

Andersson Elffers Felix



Universiteit Utrecht

Heldere kaders voor soepel samenspel

Toekomstverkenning | onderdeel van de
brede evaluatie van kaders voor
rijksorganisaties op afstand

Inleiding | Over dit onderzoek en dit document

In opdracht van BZK en Financiën onderzochten we het functioneren van het stelsel van rijksorganisaties op afstand

Nederland kent honderden rijksorganisaties die op afstand van ministeries publieke taken uitvoeren. Deze variëren van groot tot klein en kennen een enorm divers takenpakket, verspreid over alle beleidsterreinen. Denk bijvoorbeeld aan het UWV, het SCP, Staatsbos-beheer, DUO of het RIVM. De groep van **rijksorganisaties op afstand** is gevarieerd en kent verschillende vormen: de organisaties zijn ingericht als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), agentschap, rijksinspectie, adviescollege, planbureau of stichting.

Organisaties op afstand vormen het kloppend hart van het publieke domein. Veel overheidsbeleid komt tot leven in het werk van deze organisaties. Ze zijn voor veel burgers ook de herkenbare overheid: de organisaties waar zij in hun dagelijks leven mee te maken krijgen en die een grote rol spelen in hun relatie tot die overheid. Soms zijn het organisaties die zorgen voor belangrijke *checks and balances* in het systeem in de vorm van bijvoorbeeld toezicht of onafhankelijk advies. Het functioneren van rijksorganisaties draagt bij aan het **maatschappelijk vertrouwen** in de overheid.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën hebben gevraagd om een brede evaluatie van **het stelsel van rijksorganisaties op afstand** en de rol van **organisatie-kaders** daarin. Dat zijn kaders zoals de Kaderwet zbo's, de Regeling agentschappen en de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Deze kaders leggen de basis voor de verhouding tussen deze organisaties en departementen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2020 tot en met november 2021

Dit document verkent wat nodig is voor een toekomstbestendig stelsel

De brede evaluatie voerden we uit in [vijf deelonderzoeken](#), waarvan de rapportages eerder zijn verschenen. In die deelrapportages gaan we in op de doeltreffendheid van de afzonderlijke kaders. We voerden daartoe gesprekken bij 46 organisaties op afstand en diverse departementen, zetten een brede survey die is ingevuld door 105 organisaties, voerden literatuurstudie uit en hebben verschillende werksessies georganiseerd om bevindingen te toetsen.

De bevindingen uit deze deelonderzoeken hebben we samengebracht tot overkoepelende conclusies over het stelsel als geheel. Deze hebben we getoetst, verdiept en verrijkt in gesprekken en sessies met experts uit praktijk en wetenschap. Ook hebben we met hen mogelijke ontwikkelrichtingen verkend en aangescherpt.

Een separate eindrapportage¹ bevat onze overkoepelende conclusies over de werking van het stelsel. Dit stuk bouwt daarop voort, en heeft een meer verkennend karakter. Na een korte inleiding beschrijven we enkele uitdagingen waarmee de overheid te maken heeft die van invloed zijn voor organisaties op afstand. Daarna beschrijven we wat de huidige rol van kaders is in het functioneren van het stelsel en welke knelpunten zich hierin voordoen. Op basis daarvan verkennen we mogelijke ontwikkelrichtingen voor een toekomstbestendig stelsel.

Inhoud

Klik op de titels om naar het betreffende hoofdstuk te gaan

1. **Inleiding: over dit onderzoek en dit document**
2. **Achtergrond: wat zijn rijksorganisaties op afstand en hoe zijn ze ontstaan?**
3. **Wat zijn de grote uitdagingen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand?**
4. **Hoe helpen of knellen kaders daarbij?**
5. **Wat zijn ontwikkelrichtingen voor het stelsel?**
6. **Bijlagen**
 - Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie
 - Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners
 - Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie



Achtergrond | Over welke organisaties gaat het en wat doen zij?

Rijksorganisaties op afstand voeren verschillende soorten taken uit...



Kennis: taken die gericht zijn op het genereren van (wetenschappelijke) kennis en het vertalen ervan naar beleid.



Advies: het op grond van onafhankelijke oordeelsvorming geven van (beleids-)advies.



Toezicht: taken op het terrein van toezicht, handhaving en de regulering van markten.



