



Verantwoordingsrisico's

Masterthesis over risico's in de informatierelatie tussen zelfstandige bestuursorganen en moederdepartementen



Auteur dhr. ing. R.A.M.A.G. Jagga
Datum 14 augustus 2019
Status Definitief

Colofon

Titel	Verantwoordingsrisico's
Ondertitel	Masterthesis over risico's in de informatierelatie tussen zelfstandige bestuursorganen en moederdepartementen
Auteur Solis-id	dhr. ing. R.A.M.A.G. Jagga 5846145
Begeleider Tweede lezer	prof. dr. T. Schillemans dr. H.A. Binnema Bestuur en Beleid Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) Universiteit Utrecht
Stagebegeleiders	dr. mr. J. Sleifer E. van der Weide MSc Ministerie van Financiën Directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) Begrotingszaken (BZ) Besturing, Bekostiging en Beheer Europese Middelen (BBE)
Plaats	Den Haag
Datum	14 augustus 2019
Versie	1.0
Status	Definitief
Inlichtingen	Directie Begrotingszaken dhr. ing. R.A.M.A.G. Jagga 070-3428046 of 0652304363 070-3427946 r.a.m.a.g.jagga@minfin.nl of raihaanj@gmail.com

Voorwoord

Beste lezer,

"Het risicomanagement an sich loopt bij publieke organisaties wat achter. Gelijktijdig biedt het de mogelijkheid met de kennis van nu om dat goed te doen." (R18)

Bovenstaande uitspraak van een respondent van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is de rode draad van het onderzoek. Risicomanagement bij publieke organisaties loopt achter, maar dat is met meer onderwerpen het geval bij de Rijksoverheid. De hele Rijksoverheid, inclusief de ZBO's, met ruim 114.413 fte's kan lastig elke trend, hype of innovatie van de markt en de samenleving direct volgen. Het vergt een hoop werk en voorzorgsmaatregelen voordat het apparaat van de Rijksoverheid meebeweegt. Risicomanagement is belangrijk voor ZBO's, aangezien niet alle ZBO's een overzichtelijk beeld hebben van de risico's die een gevaar zijn voor onder andere de taakuitvoering en het bestaansrecht van een ZBO. Een Rijksbrede werkwijze voor sturen op risicomanagement bij ZBO's bestaat (nog) niet. Met het onderzoek zijn de succesfactoren voor het risicomanagement bij ZBO's ontdekt. De aandachtspunten waar de moederdepartementen op dienen te letten bij het sturen op risicomanagement bij ZBO's, ga ik u uitleggen in mijn masterthesis.

Met trots mag ik u het onderzoek presenteren waar ik het afgelopen halfjaar met bloed, zweet en tranen aan gewerkt heb. Voordat ik u mijn masterthesis verder laat lezen wil ik nog een aantal mensen bedanken.

Jaap Sleifer senior beleidsadviseur tevens coördinator van het cluster Subsidie en Toezicht en Erik van der Weide senior beleidsadviseur wil ik als eerst bedanken voor de kans die ik heb gekregen om mijn masterthesis bij het ministerie van Financiën te schrijven. Jaap en Erik hebben mij geholpen tijdens het onderzoek geholpen met het aanleveren van relevante bronnen en het in contact brengen met de collega's van ministeries die subject van onderzoek zijn.

Daarnaast wil ik Thomas Schillemans bedanken voor de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht. Thomas heeft mij gedurende het onderzoekstraject geholpen met opzetten en uitvoeren van hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek. De scherpe feedback van Thomas heeft ertoe geleid dat mijn masterthesis een compleet en sterk onderbouwd onderzoek is geworden.

De collega's van de afdeling Besturing, Bekostiging en Beheer Europese Middelen wil ik ook bedanken voor de hulp en de gastvrijheid. Op de afdeling hangt een goede en motiverende sfeer dat prettig is bij het uitvoeren van een onderzoek. Hulp was op de afdeling nooit te veel gevraagd, er stond altijd een collega voor mij klaar.

Tot slot wil ik de geïnterviewde respondenten bedanken. Dankzij de antwoorden die ik heb gekregen op de interviewvragen heb ik de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden en daarmee de rol van risico's in de informatierelatie tussen ZBO's en moederdepartementen en de dilemma's kunnen ontdekken.

Veel plezier met het lezen van mijn scriptie!

Den Haag, 14 augustus 2019, Raihaan Jagga

Samenvatting

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is *"In welke mate zijn risico's onderdeel van de informatierelatie tussen ZBO's en moederdepartementen en welke dilemma's treden daarin op?"* Aanleiding van het onderzoek is de steeds belangrijker rol van risicomanagement bij de taakuitvoering van de Rijksoverheid.

Negen publiekrechtelijke ZBO's en de moederdepartementen (BZK, I&W, OCW en VWS) zijn onderzocht. Openbare documenten zoals het jaarverslag, ZBO-evaluaties en het departementaal jaarverslag zijn geanalyseerd. Na de documentenanalyse zijn relevante medewerkers van de moederdepartementen en de ZBO's geïnterviewd.

De departementale respondenten van BZK en I&W stimuleren risicomanagement bij de ZBO's en faciliteren een strategische dialoog om risico's van de ZBO's te bespreken. De respondenten van de ZBO's van BZK en I&W delen actief de risico's met het moederdepartement. Een departementale respondent van OCW daarentegen pakt de risico's bij ZBO's nauwelijks op, terwijl de ZBO's uitgebreide risicoanalyses hebben. De strategische risico's van de ZBO's van OCW worden jaarlijks formeel, als verplicht nummertje, besproken met het moederdepartement en verder nauwelijks opgepakt. De departementale respondent van VWS geeft aan dat VWS niet goed weet hoe zij om moeten gaan met risico's bij de ZBO's. Risico's worden amper besproken en de ZBO's hebben verschillende werkwijzen. Het versnipperde risicomanagement bij de ZBO's van VWS variëren van goed tot matig.

De rol van een inspectie of toezichthouder kan in de verhouding ZBO en moederdepartement voor een dilemma zorgen bij het bespreken van risico's. Ondanks dat de relatie tussen ZBO en het moederdepartement gebaseerd is op een hoge mate van openheid en transparantie is het voorgekomen dat een ZBO afgestraft is door een inspectie na het proactief melden van een risico. Een ander dilemma is de indruk die de ZBO's van OCW en VWS krijgen van het moederdepartement na het melden van risico's. Het komt over alsof de moederdepartementen niet zo goed weten wat zij moeten doen met de risico's. ZBO's kunnen risico's waar weinig over bekend is achterhouden voor de moederdepartementen, echter willen de ZBO's informatie over het risico uitwisselen op het moment dat de informatie over het risico betrouwbaar en volledig is.

Drie aanbevelingen worden gegeven aan BZK, FIN en het (toekomstig) kabinet. De eerste aanbeveling is om voorkombare (operationele) risico's in de uitvoering en externe risico's die van invloed zijn op de organisatie toe te voegen aan de eisen van risicomanagement in het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht. De drie benoemde risicofactoren geven vanuit de theorie en de empirie een compleet overzicht van de risico's waarmee een ZBO te maken kan krijgen. De tweede aanbeveling is het professionaliseren van de Rijksbrede werkwijze van risicomanagement bij ZBO's met de oprichting van het interdepartementaal overleg Cluster Risicomanagement ZBO's (CRZ). Het CRZ zoekt gezamenlijk een manier voor een eenduidige werkwijze met betrekking tot het eigenaarschap en risicomanagement bij de ZBO's. Het CRZ kan Rijksbreed besluiten om jaarlijks met de ZBO's in gesprek te gaan over risico's en de aankomende Kaderbrief. De laatste aanbeveling is een rigoureuze verandering in het hart van de parlementaire democratie dat voor verdere professionalisering van rollen bij de overheid kan zorgen. Het onderbrengen van de eigenaarsrol van de ZBO's onder een nieuw op te richten ministerie scheidt de rollen en laat ZBO's doelmatiger en doeltreffender werken. Eigenaar en opdrachtgever krijgen hierdoor eigen belangen.

Lijst met afkortingen

AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CRZ	Cluster Risicomanagement ZBO's
CvdM	Commissariaat voor de Media
CvTE	College voor Toetsen en Examens
DEF	Ministerie van Defensie
DG	Directeur-generaal
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Financieel- Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KB	Koninklijke Bibliotheek
KNAW	Koninklijke Akademie van Wetenschappen
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
NPM	New Public Management
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RvB	Raad van Bestuur
RvT	Raad van Toezicht
RWT	Rechtspersonen met een wettelijke taak
SG	Secretaris-generaal
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UVT	Uitvoeringstoets
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZIN	Zorginstituut Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord—V

Samenvatting—VII

Lijst met afkortingen—IX

1	Inleiding—1
1.1	Aanleiding—2
1.2	Vraagstelling—3
1.3	Doel—3
1.4	Maatschappelijke relevantie—3
1.5	Wetenschappelijke relevantie—4
1.6	Leeswijzer—5
2	Zelfstandige bestuursorganen en de verantwoording—6
2.1	Opkomst van New Public Management—6
2.1.1	De schaduwzijde van NPM—7
2.2	Instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen—8
2.2.1	Onafhankelijkheidsmotief—8
2.2.2	Regelgebonden uitvoeringsmotief—8
2.2.3	Participatiemotief—9
2.3	Verantwoordingsvormen—9
2.3.1	Klassieke verantwoording—9
2.3.2	Innovatieve verantwoording—11
2.3.3	Dimensies van verantwoording—12
2.4	Relationele contractering—13
2.4.1	Spiraal van wantrouwen—14
3	Risico's—15
3.1	Definitie—15
3.1.1	Informatieasymmetrie en de prospect theorie—16
3.2	Risico factoren—17
3.3	Typologieën van risico's—18
3.3.1	Voorkombare risico's—18
3.3.2	Strategische risico's—19
3.3.3	Externe risico's—19
3.3.4	Nadere onderscheidingen—20
3.4	Conceptueel model—21
4	Methodologisch kader—22
4.1	Casusselectie—22
4.2	Documentenanalyse—26
4.3	Interviews—26
4.4	Methode matrix—27
4.5	Betrouwbaarheid—28
4.6	Validiteit—28

5 Resultaten: context ZBO-relatie en de informatie-uitwisseling—30

- 5.1 Relatie en aansturing—30
- 5.1.1 Respondenten van de ministeries—30
- 5.1.2 Respondenten van de ZBO's—31
- 5.1.3 Analyse van de data—32
- 5.2 Informatie-uitwisseling tussen ZBO en het moederdepartement—35
- 5.2.1 Documentenanalyse—35
- 5.2.2 Respondenten van de ministeries—35
- 5.2.3 Respondenten van de ZBO's—37
- 5.2.4 Analyse van de data—38

6 Resultaten: risico's in de informatie-uitwisseling—41

- 6.1 Verwachte risico's en de rapportage van risico's door ZBO's—41
- 6.1.1 Documentenanalyse—41
- 6.1.2 Respondenten van de ZBO's—44
- 6.1.3 Analyse van de data—47
- 6.2 Dilemma's in de uitwisseling van risico's—49
- 6.2.1 Respondenten van de ministeries—49
- 6.2.2 Respondenten van de ZBO's—50
- 6.2.3 Analyse van de data—51
- 6.3 Risico's die de moederdepartementen verwachten bij de ZBO's—52
- 6.3.1 Respondenten van de ministeries—52
- 6.3.2 Analyse van de data—54
- 6.4 Anticiperen van moederdepartementen—55
- 6.4.1 Respondenten van de ministeries—56
- 6.4.2 Respondenten van de ZBO's—57
- 6.4.3 Analyse van de data—58

7 Conclusie, discussie en aanbevelingen—59

- 7.1 Beantwoording deelvragen—59
- 7.1.1 Welke informatie wisselen ZBO's en moederdepartementen met elkaar uit?—59
- 7.1.2 Welke risico's verwachten ZBO's?—60
- 7.1.3 Hoe rapporteren ZBO's risico's?—60
- 7.1.4 Welke dilemma's zijn er in de uitwisseling van risico's?—61
- 7.1.5 Welke risico's verwachten moederdepartementen bij ZBO's?—61
- 7.1.6 Hoe anticiperen moederdepartementen op risico's bij ZBO's?—61
- 7.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag—62
- 7.3 Conclusie—64
- 7.4 Beperkingen van het onderzoek—66
- 7.5 Aanbevelingen—67
- 7.5.1 Algemene aanbevelingen—67
- 7.5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek—68

Gebruikte bronnen—XIII

Bijlagen—XIX

- Bijlage 1: Publiekrechtelijke ZBO's (Normenkader Financieel Beheer en Toezicht)—XX
- Bijlage 2: Geanalyseerde documenten—XXII
- Bijlage 3: Topiclijst—XXIV
- Bijlage 4: Codeboom—XXVII
- Bijlage 5: Geïnterviewde respondenten—XXIX

1 Inleiding

Jaarlijks nodigt accountants- en adviesorganisatie KPMG bestuurders en toezichthouders van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) uit om het gesprek aan te gaan over relevante thema's. In november 2018 vond het laatste gesprek plaats met het thema: 'Leiderschap bij disruptieve transities van ZBO's: Leidend of lijdend?'. Een publicatie met de uitkomsten van het gesprek verscheen in april 2019 en schepte duidelijkheid over disruptieve transities bij ZBO's. Een enquête over disruptieve transities van ZBO's is voorafgaand het gesprek ingevuld door bestuurders van ZBO's en toezichthouders. Uit de enquête is gekomen dat bijna 60% van de respondenten aangeeft technologie als de belangrijkste initiator van disruptie te zien. Technologie heeft een groot effect op zowel het bestaansrecht als het primair proces van een ZBO. Door technologie bevinden ZBO's zich in gevaarlijk vaarwater. ZBO's zullen stevig moeten investeren in innovatie om risico's zoals toekomstige irrelevantie niet te willen riskeren. Het effect van het technologisch risico is bekend bij de bestuurders en toezichthouders van de ZBO's, maar bereid om het risico te nemen zijn zij niet. In tegenstelling tot disruptieve risico's vanuit de politiek en wetwijzigingen, kunnen ZBO's zelf iets doen aan de technologische risico's door te innoveren om het bestaansrecht en het primaire proces te redden. De vraag is in hoeverre de bestuurders in staat zijn om een innovatieve transitie binnen het ZBO te leiden. Medewerkers zijn namelijk in veel gevallen niet bekend met de strategische focus van het ZBO. Een belangrijke taak voor de bestuurders is om medewerkers onderdeel te maken van de visie van de organisatie. Om het technologisch risico te managen is het van belang dat bestuurders van ZBO's de medewerkers voeden met begrip en overtuiging over de geschetste visie en benodigde verandering. Tot nu toe heeft 57% van de ondervraagde ZBO's aangegeven deze transitie te kunnen leiden, de vraag is of de bestuurders van de overige ZBO's daar ook toe in staat zijn en wat er tegen andere risico's dan de technologische gedaan wordt.

In het verleden heerste er veel discussie over de juiste definitie van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Daardoor was er geen betrouwbaar cijfer van het exacte aantal ZBO's (Schillemans, 2007). De Algemene Rekenkamer telde in 1993 162 clusters van ZBO's, die samen 545 organen betroffen. In 2000 waren er ongeveer 431 ZBO's (Van Thiel & Van Buuren, 2001) en in 2006 waren dat er 630 (Yesilkagit & Van Thiel, 2008). Met de komst van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen in 2007 en twee wetwijzigingen in 2010 en 2015 is een eind gekomen aan de jarenlange discussie over de definitie van een ZBO en het aantal ZBO's. De Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen heeft duidelijkheid geschept over de motieven van en eisen aan ZBO's. Door de nieuwe regels zijn de afgelopen jaren veel ZBO's omgevormd tot stichting, agentschap of ambtelijke dienst. De laatste bekende cijfers hebben gepubliceerd dat tussen 2012 en 2016 dertien ZBO's opgeheven zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2018). Volgens het ZBO-register telt Nederland momenteel 150 ZBO's (Overheid.nl, 2019).

Veel van de 150 ZBO's vormen samenhangende clusters: op basis van een instellingswet, besluit of regeling is een bepaalde publieke taak toegewezen aan één of meerdere organisaties. Voorbeelden van clusters van ZBO's zijn grondkamers, keuringsinstanties en examencommissies (De Leeuw, 2013). De clusters van ZBO's kennen een grote verscheidenheid in de manier waarop ze georganiseerd zijn. De

Leeuw (2013) maakt in zijn onderzoek naar de herpositionering van ZBO's onderscheid tussen vier rechtsvormen van ZBO's:

Publiekrechtelijke ZBO's: een ZBO dat 'opgericht' wordt via een wet, zoals het College voor Toetsen en Examens.

1. Publiekrechtelijk onderdeel van de staat: deze ZBO's voeren hun bestuursrechtelijke taken uit in eigen naam, maar kunnen geen civiele rechtshandelingen in eigen naam voeren. Het college voor toetsen en examens kan bijvoorbeeld geen aanbestedingen doen of overeenkomsten tekenen.
2. Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid: bijvoorbeeld het Commissariaat van de Media (De Leeuw, 2013).

Privaatrechtelijke ZBO's: een wettelijke taak met openbaar gezag die bij een rechtspersoon kan worden belegd.

3. Privaatrechtelijk voltijd: dit zijn ZBO's die alleen openbaar gezag hebben en de daarbij behorende taken uitoefenen. Cultuurfondsen zijn hier een voorbeeld van.
4. Privaatrechtelijk deeltijd: deze ZBO's oefenen met name private taken uit, maar hebben een openbare gezag taak bij gekregen, bijvoorbeeld autogarages met een APK-keuringsstation (De Leeuw, 2013).

1.1

Aanleiding

Risico's spelen een belangrijke rol in de samenleving, men weet dat er risico's zijn maar kan de kans en het effect niet altijd voorspellen. Ondanks dat het nemen van risico's vanwege het (mogelijk) winst maximaliserende effect gebruikelijker lijkt bij private organisaties, krijgen publieke organisaties bewust en onbewust ook te maken met risico's. Een bewust risico dat publieke organisaties nemen kan bijvoorbeeld leiden tot het effectiever en efficiënter uitvoeren van de werkprocessen. Onbewust kan een publieke organisatie bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen te maken krijgen met informatiebeveiligingsrisico's waardoor ongepland ingespeeld of gereageerd moet worden om de informatie te beveiligen en het effect van het risico te verkleinen.

Organisaties kunnen met risicomanagement de risico's proberen te beheersen. Met risicomanagement worden risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd, daarnaast worden beheersmaatregelen tegen de risico's vastgesteld. Waar private organisaties sinds de gouden eeuw mee bezig zijn met risicomanagement, leert de praktijk dat publieke organisaties sinds eind vorige eeuw begonnen zijn met risicomanagement. Sinds de opkomst van New Public Management (1980) werkt de publieke sector net zoals de private sector doelmatig en efficiënt. Als gevolg van New Public Management heeft risicomanagement een belangrijkere rol gekregen in de publieke sector.

ZBO's zijn verzelfstandigde publieke organisaties waar een publieke taak uitgeoefend wordt zonder dat de ZBO's hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Een ZBO kon in het verleden haar taken uitvoeren zonder de risico's te delen met de beleidsverantwoordelijke ministerie(s). Publiekrechtelijke ZBO's zijn sinds de invoering van het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht in 2014 verplicht risico's te delen met het moederdepartement. Omdat de publiekrechtelijke ZBO's vrij zijn in de manier waarop risico's gedeeld worden, is dit een interessant subject van onderzoek. De verwachting is dat de risico's in de reguliere informatie-

uitwisselingstroom verwerkt zijn. Het kan zo zijn dat een publiekrechtelijke ZBO risico's verwerkt in bijvoorbeeld een jaarverslag. Het onderzoek richt zich daarom op de uitwisseling van informatie over risico's bij publiekrechtelijke ZBO's, die onder het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht vallen (Bijlage 1: Publiekrechtelijke ZBO's (Normenkader Financieel Beheer en Toezicht)), en de moederdepartementen.

1.2 Vraagstelling

De vraag dat tijdens het onderzoek centraal staat, is

In welke mate zijn risico's onderdeel van de informatierelatie tussen ZBO's en moederdepartementen en welke dilemma's treden daarin op?

De volgende deelvragen bieden handvatten voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag:

1. Welke informatie wisselen ZBO's en moederdepartementen met elkaar uit?
2. Welke risico's verwachten ZBO's
3. Hoe rapporteren ZBO's risico's?
4. Welke dilemma's zijn er in de uitwisseling van risico's?
5. Welke risico's verwachten moederdepartementen bij ZBO's?
6. Hoe anticiperen moederdepartementen op risico's bij ZBO's?

1.3 Doel

Het doel van het onderzoek is om voor meerdere ZBO's een beeld te krijgen van de rol die risico's spelen in de relatie tot het moederdepartement en te begrijpen of en hoe risico's gedeeld worden met de moederdepartementen in de informatie-uitwisseling. Uiteraard is het ook van belang om erachter te komen hoe de moederdepartementen anticiperen op de risico's bij ZBO's; risico's die het moederdepartement ziet en risico's die de ZBO's zelf aankaarten.

1.4 Maatschappelijke relevantie

ZBO's hebben in het overheidslandschap een bijzondere positie. ZBO's zijn hiërarchisch niet ondergeschikt aan een minister. Daarentegen is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat een ZBO uitvoert en het toezicht daarop. Een minister dient daarom verantwoording af te kunnen leggen aan de Kamer. ZBO's verantwoorden de taakuitvoering (verplicht) op verschillende momenten en met verschillende methoden aan het moederdepartement, zodat de minister op de hoogte blijft van de gang van zaken. De vraag blijft echter of de informatie die tijdens de verantwoording gedeeld wordt ook problemen zoals risico's omvat. Een moederdepartement kan met informatie over risico's bij ZBO's (in de toekomst) voorwaarden opstellen aan de taakuitvoering. De opgelegde voorwaarden zijn van invloed op geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd. Een reëel risico schuilt voor ZBO's in het delen van risico's met de moederdepartementen. Het roept de vraag op of ZBO's het risico durven te lopen door risico's te delen of liever het risico nemen om een risico niet te rapporteren en informatieasymmetrie te creëren.

Een bijkomend moeilijkheidsgraad is de op afstand geplaatste positie van een ZBO. Bij organisaties die op afstand geplaatst zijn van het rijk is het de bedoeling dat zij zelf de boontjes doppen. In het verleden is gebleken dat gebeurtenissen zoals de Vestia-fraude, het diplomaschandaal bij InHolland en het faillissement van Meavita politiek werden. De verantwoordelijke ministers werden naar de Kamer geroepen maar hadden door informatieasymmetrie geen kaas van de casussen gegeten. Het is

zaak dat ZBO's risico's bespreekbaar maken met de moederdepartementen. Het onderzoek probeert erachter te komen of er door de ZBO's geleerd is van eerdere 'schandalen' en wat de ministeries met de risico's bij ZBO's doen.

Tot slot is het ministerie van Financiën geïnteresseerd in het onderzoek. De resultaten van het onderzoek kan helpen bij het verbeteren van voorwaarden over het toezicht op het risicomanagement ten aanzien van ZBO's de aankomende jaren. Risico's komen ieder moment van de dag voor, ze zijn onvoorspelbaar, een inschatting van wat er kan gebeuren helpt om de impact van een risico te reduceren. Het helpt ook om vooraf te bepalen wie over de risico's gaat, want dat is bij ZBO's niet altijd 100% duidelijk.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk gezien is het onderzoek interessant, omdat de afgelopen jaren veelal kwantitatief onderzoek verricht is naar ZBO's door 'buitenstaanders'. Wetenschappers zoals Van Thiel en Overman hebben de afgelopen jaren van een afstand onderzoek gedaan naar ZBO's (Van Meerkerk & Van Thiel (2011), Van Thiel & Hendriks (2014), Overman, Van Thiel & Lafarge (2014) en Van Thiel, Soetekouw, Dresmé & Goch (2015)). De conclusies uit het onderzoek werden onderbouwd met resultaten uit vragenlijsten en documentenanalyses. Kwalitatieve data over de uitkomsten van de onderzoeken ontbreken. Het onderzoek biedt daardoor een bijzondere kans om vanuit het ministerie kwalitatief onderzoek te doen naar ZBO's. De positie die door het ministerie van Financiën wordt aangeboden bij het onderzoek leidt tot het direct aangaan van gesprekken met ZBO's en de eigenaarsondersteuners van de moederdepartementen.

Inhoudelijk is dit onderzoek meer relevant, omdat het risicomanagement verkent bij de overheid. Een thema waar bestuurskundigen nog maar weinig aandacht aan besteed hebben. Van der Molen (2015) heeft als een van de weinige bestuurskundigen onderzoek verricht naar risicomanagement bij een verzelfstandigde organisatie van de centrale overheid. Het onderzoek is technisch en verkent risicomanagement bij de Nationale Politie, een uitvoerende organisatie. Verder zijn er geen andere bestuurskundige onderzoeken gedaan naar risicomanagement bij Nederlandse ministeries, agentschappen en ZBO's. Daarentegen hebben veel internationale bedrijfskundigen zoals Mitchell (1995), Postula (2016) en Paté-Cornell (2002) onderzoek gedaan naar risico's in private organisaties. De onderzoeken van de bedrijfskundigen bevatten veelal internationale handelsrisico's, een risico dat niet van toepassing is op ZBO's. Vanuit de bedrijfskundige literatuur wordt gebruik gemaakt van de inzichten over risicomanagement, waarmee de praktijken van risicobewustzijn, risicomanagement en risicocommunicatie bij ZBO's en de moederdepartementen verkend worden.

Tenslotte is het onderzoek wetenschappelijk relevant omdat de informatierelatie tussen ministeries en ZBO's niet los van elkaar en ook niet vast aan elkaar staat. De taken van ZBO's zijn op grond van instellingswetten, besluiten of regelingen op afstand geplaatst van een ministerie. Een ZBO dient de doelen van de opdracht te behalen zoals dat overeengekomen is met de betrokken beleidsdirectie(s) van het ministerie. ZBO's zijn verplicht een jaarplan, begroting, kwartaalrapportages, jaarverslag en jaarrekening te delen met het moederdepartement. De samenwerking kan spannend worden als een ZBO besluit niet alle risico's in de informatierelatie te delen met het moederdepartement. Ministeries en ZBO's worden geacht elkaar niet te verassen, maar wat betekent dit voor de spanning in de relatie

als een ZBO er strategisch voor kiest om risico's niet te delen. Ontstaat er informatieasymmetrie in de relatie? Het onderzoek geeft opheldering over dit dilemma in de informatierelatie tussen ZBO en moederdepartement.

1.6 Leeswijzer

Deze masterthesis bestaat uit zeven hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk staat een uitleg over de aanleiding van het onderzoek, de vraagstelling en het doel. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de maatschappelijke relevantie en de wetenschappelijke relevantie.

Het theoretisch kader is verdeeld over twee hoofdstukken. Hoofdstuk twee geeft een theoretische beschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. De ontstaansgeschiedenis van ZBO's als gevolg van de opkomst van New Public Management, instellingsmotieven van zelfstandige bestuursorganen, de vormen van verantwoording en dimensies van verantwoording en een uitleg over relationele contractering staat in het hoofdstuk.

Het derde hoofdstuk staat in het teken van risico's in de wetenschappelijke literatuur. Het hoofdstuk start met een definitie van risico's en uitleg over informatieasymmetrie en de prospect theorie. Vervolgens worden risicofactoren uiteengezet en typologieën van risico's. Aan het eind van het hoofdstuk staat het conceptueel model dat voor dit onderzoek van toepassing is en tevens gebruikt is.

De methode van het onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk vier. Een casusselectie en de uitleg over de onderzoeksmethoden documentenanalyse en interviews staan in het hoofdstuk. Het hoofdstuk sluit af met een methode matrix en een kritische beschouwing van betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

De resultaten van het onderzoek zijn verdeeld over twee hoofdstukken. Het vijfde hoofdstuk presenteert de onderzoeksresultaten over de context van de relatie tussen moederdepartement en ZBO en de aansturing van ZBO's. Het hoofdstuk geeft ook antwoord op de eerste deelvraag: welke informatie wisselen ZBO's en moederdepartementen met elkaar uit. De resultaten worden aan het eind van de paragrafen individueel geanalyseerd.

Hoofdstuk zes gaat verder met de beantwoording van de vijf overgebleven deelvragen. De deelvragen gaan meer over de kern van het onderzoek: risico's in de informatie-uitwisseling. Net zoals in hoofdstuk vijf wordt per gebruikte onderzoeksmethode antwoord gegeven op de deelvragen waarna er aan het eind een analyse van de resultaten staat met een eventuele koppeling aan de theorie.

Aan het eind van het onderzoek wordt in hoofdstuk zeven antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens worden conclusies gegeven en volgen de beperkingen van het onderzoek. Ter afsluiting worden er aanbevelingen over het risicomanagement bij ZBO's gegeven en aanbevelingen voor nader onderzoek.

2 Zelfstandige bestuursorganen en de verantwoording

De ontstaansgeschiedenis van ZBO's tot de huidige situatie wordt in dit hoofdstuk toegelicht. Het hoofdstuk begint met New Public Management en het effect daarvan in de publieke sector. Daarna worden instellingsmotieven voor het oprichten van ZBO's geduid. Vervolgens worden verantwoordingsvormen uitgelegd met criteria voor duidelijke verantwoording. Het laatste deel van het hoofdstuk gaat over het relationele contract dat het ZBO heeft met het moederdepartement en de spiraal van wantrouwen als gevolg van toename op controle bij ZBO's.

2.1 Opkomst van New Public Management

Voor de opkomst van New Public Management (NPM) in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het gebruikelijk dat de overheid veel taken zelf uitvoerde. De taken werden meestal uitgevoerd door diensten die onderdeel waren van het beleidsverantwoordelijke ministerie. De ambtelijke top had een dubbele pet waardoor zij de beleidsdirecties en uitvoerende diensten aanstuurde. Een scheiding tussen beleid en uitvoering bestond vaak niet (Bouckaert & Pollitt, 2011).

Tot in de jaren tachtig had de overheid veel meer uitvoerende taken dan nu. De Staat der Nederlanden was bijvoorbeeld eigenaar van allerlei bedrijven zoals de Rijkspostspaarbank, de PTT en de Nederlandse Spoorwegen.