Uitvoering: verschillende typen uitvoeringstaken, zoals het uitkeren of innen van uitkeringen en subsidies of het leveren van diensten of producten aan burgers of bedrijven. Het karakter van deze taken loopt uiteen van relatief stabiele en herhaalbare taken tot taken waarbij doelen complex zijn en de relatie tussen proces en uitkomst onduidelijk is.

... kennen verschillende organisatorische vormen...

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn organen die (meestal) met openbaar gezag zijn bekleed maar niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Voorbeelden zijn het UWV, het CBR of de NZa. Ze zijn geen onderdeel van een ministerie.

Agentschappen zijn intern verzelfstandigde onderdelen van een ministerie met integraal management en eigen financieel beheer. Denk aan DJI, het RIVM of Paresto.

Adviescolleges vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid en geven gevraagd of ongevraagd advies over toekomstig beleid of wetgeving. Voorbeelden zijn ROB, RLI en de Onderwijsraad.

Planbureaus zijn het PBL, SCP en CPB. Deze kennisinstututen zijn ingebed in ministeries, maar werken onafhankelijk en intersectoraal. Op basis van wetenschappelijke inzichten verkennen zij de gevolgen van beleid voor de lange termijn en brengen de actuele gevolgen van beleid in kaart.

Rijksinspecties voeren toezichttaken uit onder ministeriële verantwoordelijkheid, en zijn organisatorisch ondergebracht binnen een ministerie. Voorbeelden zijn IJenV, SodM en de ILT.

Overheidsstichtingen zijn stichtingen die de Staat heeft opgericht, mede heeft opgericht of heeft doen oprichten, zoals ProDemos of Nuffic.

... en hebben te maken met verschillende organisatiekaders.

De volgende kaders staan centraal in dit onderzoek:

1. Kaderwet zbo's
2. Regeling agentschappen
3. Kaderwet adviescolleges
4. Aanwijzingen voor de planbureaus
5. Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties
6. Kader voor stichtingen
7. Circulaire Governance ten aanzien van zbo's
8. Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht

In deze brede evaluatie spreken we van het 'stelsel of geheel van rijksorganisaties op afstand'. Dat is de bril waarmee we kijken naar deze grote en zeer diverse groep aan organisaties die op (enige) afstand van het departement functioneren.

Achtergrond | Waarom zijn rijksorganisaties op afstand geplaatst?

Om na te denken over de **toekomst** van het stelsel, is het belangrijk oog te hebben voor de **geschiedenis**.

Overheidsorganisaties staan als gevolg van verschillende motieven 'op afstand'

Nederland kent een lange traditie van op afstand uitgevoerde publieke taken, die in sommige gevallen (zoals bij adviescolleges) al bijna honderd jaar oud is.¹ Door de jaren heen lagen uiteenlopende motieven ten grondslag aan het op afstand plaatsen van taken. De drie belangrijkste motieven die ook nu nog herkenbaar zijn, zijn:



Onafhankelijkheid in oordeelsvorming. Toezichhouders, kennis- en adviesorganen moeten onafhankelijk van politieke inmenging en sturing een oordeel kunnen vormen. Op afstand plaatsen is een manier om hen hier ruimte voor te bieden en op die manier ook bij te dragen aan hun legitimiteit.



Scheiding van beleid en uitvoering. Door de uitvoering van overheidstaken op afstand te plaatsen van beleid, zouden uitvoeringsorganisaties meer ruimte moeten krijgen, minder last moeten hebben van de politieke 'waan van de dag', en zou "incidentisme en detailbemoeienis" moeten worden voorkomen.²



Doelmatiger en bedrijfsmatiger werken. Grotere autonomie in bedrijfsvoering voor organisaties op afstand, gecombineerd met instrumenten als prestatiemeting en contractering, zouden moeten zorgen voor een overheid die innovatiever, klantgerichter, doelmatiger en doeltreffender werkt.

Zeker in de jaren tachtig heeft het op afstand plaatsen van publieke taken op basis van de laatste twee motieven een vlucht gekregen, op de golven van het *New Public Management*-denken. Het inzetten van principes uit de markteconomie werd gezien als middel om de publieke dienstverlening te verbeteren. Ook speelde hierin mee dat de overheid werd gezien als groot en log en er een wens lag om een kleinere overheid te realiseren.

Achtergrond | Hoe heeft het verzelfstandigingsbeleid zich door de jaren heen ontwikkeld?

Er is een ontwikkeling zichtbaar in de manier waarop verzelfstandiging plaatsvond en kaders zijn vormgegeven

In de eerste golf van verzelfstandiging bestond een voorkeur voor *externe* verzelfstandiging

In de jaren '80 zijn veel zbo's opgericht als onderdeel van de eerste golf van verzelfstandiging.¹ Zij werden op relatief grote afstand van de politiek gepositioneerd: zo kregen ze regelmatig eigen rechtspersoonlijkheid toegekend. Dat zorgde er onder meer voor dat hun medewerkers niet onder het ambtenarenrecht vielen en dat ze eigen arbeidsvoorwaarden hanteerden.

Op de trend van externe verzelfstandiging vanaf de jaren '90 steeds meer kritiek.² De perceptie was dat de grip van de politiek op deze organisaties tekort schoot, dat onhelder was in hoeverre de minister aanspreekbaar was, en dat de grote autonomie van deze organisaties in hun bedrijfsvoering leidde tot onwenselijke situaties bij bijvoorbeeld de salarissen van bestuurders.

In reactie hierop werd vaker gekozen voor mengvormen van in- en externe verzelfstandiging

Als reactie op de trend van externe verzelfstandiging, waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisaties werd ingeperkt, werd de Kaderwet zbo's ingesteld, die moest zorgen voor meer uniformiteit. Ook kwam het alternatief van *interne* verzelfstandiging op, dat uitmondde in de introductie van het agentschapsmodel. Deze vorm gunt enige organisatorische en bedrijfsmatige autonomie aan onderdelen van een ministerie, terwijl deze wel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid blijven functioneren.

Als onderdeel van deze trend ontstonden ook vaker mengvormen van in- en externe verzelfstandiging. Er werden bijvoorbeeld zbo's opgericht die onafhankelijk konden werken, maar in hun taakuitoefening werden ondersteund door een agentschap of door vanuit ministeries gedetacheerde ambtenaren.

Recent zien we vormen van interne verzelfstandiging met gerichte inperking van de bevoegdheden van de minister

De meest recente kaders voor rijksorganisaties op afstand laten een nieuwe manier zien waarop wordt omgegaan met het op afstand plaatsen van taken. De Aanwijzingen voor de Planbureaus (2012) en de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties (2016) zijn gericht op organisaties die volledig in het ministerie zijn ingebed. De kaders geven daarbij een gerichte inperking van de bevoegdheden van de minister. De Aanwijzingen regelen dat de minister zich bijvoorbeeld niet mag bemoeien met de onderzoeksmethoden en rapportages van een planbureau of inspectie.

Deze vorm van verzelfstandiging wordt geregeld in de vorm van Aanwijzingen: een vorm van 'zelfbinding' waarin een minister in of bij een ministeriële regeling zijn eigen bevoegdheden inperkt.

1. Zie bijvoorbeeld Van Thiel, S. (2004). Quangos in Dutch government. In: Pollitt, C., & Talbot, C. (red.). Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation. London and New York: Routledge, 167-183.
2. Onder meer de commissie-Scheltema (1993), de commissie-Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995) laten zich kritisch uit over het verzelfstandigingsbeleid van de Rijksoverheid

Inhoud

1. Inleiding: over dit onderzoek en dit document
2. Achtergrond: wat zijn rijksorganisaties op afstand en hoe zijn ze ontstaan?
3. Wat zijn de grote uitdagingen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand?
4. Hoe helpen of knellen kaders daarbij?
5. Wat zijn ontwikkelrichtingen voor het stelsel?
6. Bijlagen
 - Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie
 - Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners
 - Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie



Uitdagingen | Er gaat veel goed in het functioneren van deze organisaties, maar er zijn ook grote uitdagingen

Hoewel er veel goed gaat, staat het maatschappelijk vertrouwen in de uitvoering van overheidstaken onder druk

In dit onderzoek staan honderden organisaties op afstand centraal. In hun dagelijks functioneren gaat veel goed. We hebben in dit onderzoek diverse verhalen gehoord van organisaties die veel voor elkaar krijgen en grote maatschappelijke meerwaarde leveren. Ook de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer concludeert dat voor "het overgrote deel van de uitvoering het goed gaat en het goed geregeld is".¹