Net als in andere Europese landen zijn tijdens de NPM-trend uitvoerende overheidsdiensten verzelfstandigd of geprivatiseerd. NPM heeft geleid tot organisatorische veranderingen in de publieke sector gebaseerd op thema's als disaggregatie, concurrentie en stimulering. In eerste instantie om financiële redenen (de overheid kleiner en dus goedkoper maken), maar later ook om bijvoorbeeld de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiëntie van de dienstverlening te verbeteren (Zwart, 2016).

Als de uitvoering van overheidstaken op afstand wordt geplaatst van het beleid is er sprake van verzelfstandiging. Verschillende gradaties van verzelfstandiging bestaan er; de minst vergaande vorm is agentschapsvorming en de meest vergaande vorm is privatisering. Het denken over verzelfstandiging volgt sinds de jaren tachtig een slingerbeweging. Eerst werden uitvoeringsorganisaties vergaand verzelfstandigd. Later meende men echter dat het soms beter is om een dienst toch onder ministeriële verantwoordelijkheid te houden of terug te brengen, wat bijvoorbeeld per 1 januari 2021 het geval is bij ProRail. Door deze slingerbeweging worden overheidstaken tegenwoordig uitgevoerd door organisaties met verschillende gradaties van zelfstandigheid (Figuur 1).



Figuur 1 Organisatievormen voor publieke taakuitvoering (Overheid.nl, 2012)

2.1.1

De schaduwzijde van NPM

Hood (1991) meent dat NPM de traditionele waarde van de overheid heeft beïnvloed. Drie kernwaarden zijn beïnvloed en kunnen onderscheiden worden in drie typen bureaucratische waarden: sigma-, theta- en lambda-waarden die nu zichtbaar zijn in de publieke taakuitvoering. Sigma-waarden verwijzen naar zuinigheid en efficiëntie, terwijl de theta-waarden sturen op handelen naar eerlijkheid en billijkheid en lambda-waarden richten op veiligheid en veerkracht.

De belangrijkste hoogtepunten van de sigma-, theta- en lambda-waarden staan in Tabel 1.

Tabel 1 Hoogtepunten van sigma-, theta- en lambda-waarden (Hood, 1991)

	Sigma-waarden	Theta-waarden	Lambda-waarden
Maatstaven voor succes	<i>Zuinigheid</i> Koppelen van middelen aan doelen	<i>Rechtvaardigheid</i> Streven naar eerlijkheid, wederkerigheid en een eerlijke verdeling	<i>Veerkracht</i> Streven naar betrouwbaarheid, aanpassingsvermogen en robuustheid
Maatstaven voor mislukking	<i>Verspilling</i> Prutsen, verwarring en inefficiëntie	<i>Wanbeleid</i> Oneerlijkheid, favoritisme en machtsmisbruik	<i>Catastrofe</i> Risiko's en instorting
Maatstaven voor succes en mislukking	<i>Tijd en geld</i> Kosten van de middelen	<i>Vertrouwen en regelgeving</i> Consensus, legitimiteit, terechte processen en politieke benoemingen	<i>Veiligheid en overleven</i> Vertrouwen
Controle	<i>Output</i>	<i>Processen</i>	<i>Input/processen</i>
Doelen	<i>Vastgesteld/ enkelvoudig</i>	<i>Incompatibel/ dilemma's</i>	<i>Opduikend/ meervoudig</i>
Informatie	<i>Rendabiliteit en segmentatie</i>	<i>Gestructureerd</i>	<i>Veelvuldige uitwisseling</i>

Hood (1991) meent dat bij het NPM het zwaartepunt bij de sigma-waarden ligt en vreesst dan ook voor een onderwaardering van de theta-en lambda-waarden. Terwijl het op afstand plaatsen van taken bij agentschappen, ZBO en rechtspersonen met wettelijke taak (RWT's) niet alleen beoordeelt dienen te worden op de bezuinigingsdoelstellingen maar ook op basis van publieke waarden zoals rechtvaardigheid (theta-waarde) en duurzaamheid (lambda-waarde).

Lambda-waarde zou het uitgangspunt horen te zijn van NPM, omdat het de enige waarde is waar, net zoals in de markt, gestuurd wordt op veelvuldige informatie-uitwisseling en het denken over risico's. Zowel informatie-uitwisseling en risicomanagement zijn van belang als beleid, door onder andere NPM, op afstand van het ministerie geplaatst wordt. Lambda-waarde zijn van belang voor een robuuste en betrouwbare beleidsuitvoering door ZBO's.

2.2 **Instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen**

Een ZBO is "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister" (Overheid.nl, 2015). De definitie van 'zelfstandig bestuursorgaan' is naar zijn oorsprong een staatsrechtelijke term met een publiekrechtelijke betekenis: de besluiten die het bestuursorgaan neemt, vallen niet onder de zeggenschap van de minister (De Ridder & Zijlstra, 2010). In het verleden zijn veel ZBO's in het leven geroepen, tegenwoordig bestaan deze ZBO's niet meer of opereren zij met een aangepast takenpakket (Van Meerkerk, 2009).

De oprichting van ZBO's gaat niet zonder slag of stoot. Voordat een ZBO opgericht kan worden dient voldaan te worden aan een van de drie instellingsmotieven. In de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen staat dat een ZBO een onafhankelijkheidsmotief, regelgebonden uitvoeringsmotief of participatiemotief nodig heeft voor de oprichting. Als er niet aan een van de drie instellingsmotieven wordt voldaan gaat de oprichting van een ZBO niet door.

2.2.1 *Onafhankelijkheidsmotief*

Deze ZBO's zijn bedoeld voor gevallen waarin er behoefte is om een bepaalde taak onafhankelijk van de minister te laten uitoefenen, zonder dat daarvoor een eigen organisatie nodig is die volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst is (De Ridder & Zijlstra, 2010). Daarnaast is er behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

Het doel van het onafhankelijkheidsmotief is dat een ZBO haar taken kan uitvoeren zonder inmenging of bemoeienis van de politiek. Het accent van het motief ligt niet op benodigde 'specifieke deskundigheid', maar op de benodigde 'onafhankelijke oordeelsvorming' (De Leeuw, 2013).

2.2.2 *Regelgebonden uitvoeringsmotief*

Met het regelgebonden uitvoeringsmotief is sprake van strikt regelgebonden uitvoering. Het motief is van toepassing op een groot aantal individuele gevallen (ZBO's). De ZBO's krijgen een specifieke taak die zij dienen uit te voeren (Kraan, 2006).

Regelgebonden uitvoering is een bijzonder instellingsmotief omdat het werk ook uitgevoerd kan worden door agentschappen. Agentschappen vallen in vergelijking

met een ZBO wel onder directe ministeriële verantwoordelijkheid. De reden dat het motief regelgebonden uitvoering is opgenomen in de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen, komt vanwege het historische gegeven dat veel ZBO's op basis van dit motief opgericht zijn. In aanloop naar de invoering van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen durfde de beleidsmakers de oude ZBO's niet uit te sluiten omdat ze nog steeds relevant zijn. De kabinetten na de invoering van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen hebben herhaaldelijk aangegeven op termijn te willen bezien of het regelgebonden uitvoeringsmotief uit de wet geschrapt kan worden (De Leeuw, 2013).

2.2.3 *Participatiemotief*

Het participatiemotief is van toepassingen op maatschappelijke organisaties die niet alleen overheidszorg leveren, maar ook als private maatschappelijke organisaties actief zijn. De ZBO's zijn een blijk van het zelf-organiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij (Kraan, 2006). Indien een op te richten ZBO het participatiemotief heeft, worden enkele duidelijke randvoorwaarden gesteld:

1. De bestuurders namens maatschappelijke organisaties moeten handelen zonder last of ruggespraak.
2. Er moeten waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet-vertegenwoordigde deel van de maatschappij (Werkgroep Kohnstamm, 2003).

Het participatiemotief stelt strenge voorwaarden om belangenverstrengeling of afwenteling van lasten op de samenleving te voorkomen (De Leeuw, 2013).

2.3 **Verantwoordingsvormen**

De afgelopen jaren is er veel veranderd aan de sturing en verantwoording van ZBO's. In het verleden was de verantwoording van ZBO's voornamelijk gericht op het principaal-agent model, een klassieke vorm van verantwoording. De afgelopen jaren heeft het ministerie van Financiën het driehoeksturingsmodel geïntroduceerd bij publiekrechtelijke ZBO's. Het driehoeksturingsmodel is een innovatie vorm van verantwoording. De volgende twee subparagrafen geven een toelichting over de klassieke en innovatieve verantwoordingsvormen. De laatste subparagraaf geeft een uitwerking van richtlijnen aan duidelijke verantwoording.

2.3.1 *Klassieke verantwoording*

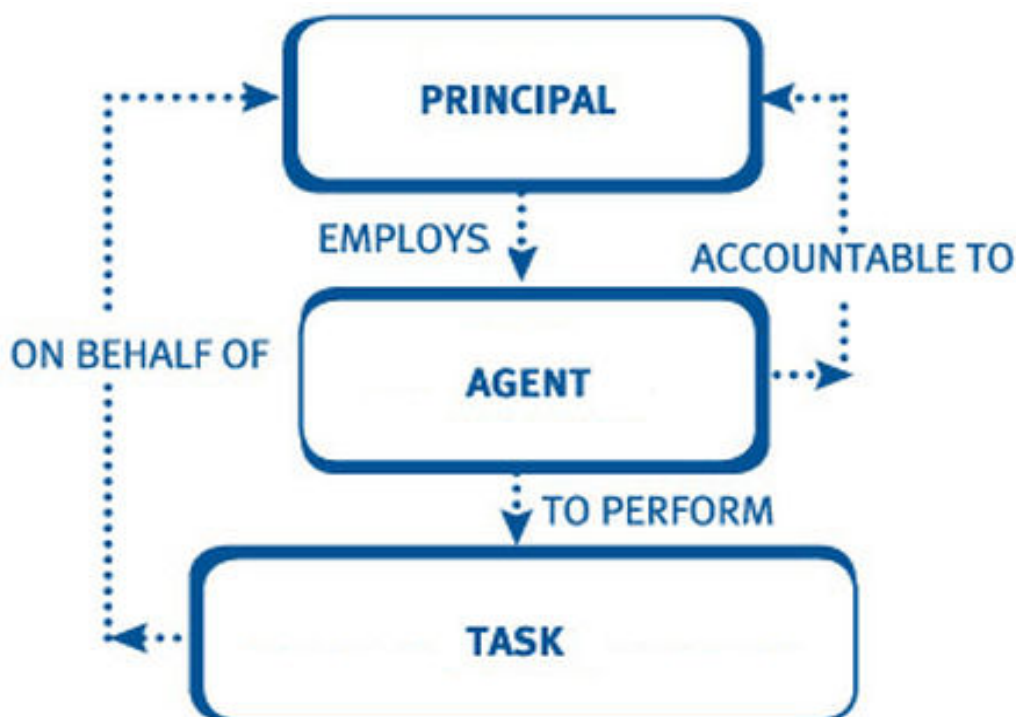
Klassieke vormen van verantwoording richten zich voornamelijk op het verkrijgen van informatie over de uitvoering van beleid. Gegevens voor de verantwoording worden bij klassieke verantwoording netjes geadmistreerd volgens vaste formats. Alle beleid wordt integraal opgenomen in uitputtende, schriftelijke overzichten, die worden onderworpen aan een strak regime van controle en toezicht (Van Rijn & Van Twist, 2009), (Boschmann, 2005), (Schillemans, 2005), (Schillemans, 2009).

Overwegingen die betrekking hebben tot ordelijkheid, uniformiteit, vergelijkbaarheid en herkenbaarheid zijn dominant bij klassieke verantwoording (Bovens & Schillemans, 2009). Het verantwoordingsproces is cyclisch, gestructureerd en vormvast georganiseerd. De verantwoording zelf bestaat uit vaste protocollen en is niet flexibel. De manier waarop verantwoord dient te worden volgens de klassieke methode is vastgelegd in het Rijksbreed geldende document Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (Voermans, 2002).

Voorbeeld van klassieke verantwoording (principaal-agent model)

De klassieke relatie tussen ministeries en ZBO's wordt getypeerd als een principaal-

agent relatie. Een agent (ZBO) voert één of meerdere taken uit voor de principaal (ministerie). Het werk van een agent wordt in een contract vastgesteld met het budget dat door de principaal vrijgemaakt is voor de uitvoering van het werk (Laffont & Martimort, 2002). Het principaal-agent model is een economisch model dat uitgaat van nuts maximaliserende actoren, met andere woorden dat zowel de principaal als de agent (eigen) doelen nastreven (Besley & Kudamatsu, 2006). De doelen van principaal en agent hoeven niet overeen te komen met elkaar, want bij botsende doelen kunnen problemen in de relatie ontstaan (Pratt & Zeckhauser, 1991). De principaal heeft er het meest belang bij als de agent doet wat is afgesproken, tegen de laagst mogelijke prijs. De agent daarentegen heeft er het meest belang bij om zo weinig mogelijk te doen, tegen een zo hoog mogelijke opbrengst (opportunisme) (Waterman & Meier, 1998). De agent heeft te allen tijde een informatievoorsprong op de principaal, omdat de agent alle informatie heeft over de prestaties. Een principaal loopt hierdoor het risico dat ze ofwel de verkeerde agent selecteert voor een bepaalde opdracht ofwel dat de agent minder doet dan afgesproken is tegen een te hoge prijs. In het geval van ZBO's wordt deze informatieasymmetrie versterkt door de monopolie positie van veel ZBO's (Hazeu, 2007). Een principaal heeft twee instrumenten om de genoemde risico's te verminderen: zij kan agenten monitoren, of zij kan prikkels (incentives) gebruiken om de agent te beïnvloeden. Een ministerie kan een ZBO verantwoordingsvereisten opleggen, of toestaan om een (deel van een) surplus te behouden, bijvoorbeeld als reserve (Miller, 2005).



Figuur 2 Taken, rollen en verantwoordelijkheden in een principaal-agent relatie (Anderson, 2011)

Het principaal-agent model (Figuur 2) onderscheidt de eigenaars- en opdrachtgeversrol van de principaal niet. Terwijl het wel van belang is omdat een opdrachtgever niet altijd dezelfde belangen heeft als een eigenaar. De opdrachtgever wil beleid laten uitvoeren door een ZBO tegen de laagst mogelijke kosten, terwijl de eigenaar verantwoordelijk is voor de (financiële) continuïteit van het ZBO (Van Thiel & Hendriks, 2004). Het pluraal principaal probleem is een situatie waarin één agent voor meerdere principalen werkt (Schmidt, Groeneveld, & Van de Walle, 2017). Veel ZBO's werken voor meerdere opdrachtgevers, bijvoorbeeld verschillende beleidsafdelingen van één en hetzelfde ministerie, of voor meerdere ministeries, andere overheden zoals gemeenten, of zelfs voor marktpartijen (De Leeuw, 2013). In Nederland hebben ZBO's, echter, altijd maar één moederdepartement dat eerstverantwoordelijke is voor een ZBO (Verhoest & Van Thiel, 2004). Het moederdepartement van een ZBO vervult de eigenaarsrol. Meerdere opdrachtgevers kunnen bestaan, zowel binnen het moederdepartement als daarbuiten, maar één blijft moederdepartement de eigenaar. Een ander element is de tijdhorizon. Opdrachtgevers willen op korte termijn veel werk voor weinig geld zien – en opdrachtnemer wil juist weinig werk voor veel geld. Los van de taakuitvoering houdt de opdrachtgever op de lange termijn toezicht op de continuïteit en publieke waarde. De vraag blijft of dat afdoende werkt. Tegenstrijdigheden tussen deze verschillende rollen en/of principalen kunnen volgens de theorie het beste worden bestreden door onderlinge coördinatie en afstemming tussen de principalen (Plug, Timmerman, Dekker, Fooij, & Ten Have, 2004). Het principaal-agent model is voornamelijk van toepassing op privaatrechtelijke ZBO's, die slechts de begroting en de jaarrekening ter goedkeuring bij de minister aanbieden (Overheid.nl, 2015).

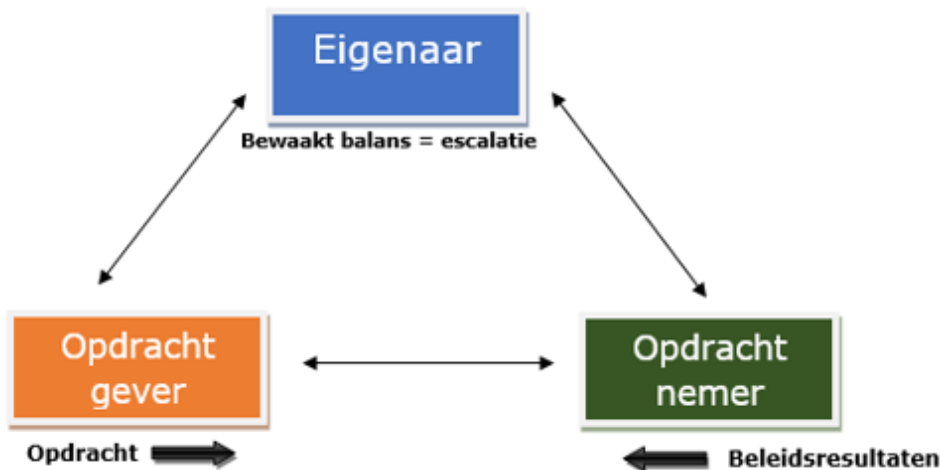
2.3.2 *Innovatieve verantwoording*

Innovatieve verantwoordingsarrangementen zijn gebaseerd op feiten en bewijs (Van Rijn & Van Twist, 2009). Bestaande gegevens of een nieuwe combinatie van data uit bronnen die al voorhanden zijn, worden opnieuw gebruikt voor een verantwoordingskader. De kracht van de verantwoording zit niet in de alomvattendheid en in de vormvaste structurering, maar ligt juist besloten in de beperktheid en tijdelijkheid (Aalders, 2008). Als gevolg van wisselende beleidsprioriteiten wijzigt de koers van de verantwoording door de tijd. Financiële verantwoording komt bij innovatieve verantwoording bijna niet of nooit voor. Geld is nooit de bottleneck en gesteggel over budgetten past niet in de bespreking van uitvoeringsobstakels van beleidsprioriteiten (Boschmann, 2005).

Best practices voor de uitvoering van taken worden bij innovatieve verantwoording door de opdrachtgever als toetsingskader ontwikkeld. De verantwoording kan wegens sprake van maatwerk per onderwerp verschillende vormen aannemen en resulteren in passende prestatie-indicatoren. Bij het opstellen van de prestatie-indicatoren wordt rekening gehouden met de complexiteit en variëteit van het onderwerp (Politt, 2003). Innovatieve verantwoording focust op het verbeteren van de kwaliteit van de taakuitvoering. De feitelijke verantwoording is vaak teruggebracht tot een A4'tje met een overzicht van de meest betekenisvolle indicatoren en een korte verklarende tekst (Van Rijn & Van Twist, 2009). Een hoorzittingsachtige sfeer wordt gecreëerd, door de mondelinge toelichting op de korte en bondige verantwoordingsrapportages.

Voorbeeld van innovatieve verantwoording (driehoeksturingsmodel)

Als reactie op de tekortkomingen van het principaal-agent model (samenvoegen van de eigenaars- en de opdrachtgeversrol) hebben beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën voor publiekrechtelijke ZBO's het driehoeksturingsmodel ontwikkeld. Het driehoeksturingsmodel gaat uit van drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De kern van het model is een zakelijke relatie tussen deze rollen. Het onderscheiden van drie functies maakt de belangenafweging tussen taakuitvoering en organisatiecontinuïteit expliciet. Dit vereist het duidelijk vastleggen van de rollen en een rolvaste invulling in de uitoefening daarvan door de betrokken partijen. De partijen komen op bestuurlijk niveau op vooraf vastgelegde momenten samen en leggen onderlinge afspraken vast en monitoren en verantwoorden deze (Leussink & Buijs, 2017). Figuur 3 geeft de verschillende rollen in de driehoek schematisch weer.



Figuur 3 Werking van de driehoek

2.3.3

Dimensies van verantwoording

Koppell (2005) heeft onderzoek gedaan naar duidelijke verantwoording en maakt onderscheid tussen vijf verschillende dimensies: transparantie, aansprakelijkheid, controleerbaarheid, verantwoordelijkheid en responsiviteit. De vijf dimensies van verantwoording door Koppell geeft een duidelijk kader waaraan verantwoording dient te voldoen. Uitleg over de vijf dimensies van verantwoording is te vinden in Tabel 2.

Tabel 2 Dimensies van verantwoording volgens Koppell (2005)

Dimensie van verantwoording	Doel
<i>Transparantie</i>	<i>Zijn de feiten en cijfers over de uitvoering bekend gemaakt?</i>
<i>Aansprakelijkheid</i>	<i>Zijn er consequenties voor de prestaties?</i>
<i>Controleerbaarheid</i>	<i>Heeft de organisatie gedaan wat de opdrachtgever van haar verlangde?</i>
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Zijn de regels gevolgd?</i>
<i>Responsiviteit</i>	<i>Voldeed organisatie aan de inhoudelijke verwachting?</i>

Een dimensie zoals transparantie, is essentieel voor verantwoording, maar vormen geen verantwoordelijkheid; een andere, zoals responsiviteit, is meer evaluatief in plaats van analytische dimensies. Verantwoording is in feite een evaluatief concept, niet analytisch (Bovens M. , 2007). Positieve situaties of de prestaties van een actor worden geraamd in de verantwoording. Verantwoording komt dicht bij 'responsiviteit' en 'verantwoordelijkheidsgevoel', een bereidheid om op een transparante, eerlijke en rechtvaardige manier te handelen. Verantwoording is een in wezen betwist en betwistbaar concept, omdat er geen algemene consensus bestaat over de normen voor verantwoord gedrag, maar ook omdat verantwoording verschilt van rol tot rol, tijd tot tijd, plaats tot plaats en spreker tot spreker (Bovens M. , 2010).

2.4 **Relationele contractering**

ZBO's zijn zelfstandig maar toch wel afhankelijk van het ministerie. Dat is bijzonder en vraagt om inter-organisatorische betrekkingen. Zoals in het onderstaande zal blijken zijn juist de inter-organisatorische betrekkingen veelzeggend over de omgang met risico's. Om de inter-organisatorische betrekkingen te 'reguleren' en de onafhankelijke afhankelijkheid (of afhankelijke onafhankelijkheid) in goede banen te leiden maken ministeries gebruik van wat dat relationele contractering kan worden genoemd.

Bij relationele contractering vindt specificatie van de prestaties plaats in periodiek overleg tijdens de contractuitvoering. Relationele contractering vergt professionalisering van de opdrachtgeversfunctie binnen het moederdepartement. Relationele contractering kan het best vorm krijgen bij een afdeling dat los staat van de beleidsdirecties van het departement. Relevante beleidsdirecties zullen bij het overleg betrokken moeten zijn, omdat zij in staat zijn het kwaliteitsaspect van de opdrachtuitvoering te beoordelen (Van Thiel, Soetekouw, Dresmé, & Goch, 2015).

De opdrachtgever dient met het ZBO af te spreken dat zij periodiek evaluaties/rapportages over de opdrachtuitvoering delen. In de evaluaties/rapportages komen zowel de staat van de begroting als de kwaliteit van de opdracht aan de orde. Aangeraden wordt om flexibele criteria voor de evaluaties/rapportages te hanteren zodat een criteria zonder moeite gewijzigd kan worden. De reden waarom criteria steeds bijgesteld worden heeft te maken met opgedane ervaringen in de relatie of taakuitvoering en (politieke) prioriteiten (House, 1980).

Evaluaties/rapportages zijn overigens niet het enige of belangrijkste instrument om inzicht te krijgen in de kostendoelmatigheid of de kwaliteit van de uitvoering. Het belangrijkste is dat de medewerkers van het moederdepartement die met de relationele contractering belast zijn regelmatig over de vloer komen bij het ZBO. Naar aanleiding van het bezoek door het ministerie kunnen bestaande afspraken herzien of bijgesteld worden (Pawson & Tilley, 1997).

Bij het ontbreken van doelmatigheidspririkkels binnen het ZBO dient de relationele contractering te sturen op de doelen. Gelet op de informatieasymmetrie tussen ZBO en moederdepartement kunnen prestatie-indicatoren bij deze vorm van contractering slechts een ondergeschikte rol spelen. Relationele contractering zal vorm moeten krijgen door een professionele vervulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Alleen op basis van goed inzicht in de kosten kan het moederdepartement zijn opdrachtgeversrol naar behoren vervullen en het ZBO meer vrijheid geven (De Bruijn, 2005).

2.4.1 *Spiraal van wantrouwen*

Het tegenovergestelde van vrijheid geven aan een ZBO in de relatie met het moederdepartement is het vergroten van controle. Het vergroten van controle op een ZBO kan zorgen dat het wantrouwen toeneemt. Wanneer het wantrouwen toeneemt, zullen controle activiteiten door het moederdepartement verder toenemen met de kans op nieuwe ontdekkingen en problemen, dit kan leiden tot nog meer controle, monitoring en regulatie (Djelic & Sahlin, 2012). Terwijl er bij het gebruik van niet-bindende regels of normen (regulering) dient gebouwd te worden op vertrouwen (Ayres & Braithwaite, 1992).

Volgens de verantwoordelijkheidsspiraal is regulering onderdeel van verantwoordelijkheid (Djelic & Sahlin, 2012). Als regels duidelijk en eenduidig zijn, is de verantwoordelijkheid ook duidelijk. Een toenemende mate van complexiteit omtrent reguleringsactiviteiten resulteert in diffuse verantwoordelijkheden (Jacobsson, 2006). Bovendien zorgt de beweging naar niet bindende regels of normen ervoor dat de verantwoordelijkheid steeds meer komt te liggen bij de volgers van de regels/het beleid, in plaats van de opstellers van de regels (de beleidsmakers) (Brunsson & Sahlin-Anderson, 2000). Op het moment dat regels vrijwillig gevolgd worden en daadwerkelijk aan de regels gehouden wordt, is sprake van verantwoordelijkheid. Dit kan uitmonden in een cultuur van verdedigen (Mörth, 2006). Een ZBO dient als organisatie te verantwoorden aan het moederdepartement waarom bepaalde regels gevolgd worden en waarom de ZBO niet verantwoordelijk is voor het opstellen van de regels.

Om controle te hebben als organisatie, of om te kunnen reageren op reguleringen die niet wenselijk zijn voor de positie en strategie is het essentieel om competitieve regulering te kunnen organiseren en uit te voeren (Djelic & Sahlin, 2012). Een ZBO kan niet de competitie met andere organisaties omgaan, omdat zij zelf een monopolie zijn (Homburg & Van Thiel, 2002). Een ZBO kan wel controle uitoefenen door actief betrokken te blijven bij de totstandkoming van een alternatief op de regulering (Schenk, 2014).

Dit hoofdstuk heeft de context van de opkomst van ZBO's als gevolg van NPM uiteengezet. Vroeger zijn voor taakuitvoering op afstand van het rijk veel ZBO's opgericht zonder een duidelijk motief. Met de komst van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen is vereist dat ZBO's dienen te voldoen aan een van de drie motieven: onafhankelijkheidsmotief, regelgebonden uitvoeringsmotief (komt het meeste voor bij oude ZBO's waarvan de taken ook ondergebracht kunnen worden bij agentschappen) en het participatiemotief. Publiekrechtelijke ZBO's zijn subject van onderzoek en leggen verantwoording af volgens het driehoeksturingsmodel aan de eigenaar en opdrachtgever. Ondanks dat ZBO's zelfstandig zijn, blijven zij afhankelijk van het moederdepartement om het beleid uit te voeren dat is uitbesteed aan het ZBO. ZBO's zijn daarnaast verplicht om buiten de formele verantwoording evaluaties of rapportages op te stellen over de taakuitvoering. Het gevaar is dat een toename van controle door het moederdepartement wantrouwen wekt, een verschijnsel dat de relatie niet ten goede komt. In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op risicomanagement. De vraag blijft of toename van controle door het moederdepartement leidt tot non-rapportage van risico's bij ZBO's.

3 Risico's

Risico's zijn een belangrijk component van het onderzoek. De gerapporteerde risico's (focus) in de informatie-uitwisseling van publiekrechtelijke ZBO's aan het moederdepartement (locus) worden onderzocht. ZBO's zijn volgens de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen en het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht verplicht om na te denken over de risico's¹. Tijdens de afstemming van de opdracht in het driehoeksoverleg met de eigenaar en de opdrachtgever is er ook ruimte om over de risico's te praten.

Dit hoofdstuk zet uiteen welke definities van risico in de literatuur te vinden zijn. Vervolgens wordt het begrip risico vertaald naar de geldende definitie dat het beste past bij het onderzoek. De risicofactoren komen daarna aanbod. Tenslotte volgen er typologieën van risico's en wordt een conceptueel model gepresenteerd.

3.1 Definitie

Bestuurskundige literatuur geeft nauwelijks betekenis aan het woord risico. De literatuur richt zich voornamelijk op het specifiek handelen van de overheid bij financiële risico's. Overige bestuurskundige onderzoeken zijn gedaan naar overheidsrisico's bij crises (Helsloot, Boin, Jacobs, & Comfort, 2012) (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2016) of een uitvoeringsorganisatie (Van der Molen, 2015). Het boek van Drennan, McConnell & Stark (2015) geeft wel een specifieke betekenis aan het woord risico: *"De kans dat iets gebeurt dat impact heeft op de doelstellingen; vaak gespecificeerd als een gebeurtenis of reeks omstandigheden en de gevolgen (zowel positief als negatief) die hieruit zullen voortvloeien"*. Het Van Dale definieert risico daarentegen iets normatiever als *"Gevaar voor schade of verlies, de gevaarlijke of kwade kans of kansen die zich bij iets voordoen"*, andere woordenboeken omschrijven risico's vaak als 'de kans op verlies'. Een van de bekendste definities van het woord risico komt uit de veiligheidskunde. Veiligheidskundigen Kinney & Wiruth (1976) typeren risico's als *"De kans op een gebeurtenis (risico) maal het effect van de gebeurtenis (risico)"*. Bedrijfskundigen Yates en Stone (1992) hebben een verfijning voor de definities van risico's voorgesteld. Ze suggereren concreet dat de elementen van een risico bestaan uit a) mogelijke verliezen, b) de betekenis van verliezen en c) de onzekerheid van verliezen.