Toch bestaat er (steeds meer) maatschappelijke en politieke onrust over het functioneren van deze organisaties. Die focust zich vooral op de werking van (grote) uitvoeringsorganisaties. Denk aan de toeslagenaffaire, maar ook aan de grote achterstanden bij de IND of het CBR. Hierdoor komen burgers in de knel, zijn organisaties niet in staat om de menselijke maat in beeld te houden, of kunnen zij (mede door bezuinigingen) hun taakuitvoering niet op peil houden. Ook op het gebied van onafhankelijkheid en *checks and balances* zijn er zorgen, naar aanleiding van berichten over vermeende beïnvloeding van kennisinstellingen of onafhankelijke toezichthouders.² En veel zbo's liggen onder het vergrootglas van samenleving en politiek en zijn het voorwerp van terugkerend politiek wantrouwen - zij ervaren een continue druk om hun bestaansrecht te bewijzen.³

Sommige van de organisaties waar deze problemen zich voordoen, vallen binnen de scope van dit onderzoek. Voor andere, zoals de Belastingdienst,⁴ geldt dat niet. De problematiek die daar speelt, laat echter wel zien dat de problemen en uitdagingen die we hierna beschrijven verder strekken dan alleen de rijksorganisaties op afstand. Dat is onder meer te zien in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK):⁵ deze formuleert voornemens rondom bijvoorbeeld transparantie en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering die op een bredere groep organisaties betrekking hebben dan alleen de bij 'toeslagen betrokken uitvoerders'.

De uitdagingen waar organisaties voor staan, zijn groot en fundamenteel van aard

Hoewel er in de dagelijkse gang van zaken van organisaties op afstand veel goed gaat, laten zowel dit onderzoek als recent verschenen rapporten ook zien dat de overheid voor een aantal fundamentele en structurele uitdagingen staat. Over sommige daarvan (bijvoorbeeld over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid of de scheiding tussen beleid en uitvoering) bestaat al decennialang discussie. Andere thema's (responsiviteit of oog voor de menselijke maat) zijn van recentere aard of komen opnieuw aan het licht door recent verschenen onderzoek of trajecten als Werk aan Uitvoering (WaU), de TCU,⁶ of de POK.

Op de volgende pagina's gaan we verder in op deze uitdagingen.

1. Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer (2021). *Klem tussen balie en beleid*, p.7.
2. Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad van 14 februari 2020: *Dat de Nederlandse rijksinspecties onafhankelijk zijn is 'pure onzin'* - NRC
3. Zie S. Zijlstra (2020), *Het drama van de zbo's: geschiedenis, analyse, oplossing*.
4. De Belastingdienst is niet verzelfstandigd, maar functioneert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid als een regulier dienstonderdeel van het Ministerie van Financiën.
5. Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4
6. Zie voor WaU de Rijksbrede 'Werkagenda uitvoering', die inmiddels heeft geresulteerd in de 'Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening' en de TCU met het rapport *Klem tussen balie en beleid* (2021).

Uitdagingen | We zien een aantal grote uitdagingen voor organisaties op afstand

Toekomstbestendige kaders moeten organisaties op afstand in staat stellen om in te spelen op de grote uitdagingen waarvoor zijn staan. Op basis van onze bevindingen uit de deelonderzoeken, gesprekken met experts en literatuurstudie hebben we de meest prangende uitdagingen in kaart gebracht en geclusterd. Deze uitdagingen hangen met elkaar samen: ze spelen rondom de **maatschappelijke opgaven** waarvoor organisaties aan de lat staan, maar ook rondom de verschillende **waarborgen en randvoorwaarden** die nodig zijn voor organisaties om dit op een goede manier te doen en tegelijk recht te doen aan democratische en staatsrechtelijke principes. Deze uitdagingen hebben samen effect op het **maatschappelijk vertrouwen** in deze organisaties en de overheid als geheel. Onderstaande figuur geeft dit weer.



Opgave

De overheid moet aan veel eisen en verwachtingen voldoen.

Organisaties op afstand moeten zowel rechtmatig, efficiënt, responsief en met oog voor de menselijke maat werken zodat ze publieke waarde leveren.

Deze eisen staan vaak met elkaar op spanning. De dominante sturingsprincipes voor deze organisaties zijn veelal gericht op slechts een deel van deze eisen.

Waarborgen en randvoorwaarden

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en regels voor verantwoording en democratische controle zijn onduidelijk. Goede controle vraagt om duidelijkheid over waar bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister beginnen en ophouden en hoe verantwoording over het functioneren van organisaties op afstand vorm krijgt. Dit is nu niet altijd helder, en het huidige samenspel tussen kabinet en parlement werkt daarbij verstorend.

Beleid en uitvoering zijn te ver uit elkaar gegroeid. Beleid komt tot leven in de uitvoering. De kloof die tussen beleid en uitvoering is gegroeid zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties in de knel komen, dienstverlening aan burgers tekortschiet en nieuw beleid regelmatig niet goed uitvoerbaar is.

Onafhankelijkheid is niet vanzelfsprekend. Onafhankelijkheid van oordeelsvorming in toezicht, advies en kennisproductie is een belangrijke waarborg voor een goed functionerende democratie. *Checks and balances* rondom deze organisaties zijn echter niet altijd voldoende gegarandeerd en het onderhouden ervan vraagt om voortdurende aandacht.

Het maatschappelijk vertrouwen in de overheid en organisaties op afstand staat onder druk. Twijfels over of organisaties op afstand voldoen aan de verwachtingen van burgers en over het functioneren van politieke verantwoording en ambtelijk samenspel om dit te bewerkstelligen, hebben negatieve effecten op het maatschappelijk vertrouwen in de overheid als geheel.

Klik op een icoon om naar de uitdaging te gaan.





Uitdagingen | Het maatschappelijk vertrouwen in de overheid en organisaties op afstand staat onder druk



Het vertrouwen van burgers in de overheid staat onder druk

Nederland staat van oudsher bekend als een *high trust society*, waarin het vertrouwen in instituties als de overheid, rechtspraak en journalistiek relatief hoog is. Dit vertrouwen staat echter onder druk. Recent onderzoek laat zien dat het vertrouwen in de overheid de afgelopen anderhalf jaar is gedaald van bijna 70% in april 2020 naar minder dan 30% in september 2021.¹

De overheid slaagt er niet altijd in om er te zijn voor alle burgers. Sommige burgers vinden de overheid tegenover zich in plaats van aan hun zijde. De kinderopvangtoeslagenaffaire is hiervan het meest krachtige symbool geworden, maar het vraagstuk is breder. De roep om de ‘terugkeer van de menselijke maat’ in overheidsdienstverlening klinkt steeds krachtiger.

Ook de Tweede Kamer signaleert dat het onvermogen van de overheid om in een aantal dossiers de belangen van burgers te dienen het vertrouwen van burgers in de overheid heeft geschaad. In een in 2021 aangenomen motie spreekt de Kamer uit dat er sprake is van “een breuk van vertrouwen tussen overheid en burger en dat dit vertrouwen tussen overheid en burger hersteld moet worden”²

Het werk van organisaties op afstand heeft grote invloed op het vertrouwen in de overheid

Veel overheidsbeleid wordt uitgevoerd door organisaties op afstand. Zij vormen een van de belangrijkste plekken waar de burger de overheid ontmoet. Het kabinet stelt dan ook dat “*het werk van de uitvoeringsorganisaties van grote waarde [is] voor het vertrouwen van de burger in de overheid en van essentieel belang voor het functioneren van de overheid.*”³

Een eerste randvoorwaarde voor (het terugwinnen van) vertrouwen is een overheid die erin slaagt om de belangen van burgers te behartigen (zie ook [publieke waarde](#)).

Maar ook andere aspecten beïnvloeden het vertrouwen. Zo moeten burgers er van op aan kunnen dat er binnen de overheid goed functionerende *checks and balances* zijn, dat de overheid scherp wordt gehouden door vormen van tegenmacht en dat er sprake is van functionerende mechanismen voor verantwoording. Voor het vertrouwen in de overheid is het essentieel dat de samenleving erop kan vertrouwen dat de scheiding van verschillende machten en (tegen)krachten zuiver is doorgevoerd en goed functioneert.⁴ Daarvoor is het van belang verschillende rollen helder en staatsrechtelijk gedegen te definiëren en daar zoveel mogelijk eenheid in aan te brengen. Ook vraagt dit om rolvast optreden in de praktijk – bijvoorbeeld door in het politieke debat geen twijfel te zaaien over onafhankelijk (wetenschappelijk) voortgebrachte kennis, maar ook om transparantie en maatschappelijke verantwoording van de organisaties op afstand over hun taakuitvoering.