De Rijksoverheid wordt publiek gefinancierd en levert publieke goederen en diensten. Het maken van winst is bij uitstek niet het oogmerk van de overheid. Een risico is per definitie ongrijpbaar, onvoorzien en onvoorspelbaar, ook bij de Rijksoverheid. Een ZBO is verplicht verantwoording af te leggen aan het moederdepartement als zij (deels) publiek gefinancierd wordt. Tijdens het uitvoeren van de taken kunnen er risico's voorkomen bij ZBO's. De definities van een risico uit de wetenschappelijke literatuur hebben veelal dezelfde essentie. Een risico gaat mogelijk leiden tot negatieve gevolgen in de toekomst. Tijdens het onderzoek wordt

¹ Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen Hoofdstuk 3, Artikel 20, Lid 1: *Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen.*

Normenkader Financieel Beheer en Toezicht Sectie Risicomanagement en misbruik & oneigenlijk gebruik: *Risico's worden in kaart gebracht vanuit de strategische doelstelling van de instelling en de karakteristieke eigenschappen van de sector.*

een gebeurtenis dat voor negatieve gevolgen in de toekomst kan zorgen gezien als een risico.

3.1.1 *Informatieasymmetrie en de prospect theorie*

De principaal-agenttheorie veronderstelt dat de principaal, een ministerie in dit geval, één of meerdere complexe taken uitbesteed aan een specialistische agent: een ZBO. De uitvoering van de taken zelf zou door het ministerie minder efficiënt verlopen waardoor, bijvoorbeeld de kosten hoger kunnen uitpakken. De verzelfstandigde organisaties die de taken op zich nemen hebben specialistischere kennis. Het nadeel van de specialistischere kennis is dat een agent (ZBO) een kennisvoorsprong heeft op de principaal (ministerie). Het verschijnsel dat een partij meer informatie heeft dan de ander heet informatieasymmetrie (Healy & Palepu, 2001). Verwacht wordt dat ministeries met een breed beleidsportfolio meer kans lopen op informatieasymmetrie omdat zij verstand van veel thema's dienen te hebben.

Het ministerie heeft niet alle informatie over de taak van en de taakuitvoering door een ZBO. Een ZBO heeft naast de taak die zij van een ministerie heeft gekregen ook een eigen belang dat kan afwijken van de belangen van een ministerie. Een ZBO krijgt bijvoorbeeld de taak om de markt te reguleren voor een X aantal jaar om monopolies of kartelvorming tegen te gaan. Het ZBO heeft daarnaast een eigen belang om zo lang mogelijk te bestaan. Het ZBO kan in haar positie strategisch bepaalde informatie uitwisselen met het ministerie, waardoor zij niet anders kunnen dan accepteren dat het ZBO minder efficiënt werkt, hogere transactiekosten vraagt en langer blijft bestaan. Idealiter stelt de principaal eisen aan de informatie-uitwisseling om dit probleem te voorkomen. Daarnaast kunnen principaal en agent afspraken maken over de kwaliteit en kwantiteit van de taakuitvoering. De neuzen wijzen dan dezelfde kant op en de informatieasymmetrie zal geen (schadelijke) gevolgen hebben voor het ministerie.

De prospect theorie is een beschrijvende theorie van besluitvorming met risico's. De theorie stelt dat hoe we onze keuzes interpreteren, als winsten of verliezen, het risico invloed heeft op keus die gemaakt wordt. Informatie mag het oordeel voor een bepaald besluit niet beïnvloeden, maar dat doet het wel. Kahneman & Tversky (1979) concluderen dat het bestempelen van beleid als een verlies (10% werkloosheid) iemand in een verliesgebied brengt, en het bestempelen als een winst (90% werkgelegenheid) iemand in een winstdomein zal plaatsen. In het verliesdomein wordt meer risico genomen, terwijl dezelfde uitkomst in het winstdomein vermeden wordt.

Het zou mogelijk kunnen zijn dat een ZBO in een "winstdomein" meer informatie, bijvoorbeeld over risico's, uitwisselt met het moederdepartement. In het "verliesdomein" kan het zo zijn dat het ZBO besluit expliciet de gevraagde informatie uitwisselt met het moederdepartement maar relevante informatie dat van belang is voor de risico's dat het ZBO loopt achter houdt. Het ZBO bevindt zich in een "verliesdomein" en zou bang kunnen zijn dat de negatieve spiraal zich doorzet. Het ZBO houdt in dit geval bepaalde gevoelige en/of niet opgevraagde informatie achter voor het moederdepartement.

3.2 Risico factoren

Het ontstaan van risico's in de private sector komt vermoedelijk overeen met de publieke sector. Een risico ontstaat namelijk door een onvoorspelbare gebeurtenis. De onvoorspelbare gebeurtenissen hebben meestal een andere ontstaansgeschiedenis. Een risico blijft een risico en is dus onvoorspelbaar én onzeker. Toch kunnen er een aantal factoren onderscheiden worden die mogelijk van invloed zijn voor het ontstaan van een risico. Factoren die kunnen leiden tot een onvoorspelbare gebeurtenis uit de literatuur zijn: politieke onzekerheid, overheidsbeleid onzekerheid, macro economische onzekerheid, sociale onzekerheid, en omgevingsonzekerheid (Paté-Cornell, 2002), (Mitchell, 1995), (Postula, 2017).

Risico's zijn zeker van invloed op de taken en het bestaansrecht van een ZBO. Politieke onzekerheid zoals het aantreden van een nieuw kabinet, het aftreden van de verantwoordelijke minister of kritiek van de oppositie zou ertoe kunnen leiden dat de (nieuwe) verantwoordelijke minister besluit de taak in te trekken of over te dragen aan een ander ZBO of de markt.

Onzekerheid over het overheidsbeleid zelf kan ook leiden tot een risico. Wellicht dat ZBO's bij nationalisatie en overheidsregulering er een extra taak bij krijgen, voor hetzelfde of een beperkt budget. Een inadequate levering van overheidsdiensten door ZBO kan er toe leiden dat een ZBO haar taken verliest en het risico loopt om te stoppen met bestaan (Power, 2004).

Inflatie en verandering van de kostprijs kunnen als gevolg van macro-economische onzekerheid resulteren in risico's. Een ZBO kan namelijk over de kostprijs afspraken maken met het moederdepartement. Veranderingen van bijvoorbeeld de kostprijs in de begroting als gevolg van inflatie is meestal gegrond, echter kan een kostprijs verhoging na het opstellen van de begroting risico's met zich meebrengen voor ZBO's. Het risico bestaat dat het moederdepartement van een ZBO niet akkoord gaat met verhoging in de kostprijs en daar zijn risico's aan verbonden (Bekaert & Xiaozheng, 2010).

Sociale onzekerheden zoals demonstraties, veranderende sociale zorgen en sociale onrust kan risico's veroorzaken bij ZBO's. Denk voornamelijk aan een SVB of een UWV dat door sociale verandering of onrust door te veel geld uit te keren kan leiden tot een aangepast takenpakket en extra controles tijdens de uitvoering. In de voorbeelden is onderscheid gemaakt tussen een risico waar ZBO's zelf iets of niets tegen kunnen doen (Holzmann & Steen, 2001).

De laatste factor dat voor risico's bij ZBO's kan zorgen is de omgevingsonzekerheid. Met omgevingsonzekerheid wordt bedoeld dat er een onvoorspelbare gebeurtenis uit de natuur effect heeft op de bedrijfsvoering van een ZBO. Een voorbeeld is een stroomstoring, aardbeving of overstroming dat ervoor zorgt dat medewerkers van een ZBO niet naar en aan het werk kunnen (Jakubik, 2007).

Zoals eerder aangegeven zijn de benoemde factoren mogelijke aanleidingen tot risico's bij ZBO. De onvoorspelbaarheid en de onzekerheid dat een risico met zich meebrengt hoeft dus niet altijd door een van de benoemde vijf factoren te zijn.

In de inleiding staat beschreven dat disruptieve technologie een voorbeeld van een opkomende factor dat niet in wetenschappelijke literatuur behandeld wordt. Wat is de betekenis van een rijbewijs voor een ZBO die rijbewijzen afgeeft als er zelfrijdende auto's zijn? Wat betekent digitalisering voor werkproces van een UWV?

Welke informatie kan worden gekoppeld? Zijn daar investeringen voor nodig – en wat betekent dit voor kostprijs? Hoe lang mag de aanvraag van een paspoort nog duren nu burgers steeds meer gewend raken aan het “voor 23.59 uur besteld, morgen in huis” principe? En wat betekent dit voor de kwaliteit/veiligheid? Wat te doen met een publieke omroep als mensen tot een bepaalde leeftijd Netflix of online programma's terugkijken? Door de opkomst van technologie zijn ZBO's er gebaat bij om mee te innoveren voordat de technologie een risico vormt voor het bestaansrecht en het primair proces van een ZBO (KPMG, 2019).

3.3 Typologieën van risico's

Kaplan & Mikes (2012) onderscheiden drie typen risico's: voorkombare risico's, strategische risico's en externe risico's. Een overzicht van de risico's is in Tabel 3 weergegeven en wordt daarna in subparagrafen tekstueel toegelicht.

Tabel 3 Typologieën van risico's (Kaplan & Mikes, 2012)

Voorkombare risico's	Strategische risico's	Externe risico's
Interne risico's die geen strategische voordelen opleveren	Risico's die genomen worden voor hogere opbrengsten	Externe en oncontroleerbare risico's
Risicobeperkende doelstelling		
Vermijd of elimineer de schade van het risico	Beperk de kans op het risico en de schade	Verminder de impact als het risico zich voordoet

3.3.1

Voorkombare risico's

Voorkombare risico's zijn risico's die bewust genomen worden om de kosten van de risicobeheersing te beperken. Maatregelen kosten geld of beperken de beoogde baten. Het gaat in dit geval om een doelmatigheidsvraagstuk als een risico zich voordoet (Kaplan & Mikes, 2012).

De beheersmaatregelen bij het optreden van de ongewenste gebeurtenissen kunnen tegen elkaar afgewogen worden met een kosten-baten analyse. Flexibiliteit is vereist als het risico raakt aan het functioneren van de ambtelijke organisatie. De vraag is wat kan worden gestandaardiseerd en waar moet continu kunnen worden bijgestuurd als het risico zich voordoet. Een risicoanalyse geeft inzicht in mogelijke gebeurtenissen als het kanspercentage van een risico klein is en de maatregelen te 'duur' zijn.

Een voorbeeld van een voorkombare risico is dat de administratie van het UWV geautomatiseerd wordt. Door de technologische ontwikkeling is het handmatig draaiende houden van administraties overbodig en duur. Om te voorkomen dat de kosten voor het draaiende houden van de administratie er toe gaat leiden dat de taak wordt ingetrokken door de minister kunnen gepaste maatregelen zoals het automatiseren genomen worden. Met deze maatregelen wordt een risico dat in de toekomst voorzien wordt ingedamd.

3.3.2 *Strategische risico's*

Strategische risico's zijn risico's die voortkomen uit de externe risico's én uit de eigen strategische keuzes van de organisatie om wel of niet te handelen om de gestelde organisatiedoelen te kunnen realiseren. Op basis van een onderbouwde inschatting van de 'kans van optreden' en van de te verwachte gevolg(en) indien het risico zich daadwerkelijk voordoet, wordt besloten of en welke maatregelen aanvullend getroffen worden (Kaplan & Mikes, 2012).

De maatregelen kunnen zich richten op het verlagen van de kans van optreden en op het verlagen van het gevolg. Een geaccepteerd risico (op basis van een voldoende onderbouwde kans inschatting) betekent dat een bedreiging werkelijkheid kan worden. Op het moment dat een risico zich daadwerkelijk voordoet zal worden teruggekeken. Indien ook achteraf blijkt dat de kans van optreden en het verwachte gevolg voldoende juist waren ingeschat, zal het 'verlies' als 'ondernemingsrisico' genomen worden. Kansen en risico's zijn immers twee kanten van dezelfde medaille. Natuurlijk moet er wel van risico's worden 'geleerd'. Soms blijken op theorieën en eerdere praktijk gebaseerde verbanden niet (meer) juist. Ook daar ligt een mogelijke oorzaak van onvoorspelbaarheid; in het verleden dacht men correct te handelen gebaseerd op algemeen geaccepteerde theorieën die inmiddels anders uitpakken. Hier ligt een relatie met het vraagstuk van de doeltreffendheid van het beleid.

Een strategisch risico kan zijn dat de Kamer van Koophandel besluit bepaalde informatie uit openbare registers af te schermen om privacy claims van ondernemers te voorkomen. Daarnaast kan de Kamer van Koophandel eisen om een motivering waarom een willekeurig persoon of organisatie een uittreksel van een ondernemer nodig heeft. Het is de taak van de Kamer van Koophandel om de informatie over ondernemers te registreren en uittreksel af te geven. Om te voorkomen dat een boze klant verhaal komt halen op het woonadres van een ondernemer kan de Kamer van Koophandel strategisch keuzes maken om het bestaande werk blijven uit te voeren maar, risico's dat het met zich meebrengt te voorkomen.

3.3.3 *Externe risico's*

Externe risico's zijn risico's waarvan de oorzaak buiten de invloedssfeer van het bestuur en de organisatie liggen. De omgeving is uitermate complex. Externe risico's zijn bovendien nauwelijks voorspelbaar. De eerste signalen ervan worden vaak over het hoofd gezien. Juist daarom moet in continuïteit worden gekeken naar nieuwe signalen en de mogelijke oorzaken daarvan, zodat de doelen en strategie tijdig kunnen worden bijgesteld. Hier ligt een relatie met het vraagstuk van de doelgerichtheid (Kaplan & Mikes, 2012).

Externe risico's zijn inherent aan het bestaansrecht om maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen. De externe omgeving is te complex om in modellen te vangen. Gerealiseerd dient te worden dat de gebeurtenissen die kunnen optreden een basis zijn om te bepalen welke ontwikkelingen belangrijk zijn om te volgen en welke beleidsinstrumenten voldoende flexibel ingericht dienen te worden. Flexibiliteit is nodig om effectief te kunnen reageren zodra een mogelijke gebeurtenis zich daadwerkelijk voordoet. Zo geeft het de mogelijkheid concreet te bepalen welke acties nodig zijn in het kader van 'externe risicobeheersing'.

Een voorbeeld van een externe risico zijn maatschappelijke ontwikkelingen die effect hebben op de Politieacademie. De Politieacademie leert bijvoorbeeld een techniek

aan waarbij een verdachte klem wordt gezet. Het niet of verkeerd toepassen van de aanhoudingstechniek kan schadelijk zijn voor de verdachte en het imago van de Politie en de Politieacademie. Een filmopname van een aanhouding waarbij een techniek dat toegepast wordt fout gaat is een externe risico dat voor veel schade aan het imago van de Politieacademie kan zorgen. Dit risico kan voorkomen worden door bijvoorbeeld regelmatig een opfriscursus te geven aan politieagenten en de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot aanhoudingstechnieken proactief te delen met de agenten in het veld.

3.3.4 *Nadere onderscheidingen*

De drie algemene risico's die hierboven zijn gegeven zijn nog vrij algemeen. Op grond van de literatuur zijn binnen die hoofdcategorieën nog meer specifieke typen risico's benoemd.

Allerlei risico's kunnen op het pad van een ZBO komen die de realisatie van de doelstelling in de weg staan. Risico's komen voor op verschillende plaatsten en kunnen uiteenlopend van aard zijn. Zo zijn er omgevingsrisico's, beleidsrisico's, financiële risico's, personele risico's en andere.

Een natuurramp kan bijvoorbeeld een omgevingsrisico zijn dat in de weg staat om de doelstellingen van een ZBO te halen. Het is de vraag in hoeverre een ZBO zo een risico met maatregelen kan afdekken. Een uitvoeringsorganisatie kan immers onmogelijk (zelf) maatregelen nemen om een dijkdoorbraak of een aardbeving te voorkomen. Maar er zijn risico's waartegen het management zich op zekere hoogte wel kan wapenen. Dit zijn risico's die ZBO's zelf liggen, zoals het in verkeerde handen komen van vertrouwelijke informatie (veiligheidsrisico). Hiertegen kan een organisatie bijvoorbeeld streng informatiebeveiligingsbeleid voeren (Goorkate & Vos, 2016).

Een reeks met risicocategorieën bij publieke organisaties is te vinden in Tabel 4.

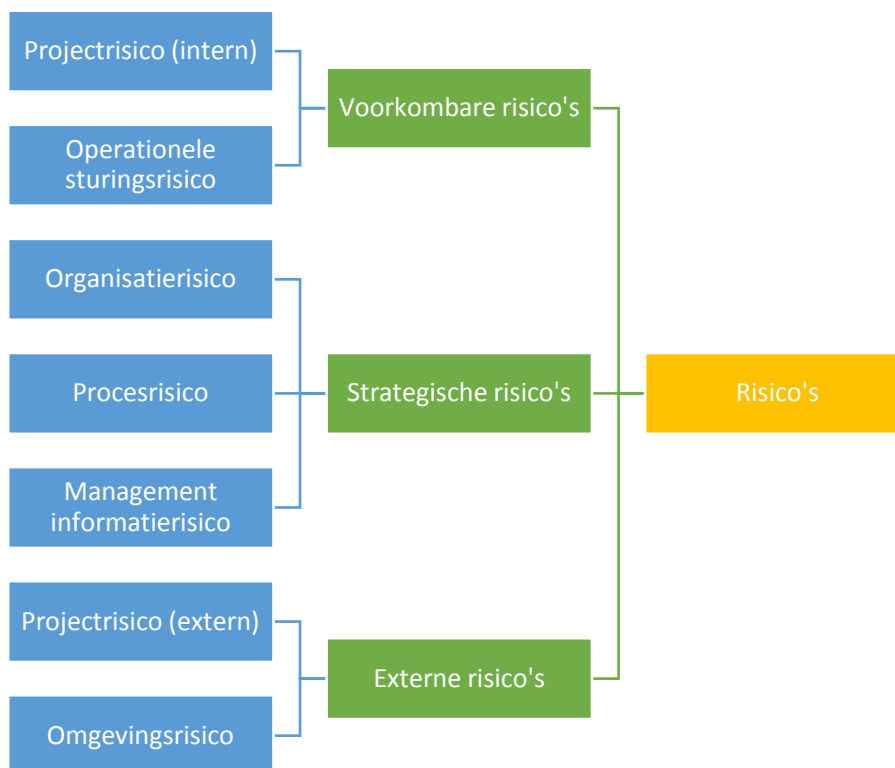
Tabel 4 Risicocategorieën bij publieke organisaties (Goorkate & Vos, 2016)

Risicocategorie	Toelichting
Omgevingsrisico	Risico's die ontstaan door externe ontwikkelingen (politiek, maatschappelijk en natuur).
Organisatierisico	Risico's die ontstaan als de organisatiedoelstellingen niet worden gerealiseerd door een incurant bedrijfsmodel of een slechte organisatie inrichting.
Procesrisico	Risico's die ontstaan als de procesdoelstellingen worden bedreigd.
Projectrisico	Risico's die – intern of extern – ontstaan bij het uitvoeren van projecten.
Operationele sturingsrisico	Risico's die ontstaan bij het ontbreken van betrouwbare, tijdige en relevante informatie om de operationele processen en projecten aan te sturen.
Managementinformatie risico	Risico's die ontstaan als betrouwbare en relevante informatie rondom de bedrijfsvoering niet tijdig beschikbaar is.

3.4

Conceptueel model

De theorieën over typologieën van risico's zijn samengevoegd in een conceptueel model. Kaplan & Mikes (2012) hebben drie typologieën van risico's onderscheiden; voorkombare, strategische en externe. De typologieën van risico's zijn verder uitgewerkt met risicocategorieën die zich kunnen voordoen bij de Rijksoverheid. Het conceptueel model dat gebruikt wordt tijdens het onderzoek is te vinden in Figuur 4.



Figuur 4 Conceptueel model

De scheiding tussen voorkombare, strategische en externe risico's lijkt op een meetlat voor de intensiteit van de hulp van het moederdepartement bij de risico's. Veronderstelt kan worden dat ZBO's de voorkombare risico's in beginsel zelf moeten oplossen, strategische risico's bij uitstek voor bespreking in de driehoek zijn en externe risico's ook voor de driehoek zijn, maar met een leidende rol voor het moederdepartement. Het conceptueel model wordt in het vervolg gebruikt om de risico's uit de dataverzameling te categoriseren. Uiteindelijk kan er na de dataverzameling uitspraken over de rolverdelingen in de drie hoofdcategorieën van risico's (voorkombare, strategische en externe) gedaan worden.

In dit hoofdstuk zijn de verschillende definities van risico's in de wetenschappelijke literatuur uiteengezet. Alle definities hebben met elkaar gemeen wat ook in het onderzoek gebruikt wordt: een risico brengt mogelijk negatieve gevolgen met zich mee in de toekomst. Vervolgens zijn een aantal risico factoren benoemd en drie typologieën van risico's. De drie typologieën: voorkombare, strategische en externe risico worden in het onderzoek gebruikt in het conceptueel model in combinatie met een aantal specifieke nadere onderscheidingen van de risico's. Het volgende hoofdstuk gaat verder met de gebruikte methode van onderzoek.

4 Methodologisch kader

Het onderzoek wordt volgens een kwalitatieve methode uitgevoerd. Eerst volgt de casusselectie. Vervolgens worden de twee gebruikte onderzoeksmethoden, documentenanalyse en interviews, toegelicht. Aan het eind van het hoofdstuk staat een methodematrix en de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

4.1 Casusselectie

In deze paragraaf staat hoe de ZBO's geselecteerd zijn voor het onderzoek. Een afwegingskader met vier stappen heeft ertoe geleid dat twaalf ZBO's geselecteerd zijn voor het onderzoek. Het eerste criterium is dat de ZBO's een publiekrechtelijke rechtsvorm dienen te hebben. Publiekrechtelijke ZBO's zijn volgens het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht verplicht om strategische risico's in kaart te brengen. Risicomanagement is immers een issue waar publiekrechtelijke ZBO's met het moederdepartement over praten en zal de gewenste resultaten voor het onderzoek opleveren.

Het ministerie van Algemene Zaken (AZ), het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het ministerie van Defensie (DEF) hebben geen (publiekrechtelijke) ZBO's en worden niet meegenomen in de verdere selectie. Een kanttekening is dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) volgens het ZBO-register vijf publiekrechtelijke ZBO's heeft maar het in de praktijk drie blijken te zijn. De Nederlandse Loodsencorporatie en de Regionale Loodsencorporaties sturen op het uitvoeren van beleid, het faciliteren en beloodsen van schepen en krijgen daarvoor geen geld. De verzelfstandigde organisatie bestaat uit afgevaardigden uit de regio's; zij hebben een heel andere taak en hoeven mede daarom geen verantwoording af te leggen.

De overgebleven publiekrechtelijke ZBO's zijn vervolgens in een Excel bestand per ministerie aangegeven. De beleidsterreinen waar de Rijksoverheid op stuurt, zijn vervolgens getoetst aan de overgebleven ministeries. Op de website van de Rijksoverheid zijn twaalf beleidsterreinen opgesomd; Belasting, uitkeringen en toeslagen, Bouwen en wonen, Economie, Familie, zorg en gezondheid, Internationale samenwerking, Klimaat, milieu en natuur, Migratie en reizen, Onderwijs, Overheid en democratie, Recht, veiligheid en defensie, Verkeer en vervoer en Werkzijn. De definitie van de beleidsterreinen zoals deze geïnterpreteerd zijn, staan in Tabel 5. Het aantal beleidsterreinen waar ministeries op sturen staan in Tabel 6. De keuze om ministeries met publiekrechtelijke ZBO's te filteren op beleidsterreinen heeft ermee te maken dat ministeries die actief zijn op veel beleidsterreinen meer en bredere kennis in huis dienen te hebben. Het tweede criterium is om publiekrechtelijke ZBO's te selecteren van ministeries die actief zijn op veel beleidsterreinen, omdat de kans op informatieasymmetrie tussen ZBO's en de ministeries groter is. Risico's of andere informatie zou mogelijke door het ZBO niet gedeeld worden, omdat het moederdepartement druk is met andere taken. Het ministerie van financiën (FIN), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vallen na het selectiecriterium af, omdat zij op minder dan zes beleidsterreinen sturen.

Tabel 5 Definities beleidsterreinen Rijksoverheid

Thema's	Definitie
Belasting, uitkeringen en toeslagen	Onderwerpen die te maken hebben met het betalen van belastingen, het uitkeren van vergoedingen en het innen van toeslagen
Bouwen en wonen	Alle onderwerpen met een relevantie tot het bouwen en wonen in Nederland
Economie	Onderwerpen die van belang zijn voor de economie
Familie, zorg en gezondheid	Onderwerpen die effect hebben op families, gezinnen, zorg en de gezondheid
Internationale samenwerking	Onderwerpen die van toepassing zijn op internationale samenwerking
Klimaat, milieu en natuur	Onderwerpen die relevant zijn voor het (Nederlands) klimaat, milieu en natuur
Migratie en reizen	Onderwerpen die te maken hebben met (re)migratie en reizen van en naar het buitenland
Onderwijs	Alle onderwerpen die relevant zijn voor het onderwijs
Overheid en democratie	Onderwerpen die raakvlakken hebben met de overheid en de democratie in de Nederlandse samenleving
Recht, veiligheid en defensie	Onderwerpen die raakvlak hebben op het terrein van recht, veiligheid en defensie
Verkeer en vervoer	Onderwerpen die te maken hebben met lucht-, water- en wegverkeer en het (beroeps)vervoer
Werk	Onderwerpen die te maken hebben met werk en werkgelegenheid

Op basis van de overgebleven ministeries en ZBO's is een selectie gemaakt uit twee ministeries met minder dan vijf publiekrechtelijke ZBO's en twee ministeries met meer dan vijf publiekrechtelijke ZBO's. De keuze voor deze selectie heeft te maken met de mogelijke relaties die er zijn tussen de ZBO's en de moederdepartementen. Vooraf kan gedacht worden dat de ministeries met minder dan vijf publiekrechtelijke ZBO's veel intensiever contact hebben met elkaar dan de ministeries met meer dan vijf publiekrechtelijke ZBO's. De relaties tussen de ministeries en de ZBO's kunnen door deze selectie met elkaar vergeleken worden om verschillen aan te kunnen tonen. Bij de ministeries met minder dan vijf publiekrechtelijke ZBO's is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (maar ook I&W) geselecteerd, omdat BZK naast moederdepartement van een publiekrechtelijke ZBO ook de kadersteller van de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen is. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) blijven over als ministerie met meer dan vijf publiekrechtelijke ZBO's.

De laatste stap is het selecteren van twaalf verschillende ZBO's. Vier ZBO's zijn geselecteerd om te onderzoeken bij de ministeries met minder dan vijf publiekrechtelijke ZBO's (BZK en I&W), tevens zijn de geselecteerde ZBO's alle publiekrechtelijke ZBO's van BZK en I&W. Bij de ministeries met meer dan vijf publiekrechtelijke ZBO's (OCW en VWS) zijn vier verschillende ZBO's per ministerie geselecteerd met een steekproef om te onderzoeken, er is geen criterium of iets dergelijks gebruikt.

Een ondergrens om minimaal acht publiekrechtelijke ZBO's te interviewen is vereist om betrouwbare onderzoeksresultaten te verkrijgen en valide conclusies te trekken. Als vier publiekrechtelijke ZBO's niet kunnen of willen meewerken aan het onderzoek is er genoeg speling. Daarnaast wordt minimaal een eigenaarsondersteuner per geselecteerde ministerie geïnterviewd. De volgende publiekrechtelijke ZBO's zijn uit de steekproef gekomen: het CAK, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het College voor Toetsen en Examens (CvTE), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (Kadaster), het Koninklijke Bibliotheek (KB), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), de RDW en het Zorginstituut Nederland (ZIN). De geselecteerde publiekrechtelijke ZBO's staan ook met basisgegevens in Tabel 7.

De keuze voor het selecteren op basis van de beleidsterreinen waarop de ministeries sturen hebben niets te maken met het werk dat de individuele ZBO's uitvoeren. Verondersteld kan worden dat er mogelijk meer sprake is van informatieasymmetrie bij ministeries die sturen op meerdere beleidsterreinen. De principaal (het ministerie) dient van veel informatie over de beleidsterreinen op de hoogte te zijn, waardoor verschillen in de informatie-uitwisseling tussen ministeries en ZBO's kunnen bestaan.

Tabel 6 Beleidsterreinen ministeries

	Ministeries	AZ	BZK	BZ	DEF	EZK	FIN	I&W	JenV	LNV	OCW	SZW	VWS
	Aantal publiekrechtelijke Kaderwet ZBO's	0	1	0	0	3	2	3*	7	2	7	2	7
	<i>Belasting, uitkeringen en toeslagen</i>		x			x					x		
	<i>Bouwen en wonen</i>		x			x		x					
	<i>Economie</i>					x	x	x		x	x	x	x
	<i>Familie, zorg en gezondheid</i>							x	x	x	x	x	x
	<i>Internationale samenwerking</i>		x								x		x
	<i>Klimaat, milieu en natuur</i>		x			x	x	x		x			x
	<i>Migratie en reizen</i>		x			x		x	x			x	
	<i>Onderwijs</i>							x			x		x
	<i>Overheid en democratie</i>		x						x		x	x	x
	<i>Recht, veiligheid en defensie</i>		x			x		x	x		x	x	x
	<i>Verkeer en vervoer</i>					x		x	x				
	<i>Werk</i>		x					x			x	x	x
Beleidssterreinen	Totaal beleidsterreinen		8			8	2	9	5	3	8	7	7

Tabel 7 ZBO's uit de steekproef

Ministerie ZBO	Rechtsvorm	Omzet 2017	Opmerkingen
VWS	CAK		90 Omzet 2016, cijfers 2017 ontbreekt
IenW	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	148	
VWS	Centrum Indicatiestelling Zorg	62	
OCW	College voor Toetsen en Examens	17	
OCW	Commissariaat voor de Media	1	
BZK	Dienst voor het kadaster en de openbare registers	266	
OCW	Koninklijke Bibliotheek	92	
OCW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	90	
IenW	Luchtverkeersleiding Nederland	0	Rijksbijdrage onbekend
VWS	Nederlandse Zorgautoriteit	56	
IenW	RDW	148	
VWS	Zorginstituut Nederland	47	

4.2 Documentenanalyse

De methode documentenanalyse wordt toegepast om inzicht te krijgen over informatie die ZBO's en moederdepartementen met elkaar uitwisselen, de risico's die de ZBO's verwachten en om een beeld te krijgen van de manier waarop risico's gerapporteerd worden. De documentenanalyse wordt gebruikt voor een deel van het antwoord op de eerste drie deelvragen. Verwacht wordt dat uit de interviews een duidelijk en specifiek antwoord op de eerste drie deelvragen komt, omdat het interview een persoonlijk gesprek is, waarin bepaalde/gevoelige informatie gedeeld wordt, wat niet in een openbaar stuk staat die iedereen kan raadplegen.

Uit de documentenanalyse wordt specifiek informatie verzameld over de context van het ZBO en de relatie met het moederdepartement, de informatie-uitwisseling dat plaatsvindt en de risico's die verwacht en gerapporteerd worden. In de inleiding is aangegeven dat het onderzoek afgebakend is tot publiekrechtelijke ZBO's die onder het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht vallen. Van de twaalf geselecteerde publiekrechtelijke Normenkader Financieel Beheer en Toezicht ZBO's worden openbare documenten voor het meest recent gepubliceerde jaar geanalyseerd (2017 of 2018); om specifiek te zijn, de jaarverslagen en jaarrekeningen.

Elke vijf jaar is een ZBO verplicht om een evaluatie uit te voeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid. De ZBO's kunnen zelf kiezen of zij de evaluatie zelf uitvoeren of uitbesteden aan een extern onderzoeksbureau. Het uitvoeren van een evaluatie is vaak een tijdrovende klus. In de praktijk komt het meestal voor dat een extern onderzoeksbureau zoals een accounts- en adviesorganisatie de ZBO-evaluatie uitvoert. Omdat niet alle ZBO's zelf de evaluatie uitvoeren, worden de evaluaties niet meegenomen in de documentenanalyse. De ZBO-evaluatie kan wel gebruikt worden als context voor de interviews.

Tenslotte wordt het departementaal jaarverslag van de BZK, I&W, OCW en VWS geanalyseerd om aanvullende informatie over de informatie-uitwisseling, risico verwachting en risicorapportage van publiekrechtelijke ZBO's te vinden. De informatie waarnaar opzoek is, hoeft niet altijd beschreven te staan in de documenten. Een overzicht van de geanalyseerde documenten staat in Bijlage 2: Geanalyseerde documenten.

4.3 Interviews

Twaalf publiekrechtelijke ZBO's zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Het is de bedoeling dat tijdens het onderzoek minimaal acht semigestructureerde interviews met ZBO's worden afgenomen en minimaal vier met afgevaardigden van de eigenaar van de moederdepartementen.

Als eerst, worden de interviews afgenomen bij eigenaar op het moederdepartement. De eigenaar is verantwoordelijk voor toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en de algemene gang van zaken bij het ZBO. Verder zorgt de eigenaar voor een goed systeem om toezicht te houden op de budgettaire kaders, de continuïteit van het ZBO en de kwaliteit van de beleidsuitvoering. De eigenaar zal dus ook op de hoogte zijn van risico's bij het ZBO of mogelijke risico's bij het ZBO. Formeel is de Secretaris-generaal (SG) van het moederdepartement de eigenaar, omdat in de praktijk het niet handig is om de SG toezicht te laten houden op alle ZBO's vandaar dat de taak wordt uitbesteed aan eigenaarsondersteuners. Namens de eigenaar worden eigenaarsondersteuners van de moederdepartementen geïnterviewd.

Nadat de eigenaarsondersteuners geïnterviewd zijn, is het de beurt aan minimaal acht publiekrechtelijke ZBO's. Interviews bij de ZBO's worden afgenomen bij medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering, het contact met het moederdepartement en de informatie-uitwisseling. De medewerkers die het contact onderhouden met het moederdepartement en informatie-uitwisselen, zijn voornamelijk directiesecretarissen/organisatiesecretarissen. De directiesecretarissen/organisatiesecretarissen zijn op de hoogte van de gang van zaken bij het ZBO, (mogelijke) risico's en de informatie die uitgewisseld wordt met het moederdepartement. Incidenteel kan het geval zijn dat een risicomanager van een ZBO aanschuift tijdens het interview om meer details over de risico's en het risicomanagement te verstrekken.

Voorafgaand aan de interviews wordt een topiclijst opgesteld met onderwerpen die besproken worden tijdens het interview. Vaste interviewvragen zijn er niet, maar wel vaste onderwerpen. De onderwerpen die tijdens het interview besproken worden gaan algemeen over de ZBO-relatie en zijn gerelateerd aan de deelvragen. De interviews gaan daarom ook over de informatie-uitwisseling, verwachte risico's door het ZBO, rapportage van risico's, dilemma's in het uitwisselen van risico's, de risico's die moederdepartementen verwachten bij de ZBO's en het anticiperen van moederdepartementen bij risico's.

De methode interviewen wordt toegepast om informatie te verzamelen voor de beantwoording van alle deelvragen. De resultaten worden gecodeerd en gebruikt als complement op de documentenanalyse. De codeboom staat in Bijlage 4: Codeboom. De gebruikte topiclijst van de semigestructureerde interviews staat in Bijlage 3: Topiclijst.

4.4

Methode matrix

In Tabel 8 staat de methode matrix. De methode matrix maakt inzichtelijk met welke onderzoeksmethode de deelvragen beantwoord worden. Voor de beantwoording van de eerste drie deelvragen wordt gebruik gemaakt van zowel de methode documentenanalyse als interviews. Het doel van de documentenanalyse is om te controleren of de uitkomsten van de interviews afwijken. Indien een verschil opgemerkt wordt, zal het vermeld worden in het resultaten hoofdstuk.

Tabel 8 Methode matrix

Deelvraag		Documentenanalyse	Interviews
1.	Welke informatie wisselen ZBO's en moederdepartementen met elkaar uit?	X	X
2.	Welke risico's verwachten ZBO's	X	X
3.	Hoe rapporteren ZBO's risico's?	X	X
4.	Welke dilemma's zijn er in de uitwisseling van risico's?		X
5.	Welke risico's verwachten moederdepartementen bij ZBO's?		X
6.	Hoe anticiperen moederdepartementen op risico's bij ZBO's?		X

4.5 **Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald op basis van nauwkeurige en consistente metingen van de variabelen (Van Thiel S. , 2010). Door vooraf een topiclijst op te stellen met onderwerpen, waarover gesproken gaat worden tijdens de interviews, wordt de nauwkeurigheid van het onderzoek gewaarborgd. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen, dat wil zeggen dat er geen vaste vragen zijn maar onderwerpen zijn waarover gesproken wordt. De onderwerpen zijn om de betrouwbaarheid te vergroten tijdens alle interviews hetzelfde gebleven. Per interview is vooraf het jaarverslag en andere openbare verantwoordingsdocumenten doorgenomen met informatie over risico's bij de ZBO's. Op basis van de documentenanalyse zijn specifieke vragen geformuleerd gericht aan een ministerie en/of ZBO. De specifieke vragen aan ZBO's verschillen per interview, maar worden gesteld om verduidelijking en egalisatie in de onderzoeksresultaten te krijgen. De interviews zijn daarnaast opgenomen en uitgewerkt om de verkregen data op de juiste manier en zorgvuldig te kunnen verwerken.

4.6 **Validiteit**

De validiteit van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin onderzocht is wat de onderzoeker wil weten (Van Thiel S. , 2010). De validiteit van een onderzoek bestaat uit twee onderdelen; de interne- en externe validiteit. De interne validiteit is de geldigheid van het onderzoek. Het onderzoek is een casestudy, waarbij de rol van risico's in de verantwoording van ZBO's naar de moederdepartementen onderzocht is. De interne validiteit is sterk gewaarborgd omdat vier ministeries en acht ZBO's onderzocht zijn die met elkaar verbonden zijn. De resultaten uit de interviews geven door de casestudy een betrouwbaar beeld over de ZBO's en de moederdepartementen.

Het onderzoek wordt vanuit een positie binnen het ministerie van Financiën uitgevoerd. De externe validiteit, de herhaalbaarheid van het onderzoek, is mede door de positie van de onderzoeker lastig voor een buitenstaander. Het ministerie van Financiën heeft directe contacten met andere ministeries bij de directie Financieel Economische Zaken en/of Eigenaarsadvisering. Daarnaast is het ministerie van Financiën samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties systeemverantwoordelijke voor ZBO's, waardoor zij een belangrijke rol hebben in de "werkgroep" Contactpersonenoverleg Verzelfstandiging en Toezicht (CVT). Medewerkers van alle ministeries die te maken hebben met de Eigenaarsadvisering en ZBO's nemen deel aan het CVT. Via het CVT-overleg kunnen specifieke contactpersonen bij de ministeries en ZBO's benaderd worden. De mogelijkheid om de werkgroep of de contactpersonen te benaderen zijn als externe onderzoeker aanzienlijk klein. Het bestaan van het CVT bij de Rijksoverheid is ook niet te vinden op Google of in de literatuur. Om dezelfde resultaten te verkrijgen bij een herhaling van het onderzoek dient de onderzoeker dezelfde positie of contacten bij het ministerie van Financiën te hebben.

De positie bij FIN heeft een dubbelzinnig effect op de onderzoeksmethode, zowel positief als negatief. Aan de ene kant helpt de positie binnen het ministerie van Financiën bij om kwalitatief het gesprek met de ZBO's en de ministeries aan te gaan. De ZBO's en ministeries staan daarnaast ook open om het gesprek met de onderzoeker van FIN aan te gaan omdat risicomanagement een belangrijk en opkomend onderwerp is voor ZBO's. De keerzijde van de medaille is dat de onderzoeker van FIN vandaan komt en het onderzoek in de toekomst gebruikt wordt om nieuw beleid over risicomanagement bij ZBO's op te stellen. De moederdepartementen zullen het mogelijk nieuw beleid over risicomanagement niet erg vinden, maar de ZBO's potentieel wel. Mogelijkerwijs vertellen de ZBO's niet alle risico's tijdens het onderzoek. De zwakte van de kwalitatieve onderzoeksmethode is dat slechts een aantal publiekrechtelijke ZBO's onderzocht worden. Terwijl bijna alle

publiekrechtelijke ZBO's met een kwantitatieve onderzoeksmethode onderzocht kunnen worden.

Twaalf publiekrechtelijke ZBO's van BZK, I&W, OCW en VWS zijn geselecteerd voor het onderzoek. Negen van de twaalf ZBO's werken mee aan het onderzoek. De negen ZBO's zijn kwalitatief onderzocht door middel van een documentenanalyse (jaarverslagen, jaarrekening en het departementaal jaarverslag van het moederdepartement) en een interview. Voorafgaand de interviews is met de documentenanalyse informatie opgezocht over de informatie-uitwisseling, verwachte risico's bij ZBO's en de risicorapportage. Tijdens de interviews worden naast dezelfde vragen in de documentanalyse ook gevraagd naar dilemma's in de uitwisseling van risico's, risico's die de moederdepartementen bij de ZBO's verwachten en hoe de moederdepartementen ingrijpen bij risico's. Omdat er negen ZBO's deel hebben genomen aan het onderzoek, zijn de uitspraken betrouwbaar. De validiteit van de onderzoeksresultaten kunnen door de positie van de onderzoeker bij FIN resulteren in gecensureerde uitspraken over risico's door de respondenten van de ZBO's.

5 Resultaten: context ZBO-relatie en de informatie-uitwisseling

De resultaten van het onderzoek zijn verdeeld over twee hoofdstukken. Dit hoofdstuk gaat in op de algemene uitkomsten van het onderzoek. Het volgende hoofdstuk focust meer op het risicomanagement, de kern van het onderzoek. De resultaten zijn verkregen met een documentenanalyse en interviews met de moederdepartementen en de ZBO's. De interviews bestaan uit vijf gespreksthema's die gerelateerd zijn aan de deelvragen. De verwachting is dat er grote verschillen zijn tussen ministeries en ZBO's, omdat er geen Rijksbrede eisen zijn gesteld aan het risicomanagement. Een lijst met de respondenten waar de resultaten op gebaseerd zijn, staan in Bijlage 5: Geïnterviewde respondenten.

In dit hoofdstuk staan eerst de resultaten over de relatie en aansturing van de ZBO's en vervolgens de eerste deelvraag van het onderzoek: de informatie-uitwisseling tussen ZBO's en de moederdepartementen. De indeling van de volgende paragrafen is afhankelijk van de dataverzamelmethode (documentenanalyse en/of interviews) en eindigt met een analyse van de data. De relatie en aansturing van ZBO's zijn uitgewerkt met de uitkomsten van de interviews. Resultaten over de informatie-uitwisseling tussen ZBO's en de moederdepartementen zijn uitgewerkt op basis van de documentenanalyse en de interviews.

5.1 Relatie en aansturing

De zelfstandigheid van ZBO's zijn terug te vinden in de sturing door de ministeries. Ministeries hebben via instellingswetten, besluiten en regelingen taken uitbesteed aan verzelfstandigde organisaties zoals ZBO's, zodat het werk doelgericht en doeltreffender uitgevoerd wordt. De instellingswetten, besluiten of regelingen vermelden precies welke taken een ZBO dient uit te voeren en welke bevoegdheden de ZBO's hebben voor de taakuitvoering. De sturing van de ministeries is gebaseerd op het driehoeksturingsmodel. De taakuitvoering en verantwoording van de ZBO's gaan volgens de planning- & controlcyclus uit het driehoeksturingsmodel. De precieze relatie en aansturing staat in de volgende subparagrafen.

5.1.1 Respondenten van de ministeries

Uit de interviews met de departementale respondenten van de ministeries komt naar voren dat de ZBO-relaties zakelijk en formeel getypeerd worden. Het onderbrengen van een nieuwe taak gebeurt in overleg met het ZBO. De ZBO krijgt het verzoek om een uitvoeringstoets (UVT) uit te voeren waar, los van de financiën, onderzocht wordt of de taak in de toekomst ondergebracht kan worden bij het ZBO.

"Een zakelijke relatie, waarbij een uitvoeringstoets gedaan wordt als je een vraag neerlegt. Of het financieel kan daar let de eigenaar op." (R1)

Ondanks dat bij alle ministeries gesproken is met minimaal een medewerker van eigenaarsadvisering, en bij OCW ook met een medewerker van Financieel-Economische Zaken (FEZ), werd duidelijk dat de ZBO-relaties van OCW en VWS zich voornamelijk afspelen tijdens de formele overlegmomenten.

"De aansturing en organisatie is op dezelfde manier ingericht, waarbij we werken met een driehoeksmodel. Met eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Daar hebben we onze relatie op gebaseerd. We hebben daar een visiestuk overgemaakt met de werking en de taken. In de kern gaat het

over de bestuurlijke overleggen. Dat is zo ingericht dat we alles op de goede manier bespreken." (R1)

"Ik heb een keer per zoveel tijd overleg. Als daar iets uit komt wordt een overleg met directeur voorbereid en lever ik de financiële zaken." (R6)

De relatie tussen de ZBO's en de moederdepartementen I&W en BZK zijn volgens de departementale respondenten iets pro-actiever. De ministeries geven aan dat zij los van de formele planning- & controlcyclus te allen tijde meedenken met de ZBO's. De departementale respondent van I&W merkt bijvoorbeeld dat de ZBO's snel moeten reageren op technologische ontwikkelingen en mee moeten innoveren. Daarom faciliteert I&W, maar ook BZK, strategische dialogen met de ZBO's:

"Wij hebben een strategische dialoog ingesteld in de driehoek. Met de eigenaar, opdrachtgever/toezichthouder en het ZBO. Om te vragen: 'Welke stippen zie jij op de horizon? Hoe wil je dat gaan realiseren met elkaar? En hoe wil je dat gaan positioneren?'" (R2)

In de relatie is er veel respect voor de minister. De departementale respondenten gaven tijdens de interviews aan dat er veel transparantie in de relatie is. De gedachte achter de transparantie zit in de schade voor de minister als hij of zij niet op tijd op de hoogte is van ontwikkelingen bij het ZBO.

"Alles wordt besproken." (R4), zo geeft een departementale respondent aan.

"Wij willen altijd op de hoogte zijn van wat er speelt, voor het geval dat de minister zich moet verantwoorden voor iets wat een uitvoeringsorganisatie heeft gedaan." (R1)

5.1.2 Respondenten van de ZBO's

De respondenten van de ZBO's zijn te spreken over de gang van zaken in de aansturing en de relatie. Het positieve beeld dat de ministeries hebben over de zakelijke relatie wordt door sommige respondenten van ZBO's erkend.

"De relatie is heel goed, we kunnen heel open naar elkaar toe zijn. De relatie kenmerk ik als vrij open en formeel. Wat zij soms van ons vragen kan spanningen opleveren." (R13)

Een respondent van het CIZ heeft aangegeven zich sterk verbonden te voelen met het moederdepartement, omdat er één gezamenlijk doel bereikt moet worden.

"Constructieve en scherpe overleggen, met als ondertoon dat we gezamenlijk een doel moeten bereiken." (R14)

Het positieve beeld over de relatie wordt door andere respondenten van ZBO's weerlegd die aangeven dat er in de relatie hier en daar wat hobbels zijn waar hard aan gewerkt wordt.

"Het is nu wel effectief ingericht. Op onderdelen kan je wel wat scherper inrichten. Niet alle onderdelen zijn helder. In juli dienen wij pas de begroting in terwijl wij een halfjaar eerder al claims uitbetalen. Dus de helderheid naar elkaar en elkaar op de hoogte houden kan beter." (R14)

"Het is niet heel makkelijk maar de laatste tijd werken wij daar hard aan om beter aan te werken. Er is nog altijd veel uit te leggen en te doen. Het is nu erg goed" (R16)

De respondenten van de ZBO's die aangeven een professionele en goede relatie te hebben met het ministerie erkennen dat het in het verleden anders was en hard aan de relatie gewerkt is.

"We hebben er een tijd over gedaan, sinds 1996. In het begin hadden wij wat strubbelingen om elkaars rol ingevuld te krijgen. De Z van zelfstandig, hoe vul je dat nou in. En bij het ministerie was het de vraag hoe richten zij dat in. In de loop van de jaren is dat verder geprofessionaliseerd. De huidige relatie is professioneel en gaat uit van vertrouwen en het gaat er heel vriendelijk aan toe." (R11)

Uit de interviews met de respondenten van de ZBO's van VWS viel het op dat de sturing op formele momenten, waarbij een jaarplan gemaakt moet worden, niet ideaal zou zijn. De sturing wordt onduidelijk, omdat de eisen van VWS in de Kaderbrief niet SMART genoeg zijn en niet altijd van toepassing zijn voor alle VWS ZBO's.

"We ontvangen een Kaderbrief van VWS waarin zij vragen stel een jaarplan op met een aantal eisen. [...] De Kaderbrief is in mijn optiek niet SMART geformuleerd waardoor je niet duidelijk hebt wat nou gedaan moet worden. Er staan ook geen KPI's bij." (R15)

"De Kaderbrief is heel gechargeerd. Het is niet zo specifiek maar eerder een boodschappenlijst waar voldaan aan moet worden. Het is niet altijd heel helder." (R16)

De respondenten van ZBO's die OCW als moederdepartement hebben gaven aan dat zij met meerdere beleidsdirecties te maken hebben. Dat komt door de verschillende taken die de ZBO's dienen uit te voeren voor OCW. In de praktijk betekent het dat de ZBO's een eenzijdige verantwoordingslijn naar OCW hebben. Ondanks dat een ZBO voor meerdere beleidsdirecties van OCW opdrachten uitvoert, dient het ZBO slechts aan één directie verantwoording af te leggen voor alle opdrachten. Het is, echter, het geval dat er geen interne afstemming tussen de beleidsdirecties, waardoor het verantwoorden over het werk voor de ander betrokken directie als ongemakkelijk wordt ervaren.

"...[Wij] werken eraan om het beter te maken. Wat het lastig maakt is dat wij in deze samenstelling sinds begin dit jaar zo werken, terwijl wij al 200 jaar bestaan. Die groei of verdubbeling daar zitten wij met OCW nog niet op een lijn. Zij zijn ook gewend hoe wij toen waren. Wij leggen verantwoording af aan een directie [X], maar ze weten niet wat wij doen met en voor directie [Y]." (R19)

5.1.3 Analyse van de data

In paragraaf 2.3 zijn twee soorten verantwoordingsvormen uiteengezet; de klassieke principaal-agent verantwoording en het innovatieve driehoeksturingsmodel. Tijdens de interviews werd duidelijk dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever bij alle ministeries gescheiden zijn. Vroeger was er sprake van de klassieke principaal-agent verantwoording. De verschillende actoren

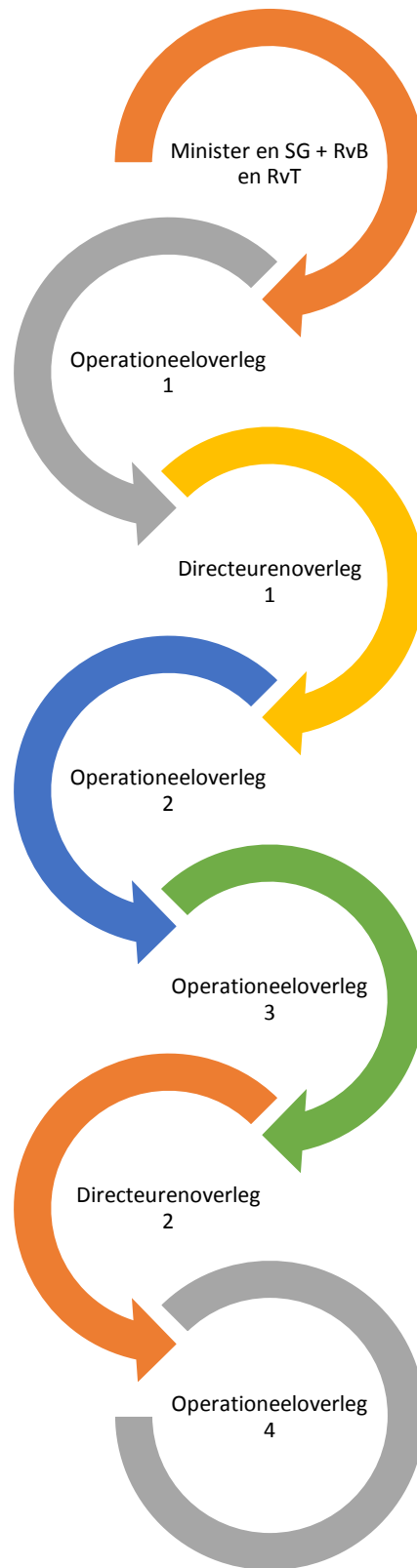
in het sturingsmodel hebben eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook (deel)belangen. Door de deelbelangen expliciet te maken is het makkelijker om het overkoepelende, gedeelde belang beter te zien en van daaruit te werken. Het invoeren van de driehoek is voor sommige ZBO's lastig geweest, omdat er nu contact is met verschillende directies binnen het moederdepartement en eventueel ook bij andere ministeries. De ene directie vervult de eigenaarstaak namens de SG en de andere(n) beleidsdirectie namens de DG('s) de opdrachtgever(s).

Over het algemeen zijn de ZBO's en ministeries al langer bezig om een goede en collegiale relatie op te bouwen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer), volgens de respondenten. De respondenten van ZBO's die langer bestaan, hebben aangegeven dat het in het begin wennen was en dat de relatie in de loop van de jaren gegroeid is naar een zakelijke relatie. Alle respondenten van de ZBO's geven aan dat er momenteel hard aan (verdere) professionalisering van de relatie gewerkt wordt.

Voor wat de sturing van de ZBO's betreft valt op dat de respondenten op de ministeries (eigenaarsadvisering) hun rol serieus nemen en ervoor proberen te zorgen dat de continuïteit van de ZBO's gewaarborgd blijft. De eigenaren gaan zelf niet over de opdrachtomschrijving voor de ZBO's, maar monitoren in de driehoek of de vooraf gestelde doelen uit het jaarplan behaald worden binnen het geraamde budget. In de praktijk heeft de eigenaar een faciliterende rol in de overlegcyclus. De specifieke invulling van de overleggen verschilt per ministerie en staat in regelingen zoals de toezichtvisie, de planning- & controlcyclus, de regeling beheer en bezoldigingskosten, de organisatiewet of het informatiestatuut. Uit de interviews met de respondenten valt te concluderen dat de hoofdingrediënten van de gesprekscycli van alle ZBO's en ministeries een bespreking van het jaarplan en de begroting, voortgangsgesprekken en de bespreking van het jaarverslag en de jaarrekening bevatten. De documenten worden met relevante personen van de ZBO's, eigenaarsadvisering en beleidsdirecties besproken (de driehoek).

Een voorbeeld van de gesprekscyclus tussen BZK en het Kadaster staat in Figuur 5 op de volgende pagina.

Het aantal voortgangsgesprekken met het ministerie kan per ZBO verschillen, afhankelijk van de situatie waarin het ZBO zich bevindt. De respondenten van BZK en I&W gaven tijdens de interviews aan dat zij in de relatie doorgaans regelmatig informeel contact met de ZBO's hebben.



Figuur 5 Overlegstructuur BZK en het Kadaster (volgorde kan in de praktijk afwijken)

5.2 Informatie-uitwisseling tussen ZBO en het moederdepartement

De informatie-uitwisseling tussen ZBO en het moederdepartement loopt gelijk met de planning- & controlcyclus volgens het driehoeksturingsmodel uit de vorige paragraaf. Welke informatie precies uitgewisseld wordt komt in deze paragraaf aan bod.

5.2.1 Documentenanalyse

Tijdens het onderzoek zijn openbare documenten opgezocht met informatie afkomstig van de ZBO's gericht aan de moederdepartementen. Gedurende de taakuitvoering van ZBO's wordt jaarlijks één openbaar document opgeleverd door de ZBO's gericht aan de moederdepartementen: het jaarverslag inclusief de jaarrekening. Andere documenten zoals het departementaal jaarverslag vermelden geen informatie over de ZBO's. De begroting van de ZBO's is alleen geïntegreerd in het departementale jaarverslag van het moederdepartement.

De documentenanalyse is in de periode tussen april en begin mei 2019 uitgevoerd. Omdat de documentenanalyse net voor Verantwoordingsdag (de derde woensdag van mei: 15 mei 2019) plaats heeft gevonden, waren van vijf ZBO's (het CIZ, het CvTE, het Kadaster, de KB en de RDW) de jaarverslagen van 2018 openbaar gemaakt en gepubliceerd. Van de LVNL is het jaarverslag van 2017 geanalyseerd. Het CAK had tijdens de documentenanalyse geen jaarverslag op de website. Via Google kon van het CAK alleen een jaarverslag van 2014 gevonden worden. Ongeveer een week voor het interview is het jaarverslag van 2017 gepubliceerd op de website, dit jaarverslag is ook geanalyseerd. Het meest recente en openbaar jaarverslag van de NZa tijdens de documentenanalyse is er een van 2016. ZIN heeft geen jaarverslagen op de website, maar verslagen over de uitvoeringstaken tot 2015 en de fondsen tot 2016 gepubliceerd. In de documenten van het ZIN staat weinig relevante informatie voor het onderzoek. Omdat het CBR, het CvdM en de KNAW om verschillende redenen niet deel hebben genomen aan het onderzoek, zijn de jaarverslagen wel geanalyseerd maar niet verder uitgewerkt in de rapportage.

Ondanks dat er geen wettelijk format voor ZBO jaarverslagen vastgesteld is, valt het tijdens de documentenanalyse op dat de ZBO's bijna allemaal dezelfde indeling voor het jaarverslag gebruiken. De informatie die ZBO's in jaarverslagen (in het openbaar) uitwisselen met het moederdepartement zijn de missie, visie en strategie van de organisatie, verantwoording van de beleidsuitvoering, een toelichting van de organisatie en bedrijfsvoering van het ZBO, een hoofdstuk over de toekomst of de continuïteit, een accountantsverklaring en de jaarrekening.

5.2.2 Respondenten van de ministeries

De informatie-uitwisseling tussen ZBO's en de moederdepartementen is gebaseerd op de wetgeving uit de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen. De informatie-uitwisseling begint met een Kaderbrief vanuit het ministerie en vervolgens maken de ZBO's de eisen en richtlijnen uit de Kaderbrief een jaarplan inclusief een begroting. Tussendoor worden kwartaalrapportages door de ZBO's opgeleverd en de cyclus eindigt met een jaarverslag en de jaarrekening van de ZBO's.

"In de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen is er een basis met documenten van jaarverslagen, evaluaties en voortgangsrapportage. We maken ook samenwerkingsafspraken in een statuut. Daar staat bijvoorbeeld in dat je elkaar niet moet verassen. Jaarlijks stellen wij een Kaderbrief waarin items staan die wij in een begroting willen zien staan. Ze mogen ook extra informatie toevoegen. Dat is geen probleem." (R1)

Los van de formele informatie-uitwisselingscyclus hebben de departementale respondenten van I&W ongeveer wekelijks contact met de ZBO's en wordt informatie over verschillende onderwerpen uitgewisseld en besproken.

"We hebben een vaste gesprekscyclus en daarnaast wekelijks contact. Het kan een benen-op-tafeloverleg zijn tot een formeel contact, waarbij iets specifiek gevraagd wordt." (R3)

Een departementale respondent BZK stelt dat hij samen met het ZBO een lijst met punten maakt, die tenminste en graag terug wil zien komen in het jaarverslag van het ZBO.

"Het is wel handig dat wij door de overleggen een format voor het jaarverslag hebben gemaakt. Er is een lijst met need-to-know en nice-to-know gemaakt die gebruikt zijn." (R4)

Het Kadaster stuurt elk kwartaal twee stukken naar BZK. Het eerste stuk is een kwartaalbrief aan de minister en de beleidsdirecties ontvangen een kwartaalrapportage met inhoudelijke cijfers.

"Elk kwartaal komt er een kwartaalbrief naar de minister met hoe het gaat en naar de opdrachtgever een kwartaalrapportage met specifiekere informatie over cijfers." (R4)

De jaarplannen, kwartaalrapportages, jaarverslagen en jaarrekeningen van ZBO's worden met verschillende personen van het ministerie besproken.

"De minister en SG praten met RvT en het bestuur. In de praktijk is het de SG. De directeuren praten met elkaar. Er is ook operationeel overleg en daar zit ik bij. De SG praat één keer per jaar met de RvT en twee keer met het bestuur. De directeuren overleggen ook twee keer per jaar en operationeel is er per kwartaal overleg. In het voorjaar is ook een strategische dialoog, dan wordt het jaarverslag besproken. Door het jaar heen praten wij over van alles en werken wij naar de bestuurlijke overleggen." (R4)

Een departementale respondent van OCW stelt dat de kwartaalrapportages niet gedeeld wordt met de eigenaar. De eigenaar ontvangt wel een stuk over de financiële voortgang. Onduidelijk is of deze werkwijze hetzelfde is bij de andere accounthouders van OCW. De afdeling FEZ van OCW maakt een totaaloverzicht van de financiële cijfers uit de kwartaalrapportages, zodat er een meerjarenoverzicht is wat gebruikt kan worden.