1. Zie het onderzoek *De Laag-vertrouwen samenleving*. (2021). Via: <https://www.eur.nl/nieuws/sterk-dalend-vertrouwen-de-overheid-de-laag-vertrouwensamenleving>
2. Motie Kuik c.s., Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 47
3. Brief van de Ministers van SZW, BZK, OCW en de staatssecretarissen van Financiën en SZW, Kamerstukken II 2020/21, 31 490, nr. 269
4. In dit kader moet ook bijvoorbeeld de oproep van de Inspectieraad worden gelezen, die signaleert dat het voor het vertrouwen in de overheid “essentieel [is] dat er in de samenleving geen twijfel bestaat over de rolvastheid van rijksinspecties” en het daarvoor nodig is om “rollen van de inspecties duidelijk te benoemen en juridisch te verankeren.” Inspectieraad, Brief aan de informateur, 8 april 2021



Uitdagingen | De overheid moet aan veel eisen en verwachtingen voldoen



Organisaties hebben te maken met diverse en toenemende eisen

Overheidsorganisaties hebben te maken met sterk uiteenlopende en continu veranderende eisen vanuit samenleving en politiek. Die eisen staan meer dan eens met elkaar op gespannen voet.¹ Organisaties moeten hun taken effectief en zorgvuldig uitvoeren, maar ook snel werken en goed omgaan met belastinggeld. Ze moeten burgers gelijk behandelen en rechtmatig optreden, en ook maatwerk leveren en oog hebben voor de menselijke maat. Ook wordt verwacht dat ze responsiever zijn, meer samenwerken in ketens en netwerken, leren en experimenteren, zonder in te leveren op betrouwbaarheid en robuustheid in hun functioneren, in de context van een samenleving die maar weinig tolerantie voor fouten kent. Een overheid die **publieke waarde** wil realiseren moet organisaties of afstand voorzien van de juiste legitimatie om het midden te vinden tussen deze verschillende elementen van publieke waarde, op een manier die past bij de taak.²

Responsiviteit, menselijke maat en legitimiteit lijden onder eenzijdige sturing

Overheidsorganisaties zijn zoals beschreven om verschillende redenen op afstand geplaatst. In het veld van uitvoeringsorganisaties is dat vooral gebeurd om effectieve en doelmatige uitvoering van beleid te stimuleren. De sturings- en verantwoordingsmechanismen voor deze organisaties zijn dan ook voornamelijk gericht op dit soort uitgangspunten en waarden.

In de praktijk leidt dit tot dominantie van bedrijfsmatige parameters en doelmatigheid in de aansturing.³ Waarden als responsiviteit, oog voor de menselijke maat en maatschappelijke inbedding krijgen structureel minder aandacht in de vormgeving van het stelsel.

Dit brengt voor organisaties op afstand de uitdaging met zich mee om in een context die vooral gericht is op specifieke elementen van publieke waarde zoals (kosten)-efficiëntie, rechtmatigheid en het uniform uitvoeren van grootschalige processen, óók ruimte te maken voor maatwerk en menselijke maat waar samenleving en politiek om vragen.

Aansturing en verantwoording krijgen voornamelijk 'verticaal' vorm

Het leveren van publieke waarde vraagt vaak om integraal werken aan maatschappelijke opgaven, in samenspraak met vele stakeholders. Samenwerking over de grenzen van organisaties en domeinen is nodig om resultaat te bereiken.⁴

Sturings- en verantwoordingsrelaties bij organisaties op afstand zijn nu echter vooral verticaal en enkelvoudig ingericht: er wordt uitgegaan van één-op-één-relaties tussen organisaties en departementen. Dat helpt organisaties niet bij het vinden van manieren om (keten)samenwerking in te vullen en opgabegericht te werken. Dat zijn bij uitstek veel-op-veelrelaties, die in hun aansturing niet als zodanig herkenbaar zijn.