"De accountant toetst de verantwoording en wij bespreken het eventueel met andere subsidieverstrekkers. Wij zien en bespreken niet kwartaalrapportages. Wij zien alleen financiële cijfers en dat gaat naar de projectmedewerkers. Of het bij andere accounthouders zo gaat weet ik niet." (R6)

"FEZ maakt een totaaloverzicht van ZBO's. Om het totaal bij een te brengen en het meerjaren te hebben, zodat het centraal ingezien kan worden." (R7)

De ZBO's van VWS hoeven als het goed gaat minder verantwoording af te leggen. Het betekent niet dat zij gevrijwaard zijn om essentiële onderdelen uit de begrotingscyclus zoals het jaarplan en het jaarverslag over te slaan, het aantal voortgangsgesprekken neemt wel af. ZBO's waar het minder bij gaat dienen een verbeterplan op te stellen en VWS vaker op de hoogte te houden.

"Bij organisaties waar het prima gaat voeren wij drie gesprekken per jaar uit; terugblik, vooruitblik en jaarplan. Midden in het jaar hoe staat het ervoor. Als er iets aan de hand is worden er meerdere gesprekken gevoerd, een verbeterplan opgesteld en ga je het constant bespreken met elkaar en is het een stuk strakker." (R1)

Bij I&W gaven de departementale respondenten aan dat zij graag mee willen kijken op de werkvloer bij het ZBO om gevoel te krijgen voor het werk dat wordt uitgevoerd, maar ook om de situatie van bepaalde zaken beter te begrijpen.

"Dat wij ook daadwerkelijk op de vloer meekijken." (R2)

"Bij [ZBO] is het ook heel nuttig geweest om mee te maken hoe het daar op de werkvloer er aan toe gaat. Het is een investering" (R3)

5.2.3

Respondenten van de ZBO's

Zoals eerder aangegeven is de informatie-uitwisseling tussen ZBO en het ministerie volgens een vast patroon uit de planning- & controlcyclus van het driehoeksturingsmodel dat bij alle ZBO's hetzelfde is.

"Begin van het jaar bespreek je de begroting, midden een review en aan het eind het jaarverslag. En tussendoor regulier overleg." (R13)

Naast de vaste cyclus van informatie-uitwisseling kan gedurende het jaar ook een UVT gevraagd worden door het moederdepartement. Een UVT is een toets van een mogelijk nieuwe opdracht bij het ZBO. Tijdens de toets wordt niet alleen gekeken of het de nieuwe opdracht past binnen het ZBO maar wordt ook een technische en een risicoanalyse uitgevoerd.

"... en uitvoeringstoetsen. Bij een UVT's worden proces, systeem en wet technische analyse uitgevoerd inclusief een risicoanalyse. De diepgang en de frequentie hangt af van de aard van het risico. Het kwartaal gesprek kan een vervolggesprek uitlokken." (R14)

Naast formele (financiële) informatie-uitwisseling, wordt ook beleidsrijke informatie gedeeld met het moederdepartement, geeft een respondent van het ZIN aan.

"Daarnaast spreken de hoofden een productoverleg met VWS met daarin beleidsrijke informatie. Met kengetallen, duidingen en registraties, geen financiële informatie." (R16)

De respondenten van de RDW en LVNL hebben tijdens de interviews zelf aangegeven dat naast de formele informatie-uitwisseling er tussendoor veel contact met elkaar is en op verschillende momenten de nodige informatie wordt uitgewisseld.

"Ja de Kaderbrief en een kwartaalrapportage. We bespreken de Jaarbrief, houden Q overleggen, bespreken de meerjarenplannen, hebben begrotingsoverleg en praten over het business annual plan. Ieder jaar wordt een kalender daarvan gemaakt. Met een datum voor wanneer dat gedaan moet worden. Jaarlijks wordt ook een stakeholders consultation door I&W gehouden." (R12)

"We hebben een toezichtcyclus. Daar staat de relatie tussen I&W en RDW beschreven. In maart wordt het jaarverslag opgeleverd en in oktober de begroting en het meerjarenbeleidsplan. Tussendoor hebben wij heel veel overleg met elkaar. Zowel met beleidsmedewerkers, als projecten en directies. De formele verantwoording zit op die twee documenten." (R11)

Een respondent van LVNL heeft zelfs een informatiestatuut met een uitgebreide uitleg van de overlegstructuur met het moederdepartement gedurende het jaar en de documenten die daarvoor uitgewisseld worden.

"In het informatiestatuut staat de overlegstructuur en welke documenten naar wie moet worden uitgewisseld." (R12)

De overgang van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) naar BZK heeft volgens een respondent van het Kadaster voor weinig tot geen verschil geleid in de informatie-uitwisseling. De informatie-uitwisselingscyclus zoals het daarvoor was, is overgenomen door de nieuwe verantwoordelijke ministerie.

"De verplichting komt uit de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen. Een tweetal ministeriele regeling is door I&M ontwikkeld met betrekking tot uitwisseling. Het belangrijkste is ons meerjarenbeleidsplan. Daar kunnen tariefvoorstellen in staan die moeten worden goedgekeurd. Aan het einde van het jaar of het begin van het jaar een jaarrekening, die moet worden goedgekeurd door de minister. En een jaarverslag. In een Jaarbrief staan voorwaarden hoe het verslag eruit moet komen te zien. In de regelingen staan wanneer je goedkeuring aan de minister moet vragen, bijvoorbeeld bij grote transacties en het oprichten van deelnemingen dat overigens niet kan. Per kwartaal stellen wij een brief op, waarbij teruggekeken wordt op het kwartaal. Het werkaanbod en de stand van de financiën en diverse kerncijfers." (R9)

5.2.4 Analyse van de data

De informatie-uitwisseling tussen ZBO's en het moederdepartement loopt gelijk met de planning- & controlcyclus van het driehoeksturingsmodel. Het scheiden van de rollen in de driehoek zorgt ervoor dat er een duidelijke opdracht geformuleerd wordt, waarbij het ZBO de verantwoordelijkheid krijgt om bepaalde taken uit te voeren en de prestaties daarvan controleerbaar zijn. Binnen de driehoek is een overlegstructuur aangebracht waar genoeg informatie uitgewisseld wordt om transparantie te creëren. Eventuele doelstellingen die niet gehaald worden met het driehoeksturingsmodel snel gesignaleerd. Het driehoeksturingsmodel is zo ingericht dat voldaan wordt aan de eisen aan de dimensies van verantwoording van Koppell (2005). De informatie-uitwisseling begint met een Jaarbrief of Kaderbrief van het ministerie. In de Jaarbrief of Kaderbrief staan de eisen waar het jaarplan van een ZBO moet voldoen. Per ministeries worden er andere eisen aan het jaarplan gesteld. Vervolgens sturen de ZBO's de uitwerking van hun jaarplan naar de ministeries. In het jaarplan staat informatie over de taken die de ZBO's het komend jaar gaan

uitvoeren met daarbij een begroting. Nadat het jaarplan goedgekeurd is en het nieuwe jaar aangebroken is, wordt het plan uitgevoerd. Tijdens de uitvoering wordt het ministerie drie of vier keer op de hoogte gehouden van de uitvoering inclusief de stand van de begroting middels voortgang- of kwartaalrapportages. Na de uitvoering van het jaarplan stellen de ZBO's een jaarverslag inclusief een jaarrekening op met daarin een toelichting over de taken die zij hebben uitgevoerd, cijfers over het verwachte en het behaalde resultaat van de taakuitvoering en de financiën. De jaarverslagen zijn de enige openbare documenten met informatie van ZBO's gericht aan de moederdepartementen. Buiten de cyclus stellen de ZBO's vier- of vijfjaarlijks meerjarenbeleidsplannen op met daarin een schatting van de kosten die zij verwachten te maken. Vijfjaarlijks dient elke ZBO geëvalueerd te worden. De ZBO-evaluatie wordt meestal uitbesteed aan een externe partij, omdat het een intensief onderzoek is en het eigen personeel daar niet veel tijd voor heeft. Het beantwoorden van Kamervragen gericht aan het adres van een ZBO is ook een vorm van informatie-uitwisseling dat niet te vangen is in de cyclus.

In Figuur 6 staat visualisatie van de informatie-uitwisselingscyclus.



Figuur 6 Voorbeeld informatie-uitwisselingscyclus gedurende het begrotingsjaar (met uitzondering van meerjarenbeleidsplan, Kamervragen en vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie)

Het eerste deel van de resultaten heeft de context van de ZBO-relatie en de aansturing van ZBO's toegelicht. Op basis van het driehoeksturingsmodel wordt een opdracht tussen de opdrachtgever en het ZBO overeengekomen. De eigenaar bewaakt de balans in de driehoek, de opdrachtuitvoering en de continuïteit van het ZBO. Gedurende het jaar zijn er volgens de planning- & controlcyclus op verschillende niveaus overleg tussen ZBO en het moederdepartement. De planning- & controlcyclus schrijft daarnaast ook voor welke informatie ZBO's en moederdepartementen met elkaar gedurende het begrotingsjaar in de driehoek uitwisselen. Het tweede deel van het hoofdstuk zet uiteen welke informatie uitgewisseld wordt tussen ZBO en moederdepartement. De informatie-uitwisseling start met een Kaderbrief of Jaarbrief vanuit het moederdepartement, waarna het ZBO een jaarplan inclusief begroting opstelt. Gedurende het jaar volgen een kwartaalrapportages en als het jaar voorbij is komt het jaarverslag en de jaarrekening vanuit het ZBO. Het jaarverslag en de jaarrekening zijn de enige openbare stukken die geanalyseerd kunnen worden. Uit de analyse valt op te maken dat alle ZBO's gebruik maken van hetzelfde format voor het jaarverslag. Het volgende hoofdstuk focust meer op de kern van het onderzoek: de resultaten over de risico's van de ZBO's in de informatie-uitwisseling.

6 Resultaten: risico's in de informatie-uitwisseling

Het tweede deel van de resultaten focust op de kern van het onderzoek: risico's in de informatie-uitwisseling. De indeling van de paragrafen is gelijk aan het vorig hoofdstuk. De volgende paragraaf begint met een uitwerking van de resultaten uit de documentenanalyse over risico's die verwacht worden door de ZBO's en de risicorapportage door ZBO's. De paragraaf wordt aangevuld met de resultaten uit de interviews en eindigt met een analyse van de data. De paragrafen daarna over de dilemma's in het uitwisselen van risico's, risico's die de moederdepartementen bij de ZBO's verwachten en het anticiperen van de moederdepartementen zijn uitgewerkt met de resultaten uit de interviews. Zoals gebruikelijk worden de data aan het eind van de paragrafen geanalyseerd.

6.1 **Verwachte risico's en de rapportage van risico's door ZBO's**

Deze paragraaf gaat over de risico's die de ZBO's verwachten en op welke manier de risico's gerapporteerd worden. Twee deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord. De beantwoording van de deelvragen gebeurt uitsluitend met de resultaten uit de documentenanalyse en de interviews met de ZBO's. De resultaten over de risico's die de moederdepartementen bij de ZBO's verwachten volgen in paragraaf 6.3. Vragen die onder andere aan de respondenten van de ZBO's gesteld: met welke risico's heeft het ZBO te maken; wat tegen de risico's gedaan wordt; en welke methodiek gebruikt wordt om de risico's te inventariseren, rapporteren en te beheersen.

6.1.1 *Documentenanalyse*

Zoals eerder aangegeven zijn jaarverslagen de enige openbare documenten met informatie van ZBO's gericht aan de moederdepartementen. Het is te verwachten dat in het toekomsthoofdstuk of continuïteitshoofdstuk risico's beschreven staan die de ZBO's verwachten. De accountant toetst immers het hele jaarverslag inclusief de risico's voordat een accountantsverklaring over het jaarverslag afgegeven wordt.

Het Kadaster geeft in het jaarverslag aan dat risicomanagement een belangrijke rol heeft voor de continuïteit van de organisatie.

"Risicomanagement draagt bij aan het waarborgen van de continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening, het beheersen van gevolgen van veranderingen van de dienstverlening, het beheersen van financiële, juridische en politieke risico's en het beschermen van het imago en het publieke vertrouwen." (Kadaster, 2019)

Het Kadaster maakt in het jaarverslag onderscheid tussen een viertal belangrijke risicogebieden: strategische risico's/omgevingsrisico's, compliance risico's, financiële risico's en operationele risico's. De risico's worden per directie geanalyseerd en alleen de resultaten van de risicoanalyses worden elk kwartaal besproken met de directeuren, daar zitten ook de directeuren van de beleidsdirecties van het moederdepartement bij.

"In de reguliere planning- en controlcyclus bespreken wij [...] de resultaten van risicoanalyses [...] In 2018 zijn wederom risicoanalyses voor het gehele Kadaster en per directie uitgevoerd [...] De auditcommissie van de Raad van

Toezicht houdt onder meer toezicht op de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen." (Kadaster, 2019)

De RDW heeft in het jaarverslag alle externe en interne risico's die van invloed zijn op de organisatie beschreven. De RDW inventariseert regelmatig de strategische risico's, classificeert de risico's, definieert maatregelen, benoemt eigenaren en werkt het restrisico uit. Het jaarverslag wordt gedeeld met het moederdepartement die een uitgebreide inzicht krijgt op de risico's die van invloed zijn op de RDW.

De externe risico's bij de RDW:

- typegoedkeuring van nieuwe generatie voertuigen en nieuwe typen voertuigen;
- terugroepen van voertuigen in verband met kwetsbare software;
- de Experimenteerwet (fabrikanten mogen met autonome voertuigen experimenten uit voeren op de openbare weg zonder bestuurder in het voertuig);
- de aankoop en realisatie RDW Testcentrum;
- de Privacywetgeving;
- de Brexit (het Verenigd Koninkrijk vertrekt uit de Europese Unie);
- risico bij schade (onderzoeken van auto's die gesignaleerd staan als verkeersonveilig);
- en beschikbaarheid en afhankelijkheid digitale omgeving.

Interne risico's bij de RDW:

- kennis en vaardigheden van medewerkers blijven achter bij de functie-eisen;
- fouten in registraties;
- productie en gebruik chiptechnologie op kentekencards (hacken);
- en vrachtwagenheffing/tijdelijke tolheffing (meer taken).

LVNL maakt in het jaarverslag onderscheid tussen operationele risico's en top risico's. De operationele risico's worden deels in de tekst uitgelegd, maar zijn te technisch om te analyseren voor het onderzoek.

"Om meer inzicht te krijgen in de belangrijkste risico's en de objectieve weging van risico's te bevorderen, is in 2017 de BowTie methode geïntroduceerd. Voor onze operationele dienstverlening zijn de aanwezige barrières in kaart gebracht die voorkomen dat geïdentificeerde bedreigingen leiden tot het niet meer in control zijn of tot een verminderde dienstverlening. Ook voor de overige dienstverlening zijn dergelijke risicoanalyses gemaakt, met als doel mogelijk nadelige, operationele gevolgen te voorkomen." (LVNL, 2018)

De RvB heeft de vier belangrijkste risico's van LVNL opgenomen in het jaarverslag:

1. Het zorgen voor voldoende operationeel personeel om zowel de continuïteit en kwaliteit van onze dienstverlening te blijven garanderen als onze strategische doelstellingen te kunnen realiseren.
2. Het versterken van ons projectportfolio management met als doel de inzet van onze schaarse resources te optimaliseren in het licht van de strategische prioriteiten.
3. Het reduceren van de kans op economische of imagoschade bij een grote reductie van de afhandelingscapaciteit als gevolg van calamiteiten.
4. Het analyseren en reduceren van het aantal grondincidenten.

De KB heeft in 2017 mede om risicomanagement structureel in te bedden de afdeling Governance Risk & Compliance ingesteld. De KB heeft in het risicoparagraaf van het jaarverslag de volgende risico's benoemd:

- huisvesting (verhuizing naar een nieuwe locatie);
- strategisch HRM-beleid (toekomstige personeelsinzet, effectieve werving & selectie en terugdringen ziekteverzuim);
- digitale veiligheid (bewustwording van medewerkers);
- compliance: AVG;
- en rechtmatigheid (van aanbestedingen).

De KB deelt via het jaarverslag de risico's. Het is onduidelijk of de KB de risico's bespreekt met het moederdepartement.

Het CvTE heeft in het jaarverslag geen risico's vastgelegd. Ook is er in het jaarverslag van het CvTE geen accountantsverklaring te vinden. Een accountant is namelijk verplicht de risico's te controleren uit het jaarverslag. Waarschijnlijk is het CvTE door de rechtsvorm (publiekrechtelijk onderdeel van de Staat der Nederlanden) vrijgesteld door het moederdepartement om risico's te vermelden in het jaarverslag en om het jaarverslag te laten toetsten door een accountant.

Het CAK herijkt jaarlijks de strategische risico's. Het directieteam bekrachtigt de herziene strategische risicoanalyse. Vervolgens worden de strategische risico's vertaald naar tactische risico's per unit- en stafafdeling. Het management rapporteert ieder kwartaal via de managementrapportage de wijze waarop zowel de strategische, alsmede de tactische risico's worden gemitigeerd. Operationele risico's zijn alleen intern per unit- en stafafdeling bekend volgens het jaarverslag.

In het jaarverslag benoemt het CAK drie risico's:

1. Geautomatiseerde gegevensverwerking
2. Informatiebeveiliging en Wet bescherming persoonsgegevens
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het is onduidelijk of de directeuren van de beleidsdirecties van het moederdepartement aanwezig zijn bij de bespreking van de risico's bij het CAK. In de toekomst wil het CAK risicomanagement een belangrijkere rol binnen de organisatie geven en heeft daar een plan voor.

"In de toekomst wordt het beleid omtrent risicomanagement uitgebreid met het thema risicobereidheid. Daarvoor wordt een inventarisatie gemaakt van type en omvang van de risico's die het CAK bereid is te nemen in de context van de wettelijke opdracht, de strategische doelstellingen en actuele omgevingsfactoren, zoals de doelstellingen uit het regeerakkoord." (CAK, 2019)

Het CIZ heeft een kort risicoparagraaf in het jaarverslag. Het CIZ gebruikt voor risicomanagement een strategisch risicoregister, waarin de belangrijkste risico's voor het behalen van de strategische doelen zijn opgenomen. Hierin zijn per strategische doelstelling de risico's benoemd die het behalen van de doelstelling in de weg kunnen staan en de beheersmaatregelen die genomen worden. Het risicoregister wordt periodiek met het management besproken, en geactualiseerd op basis van de ontwikkelingen in de loop van het jaar (CIZ, 2019).

Risico's die in het jaarverslag van het CIZ staan:

- het werkaanbod;
- de werkdruk;
- en implementatie van de AVG (scholing en voorlichting van medewerkers).

De NZa heeft in het jaarverslag een uitgebreide risicoparagraaf. De NZa merkt in het jaarverslag op dat risicomanagement een continu proces is dat belangrijk is voor de professionalisering van de organisatie. In het jaarverslag van de NZa over 2017 staat dat een risicomanagementsysteem verder doorontwikkeld wordt in 2018 (Nederlandse Zorgautoriteit, 2017).

De NZa benoemd in het jaarverslag de volgende "voornaamste" risico's:

- nieuwe strategische koers;
- bewustwording van de interne impact van het werk;
- informatiebeveiliging, dataveiligheid en ICT;
- de financieringsstroom (slechts één);
- en zorgvuldige financiële verslaglegging.

Het ZIN heeft op de website geen jaarverslagen. Financiële verslagen over de uitvoeringstaken tot 2015 en de fondsen tot 2016 zijn wel gepubliceerd. De verslagen zijn geanalyseerd maar er konden geen risico's over de taakuitvoering gevonden worden. Risico's met betrekking tot de financiën staan wel in de stukken maar zijn niet relevant voor dit bestuurskundig onderzoek.

6.1.2

Respondenten van de ZBO's

De respondenten van de ZBO's identificeren veel risico's met betrekking tot IT en informatiebeveiliging. Zelf weten zij dat de producten en diensten die uitbrengen of verlenen bij fraude slecht in de publiciteit terechtkomt. Het personeelsbeleid is ook een risico, maar de financiën zijn niet een groot risico.

"Informatiebeveiliging, gevoelig voor fraude en publicatie. Dat is een blijven risico door de ontwikkelingen op de markt. Ook op het vlak van HRM is het lastig om de juiste mensen te vinden. Een niet belangrijk risico is de financiën. Wij krijgen een subsidiestroom en we doen aan schatkistbankieren. Wel of wij ons werk goed komt. Is iedereen het eens met onze besluiten." (R13)

De meeste respondenten geven aan dat het ZBO de risico's vermeldt in de jaarverslagen, dit zijn de strategische risico's. Operationele risico's zijn volgens de respondenten binnen het ZBO bekend, maar wordt alleen als het nodig is gedeeld met het moederdepartement.

"Strategische risico's benoemen wij in de verantwoording. Dat is huisvesting, rechtmatigheid en lange termijn personeelsbeleid. Dat zijn een paar grote. Daarnaast hebben we operationeel risicomanagement binnen het ZBO dat toeziet op projecten en onderwerpen. We kijken dan vanuit verschillende perspectieven naar de risico's, de effecten van de risico's op onze doelstelling en maatregelen. Waar we aan werken is een hogere vorm van risicomanagement, waarbij we kijken naar ontwikkelingen om ons heen die van invloed zijn op onze strategische risico's. Daar zitten we nog midden in." (R18)

Een respondent van het Kadaster merkt op dat zij risico's adresseren bij het ministerie zodat gebruikt gemaakt kan worden van de reserves, bij BZK in dit geval. Dit was ook gebruikelijk bij I&M, omdat zij graag wilden weten hoe er door het ZBO gewerkt wordt.

"Het werkaanbod is ook een risico. Dat is ook lastig op de huizenmarkt. Om dat tegen te gaan hebben wij een conjuncturele reserve. Daar zijn wij nu met BZK in overleg over hoe hoog dat moet zijn. Daarnaast kennen wij operationele risico's waar wij een structurele reserve voor hebben. Bij I&M hebben wij ook ons risicomodel toegelicht zodat zij weten hoe wij werken." (R9)

Een respondent van het CvTE geeft aan dat het ZBO zich voorbereidt op risico's middels calamiteitenoefeningen.

"Geen financiële risico's. Wel ziekteverzuim op personeelsniveau. En risico's die in de uitvoering van het werk voorkomen. [Voorbeelden]. Die worden afgedekt in een continuïteitsplan. We werken ook samen met ketenpartners en oefenen de calamiteiten. We houden calamiteitenoefeningen, bijvoorbeeld dat de Maas in Limburg uit zijn oevers treedt. Hele diverse gekke risico's. Het staat allemaal in het continuïteitsplan. Een school die uitbrandt staat er bijvoorbeeld in." (R17)

Een respondent van LVNL heeft een uitgebreid programma waarmee top en operationele risico's gemonitord worden. Het programma geeft aan welke risico's er zijn, wie de verantwoordelijke zijn, wanneer het risico afgelopen moet zijn en welke maatregelen tegen het risico getroffen zijn.

"We hebben een General Risico Board daar zit ik in met alle hoofden en de directies. Dan inventariseren wij alle risico's. Dat zetten wij in een systeem en staat de kans maal het effect. Voor operationele risico's maken we BowTies. We hebben nu twee modellen, maar dat moet in één systeem komen. We kunnen de risico's constant monitoren, we zien wie verantwoordelijk is, tot wanneer er de tijd is om het risico op te lossen en wat de maatregelen zijn." (R12)

De risico's bij het ZBO worden volgens de meeste respondenten van ZBO's jaarlijks geactualiseerd in de planning- & controlcyclus bij het schrijven van een jaarplan.

"We hebben een jaarlijkse inventarisatie, waarbij we kijken naar de bestaande en nieuwe risico's. We kijken naar de maatregelen, of die werken. Afgelopen jaar hebben we het systeem beter verankerd. We hebben de risico's opgeschreven en een slag gemaakt in de werking. Zijn de maatregelen goed verankerd binnen de divisies en de eigenaren van de risico's. We zijn ook tot de conclusie gekomen dat de basis te smal was en dat wij moeten verbreden. Dat betekent dat we meer mensen willen inschakelen bij de risico-inventarisatie, beheersing en de rapportage." (R10)

"Dat proberen wij te implementeren in de P&C-cyclus. Bij het uitvragen van het werkprogramma vragen wij om de risico's. Deze staan ook in de jaarverantwoording waar we open zijn met daarin een verantwoording waar we op dat moment in staan. De directies inventariseren de risico's. Een van de medewerkers binnen de directies zijn verantwoordelijk voor de planning

en control inclusief risico's. Maar we hebben ook contact met de unitmanagers die risico's melden." (R13)

Omdat niet alle ZBO's tegelijk gestart zijn met risicomanagement, zijn er veel verschillen in de inventarisatie en beheersing. Een respondent van het ZIN geeft aan dat het ZBO onlangs gestart is met risicomanagement en om de zes weken een top tien met risico's bijhoudt.

"We staan in de kinderschoenen van risico's. Kortgeleden hebben wij een risicomanagement sessie gedaan, waarbij we zonder theorie starten met de Raad van Bestuur (RvB) en teamhoofden om op basis van stellingen de top 10 risico's te benoemen en dan kans x effect te doen. Daar hebben we tien risico's benoemd waar overlap is op strategische en tactische risico's. Nu is het zaak om het dan weg te werken en op korte termijn reviewen wij het." (R16)

Volgens de respondenten delen weinig ZBO's actief de risico's. De respondenten hebben aangegeven dat de ZBO's niet het idee hebben dat er wat met de gedeelde risico's gedaan wordt. Een respondent van het Kadaster heeft actief de risico's van een project gedeeld omdat het moederdepartement de implementatie van een nieuw systeem zelf spannend vond.

"De risico's worden ook gedeeld met BZK, we hebben ze aangegeven wanneer het project van start ging en het systeem ingevoerd werd." (R9)

"BZK wilde ook op de hoogte zijn, omdat het spannend is." (R8)

De respondenten van het CAK merkt zelf op dat het beheersen van risico's onderdeel van de organisatiecultuur moet worden. Het gebruik van risicomanagement software kan alle medewerkers bij het ZBO aansporen actief na te denken over risico's en controles uit te laten voeren.

"Om risico's te beheersen heb je een GRC-applicatie nodig. Dat zorgt er niet voor dat je organisatiecultuur verandert. Daar moet wel iets mee gedaan worden waarin het hele controlehuis wat aan gedaan wordt." (R15)

Ondanks dat publieke organisaties laat begonnen zijn met risicomanagement valt er veel te leren over de kennis die er op de markt over is opgedaan.

"Ze vinden het steeds belangrijker, dat zie je terug in de Kaderbrief. Daar komt er een steeds grotere rol voor risico's in de jaarplannen. Ik vind het goed dat ze aan de organisatie vragen om te kijken naar hun eigen risico's... In de jaarverslagregels moest het al veel langer. Als ze er eerder om hadden gevraagd hadden wij het risicomanagement ook veel eerder aangepakt." (R13)

"Het risicomanagement an sich loopt bij publieke organisaties wat achter. Gelijktijdig biedt het de mogelijkheid met de kennis van nu om dat goed te doen." (R18)

6.1.3 Analyse van de data

Het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht dat vanaf 2014 van kracht ging maande ZBO's voor het eerst in de geschiedenis om actief na te denken over risicomangement. Het is wel de taak van de moederdepartementen om risicomangement op te nemen in de procescycli. In de praktijk valt het op dat de geïnterviewde ZBO's van BZK, I&W en OCW al een tijd bezig zijn met risicomangement en een proces van risico-inventarisatie en risicobeheersing in de organisatie verankerd hebben. De geïnterviewde ZBO's van VWS zijn allemaal bezig met risicomangement maar zijn er later mee gestart. De respondenten van de ZBO's van VWS hebben aangegeven tijdens de interviews dat het moederdepartement opzoek is naar een manier om te werken met risico-gestuurde jaarplannen van ZBO's.

Alle verwachte risico's door ZBO's dat tijdens de documentenanalyse en de interviews boven water zijn komen drijven staan gecategoriseerd in Tabel 9.

Tabel 9 Verwachte risico's door ZBO's

Risico	ZBO's
Achteraf vaststellen van KPI's	CAK
Economische schade	LVNL
Externe risico's	CvTE, Kadaster, KB, LVNL, RDW, ZIN
Financiën	Kadaster, NZa
Geen afstemming tussen opdrachtgevers	CvTE, KB
Huisvesting	KB, LVNL, RDW
Imagoschade	NZa, LVNL
Implementeren van nieuwe ICT-systemen	CAK, Kadaster, LVNL
Informatiebeveiliging	CAK, KB, NZa, RDW, ZIN
Integriteit	CAK, NZa
Nieuwe taken	RDW, ZIN
Omgevingsrisico's	CvTE, KB
Personeel	CAK, CIZ, KB, NZa RDW
Personeelsbeleid	CIZ, CvTE, KB, LVNL, NZa
Politieke schade	CvTE, NZa, ZIN
Productiestop	CIZ
Rechtmatigheid	CAK, KB, NZa, RDW
Verouderde ICT-systemen	RDW
Werkaanbod	Kadaster, LVNL
Werkwijze	CIZ, CvTE, Kadaster, NZa, ZIN
Wet- en regelgeving	CAK, Kadaster, KB, NZa, RDW

Tijdens de documentenanalyse en interviews zijn veel soorten risico's bij ZBO's de revue gepasseerd. Aan het eind van hoofdstuk drie is een conceptueel model van het begrip risico gemaakt in Figuur 4. De genoemde risico's uit de vorige tabel zijn in Tabel 10 verdeeld over de risicocategorieën uit de theorie.

Tabel 10 Verdeling risico's in risicocategorieën

Risicocategorie	Risico's
Omgevingsrisico	Externe risico's, Omgevingsrisico's, Verouderde ICT-systemen, Wet- en regelgeving
Organisatierisico	Economische schade, Informatiebeveiliging, Integriteit, Imagoschade, Personeel
Procesrisico	Financiën, Nieuwe taken, Productiestop, Werkwijze
Projectrisico (intern)	Implementeren van nieuwe ICT-systemen
Projectrisico (extern)	[Niet voorgekomen]
Operationele sturingsrisico	Achteraf vaststellen van KPI's, Geen afstemming tussen opdrachtgevers, Rechtmatigheid
Managementinformatie risico	Huisvesting, Personeelsbeleid, Politieke schade, Werkaanbod

Een overzicht van de gecategoriseerde risico's van de ZBO's in verhouding tot het conceptueel model (Figuur 4) staat in Tabel 11. ZBO's denken in zekere zin goed na over risicomangement. De boventoon wordt gevoerd door strategische risico's, die verplicht getoetst dienen te worden voor een accountantsverklaring. Veel ZBO's zijn bezig om de strategische risico's door te vertalen naar operationele risico's: de voorkombare risico's. Dit ontstaat meestal uit eigen beweging, omdat de ZBO's zelf constateren dat het niet doorwerken van de strategische risico's naar de werkvloer zorgt voor beperking en tunnelvisie in het risicomangement. De vertaling zorgt ervoor dat nagedacht wordt over risico's in de uitvoering die voorkomen kunnen worden. Bijna alle ZBO's zijn op de hoogte van externe risico's zoals hackers, de politiek, het klimaat en de maatschappij. De externe projectrisico's zijn geen risico dat benoemd wordt door de ZBO's. ICT-projecten zijn wel interne projectrisico's waar twee ZBO's rekening mee houden.

Tabel 11 Overzicht van de risico's bij ZBO's aan de hand van het conceptueel model

	Voorkombare risico's		Strategische risico's			Externe risico's	
	Projectrisico (intern)	Operationele sturingsrisico	Organisatierisico	Procesrisico	Managementinformatie risico	Omgevingsrisico	Projectrisico (extern)
ZBO							
CAK	X	X	X	X	X	X	
CIZ			X	X	X		
CvTE		X		X	X	X	
Kadaster	X			X	X	X	
KB		X	X		X	X	
LVNL			X		X	X	
NZa		X	X	X	X	X	
RDW		X	X	X	X	X	
ZIN				X	X	X	

Het Kadaster en de RDW rapporteren de risico's die zij verwachten in het jaarverslag. LVNL rapporteert alleen de belangrijkste risico's in het jaarverslag en houdt de top en overige risico's bij in een General Risk Board applicatie. Naast de rapportage van de risico's in het jaarverslag bij het Kadaster, de RDW en LVNL worden de risico's formeel tijdens de strategische dialogen met het moederdepartement besproken en informeel op willekeurige momenten met de accounthouders/contactpersonen van het moederdepartement.

De KB rapporteert de belangrijkste risico's in het jaarverslag en legt intern de operationele risico's per afdeling vast. Het CvTE heeft geen risico's gerapporteerd in het jaarverslag, maar maakt gebruik van calamiteitenplannen die gedeeld worden met beleidsdirecties van het moederdepartement, omdat zij zelf ketenpartner zijn. De risico's worden volgens de respondenten van KB en CvTE gedurende het jaar een keer (als verplicht nummertje) besproken met OCW.

Het CIZ en de NZA rapporteren de risico's die zij identificeren in het jaarverslag. Het CAK heeft geen protocol voor het risicomanagement en schrijft een abstract stuk over de risico's in het jaarverslag. ZIN rapporteert de risico's niet en is onlangs gestart met risicomanagement. VWS is volgens de respondenten van het CAK, het CIZ, de NZA en ZIN zelf opzoek naar een manier om te werken met risico-gestuurde jaarplannen, waardoor de kans groot is dat de ZBO's risico's gedetailleerder dienen te rapporteren.

Een aantal ZBO's maakt gebruik van softwareprogramma's waar risico's in verwerkt en gemonitord worden. Softwareprogramma's kunnen helpen bij het inzichtelijk maken van risico's op strategisch en operationeel vlak. Met risicomanagement software kan gestuurd worden op een deadline voor het oplossen van een risico met daarbij een verantwoordelijke en de maatregelen die tussentijds getroffen zijn. De softwareprogramma's zijn vooralsnog niet toegankelijk voor de moederdepartementen. De respondent van LVNL heeft tijdens het interview aangegeven dat I&W in de toekomst toegang krijgt tot het General Risk Board.

6.2 Dilemma's in de uitwisseling van risico's

Een deelvraag van het onderzoek richt zich op de dilemma's in de uitwisseling van risico's. In de praktijk blijkt het zo te zijn dat er naast dilemma's ook spanningen kunnen ontstaan in de relatie. Vandaar dat de dilemma's in deze paragraaf niet alleen van toepassing zijn op de uitwisseling van risico's, maar ook gelden voor spanningen in de relatie.

6.2.1 Respondenten van de ministeries

De departementale respondent van VWS schat in dat er geen dilemma's over het delen van risico's bestaat, maar problemen kunnen ontstaan op het moment dat een ZBO extra taken krijgt. Als de minister negatief in de pers komt, ontstaat er veel spanning en druk op de relatie. Datzelfde geldt als een ZBO het werk niet goed uitvoert en niet de juiste of genoeg resultaten oplevert.

"Ik denk dat het voor een beleidsdirectie lastig is als een taak bij een organisatie wordt neergelegd en zij dat niet kunnen uitvoeren. Dat wordt niet venijnig, daar kunnen we het over prioriteren hebben. Eerder als een ZBO een steek laat vallen en een minister negatief in de pers komt en naar de Kamer moet komen. Als de minister zich moet verantwoorden voor iets wat een uitvoeringsorganisatie heeft gedaan. Als een organisatie niet goed

functioneert. Een beleidsdirectie betaalt geld en wil resultaat zien. Als zij niets zien wordt het lastiger." (R1)

De oplossing voor spanningen in de relatie is om met elkaar in gesprek te gaan volgens een departementale respondent van I&W. Het leidt tot een open relatie, waardoor je geen geheimen voor elkaar hebt.

"Het kan zijn ook dat je er niet met elkaar uitkomt en dan is het zaak om met elkaar door te praten tot je het met elkaar eens wordt. Daar helpen de strategische dialogen bij." (R3)

Het advies van de departementale respondent van I&W aan de ZBO's is wel om op tijd te signaleren wanneer er iets mis kan gaan. Dan kan de minister tijdig de Kamer meedelen dat er iets aan de hand is voordat het onverwacht (via de pers) uitkomt en lastige Kamervragen gesteld worden.

"Meestal zijn het zaken in de uitvoering waarvoor een minister naar de Kamer geroepen wordt. Het is zaak dat je het op tijd signaleert en het deelt met de minister." (R3)

De departementale respondent van BZK geeft aan dat er weinig dilemma's zijn in de informatie-uitwisseling en alles met elkaar besproken kan worden.

"Nee eigenlijk niet, alles wordt besproken." (R4)

Het kan, echter, voorkomen dat er spanningen in de relatie ontstaan over de vaststelling van de tarieven. Het is dan zaak om het goede gesprek aan te gaan.

"Wel over de tarieven. Vaak willen zij extra geld en dan wordt het een onderhandeling. Intern wordt bezuinigd en er wordt naar de markt gekeken voor het bepalen van een realistisch tarief. In de driehoek kan het wel voor spanning zorgen." (R4)

Problemen of dilemma's zijn er volgens de accounthouder van OCW op financieel vlak niet. Beleidsmatig kunnen er mogelijk wel problemen ontstaan met de directies over de invulling van de taken.

"Nee, de departementen hebben genoeg contact met de ZBO's. Financieel zijn er nooit wat problemen alleen beleidsmatig." (R6)

6.2.2 Respondenten van de ZBO's

De respondenten van de ZBO's zijn over het algemeen iets neutraler over de spanningen in de relatie en de dilemma's in de uitwisseling van risico's. Een respondent van LVNL geeft aan dat de rol van de toezichthouder iets is wat voor spanningen in de open relatie zorgt.

"We zijn heel open en durven alles te vertellen. Alleen is het lastig met een inspectie. Als wij iets signaleren en proactief informatie uitwisselen, stuurt de inspectie een strenge brief terug." (R12)

Veel respondenten van de ZBO's begrijpen dat het openbaar maken van bepaalde informatie kan eindigen in politieke risico's en imagoschade. Intern én met het ministerie wordt bijvoorbeeld gedetailleerde informatie uitgewisseld.

"Nee. Ik denk dat er een verschil is tussen de interne en externe communicatie over risico's. Intern is het heel specifiek en extern is het heel algemeen. We willen alles met VWS delen. Extern gaan we niet specifiek in op wie of wat een risico vormt en dergelijke. Wij gaan daar niet in detail op in. Hoe open je er tegen elkaar bent hoe makkelijker het gesprek." (R13)

Een respondent van het CIZ bevestigt het beeld dat nieuw beleid of nieuwe taken kan resulteren in dilemma's. De UVT is een handig middel om op een constructieve manier erachter te komen of het implementeren van nieuw beleid gevolgen heeft voor een ZBO.

"Een opeenstapeling van nieuw beleid is een dilemma. Hoe gaan wij daarmee om en wat voeren wij door. Daarom moet je prioriteiten gaan stellen en aangeven hoe snel je het kunt implementeren. Er wordt ook serieus gekeken naar een uitvoeringstoets. Dus als [ministerie] wat wil, betekent het niet dat de UVT dezelfde uitkomst geeft." (R14)

Een respondent van het CvTE constateert dat onenigheid in de standpunten kan leiden tot een politiek besluit.

"Ja we zijn het niet altijd met elkaar eens. Wij willen graag meer flexibiliteit voor [voorbeeld] en daar hebben wij de ambtenaren nog niet van kunnen overtuigen. Als wij vinden dat het echt noodzakelijk is dan blijven wij eraan trekken. Als OCW geen tegenargument heeft, wordt het een politiek besluit." (R17)

Dezelfde respondent van het CvTE weet ook dat het werk dat zij doen politiek veel schade kan aanrichten bij de minister als zij de gegeven taak niet zorgvuldig uitvoeren. Om de schade te beperken wordt geprobeerd intern de situatie op te lossen met het ministerie voordat de minister zelf ingrijpt.

"Ja bijvoorbeeld bij [gebeurtenis]. En de dag na [gebeurtenis] was het vragenuurtje in de kamer. Kamerleden van [een politiekepartij] stelden er vragen over. Daar heb je veelvuldig overleg over met het ministerie om te bedenken hoe wij hiermee om gaan. De voorzitter heeft toen de voorzitter van de [organisatieonderdeel] vriendelijk gevraagd om op te stappen. Als dat niet gebeurd was, zou de minister ingrijpen. Hij kan het college vervangen." (R17)

Het bespreken van nieuwe ideeën is soms een dilemma. De timing om het nieuwe idee te delen met het ministerie is belangrijk. Als het idee uit het niets komt en onvoldoende doordacht is, kan het voor spanning in de relatie zorgen.

"Het dilemma is eerder wanneer bespreek je iets met iemand wat en wie. In een vroeg stadium kan het te vroeg zijn. We doen niet aan out of the blue brainstormen met elkaar. Daar is de relatie te formeel voor. Wanneer bespreek je welke dingen, is het dilemma." (R19)

6.2.3 Analyse van de data

De respondenten van de ministeries stellen dat er geen sprake is van dilemma's in de uitwisseling van risico's bij ZBO's en alles met elkaar besproken wordt. De relatie stelt hoge eisen aan transparantie en het is niet de bedoeling dat een ZBO het

moederdepartement verrast als de taakuitvoering plotseling niet goed gaat of het ZBO negatief in het nieuws komt. De ZBO's houden daarentegen bepaalde informatie wel voor zichzelf, omdat het niet concreet genoeg is of uitsluitend intern gecommuniceerd wordt. De ZBO's beseffen dat het geen zin heeft om informatie te verbergen, omdat ministeries te allen tijde informatie mogen opvragen bij de ZBO's. Informatie dat bijvoorbeeld door het ZBO achtergehouden is, kan als reactie op een navraag door het moederdepartement probleemloos gedeeld worden. Het kan voorkomen dat bepaalde informatie niet tijdig gedeeld of besproken wordt met het moederdepartement, omdat de Raad van Toezicht (RvT) het niet nodig vindt om de informatie met de eigenaar en/of opdrachtgever te delen of te bespreken.

Dilemma's in de uitwisseling van risico's is lastig te meten aangezien het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht de ZBO's verplicht de strategische risico's te delen met het moederdepartement. De strategische risico-inventarisatie van de ZBO's wordt gedeeld via de verantwoording (jaarverslag) en besproken met de moederdepartementen, als het punt van discussie is, tijdens een van de voortgangsgesprekken. Volgens de respondenten van de ZBO's van OCW en VWS ervaren de ZBO's het uitwisselen van risico's als een monoloog, omdat de ministeries er zelf niet veel mee doen. De strategische risico's staan op het netvlies van de moederdepartementen en daar blijft het bij. Dit handelen resulteert erin dat er een drempel/dilemma ontstaat voor de ZBO's om overige en operationele risico's proactief te delen. Het is niet dat de ZBO's de informatie over de niet-strategische risico's achterhouden. Integendeel, als de vraag vanuit het ministerie komt om niet-strategische risico's te delen doen de ZBO's het maar al te graag.

De rol van een inspectie of toezichthouder in de verhouding ZBO en moederdepartement kan wel voor een dilemma in het uitwisselen van risico's zorgen. Het afstraffen van proactieve ZBO-risicomeldingen door een inspectie of toezichthouder kan een ZBO in de toekomst afschrikken om dezelfde werkwijze aan te houden. Het gevaar dreigt dan dat er informatie wordt achtergehouden, omdat niet naar gevraagd wordt door het ministerie.

Aansluitend op de analyse maakt het niet uit bij het delen van een risico of een ZBO zich in een winst- of verliesdomein bevindt. Een verschil in de hoeveelheid van informatie over risico's dat een ZBO uitwisselt met het moederdepartement zal in het winst- en verliesdomein niet gevonden worden. De prospect theorie is niet van toepassing. De stok achter de deur om informatie en de risico's te delen met het ministerie blijft het recht op informatie van het moederdepartement.

6.3 Risico's die de moederdepartementen verwachten bij de ZBO's

Een van de deelvragen van het onderzoek is welke risico's de moederdepartementen verwachten bij de ZBO's. De vraag komt overeen met de risico's die de ZBO's zelf verwachten. Deze vraag is, echter, alleen gesteld aan de moederdepartementen tijdens het interview. De antwoorden van de moederdepartementen op de risico's die zij verwachten bij de ZBO's wordt in deze paragraaf beschreven en geanalyseerd.

6.3.1 Respondenten van de ministeries

De departementale respondent VWS stelt dat zij een duidelijk beeld heeft over de risico's die de ZBO's kunnen lopen. De risico's zijn voornamelijk op de bedrijfsvoering van toepassing.

"De ICT, het is een groot proces. Het lopende proces moet doorgaan tijdens het vernieuwende proces. Dat brengt frictie met zich mee. Je kan nieuw ICT pas werken als je oude processen op orde hebt. Daar sturen wij wel op. We prikken door het mooie verhaal heen om te kijken of er in kleine stapjes veranderingen worden doorgevoerd en niet dat er na 2 of 3 jaar blijkt dat er miljoenen gemoeid zijn, maar niet voor verbetering hebben gezorgd. Een ander risico is geld. Veel ZBO's werken samen met SSC's dat tarief kost soms veel geld. En integriteit is ook een belangrijk issue. Doet een wetenschapper onafhankelijk werk en is het geld goed besteed. We stellen aan subsidies wel eisen maar de verdeling zelf kunnen wij niet inzien." (R1)

De omgeving is volgens departementale respondenten van I&W een groot risico voor de ZBO's. Technologie en maatschappelijke ontwikkelingen kan schadelijk zijn voor het primair proces van een ZBO. Daarnaast moet de ICT blijven draaien tijdens alle veranderingen. Een ander risico is het werkaanbod, dat door de economische groei kan toenemen. De omzet van het ZBO afkomstig van het moederdepartement kan, echter, niet toenemen maar afnemen bij een toekomstig verslechterde economische situatie.

"Wat ik zie bij mijn ZBO is dat er veel op afkomt qua technologie, maatschappelijke ontwikkelingen, ministeries die wat willen. Dat neemt veel capaciteit van de ICT en dat is een belangrijk proces. Er moeten dan keuzes gemaakt worden van wat doe je wel en wat niet. Intern bespreken zij dat met de Raad van Toezicht en die spreken het later weer met ons. Ook nu qua geld. Economisch gaat het beter maar als het straks minder gaat, kunnen wij niet zomaar geld geven." (R2)

Het personeel dat de organisatie draaiende houdt, vormt ook een risico volgens de departementale respondent van BZK. Trekken de ZBO's op tijd de juiste mensen aan?

"Uit de ZBO-evaluatie kwam dat personeelsbeleid een groot risico is. In het personeelsbestand was het niet goed en dat wordt in de gesprekken actief gemonitord." (R4)

Uiteraard bestaat er ook het risico dat een ZBO niet voldoende geld heeft voor het uitvoeren van het werk, dat kan ook het geval zijn als een ZBO veel geld aan het sparen is voor toekomstige investeringen.

"Het gevaar vind ik dat de baten en lasten niet met elkaar overeenkomen. Het sparen van geld zie ik ook als een risico." (R6)

De huidige huisvesting kan volgens een departementale respondent van OCW bij verhuisplannen ook een groot risico vormen, met alle gevolgen van dien.

"De betaalbaarheid van nieuwe huisvesting bij [ZBO] is een risico en ook de huidige huisvesting met gevaren voor asbest, brandveiligheid en dergelijke." (R7)

Wat de ZBO's doen tegen de risico's is niet altijd even duidelijk. De departementale respondent van VWS wil bijvoorbeeld een beschrijving van het risicomanagementproces te lezen krijgen, zodat zij het proces en de risico's beter kan duiden.

"Dat vinden wij lastig. Daarom willen wij ook weten hoe het proces is gegaan. Een meetlat met een afvinklijst hebben wij niet." (R1)

De departementale respondent van I&W faciliteert in haar proactieve rol regelmatig gesprekken over onderwerpen die belangrijk zijn en risico's vormen voor de ZBO's.

"We praten vandaag bijvoorbeeld met [ZBO] over [onderwerp], omdat het een belangrijk onderwerp is. Dat heeft raakvlakken op verschillende onderwerpen." (R2)

De departementale respondent van OCW weet dat er bepaalde risico's zijn bij ZBO's en bespreekt deze uitsluitend met de ZBO's. Een rapportage van de besproken risico's naar FEZ is volgens de accounthouder niet nodig.

"We bespreken strategisch Human Resource Management en ICT. We zien risico dat het personeel niet op tijd aan de orde komt. Maar in de toekomst niet. We volgen het, maar ik rapporteer het niet naar FEZ." (R6)

6.3.2

Analyse van de data

Vergeleken met de risico's die de ZBO's identificeren verwachten de moederdepartementen zelf minder risico's bij de ZBO's. Dat kan verklaard worden, omdat de ZBO's dicht bij het vuur zitten en het werk zelf uitvoeren, maar de moederdepartementen kijken vanaf de zijlijn toe. De risico's die de ministeries verwachten bij de ZBO's zijn gerelateerd aan de continuïteit van de taken en de organisatie. Dit zijn risico's zoals de robuustheid van de ICT, de informatiebeveiliging, de financiële situatie, het werkaanbod en voldoende personeel. Opvallend is dat moederdepartementen politieke schade als risico verwachten, maar reputatieschade voor het ZBO niet.

Een overzicht van alle risico's die benoemd zijn door de ministeries tijdens de interviews staan in Tabel 12.

Tabel 12 Matrix met risico's bij ZBO's per ministerie

Risico	BZK	I&W	OCW	VWS
Financiën	X	X	X	X
Huisvesting		X	X	
ICT	X	X	X	X
Imagoschade	X			
Informatiebeveiliging	X	X	X	X
Integriteit				X
Personeelsbeleid	X	X	X	
Politieke schade	X	X		X
Technologie		X		
Werkaanbod			X	
Wet- en regelgeving	X	X	X	X

De risico's die de moederdepartementen bij de ZBO's verwachten, zijn ook verdeeld over de risicocategorieën uit het conceptueel model om de resultaten te kunnen analyseren. De verdeling van de risico's over de risicocategorieën staat in Tabel 13.

Tabel 13 Verdeling risico's in risicocategorieën

Risicocategorie	Risico's
Omgevingsrisico	Technologie, Wet- en regelgeving
Organisatierisico	Integriteit, Imagoschade, Informatiebeveiliging
Procesrisico	Financiën
Projectrisico (intern)	ICT
Projectrisico (extern)	[Niet voorgekomen]
Operationele sturingsrisico	[Niet voorgekomen]
Managementinformatie risico	Huisvesting, Personeelsbeleid, Politieke schade, Werkaanbod

De risico's die de moederdepartementen bij de ZBO's verwachten, zijn ingedeeld in het conceptueel model in Tabel 14. Opvallend is dat alle ministeries alle risicocategorieën van strategische risico's bij de ZBO's signaleren. De strategische risico's die de ministeries bij de ZBO's verwachten, zijn dezelfde strategische risico's die de ZBO's identificeren. Daarnaast zijn de moederdepartementen op de hoogte van alle interne projectrisico's bij de ZBO's en de omgevingsrisico's die van invloed zijn op de ZBO's. Alle moederdepartementen verwachten geen risico's in de risicocategorieën operationele sturingsrisico's en de externe projectrisico's. Het is begrijpelijk dat de moederdepartementen geen operationele sturingsrisico's en externe projectrisico's signaleren omdat het risico's zijn waar alleen de ZBO's achter komen als zij genoeg interne informatie verzamelen over de beleidsuitvoering. De risico's zijn namelijk te technisch om op afstand te signaleren door de moederdepartementen.

Tabel 14 Overzicht van de risico's aan de hand van het conceptueel model

Ministerie	Voorkombare risico's		Strategische risico's			Externe risico's	
	Projectrisico (Intern)	Operationele sturingsrisico	Organisatierisico	Procesrisico	Managementinformatie risico	Omgevingsrisico	Projectrisico (extern)
BZK	X		X	X	X	X	
I&W	X		X	X	X	X	
OCW	X		X	X	X	X	
VWS	X		X	X	X	X	

6.4 Anticiperen van moederdepartementen

Het laatste gespreksonderwerp tijdens de interviews is het anticiperen van moederdepartementen bij ZBO's. Niet alleen het anticiperen bij risico's is interessant maar ook bij andere situaties. Deze paragraaf licht het resultaat van de interviews over het anticiperen door de moederdepartementen toe.

6.4.1 Respondenten van de ministeries

Ministeries kunnen door de zelfstandigheid van ZBO's nauwelijks ingrijpen. De geldkraan kan dichtgedraaid worden, maar dat lost de situatie bij veel problemen niet op. Voornamelijk om politieke schade te voorkomen kan een ministerie eisen van een ZBO om situaties te signaleren, zodat protocollen in werking gesteld kan worden volgens een departementale respondent van VWS.

"Hangt van de situatie af. Als het erg uit de hand dreigt te lopen grijpen wij terug op de open informatie-uitwisselingen die wij hebben. Als het iets met ICT is dat heel Nederland raakt, is het een groot risico en moet er snel gehandeld worden en komt het zeker in de politiek. Ook bij fraude moet je ervoor zorgen dat het zo snel mogelijk gesignaleerd wordt. Bijvoorbeeld door twee mensen te laten kijken. Bij blootstelling aan de media wordt ook direct gehandeld. De minister loopt een risico en dan proberen wij snel te handelen." (R1)

De departementale respondent van VWS geeft aan dat er strakker gestuurd wordt op een ZBO na een voorval. Daarnaast dient een verbeterplan gemaakt te worden en de status daarvan moet regelmatig gerapporteerd worden door het ZBO.

"Wat ik net aangaf dat we een tandje strakker gaan sturen. Als dit soort dingen aan de hand zijn, worden er meerdere gesprekken gevoerd en wordt een verbeterplan opgesteld en ga je het constant bespreken met elkaar en is het een stuk strakker." (R1)

De departementale respondent van VWS geeft later aan dat het voor een ZBO lastig kan zijn als een verbeterplan bijna afloopt en het ZBO voor het einde van het plan op eigen benen wil staan. Het is dan aan VWS om in goed overleg met het ZBO om te bepalen hoe het ZBO verder gaat: met of zonder het strengere toezicht.

"Na een tijdje is het verbeterplan in werking en hebben ZBO's zo iets van het is genoeg zo VWS. Maar wij zijn nog niet tevreden. Als 80% van het werk uit het verbeterplan is uitgevoerd, wil een ZBO de laatste twintig procent zelf doen. Wij moeten als VWS goed bedenken of wij het ze alleen laten doen of dat wij blijven sturen. Als je er een goed zakelijk gesprek over hebt met het ZBO kan het wel." (R1)

Een departementale respondent van I&W merkt op dat de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen ervoor zorgt dat er duidelijke kaders zijn waarbinnen een ZBO opereert. Indien een ZBO dreigt van haar koers af te wijken heeft een ministerie met de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen voldoende kracht om dit tegen te houden.

"Het gevaar is wel dat een ZBO als losse ondernemer gaan spelen, maar daar helpt een Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen bij." (R3)

De departementale respondent van BZK stelt dat zij kunnen helpen met de financiering, als een ZBO niet genoeg geld heeft om haar taken aan het eind van het jaar uit te voeren. Positief effect van het ingrijpen is dat de kosten in de meerjarenbegroting van het ZBO aangepast kan en mag worden.

"Nee niet echt. We worden constant geïnformeerd. Wel over de kostendekkendheid van het werk en dat zij aan het eind van het jaar een

sluitende begroting kunnen opleveren. Kunnen ze het werk uitvoeren met het tarief die zij ontvangen voor het werk. Het heeft invloed op de meerjarenbegroting." (R4)

Een departementale respondent van OCW geeft aan dat zij kunnen schakelen met de DG als de ZBO's er niet uitkomen met bepaalde dienstsonderdelen van de Rijksoverheid. De DG van het moederdepartement kan met de DG van een bepaald dienstsonderdeel contact opnemen, om de situatie op te lossen.

"Als het vastloopt bij [agentschap] kan onze DG zelf bellen om het op te lossen." (R7)

6.4.2 Respondenten van de ZBO's

Het valt op dat het anticiperen van moederdepartementen verschilt. Een respondent van het CvTE geeft aan dat er een heel plan is, waarbij het ministerie het woord voert na bepaalde gebeurtenissen.

"Zeker. Bij [gebeurtenis X] en [gebeurtenis Y]. De woordvoerder van OCW werd ingeschakeld die wij moeten voeden met informatie. Iemand kan hier ook langskomen van OCW, videoconferenties of wij reizen af naar Den Haag. Het hangt van de ernst af." (R17)

Een respondent van LVNL geeft aan dat het moederdepartement het ZBO helpt. Problemen die LVNL ervaart maar waar zij zelf niets mee kunnen worden door het ministerie onder de aandacht gebracht bij themabijeenkomsten. De daadwerkelijke handhaving wordt gedaan door de toezichthouder.

"Ja de unauthorised crosses. Dat is een veiligheidsprobleem waar wij last van hebben maar niets tegen doen. Dan gaat I&W het tijdens een bijeenkomst van general aviation aankarten en er is zelfs een app gemaakt om het mensen makkelijk inzichtelijk te maken. Wij doen ons werk, de [toezichthouder] pakt het daarna verder aan door [te handhaven]." (R12)

Op het gebied van bedrijfsvoering kan VWS volgens een respondent van de NZa helpen met de vraagstukken. De kennis die het ministerie in huis heeft wordt gedeeld met het ZBO.

"We bespreken het wel met VWS maar verwachten niet dat VWS het gaat oplossen. Zeker op het vlak van bedrijfsvoeringvlak. Voor draagvlak vragen we wel hulp van VWS, daar kunnen ze wel bij helpen. Ook op het vlak van informatiebeveiliging. Dan kan je nog extra geld om vragen. Soms kan je het met het huidige budget zelf niet oplossen." (R13)

Direct ingrijpen kan een moederdepartement niet altijd, als een ZBO haar taak op een goede manier uitvoert volgens een respondent van het ZIN. De respondent geeft wel aan dat er naar een oplossing gezocht dient te worden, als het werk van een ZBO schade toebrengt aan de begroting van het moederdepartement. Omdat een ministerie zelf niet mag ingrijpen, kan de toezichthouder daar in rol in krijgen.

"Heel sterk ingrijpen niet dat ik weet. Dat is lastig aan te geven. Wij geven adviezen dat niet direct op onze bedrijfsorganisatie kan slaan. Waar [ministerie] wel mee zit, is dat ons advies impact kan hebben op de Rijksbegroting, dan zou [ministerie] moeten ingrijpen maar dat kunnen zij

bij wet niet. Nu wordt wel gekeken of de [toezichthouder] daartussen nog een rol krijgt zodat er ook over kosten nagedacht wordt." (R16)

6.4.3 Analyse van de data

Ministeries kunnen volgens de respondenten niet direct ingrijpen of handhaven voor of namens een ZBO. Het dichtdraaien van de geldkraan is een rigoureuze maatregel dat veel impact heeft op de samenleving. Als het werk door een ZBO niet goed uitgevoerd wordt, kan een moederdepartement een verbeterplan eisen. Geen resultaat na het verbeterplan kan een ander bestuur of een beëindiging van de organisatie betekenen. ZBO's kunnen om hulp vragen bij problemen die zij ervaren tijdens het werk. De ministeries adresseren het probleem dan bij de desbetreffende doelgroep door ze actief te informeren tijdens bijeenkomsten of via campagnes.

Een moederdepartement kan wel ingrijpen als een negatieve ontwikkeling bij een ZBO dat (via de pers) bekend wordt en politieke schade aanricht. In afstemming met het ministerie kan een plan gemaakt worden hoe door zowel het ZBO als het ministerie gehandeld wordt bij het uitkomen van de ontwikkeling in de media.

Het vergroten van toezicht zorgt inderdaad voor een spiraal van wantrouwen. Een departementale respondent van VWS heeft tijdens het interview aangegeven dat verbeterplannen opgesteld dienen te worden door de ZBO's op het moment dat zij niet goed functioneren. De departementale respondent van VWS gaf zelf aan dat een ZBO het strenge toezicht na een tijdje genoeg geweest vond. Het ZBO wilde graag verder met het uitvoeren van de taken zonder het toezicht van het moederdepartement.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de documentenanalyse en interviews over de uitwisseling van informatie over risico's gepresenteerd. De respondenten van de ZBO's van BZK, I&W en OCW hebben een duidelijk beeld van de risico's die zij kunnen verwachten en rapporteren de risico's. BZK en I&W zijn op de hoogte van de risico's bij de ZBO's door regelmatig gesprekken met de ZBO's over de risico's te voeren. De strenge en actieve rol van de inspectie of toezichthouder kan een dilemma zijn bij het uitwisselen van informatie over risico's. De respondenten van de ZBO's van OCW geven aan weinig resultaat te zien na het uitwisselen van risico's en zien het als een dilemma. De departementale respondent van VWS geeft aan dat VWS zelf niet weet hoe zij om moeten gaan met risico's en dat is terug te zien in het managen van risico's door de ZBO's. De ZBO's van VWS managen risico's op verschillende manieren van goed tot matig. De moederdepartementen hebben een duidelijk beeld van de strategische risico's bij de ZBO's en de interne projectrisico's en de omgevingsrisico's. Moederdepartementen kunnen ingrijpen bij ZBO's door een verbeterplan te eisen en het toezicht aan te scherpen en ZBO's helpen door in gesprek gaan met hoge ambtenaren van andere overheidsonderdelen en het gericht informeren van een doelgroep. Het volgende en tevens het laatste hoofdstuk belicht de conclusie, discussie en aanbevelingen van het onderzoek.

7 Conclusie, discussie en aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken over de mate van bespreekbaarheid van risico's in de relatie tussen ZBO en moederdepartement en welke dilemma's daarin optreden. Allereerst worden de deelvragen van het onderzoek beantwoord. Daarna wordt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Vervolgens komen de conclusies over het onderzoek en de beperkingen van het onderzoek aan bod. Tot slot eindigt het hoofdstuk met de aanbevelingen.

7.1 Beantwoording deelvragen

De antwoorden op de deelvragen van het onderzoek worden individueel behandeld in de volgende vijf subparagrafen.

7.1.1 *Welke informatie wisselen ZBO's en moederdepartementen met elkaar uit?*

De informatie-uitwisseling tussen ZBO en moederdepartement is gebaseerd op de planning- & controlcyclus uit het driehoeksturingsmodel van het moederdepartement. De planning- & controlcyclus staat in protocollen die bij elk ministerie een andere naam hebben. Namen van protocollen met eisen aan de informatie-uitwisseling die de revue zijn gepasseerd tijdens de interviews, zijn naast de planning- & controlcyclus: de toezichtvisie de regeling beheer en bezoldigingskosten, de organisatiewet en het informatiestatuut.

Ondanks dat de planning- & controlcyclus verschillende namen heeft, zijn de ingrediënten van de informatie-uitwisseling hetzelfde. Een cyclus van informatie-uitwisseling start met een Jaarbrief of Kaderbrief van het moederdepartement. In de Jaarbrief of Kaderbrief staan eisen waar het te schrijven jaarplan van het ZBO aan dient te voldoen. Vervolgens stuurt het ZBO een jaarplan en begroting naar het moederdepartement, met daarin uitleg over het werk dat zij het komend jaar zullen uitvoeren en een verwachting van de financiële stromen. Gedurende de uitvoering van het jaarplan wordt de voortgang drie of vier keer gerapporteerd aan het moederdepartement. De voortgangsrapportages hebben op de staat van de balans en de uitvoering een vrij format. Het jaar na de uitvoering stuurt het ZBO een jaarverslag en de jaarrekening naar het moederdepartement, zodat zij deze kunnen controleren en verwerken in het departementaal jaarverslag.

Buiten de vaste informatie-uitwisselingscyclus kan op andere momenten gedurende het jaar op onregelmatige momenten informatie uitgewisseld worden. Denk aan informatie over antwoorden op Kamervragen die het ZBO namens een minister moet uitzoeken en formuleren. Het moederdepartement kan ook op willekeurige momenten in het jaar om informatie vragen van het ZBO. De ZBO's hebben immers een informatieplicht aan het ministerie. Andersom kan het ZBO om informatie vragen aan het moederdepartement.

Vijfjaarlijks wordt een ZBO geëvalueerd. De ZBO-evaluatie is ook een document dat op verschillende momenten vijfjaarlijks gedeeld wordt met het moederdepartement. De evaluatie betreft een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een ZBO. Vaak wordt een ZBO-evaluatie door een externe partij zoals een accountants- en adviesorganisatie uitgevoerd, omdat het een tijdrovende klus voor een ZBO zelf is. Tenslotte stelt een ZBO elk vier of vijf jaar een

meerjarenbeleidsplan op met daarbij een meerjarenbegroting. Het meerjarenbeleidsplan en de meerjarenbegroting worden ook met het moederdepartement gedeeld.

7.1.2 *Welke risico's verwachten ZBO's?*

ZBO's denken in zekere zin goed na over risicomanagement. Een overzicht van alle verwachte risico's staat in Tabel 9. De boventoon van de verwachte risico's wordt gevoerd door strategische risico's, die verplicht getoetst dienen te worden voor een accountantsverklaring. De strategische risico's die de ZBO's verwachten zijn economische schade, financiën, huisvesting, informatiebeveiliging, integriteit, imagoschade, nieuwe taken, personeel, personeelsbeleid, politieke schade, productiestop, werkaanbod en werkwijze.

Veel ZBO's zijn bezig om de strategische risico's door te vertalen naar operationele risico's: de voorkombare risico's. Dit ontstaat meestal uit eigen beweging, omdat de ZBO's zelf constateren dat het niet doorwerken van de strategische risico's naar de werkvloer zorgt voor beperking en tunnelvisie in het risicomanagement. De vertaling zorgt ervoor dat nagedacht wordt over risico's in de uitvoering die voorkomen kunnen worden.

De voorkombare risico's die de ZBO's verwachten, zijn het achteraf vaststellen van KPI's, geen afstemming tussen de opdrachtgevers, het implementeren van nieuwe ICT-systemen en de rechtmatigheid van onder andere aanbestedingen.

Bijna alle ZBO's zijn op de hoogte van externe risico's zoals hackers, nieuwe wet- en regelgeving, het klimaat en de maatschappij. De externe projectrisico's zijn geen risico dat benoemd wordt door de ZBO's. ICT-projecten zijn wel interne projectrisico's waar twee ZBO's rekening mee houden.

7.1.3 *Hoe rapporteren ZBO's risico's?*

Het Kadaster en de RDW rapporteren de risico's die zij verwachten in het jaarverslag. LVNL rapporteert alleen de belangrijkste risico's in het jaarverslag en houdt de top en overige risico's bij in een General Risk Board applicatie. Naast de rapportage van de risico's in het jaarverslag bij het Kadaster, de RDW en LVNL worden de risico's formeel tijdens de strategische dialogen met het moederdepartement besproken en informeel op willekeurige momenten met de accounthouders/contactpersonen van het moederdepartement.

De KB rapporteert de belangrijkste risico's in het jaarverslag en legt intern de operationele risico's per afdeling vast. Het CvTE heeft geen risico's gerapporteerd in het jaarverslag maar maakt gebruik van calamiteitenplannen die gedeeld worden met beleidsdirecties van het moederdepartement omdat zij zelf ketenpartner zijn. De risico's worden volgens de respondenten van de KB gedurende het jaar een keer (als verplicht nummertje) besproken met OCW.

Het CIZ en de NZA rapporteren de risico's die zij identificeren in het jaarverslag. Het CAK heeft geen protocol voor het risicomanagement en schrijft een abstract stuk over de risico's in het jaarverslag. ZIN rapporteert de risico's niet en is onlangs gestart met risicomanagement. VWS is volgens de respondenten van het CAK, het CIZ, de NZA en ZIN zelf opzoek naar een manier om te werken met risico-gestuurde jaarplannen, waardoor de kans groot is dat de ZBO's risico's gedetailleerder dienen te rapporteren.

7.1.4 *Welke dilemma's zijn er in de uitwisseling van risico's?*

De rol van een inspectie of toezichthouder in de verhouding ZBO en moederdepartement voor een dilemma zorgen in de uitwisseling van risico's. Ondanks dat de relatie tussen ZBO en het moederdepartement gebaseerd is op een hoge mate van openheid en transparantie is het voorgekomen dat een ZBO afgestraft is door de inspectie voor het proactief melden van een risico. Stimuleren van proactieve meldingen van risico's zou een belangrijker doel moeten zijn dan het af te straffen.

De houding van het moederdepartement is een ander dilemma dat de ZBO's ervaren tijdens het delen van de risico's. De respondenten van de ZBO's van OCW en VWS hebben namelijk aangegeven de indruk te krijgen dat moederdepartementen niet zo goed weten wat zij moeten doen, nadat de risico's gedeeld zijn. Het komt over alsof het delen van risico's een verplicht onderdeel is van de overleggen en het daarbij blijft.

Tot slot kan onvolledigheid van informatie tot dilemma's leiden bij de uitwisseling van informatie over risico's. Een aantal respondenten van de ZBO's hebben tijdens de interviews aangegeven informatie bewust achter te houden en voornamelijk niet te delen met het moederdepartement. De reden voor het achterhouden van de informatie heeft te maken dat het ZBO de informatie pas op een geschikt moment met het moederdepartement wil delen. Daarnaast kan het zijn dat informatie zelf niet volledig en betrouwbaar is, omdat de ZBO's geen slapende honden op het ministerie wakker willen maken.

7.1.5 *Welke risico's verwachten moederdepartementen bij ZBO's?*

De ministeries signaleren alle risicocategorieën van strategische risico's bij de ZBO's. De risicocategorieën bij strategische risico's zijn organisatierisico, procesrisico en managementinformatierisico. De strategische risico's die de ministeries bij de ZBO's verwachten zijn financiën, huisvesting, integriteit, imagoschade, informatiebeveiliging, personeelsbeleid, politieke schade en werkaanbod. De strategische risico's zijn dezelfde strategische risico's die de ZBO's identificeren.

Daarnaast zijn de moederdepartementen op de hoogte van de interne ICT projectrisico's bij de ZBO's en de omgevingsrisico's, die van invloed zijn op de ZBO's, zoals technologie en wet- en regelgeving. Alle moederdepartementen verwachten geen risico's in de risicocategorieën operationele sturingsrisico's en de externe projectrisico's. Het is begrijpelijk dat de moederdepartementen geen operationele sturingsrisico's en externe projectrisico's signaleren, omdat het risico's zijn waar alleen de ZBO's achter komen, als zij genoeg interne informatie verzamelen over de beleidsuitvoering. De risico's zijn namelijk te technisch om op afstand te signaleren door de moederdepartementen.

7.1.6 *Hoe anticiperen moederdepartementen op risico's bij ZBO's?*

De risico's van de ZBO's worden tijdens een van de voortgangsgesprekken besproken met het moederdepartement. Elk ministerie heeft een andere werkwijze en kan daardoor andere maatregelen treffen.

De departementale respondent van VWS heeft aangegeven dat VWS bijvoorbeeld anticipeert als een ZBO niet de doelstellingen weet te halen. Het risico bestaat namelijk dat de slechte ontwikkelingen bij het ZBO doorzetten. Een verbeterplan wordt vanaf dat moment geëist door VWS. In het verbeterplan staan de doelstellingen die bereikt moeten worden met een beschrijving van de concrete

stappen die gezet worden. De stand van zaken met betrekking tot het verbeterplan dient regelmatig teruggekoppeld te worden door het ZBO aan het moederdepartement.

Een departementale respondent van OCW ziet als risico dat de KB niet op tijd nieuwe huisvesting heeft. De KB kan erop rekenen dat het moederdepartement anticipeert, als zij geen geschikte locatie voor de taakuitvoering kan vinden. De departementale respondent van OCW kan aan de DG vragen om in gesprek te gaan met de DG van een ander ministerie die over de huisvesting gaat. Een ander voorbeeld is dat beleidsdirecties van OCW meedraaien tijdens calamiteitenoefeningen van risico's van het CvTE, omdat de beleidsdirecties van OCW ketenpartner zijn en ook moet weten wanneer zij moet ingrijpen bij risico's.

Het Kadaster, LVNL en de RDW hebben een nauwere relatie met het moederdepartement. De departementale respondenten van I&W en BZK zijn daarom bijna altijd op de hoogte van wat er op het moment speelt bij de ZBO's en denken regelmatig mee over risico's die effect hebben op de continuïteit van de ZBO's. De departementale respondenten van I&W en BZK faciliteren formele en informele momenten waar de risico's van de ZBO's besproken worden. Een voorbeeld van een formeel moment is het strategische dialoog dat een keer per jaar plaatsvindt. Tijdens het strategische dialoog wordt stil gestaan bij onder andere de risico's die de taakuitvoering van een ZBO in de weg kan staan. Informeel kan tijdens een dagelijks telefoongesprek gesproken worden over de risico's.

De ministeries kunnen met de kracht en middelen die zij hebben de ZBO's helpen bij risico's. Een voorbeeld is dat een I&W een specifieke doelgroep informeert over de regels van de activiteiten die zij doen, met de achterliggende gedachte dat het in de huidige situatie een risico vormt voor het werk van LVNL.

7.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De vraag dat tijdens het onderzoek centraal staat is

In welke mate zijn risico's onderdeel van de informatierelatie tussen ZBO's en moederdepartementen en welke dilemma's treden daarin op?

De centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in twee vragen. (1) In welke mate zijn risico's bespreekbaar in een relatie tussen ZBO en een moederdepartement, en (2) welke dilemma's treden op tijdens het bespreken van de risico's. De onderzoeksvraag wordt hierna in twee delen beantwoord.

In welke mate zijn risico's bespreekbaar in een relatie tussen ZBO en het moederdepartement?

Risico's zijn altijd bespreekbaar in een relatie tussen ZBO en moederdepartement. ZBO's hebben in beginsel een informatieplicht naar de moederdepartementen toe. Het moederdepartement acht transparantie en mag niet verrast worden door de ZBO's. Het tijdig op de hoogte brengen van het moederdepartementen bij risicovolle ontwikkelingen bij de ZBO's is verplicht. Ministeries hebben daarnaast het recht om te allen tijde informatie op te vragen bij het ZBO.

Het Kadaster en de RDW rapporteren de risico's die zij verwachten in het jaarverslag. LVNL rapporteert alleen de belangrijkste risico's in het jaarverslag en houdt de top en overige risico's bij in een General Risk Board applicatie. Naast de rapportage van de risico's in het jaarverslag bij het Kadaster, de RDW en LVNL

worden de risico's formeel tijdens de strategische dialogen met het moederdepartement besproken en informeel op willekeurige momenten met de accounthouders/contactpersonen van het moederdepartement.

De KB rapporteert de belangrijkste risico's in het jaarverslag en legt intern de operationele risico's per afdeling vast. Het CvTE heeft geen risico's gerapporteerd in het jaarverslag, maar maakt gebruik van calamiteitenplannen die gedeeld worden met beleidsdirecties van het moederdepartement, omdat zij zelf ketenpartner zijn. De risico's worden volgens de respondenten van KB en CvTE gedurende het jaar een keer (als verplicht nummertje) besproken met OCW.

Het CIZ en de NZA rapporteren de risico's die zij identificeren in het jaarverslag. Het CAK heeft geen protocol voor het risicomanagement en schrijft een abstract stuk over de risico's in het jaarverslag. ZIN rapporteert de risico's niet en is onlangs gestart met risicomanagement. VWS is volgens de respondenten van het CAK, het CIZ, de NZA en ZIN zelf opzoek naar een manier om te werken met risico-gestuurde jaarplannen, waardoor de kans groot is dat de ZBO's risico's gedetailleerder dienen te rapporteren.

De moederdepartementen BZK en I&W doen wat met de risico's van het Kadaster, LVNL en de RDW. Het handelen na het uitwisselen van risico's zonder zichtbare daden zoals OCW en VWS doen, resulteert in het ontstaan van een drempel voor de ZBO's om overige risico's proactief te delen. Het is zeker niet dat de ZBO's de informatie over de overige risico's achterhouden. Als de vraag vanuit het ministerie komt om de andere risico's te delen, doen de ZBO's het maar al te graag.

Welke dilemma's treden op tijdens het bespreken van de risico's?

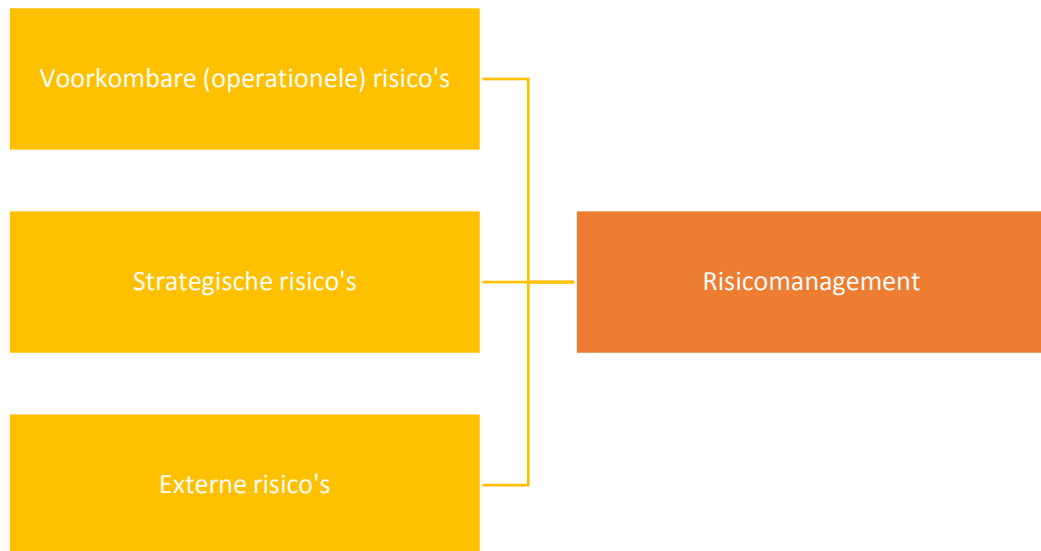
De rol van een inspectie of toezichthouder in de verhouding ZBO en moederdepartement voor een dilemma zorgen in de uitwisseling van risico's. Ondanks dat de relatie tussen ZBO en het moederdepartement gebaseerd is op een hoge mate van openheid en transparantie is het voorgekomen dat een ZBO afgestraft is door de inspectie voor het proactief melden van een risico.

De houding van het moederdepartement is een ander dilemma dat de ZBO's ervaren tijdens het delen van de risico's. De respondenten van de ZBO's van OCW en VWS hebben namelijk aangegeven de indruk te krijgen dat moederdepartementen niet zo goed weten wat zij moeten doen, nadat de risico's gedeeld zijn. Het komt over alsof het delen van risico's een verplicht onderdeel is van de overleggen en het daarbij blijft.

Tot slot kan onvolledigheid van informatie tot dilemma's leiden bij de uitwisseling van informatie over risico's. Een aantal respondenten van de ZBO's hebben tijdens de interviews aangegeven informatie bewust achter te houden en voornamelijk niet te delen met het moederdepartement. De reden voor het achterhouden van de informatie heeft te maken dat het ZBO de informatie op een geschikt moment met het moederdepartement wil delen. Daarnaast kan het zijn dat informatie zelf niet volledig en betrouwbaar is, waardoor de ZBO's geen slapende honden op het ministerie wil wakker maken.

Om risicomanagement meetbaar te maken zijn slechts een drietal onafhankelijke variabelen nodig. De variabelen zijn hoofdthema's die voldoende stof tot nadenken over het risicomanagement geven (Figuur 7). De variabelen die achter de drie

onafhankelijke variabelen gehangen worden, hoeven niet voor iedere ZBO van toepassing te zijn. Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.



Figuur 7 Ideale ingrediënten voor risicomanagement bij publieke organisaties

7.3

Conclusie

Risicomanagement staat bij alle onderzochte ZBO's en de moederdepartementen op de radar. De ZBO's zijn bezig met het verbeteren van het huidige risicomanagement. Volgens het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht dienen ZBO's in kaart te brengen welke risico's de strategie in de weg staan. Bijna alle ZBO's vermelden daarom de strategische risico's in het jaarverslag.

Toch zijn er grote verschillen in risicomanagement tussen ministeries en ZBO's. Uit het onderzoek is gebleken dat de departementale respondenten van BZK en I&W de ZBO's actief stimuleren om na te denken over risicomanagement. Doordat de accounthouders van BZK en I&W jaarlijks een strategische dialoog organiseren, delen en bespreken het Kadaster, LVNL en de RDW moeiteloos de risico's met het moederdepartement. Buiten de strategische dialogen bespreken de ZBO's zowel formeel als informeel de risico's met het moederdepartement.

De departementale respondent van OCW gaf tijdens het interview aan weinig te doen met de risico's bij de ZBO's. De risicoanalyses van de onderzochte ZBO's bij OCW geven daarentegen een vertekend beeld van de houding van het moederdepartement. De KB heeft verregaande en uitgebreide analyses van de risico's die zich op de verschillende afdelingen van de organisatie kunnen voordoen. Het CvTE heeft de risico's aardig in beeld en werkt zelfs met een calamiteitenplan dat regelmatig geoefend wordt met ketenpartners zoals beleidsdirecties van het moederdepartement. De respondenten van de ZBO's van OCW hebben daarnaast aangegeven dat de houding van OCW erin resulteert dat de risico's die zij uitwisselen niet verder opgepakt worden door het moederdepartement. Het bespreken van de risico's wordt door de respondenten van de ZBO's van OCW

ervaren als een verplicht nummertje voor het moederdepartement, die het na de bespreking zo spoedig mogelijk willen afvinken van de planning- & controlcyclus.

De departementale respondent van VWS gaf tijdens het interview aan dat VWS opzoek is naar een manier om risicomanagement een belangrijkere rol bij de ZBO's te geven. Het idee van VWS is om vanaf 2020 de ZBO's risico gestuurde jaarplannen te laten opstellen. Dat VWS momenteel niet goed weet hoe zij om moeten gaan met risico's is terug te zien in het risicomanagement bij de ZBO's. Het CAK weet bijvoorbeeld heel goed welke risico's zich kunnen voordoen, maar leggen ze niet (allemaal en uitgebreid) vast in rapportages zoals het jaarverslag. Daarnaast heeft het CAK geen vaste werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's. Het CIZ en de NZa hebben duidelijk een beeld van de risico's, die zich voor kunnen doen en hebben een methode ontwikkeld om de risico's te managen. ZIN is onlangs gestart met risicomanagement. Om de zes weken houdt ZIN met de RvB en teamhoofden een top tien met de strategische en tactische risico's bij. Op korte termijn wil ZIN de methodiek, die zij gebruiken, verbeteren.

Een visuele weergave van het risicomanagement bij de ZBO's en de werkwijze van het moederdepartement staat in Tabel 15.

Tabel 15 Weergave risicomanagement (groen: goed, oranje: ok en rood: matig)

Ministerie	ZBO
BZK	Kadaster
I & W	LVNL
	RDW
OCW	CvTE
	KB
VWS	CAK
	CIZ
	NZa
	ZIN

Een inspectie of toezichthouder kan voor dilemma's in de relatie tussen het ZBO en het moederdepartement zorgen. Meerdere respondenten van ZBO's hebben tijdens de interviews aangegeven dat een inspectie of toezichthouder een belang heeft dat in de weg kan staan om proactief informatie over onder andere risico's met het moederdepartement uit te wisselen. Een gesprek met het moederdepartement, inspectie of toezichthouder en ZBO kan de dilemma's weghalen, waardoor het risicomanagement door de ZBO's verder geprofessionaliseerd kan worden.

7.4 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek kent vijf beperkingen. De eerste beperking is de tijd die beschikbaar was voor het onderzoek. Het onderzoek heeft als doel om voor meerdere ZBO's een beeld te krijgen van de rol die risico's spelen in de relatie tot het moederdepartement en te begrijpen of en hoe risico's gedeeld worden met de moederdepartementen in de informatie-uitwisseling. Uiteraard is het ook van belang om erachter te komen hoe de moederdepartementen anticiperen op de risico's bij ZBO's. Momenteel bestaan er 36 publiekrechtelijke ZBO's die onder het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht vallen en subject van onderzoek zijn. De praktische uitvoering van het onderzoek duurde vier maanden, waardoor het onhaalbaar zou zijn om alle 36 ZBO's te interviewen. Deze tijdsbeperking is afgevangen door vier ministeries en twaalf ZBO's te selecteren voor het onderzoek, die representatief zijn voor de algehele situatie. Het liefst waren alle ministeries en ZBO's onderzocht om betrouwbaardere resultaten te hebben, maar dan was het onderzoek nog lang niet klaar.

Beperking twee van het onderzoek is het account/onderdeel van de eigenaarsadvisering van OCW dat onderzocht is. De departementale respondenten bij OCW zijn verantwoordelijk voor een bepaald account en weten alleen hoe dat account omgaat met haar ZBO's. Omdat de departementale respondenten van OCW niet op de hoogte zijn van de situatie bij andere accounts kunnen de resultaten die verkregen zijn tijdens het interview een ander beeld schetsen dan de algemene situatie bij de andere accounts van OCW.

De derde beperking van het onderzoek is het aantal ZBO's dat op het interviewverzoek is ingegaan. Het plan was om twaalf ZBO's te benaderen met het verzoek voor een interview. Nog voordat ik een e-mail had verstuurd naar de ZBO's, kreeg ik van een moederdepartement bericht dat een ZBO het druk heeft en daarom niet kan meewerken aan het onderzoek. Nadat de elf overige interviewverzoeken verstuurd waren, kwam een e-mail van een geselecteerde ZBO binnen die aangaf geen ZBO te zijn. Het moederdepartement stuurde later een document met een onderzoek naar de rechtspositie van het ZBO waar de conclusie was om de juridische ZBO-status te heroverwegen. Uiteindelijk is gekozen voor de rechtsvorm van RWT in plaats van een ZBO. Een ander ZBO reageerde niet op het verzoek. Ondanks dat drie ZBO's niet onderzocht zijn, is er een ruime één ministerie op twee ZBO's verhouding in het onderzoek.

Beperking vier van het onderzoek is het antwoord van de departementale respondenten en de respondenten van de ZBO's op de vraag welke dilemma's er optreden in het uitwisselen van informatie over risico's. De reacties die de respondenten op de vraag gegeven hebben zijn abstract en heel rooskleurig. Sommige ZBO's zijn wat dieper op de vraag ingegaan en hebben aangegeven dat er daadwerkelijk informatie, mogelijk over risico's, op bepaalde momenten niet uitgewisseld worden met de moederdepartementen. De gedachte achter het handelen, achterhouden van informatie, heeft te maken met de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie. Toch schuilt er meer achter het verschijnsel zoals wat wel tijdens een interview verteld is: de rol van een inspectie of toezichthouder dat voor een dilemma zorgt.

De laatste beperking van het onderzoek betreft het plan van VWS om de ZBO's risico gestuurde jaarplannen op te laten stellen. VWS komt gedurende het onderzoek niet altijd als het beste moederdepartement uit de verf. Tijdens het interview met VWS werd aangegeven dat zij zelf opzoek zijn naar een betere manier

om risicomanagement te implementeren in de planning- & controlcyclus: door de ZBO's risico gestuurde jaarplannen op te laten stellen. De verandering is een grote stap voorwaarts wat risicomanagement betreft en zal een groot verschil zijn ten aanzien van de huidige onderzoeksresultaten. Het positieve is dat VWS haar ZBO's betreft bij het plan om samen risico gestuurde jaarplannen op te stellen, iets wat ook een van de aanbevelingen van het onderzoek is. Het betrekken van de ZBO's bij de eisen aan het jaarplan met een betere risicoverankering is een grote stap in de professionalisering van het risicomanagement in een ZBO-relatie.

7.5 Aanbevelingen

Het onderzoek eindigt met twee typen aanbevelingen. Allereerst worden algemene aanbevelingen naar aanleiding van de onderzoeksresultaten gegeven. Tot slot volgen er aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.5.1 Algemene aanbevelingen

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zijn er twee aanbevelingen opgesteld voor BZK en FIN, als kader- en systeemverantwoordelijke van ZBO's volgens de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen. De derde en laatste aanbeveling is bestemd voor het (toekomstige) kabinet. De aanbevelingen zijn ideeën op basis van het onderzoek, aanvullend onderzoek is vereist om de hiernavolgende aanbevelingen in de praktijk te implementeren.

De eerste aanbeveling is gericht aan FIN als opsteller van het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht. Momenteel staat in het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht: *"Risico's worden in kaart gebracht vanuit de strategische doelstelling van de instelling en de karakteristieke eigenschappen van de sector"*. Uit het onderzoek is gebleken dat er naast strategische risico een tweetal andere risico's van belang zijn voor risicomanagement. Aanbeveling een is om de regel in het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht te wijzigen naar: *"Risico's worden in kaart gebracht vanuit de strategische doelstelling, voorkombare (operationele) risico's in de uitvoering en externe risico's die van invloed zijn op de organisatie"*. De drie benoemde risicofactoren geven een compleet beeld van de risico's waar een ZBO mee te maken heeft. Noot hierbij is wel dat alleen de financiële strategische risico's openbaar gemaakt worden om misbruik door derden te voorkomen.

De tweede aanbeveling is het professionaliseren van de Rijksbrede werkwijze risicomanagement bij ZBO's. Deze aanbeveling heeft twee onderdelen dat begint bij het oprichten van het interdepartementaal overleg Cluster Risicomanagement ZBO's (CRZ). Het cluster bestaat uit ambtenaren van de eigenaarsadvies van alle ministeries met publiekrechtelijke ZBO's. Elke maand komt het cluster bijeen en wordt een dilemma in het risicomanagement bij ZBO's Rijksbreed besproken. Om de beurt organiseren de ministeries themabijeenkomsten van anderhalf uur. De themabijeenkomsten worden gecoördineerd door BZK en FIN, die experts kunnen aanbevelen en uitnodigen voor een lezing tijdens het interdepartementaal overleg. Binnen de Rijksoverheid wordt op deze manier gezocht naar een eenduidige werkwijze met betrekking tot risicomanagement bij de ZBO's. Zeker na aanpassing van het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht, waardoor ZBO's verplicht worden om nadenken over voorkombare (operationele) risico's en externe risico's die van invloed zijn op de organisatie, draagt het CRZ bij aan één Rijksbrede werkwijze risicomanagement bij ZBO's. In het verlengde van het CRZ-overleg kan het CRZ Rijksbreed besluiten om jaarlijks voor de zomer per departement een bijeenkomst met alle ZBO's te organiseren waar het doel is om met elkaar in gesprek te gaan over risico's. Weken voor de bijeenkomst wordt in het CRZ-overleg

met alle ministeries besproken aan welke eisen de bijeenkomst dient te voldoen. Het overleg biedt in ieder geval ruimte en gelegenheid voor discussie en afstemming over eisen aan risicomangement in het aankomend jaarplan en kennisdeling met betrekking tot risicomangement bij de ZBO's. Dit betekent niet dat ZBO's verplicht worden om op eenzelfde manier risico's te managen, het is doel is om de ZBO's te stimuleren van elkaars praktijken te leren. Tijdens de bijeenkomst dient een kaderstellende medewerker van BZK en FIN aanwezig te zijn om de bijeenkomsten terug te koppelen en te evalueren in het CRZ. Daarnaast kunnen de medewerkers van BZK en FIN nieuwe regels over risicomangement afkomstig uit de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen of het Normenkader Financieel Beheer en Toezicht tijdens de bijeenkomsten zelf communiceren aan de ZBO's.

De laatste aanbeveling is een rigoureuze verandering in het hart van de parlementaire democratie dat voor verdere professionalisering binnen de Rijksoverheid zorgt. Met de komst van resultaatgericht sturingsmodel (voor onder andere ZBO's), is in een driehoek onderscheid gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De verschillende rollen in het driehoeksturingsmodel hebben allemaal hun eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook hun eigen belangen. Door de verschillende belangen van de rollen expliciet te maken is het makkelijker om het overkoepelend, gedeelde belang beter inzichtelijk te krijgen en van daaruit te werken. Binnen de Rijksoverheid is het gedeeld belang altijd het zo doelmatig mogelijk bereiken van de maatschappelijke doelen. Het model klinkt als muziek in de oren van NPM-volgers, echter heeft de inrichting van het huidige model een ernstige beperking. De rollen eigenaar en opdrachtgever vallen onder dezelfde ministerie. De eigenaar en opdrachtgever dienen de minister en hebben in theorie geen verschil in het eigen belang. De praktijk leert dat dit ook het geval is en eigenaar en opdrachtgever twee handen op een buik zijn. Het onderbrengen van de eigenaren onder een nieuw op te richten ministerie (zoals het ministerie van Vervolstandigde Zaken, het ministerie van Zelfstandigen of het ministerie van Uitbestede Zaken) scheidt de rollen en doet het resultaatgericht sturingsmodel tot zijn recht. Het nieuwe ministerie werkt Rijksbreed volgens dezelfde werkwijze dat voor extra professionalisering zorgt, naast de bestaande driehoek. De eigenaar krijgt in de nieuwe samenstelling meer grip op de ZBO's, omdat het een eigen belang heeft dat nageleefd wordt en eisen kan stellen aan onder andere risicomangement. De beleidsdirecties van de huidige ministeries blijven opdrachtgever. Het model laat ZBO's doelmatiger werken, omdat eigenaar en opdrachtgever van elkaar gescheiden zijn en het aanvragen van spoedregelingen, zoals extra financiering om tot een sluitende begroting te komen veel lastiger wordt.

7.5.2 *Aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn de rol van inspecties en toezichthouders in de ZBO-relatie te onderzoeken en onderscheid te maken tussen publiekrechtelijke ZBO's met en zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Tijdens het onderzoek kwam aan het licht dat inspecties en toezichthouders ook iets te zeggen kunnen hebben over onder andere het risicomangement bij ZBO's. Niet alle ZBO's worden gecontroleerd door inspecties of toezichthouders. De ZBO's die te maken hebben met een ZBO geven aan dat de rol van een inspectie en toezichthouder zorgt voor een wel andere verhouding in de relatie met het moederdepartement. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op een handjevol ZBO's waar een toezichthouder of inspectie betrokken is in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer).

In het onderzoek gaf slechts één publiekrechtelijke ZBO aan onderdeel van de Staat der Nederlanden te zijn. De status van het ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid zou het in theorie makkelijker moeten maken voor moederdepartementen om te anticiperen bij risico's, omdat ze vergelijkbare werkwijze hebben. Publiekrechtelijke ZBO's die onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden hoeven daarnaast hun jaarplan, begroting, jaarverslag en jaarrekening niet te laten controleren door het moederdepartement. Het is uiteraard wel de bedoeling dat de documenten opgesteld worden. Vervolgonderzoek kan uitwijzen of er verschillen zijn in het anticiperen van moederdepartementen bij risico's van publiekrechtelijke ZBO's met én zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De relatie tussen het onderzochte publiekrechtelijke ZBO dat onderdeel is van de Staat der Nederlanden wijkt daarentegen af en heeft een andere dynamiek.

Gebruikte bronnen

- Aalders, M. (2008). Nieuwe vormen van regulering in het omgevingsrecht en het afleggen van verantwoording. *Milieu & Recht*, 140-146.
- Anderson, R. (2011). *In control of uit de hand...* Alphen aan den Rijn: Vakmedianet Management B.V.
- Auditdienst Rijk. (2016). *Onderzoeksrapport Governance KNAW*. Den Haag: Auditdienst Rijk.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Bekaert, G., & Xiaozheng, W. (2010). Inflation risk and the inflation risk premium. *Economic Policy*, 755-806.
- Besley, T., & Kudamatsu, M. (2006). Health and Democracy. *American Economic Review*, 313-318.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boschmann, M. (2005). *Brede verantwoording in de publieke sector*. Deventer: Sigma.
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2011). *Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. (2000). *De Vierde Macht Revisited*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bovens, M. (2007). New Forms of Accountability and EU-Governance. *Comparative European Politics*, 104-120.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 946-967.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp. In M. Bovens, & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 275-293). Den Haag: Lemma.
- Brunsson, N., & Sahlin-Anderson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 721-746.
- CAK. (2015). *Financieel overzicht*. Den Haag: CAK.
- CAK. (2018). *CAK jaarbericht 2017*. Den Haag: CAK.
- CAK. (2019). *CAK jaarverslag 2017*. Den Haag: CAK.
- CBR. (2018). *CBR jaarverslag 2017 (publiek)*. Rijswijk: CBR.
- CBR. (2018). *CBR jaarverslag 2017 (wettelijk)*. Rijswijk: CBR.
- CIZ. (2019). *Jaardocument 2018*. Utrecht: CIZ.
- College voor Toetsen en Examens. (2019). *Jaarverslag 2018 College voor Toetsen en Examens*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens.
- Commissariaat voor de Media. (2018). *Jaarverslag 2017*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- De Bruijn, J. (2005). Prestatiemeting in de publieke sector. In P. Van der Knaap, & N. Schilder, *Resultaat gericht sturen en evalueren* (pp. 195-203). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- De Ridder, K., & Zijlstra, S. (2010). Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie. In H. Aardema, *Meerwaarde van de bestuurskunde* (pp. 255-262). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. 's Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Djelic, M., & Sahlin, K. (2012). Reordering The World: Transnational Regulatory Governance and its Challenges. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Government* (pp. 745-758). Oxford: Oxford University Press.
- Drennan, L., McConnell, A., & Stark, A. (2014). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Frissen, P. (1992). *Verzelfstandigen in het openbaar bestuur: Een bestuurskundige verkenning van verzelfstandiging, verbindingen en informatisering*. Den Haag.
- Goorkate, H., & Vos, A. (2016). Control van de uitvoering. In A. Vos, B. Teunen, J. Van Hofwegen, & H. Monnickendam, *Toegang tot de rijksbegroting* (pp. 136-159). Den Haag: Drukkerij Xerox/OBT.
- Hazeu, C. (2007). *Institutionele economie*. Bussum: Coutinho.
- Healy, P., & Palepu, K. (2001). Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature. *Journal of accounting and economics*, 405-440.
- Helsloot, I., Boin, A., Jacobs, B., & Comfort, L. (2012). *Mega-Crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and Effects of Cataclysmic Events*. Springfield: Charles C Thomas Pub Ltd.
- Holzmann, R., & Steen, J. (2001). Social risk management: A new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, 529-556.
- Homburg, V., & Van Thiel, S. (2002). Lessen en inzichten voor ZBO beleid. *Bestuurswetenschappen*, 481-501.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 3-19.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- House, E. (1980). *Evaluating with Validity*. California: SAGE Publications, Inc.
- Jacobs, S. (2009). *Aan de schandpaal of succesverhaal*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Jacobsson, B. (2006). Regulated regulators: Global trends of state transformation. In M. Djelic, & K. Sahlin-Anderson, *Transnational Governance* (pp. 205-224). Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakubik, P. (2007). Macroeconomic environment and credit risk. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)*, 60-78.
- Justice, J., Melitski, J., & Smith, D. (2006). E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: Do the best practitioners employ the best practices? *American Review of Public Administration*, 301-322.
- Kadaster. (2019). *Kadaster op de kaart, jaarverslag 2018*. Apeldoorn: Kadaster.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 263-291.
- Kaplan, R., & Mikes, A. (2012). Managing Risks: A New Framework. *Harvard Business Review*, 48-60.
- KB Nationale Bibliotheek. (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: KB Nationale Bibliotheek.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Koppell, J. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 94-108.
- KPMG. (2019). *Leiderschap bij disruptieve transitie van ZBO's: Leidend of lijdend*. Den Haag: KPMG.

- Kraan, D. (2006). De organisatie van de publieke sector. In C. De Kam, & A. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006* (pp. 225-266). Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Laffont, J., & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. New Jersey: Princeton University Press.
- Leussink, L., & Buijs, M. (2017). *Notitie Instrumenten in de klassieke driehoek*. Den Haag: Ministerie van financiën.
- LVNL. (2018). *Jaarverslag 2017*. Schiphol: LVNL.
- Miller, J. (2005). A practical guide to performance measurement. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 71-75.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (2018). *Rijksjaarverslag 2017 vii Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Ministerie van Financiën. (2013). *Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2014). *Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen*. 's Gravenhage: Rijksoverheid.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Verantwoorde uitvoering 2013-2017*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2018). *Rijksjaarverslag 2017 xii Infrastructuur en Milieu*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2018). *Rijksjaarverslag 2017 vii Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Concernsturing VWS*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Kamerbrief over de stand van zaken bij het CAK*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2018). *Rijksjaarverslag 2017 xvi Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Mitchell, V. (1995). Organizational Risk Perception and Reduction: A Literature Review. *British Journal of Management*, 115-133.
- Mörth, U. (2006). Soft regulation and global democracy. In M. Djelic, & K. Sahlin-Anderson, *Transnational Governance* (pp. 119-136). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nederlandse Zorgautoriteit. (2017). *Verantwoordingsdocument 2016*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Overheid.nl. (2003, januari 17). *Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten*. Opgehaald van Wettenbank: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09>
- Overheid.nl. (2012, oktober 30). *Kamerstuk*. Opgehaald van Eerste Kamer der Staten-Generaal: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-C-B.html>
- Overheid.nl. (2015, januari 1). *Kaderwet zelfstandig bestuursorganen*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2015-01-01>

- Overheid.nl. (2019, maart 19). *Zelfstandige bestuursorganen*. Opgehaald van Overheid.nl:
https://almanak.overheid.nl/organisaties/Zelfstandige_bestuursorganen
- Overman, S., Van Thiel, S., & Lafarge, F. (2014). Resisting governmental control: how semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordination. *International Review of Administrative Sciences*, 172-192.
- Paté-Cornell, E. (2002). Risk and Uncertainty Analysis in Government Safety Decisions. *Risk Analysis an international journal*, 633-646.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Californië: Sage Publications Inc.
- Plug, P., Timmerman, R., Dekker, A., Fooij, S., & Ten Have, S. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Assen: Van Gorcum.
- Politt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press.
- Postula, M. (2017). Risk Analysis as an Instrument of Public Management. In K. Raczkowski, *Risk Management in Public Administration* (pp. 93-114). Cham : Palgrave Macmillan.
- Power, M. (2004). The risk management of everything . *The Journal of Risk Finance*, 58-65.
- Pratt, J., & Zeckhauser, R. (1991). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- RDW. (2019). *Jaarverslag 2018*. Zoetermeer: RDW.
- Rijksoverheid. (2017, mei 17). *Bijlage 15: Normenkader Financieel beheer en toezicht*. Opgehaald van Rijksbegroting:
http://www.rijksbegroting.nl/2016/kamerstukken,2017/5/17/kst233935_15.html
- Rijksoverheid. (2019, januari 2). *Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)*. Opgehaald van Rijksoverheid:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen>
- Rymarczyk, J. (2005). *Handel zagraniczny*. Warszawa: Polish Scientific Publishers PWN.
- Schenk, W. (2014). *Afstand versus nabijheid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: continuïteit, verwarring en vernieuwing. In W. Bakker, & K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording* (pp. 71-75). Amsterdam: Boom.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Utrecht: Lemma.
- Schillemans, T. (2009). Visitaties als vorm van verantwoording. In M. Bovens, & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (pp. 161-180). Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T., & Oude Vrielink, M. (2008). *Horizontale verantwoording als complement en substituut*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Schmidt, E., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2017). A change management perspective on public sector cutback management: Towards a framework for analysis. *Public Management Review*, 1538-1555.
- Stibbe. (2016). *Juridische analyse van diverse mogelijkheid organisatievormen van ProRail*. Amsterdam: Stibbe.
- Ter Bogt, H. (1998). Neo-institutionele economie en de praktijk bij verzelfstandigde overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 662-678.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2009). *Instellen baten-lastendienst «Agentschap Uitvoering»*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

- Valla, J. (1982, december 9-10). The Concept of Risk in Industrial. (Brussels, Interviewer)
- Van de Walle, S., & Groeneveld, S. (2017). *Theory and Practice of Public Sector Reform*. New York and London: Routledge.
- Van der Molen, I. (2015). *RISICOMANAGEMENT 2.0: VAN RISICO-BEWUST NAAR RISICO-GESTUURD IN EEN POLITIEK-BESTUURLIJKE OMGEVING*, Onderzoek naar risicomangement bij het Directoraat-Generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum .
- Van Meerkerk, I. (2009). *Zakelijk sturen op afstand?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Meerkerk, I., & Van Thiel, S. (2011). De verborgen eigenaar; de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken. *Bestuurswetenschappen*, 40-58.
- Van Rijn, R., & Van Twist, M. (2009). Schuiven bij verantwoording. *Overheidsmanagement*, 28-30.
- Van Thiel, S. (2000). *Verzelfstandiging: Trends, Oorzaken en Gevolgen*. Utrecht: ICS dissertation series.
- Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 1-25.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Van Thiel, S. V., Soetekouw, S., Dresmé, M., & Goch, P. V. (2015). ZBO-evaluaties: verplicht, verzuimd, en veronachtzaamd? *Bestuurskunde*, 63-73.
- Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2004). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 53-68.
- Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 53-68.
- Van Thiel, S., & Homburg, V. (2002). *Lessen en inzichten voor zbo-beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Thiel, S., & Van Buuren, A. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode? *Bestuurswetenschappen*, 2001(5).
- Verhoest, K., & Van Thiel, S. (2004). Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rondom verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen. *Beleid en Maatschappij*, 27-41.
- Voermans, W. (2002). Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. *RegelMaat*, 181-182.
- Waterman, R., & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 173-202.
- Werkgroep Kohnstamm. (2003). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Williams, A., & Taylor, J. (2013). Resolving Accountability Ambiguity in Nonprofit Organizations. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 559-580.
- Yates, J., & Stone, E. (1992). The risk construct. In J. Yates, *Wiley series in human performance and cognition. Risk-taking behavior* (pp. 1-25). Oxford: Oxford University Press.
- Yesilkagit, K., & Van Thiel, S. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153.

- Zijlstra, S. (1998). Verzelfstandiging bij gemeenten: ongeregeld en ondoorzichtig. *Beleid en Maatschappij*, pp. 152-161.
- Zorginstituut Nederland. (2016). *Financieel Verslag Uitvoeringstaken Zorginstituut Nederland 2015*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Zorginstituut Nederland. (2018). *Financieel Jaarverslag Fondsen 2016*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Zorginstituut Nederland. (2018). *Jaaroverzicht Zorginstituut Nederland 2017*. Diemen: Zorginstituut Nederland.
- Zwart, M. (2016). Uitvoering van beleid. In A. Vos, B. Teunen, J. Van Hofwegen, & H. Monnickendam, *Toegang tot de rijksbegroting* (pp. 113-134). Den Haag: Drukkerij Xerox/OBT.

Bijlagen

Bijlage 1: Publiekrechtelijke ZBO's (Normenkader Financieel Beheer en Toezicht)

Ministerie ZBO		Rechtsvorm	Omzet 2017	Opmerkingen
1	EZK	Autoriteit Consument en Markt	Publiekrechtelijk - Onderdeel Staat der Nederlanden	1
2	OCW	Bureau Architectenregister	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	1
3	JenV	Bureau Financieel Toezicht	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	6
4	VWS	CAK	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	90 Omzet 2016, cijfers 2017 ontbreekt
5	lenW	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	148
6	JenV	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	774
7	VWS	Centrum indicatiestelling Zorg	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	62
8	VWS	College Sanering Zorginstellingen	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	2
9	LNV	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Publiekrechtelijk - Onderdeel Staat der Nederlanden	20
10	OCW	College voor Toetsen en Examen	Publiekrechtelijk - Onderdeel Staat der Nederlanden	17
11	OCW	Commissariaat voor de Media	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	1
12	FIN	Commissie Eindtermen Accountantsopleiding	Publiekrechtelijk - Onderdeel Staat der Nederlanden	0 Rijksbijdrage onbekend
13	JenV	Commissie schadefonds geweldsmisdrijven	Publiekrechtelijk - Onderdeel Staat der Nederlanden	7
14	BZK	Dienst voor het kadaster en de openbare registers	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	266
15	EZK	Kamer van Koophandel	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	212
16	OCW	Koninklijke Bibliotheek	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	92
17	OCW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	90
18	JenV	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	2
19	lenW	Luchtverkeersleiding Nederland	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	0 Rijksbijdrage onbekend
20	lenW	Nederlandse Loodsencorporatie	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	0 Rijksbijdrage onbekend
21	EZK	Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	461
22	OCW	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	857
23	VWS	Nederlandse Zorgautoriteit	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	56
24	JenV	Onderzoeksraad voor veiligheid	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	12
25	VWS	Pensioen- en Uitkeringsraad	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	2
26	JenV	Politieacademie	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	3
27	JenV	Raad voor Rechtsbijstand	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	445
28	lenW	RDW	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	148
29	lenW	Regionale Loodsencorporaties	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	0 Rijksbijdrage onbekend
30	SZW	Sociale Verzekeringsbank	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	40076
31	LNV	Staatsbosbeheer	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	188
32	OCW	Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	2
33	SZW	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	28013
34	FIN	Waarderingskamer	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	3
35	VWS	ZorgOnderzoek Nederland Medische Wetenschappen	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	248
36	VWS	Zorginstituut Nederland	Publiekrechtelijk - Eigen rechtspersoonlijkheid	47

Bijlage 2: Geanalyseerde documenten

Auteur van organisatie, jaar	Titel
Auditdienst Rijk, 2016	Onderzoeksrapport Governance KNAW
CAK, 2015	Financieel overzicht
CAK, 2018	CAK jaarbericht 2017
CAK, 2019	CAK jaarverslag 2017
CBR, 2018	CBR jaarverslag 2017 (wettelijk)
CBR, 2018	CBR jaarverslag 2017 (publiek)
CIZ, 2019	Jaardocument 2018
College voor Toetsen en Examens, 2019	Jaarverslag 2018 College voor Toetsen en Examens
Commissariaat voor de Media, 2018	Jaarverslag 2017
Kadaster, 2019	Kadaster op de kaart, jaarverslag 2018
KB Nationale Bibliotheek, 2019	Jaarverslag 2018
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2019	Jaarverslag 2018
LVNL, 2018	Jaarverslag 2017
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2018	Rijksjaarverslag 2017 vii Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2018	Evaluatie Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen 2012-2016
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013	Verantwoorde uitvoering 2013-2017
Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018	Rijksjaarverslag 2017 xii Infrastructuur en Milieu
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018	Rijksjaarverslag 2017 viii Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2018	Rijksjaarverslag 2017 xvi Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2018	Kamerbrief over stand van zaken bij het CAK
Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, 2018	Concernsteuning VWS
Nederlandse Zorgautoriteit, 2017	Verantwoordingsdocument 2016
RDW, 2019	Jaarverslag 2018
Zorginstituut Nederland, 2016	Financieel Verslag Uitvoeringstaken Zorginstituut Nederland 2015
Zorginstituut Nederland, 2018	Jaaroverzicht Zorginstituut Nederland 2017
Zorginstituut Nederland, 2018	Financieel Jaarverslag Fondsen 2016

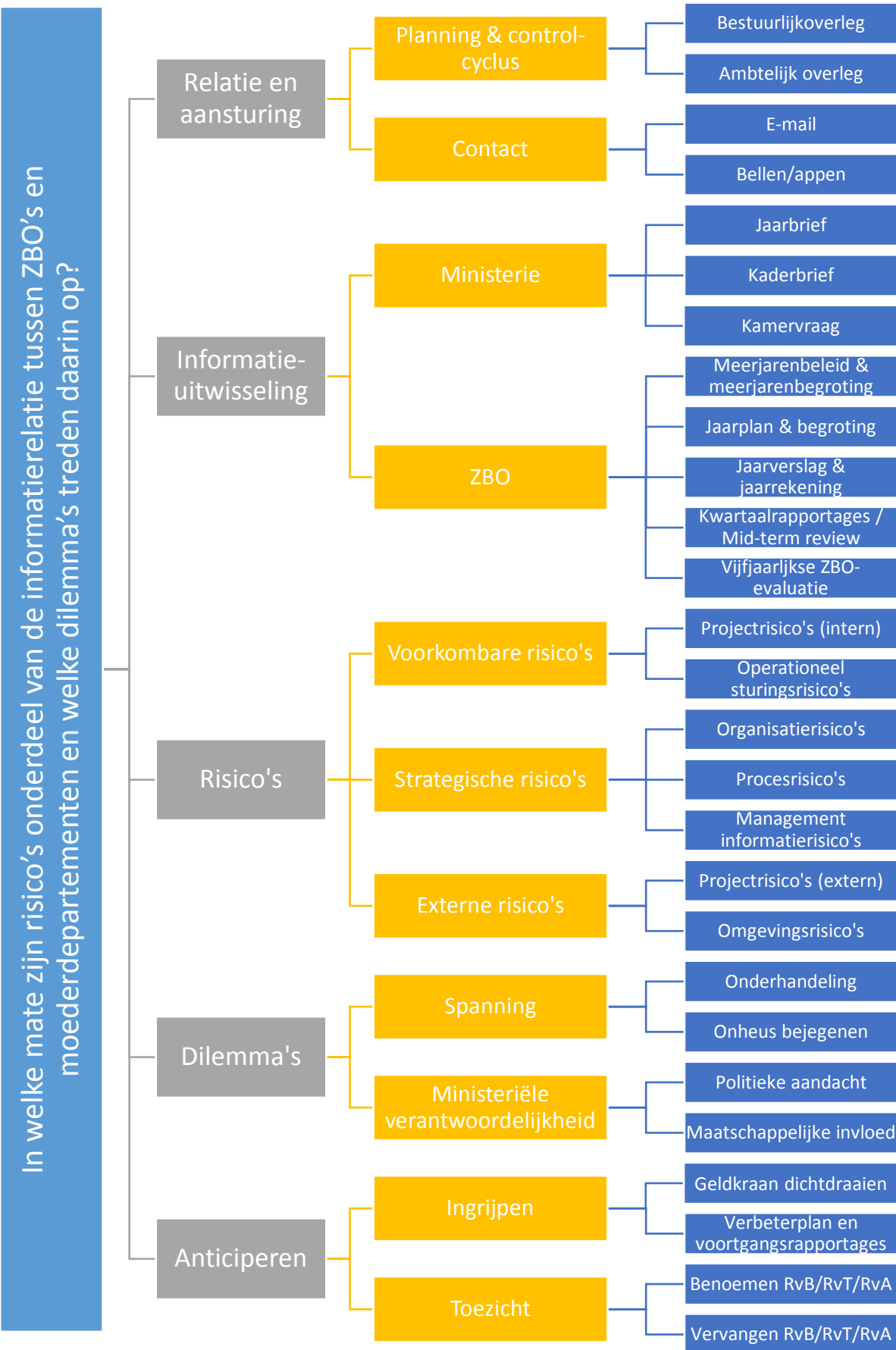
Bijlage 3: Topiclijst

A	Introductie
	<ul style="list-style-type: none"> • Ik ben... • Studerende aan de Universiteit Utrecht • Onderzoek vanuit het ministerie van Financiën voor mijn masterthesis • Onderwerp informatie-uitwisseling tussen ZBO's en moederdepartement • Ik focus mij op de rol van risico's in de informatie-uitwisseling • Thema's tijdens het interview zijn de rol in een ZBO-relatie, de informatie-uitwisseling, dilemma's, risico's en het anticiperen van moederdepartement • Duur van het interview en opname • Respondent kan vrijuit praten; de citaten worden licht bewerkt om gevoeligheden te voorkomen • Interview wordt uitgewerkt, namen worden geanonimiseerd en de resultaten worden uitsluitend gebruikt voor dit onderzoek • Vragen?
B	Algemeen
	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is uw functie? • Hoe lang bent u werkzaam bij de organisatie? • Bent u als persoon risicoavers of risico nemend? • Wat is uw rol in de werelden van een ZBO en het moederdepartement?
C	De rol van een moederdepartement in een ZBO-relatie
	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe typeert u de relatie tussen ZBO en het moederdepartement? • Wat vindt u van de omgang met het moederdepartement/ZBO? • Zijn er momenten van spanning in de relatie? (Bijvoorbeeld ingaan op laatste controle) • Kunt u vrijuit over alle onderwerpen met elkaar praten <ul style="list-style-type: none"> ◦ Waarom niet, wat is een beperkende factor? • Hoe denkt u dat de relatie tussen het moederdepartement en overige ZBO's is? • Wat kan anders of beter in de huidige ZBO-relatie? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Waarom? • Zou het moederdepartement haar houding in de relatie aanpassen bij feedback?
E	De informatie-uitwisseling tussen ZBO en moederdepartement
	<ul style="list-style-type: none"> • Is het ZBO verplicht om informatie uit te wisselen? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Waarom wel? ◦ Waarom niet? • Hoe ziet de informatie-uitwisseling tussen ZBO en moederdepartement eruit? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Zijn er vooraf opgestelde afspraken? ◦ Formeel op vaste momenten? ◦ Informeel op een willekeurig moment? • Welke informatie deelt u met het moederdepartement/ZBO? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Wordt informatie over risico's ook gedeeld? • Wat is de motivatie voor de gedeelde informatie? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Wat doet het moederdepartement met de informatie? ◦ Wilt het ZBO de informatie wel delen? • Welke informatie ontvangt u van het ZBO/moederdepartement? • Wat kan er beter in de informatie-uitwisseling? • Zou u meer informatie willen ontvangen en/of delen? • Waarom?

F	Dilemma's in de relatie en informatie-uitwisseling
	<ul style="list-style-type: none"> • Is het uitwisselen van informatie bij bepaalde onderwerpen lastig <ul style="list-style-type: none"> ◦ Vindt u het wenselijk om informatie over (mogelijke) risico's te delen? • Welke informatie deelt u bewust niet? • Zou u bepaalde informatie niet willen delen? • Zijn er perioden wanneer u informatie niet wil uitwisselen <ul style="list-style-type: none"> ◦ Bijvoorbeeld als een onderwerp in de schijnwerpers van de politiek staat <p>Check documentenanalyse</p>
G	Risico's bij ZBO's
	<ul style="list-style-type: none"> • Wat verstaat u onder risico's? <i>De kans op een onvoorspelbare gebeurtenis dat effect heeft op de continuïteit van de bedrijfsvoering van een ZBO.</i> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Voorbeelden bij het ministerie? • Welke risico's kunnen zich voor doen bij het ZBO's? • Hoe worden de risico's gerapporteerd? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Wat vindt u belangrijk in de rapportage? ◦ Welke risico's zou een ZBO lastig vinden om te rapporteren? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Waarom? • Welk risico komt het vaakst voor? • Heeft u hier een verklaring voor? • Zijn jullie voorbereid op de risico's? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Hoe? (Documentatie, risicoparagraaf of hulp van externen) • Wordt er een omgevingscan gemaakt van risico's? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Hoe? <p>Check documentenanalyse</p>
H	Anticiperen van moederdepartementen bij risico's
	<ul style="list-style-type: none"> • Worden risico's die niet beheersbaar zijn door het ZBO opgeschaald naar het moederdepartement? <ul style="list-style-type: none"> ◦ Is het wenselijk om alle risico's te delen? • Wat doen moederdepartementen als een risico zich voordoet bij een ZBO? • Wat is de rol van het moederdepartement bij een onbeheersbaar risico? • Hoe reageren ZBO's op mogelijk ingrijpen van moederdepartementen <ul style="list-style-type: none"> ◦ Treden er dilemma's en spanningen op? • Wat zou anders kunnen in de huidige situatie? <p>Check documentenanalyse</p>
I	Overig
	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er zaken onbesproken gebleven die u graag wel met mij wil delen?

RESPONDENT BEDANKEN VOOR HET INTERVIEW

Bijlage 4: Codeboom



Bijlage 5: Geïnterviewde respondenten

Alias	Organisatie	Functie
R1	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Hoofd Concernsturing
R2	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Senior beleidsadviseur/Toezichthouder namens de eigenaar
R3	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Senior beleidsadviseur/Toezichthouder namens de eigenaar
R4	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	Specialistisch adviseur/Eigenaarsondersteuner
R5	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	Financial Trainee/Eigenaarsondersteuner
R6	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Controller Wetenschapsbeleid
R7	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	DG-Controller FEZ
R8	Kadaster	Manager Planning & Control
R9	Kadaster	Senior Adviseur Control & Financiën
R10	RDW	Kwartiermaker Risk, Compliance & Audit (voormalig Hoofd Finance & Control)
R11	RDW	Adviseur Directiestaf
R12	Luchtverkeersleiding Nederland	Quality Officer & Compliance Manager/Top Risicomanager
R13	Nederlandse Zorgautoriteit	Unitmanager Financiën & Control
R14	CIZ	Concerncontroller
R15	CAK	Unitmanager Control
R16	Zorginstituut Nederland	Teammanager Financiën
R17	College voor Toetsen en Examens	Hoofd Bedrijfsvoering
R18	Koninklijke Bibliotheek	Procesverbeteraar
R19	Koninklijke Bibliotheek	Directie- en Bestuurssecretaris