1. Zie het NSOB-paper *Kijk op kaders: perspectieven op kaderstelling voorbij NPM* (2020).
2. Zie ook de essays *Spelregels voor samenspel* die eerder (2020) zijn verschenen in het kader van de brede evaluatie.
3. Zie bijvoorbeeld A.J. Kruiter (2020). *Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering* - position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, en H. Tjeenk Willink (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam: Prometheus.
4. Dit komt ook naar voren uit wetenschappelijk onderzoek als Osborne, S. P. (2006). *The New Public Governance?* Public Management Review, 8(3), 377-387



Uitdagingen | Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en regels voor verantwoording en democratische controle zijn onduidelijk



Afstand betekent begrenzing van politieke sturing op publieke organisaties

Het idee van het op afstand plaatsen van rijksorganisaties is dat de politieke sturing op deze organisaties wordt ingeperkt. De bevoegdheden van de minister zijn ingekaderd, waarbij de reikwijdte van de bevoegdheden van de minister verschilt per (type) organisatie. Uitgangspunt is daarbij dat bevoegdheden en verantwoordelijkheid samenvallen ('geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'). De *manier* waarop bevoegdheden worden ingeperkt verschilt: soms gebeurt dit wettelijk, soms via 'zelfbinding' in de vorm van een ministeriële regeling.¹

De Raad van State constateerde eerder al dat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandigde organisaties een "haperend samenspel" is geworden waarbij er aanleiding is om de regels "opnieuw tegen het licht te houden."² Ook in dit onderzoek zijn we in de deelonderzoeken en de gesprekken met experts en Kamerleden in de synthesefase verschillende uitdagingen tegengekomen. We beschrijven de belangrijkste hiernaast.

Het samenspel tussen kabinet, parlement en uitvoering wordt gekleurd door een ervaren tekort in aanspreekbaarheid, en alternatieven komen moeizaam tot stand

Een van de doelen van de kaders voor organisaties op afstand was om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te **verhelderen en uniformeren**. Dat doel is maar beperkt bereikt. Er is geen sprake van een samenhangend geheel van uitgangspunten. Deels komt dat door de uitzonderingen die worden gemaakt op kaders, deels ook door de gegroeide praktijk.

In die praktijk wordt de minister, hoewel zijn bevoegdheden richting organisaties op afstand zijn ingeperkt, alsnog regelmatig aangesproken op het functioneren van of incidenten bij verzelfstandigde organisaties. Regelmatig doet de Kamer daarbij een beroep op het ambigue concept van **stelselverantwoordelijkheid** om de minister alsnog aan te spreken. Deze praktijk komt voort uit het gevoel dat dat er geen alternatief verantwoordingskanaal beschikbaar is: de afspraak is immers dat (bestuurders van) organisaties op afstand niet ter verantwoording kunnen worden geroepen in de Kamer (al is er wel de mogelijkheid om het parlement 'technisch' te informeren). De praktijk laat dus een (ervaren) tekort in aanspreekbaarheid zien: de minister is beperkt verantwoordelijk, en de organisatie op afstand moeilijk aanspreekbaar. Daardoor kan een minister zich – al dan niet onder druk van parlement en/of media - genooddaakt voelen om in te grijpen in (de taakuitvoering van) verzelfstandigde organisaties. Dat houdt zich slecht tot hun zelfstandigheid en beperkt de 'ruimte voor de uitvoering' die het doel was van op afstand plaatsen.

De verantwoording van organisaties op afstand vindt in de praktijk dus overwegend plaats via de minister – die echter maar beperkte bevoegdheden in hun functioneren draagt. Directe relaties tussen parlement en organisaties op afstand zijn schaars, al is hier wel een toename in zichtbaar. Grootschaliger vormen van **horizontale, publieke verantwoording** zijn we nog weinig tegengekomen en spelen amper een rol in het vervangen van verticale, politieke verantwoording. Daarbij speelt ook dat er nog geen (gedeelde) visie is op hoe meer publieke verantwoording vorm moet krijgen en welke kaders daarbij moeten gelden.

1. Volgens de Raad van de State kan de minister echter niet zonder formele instemming van het parlement zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid inperken (Raad van State (2020). Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies, p. 19).
2. Idem, p. 7-8



Uitdagingen | Beleid en uitvoering zijn te ver uit elkaar gegroeid



Er is een 'kloof' tussen beleid en uitvoering

De scheiding van beleid en uitvoering was een van de belangrijkste redenen voor de verzelfstandiging van rijksorganisaties. De manier waarop dit gebeurt levert echter problemen op in de praktijk. Er is een *kloof* tussen beleid en uitvoering ontstaan, die er onder meer toe leidt dat het samenspel tussen beide stroef verloopt. Dat belemmert zowel de kwaliteit van beleidsvorming als die van de uitvoering. In het onderzoek zijn we verschillende problemen tegengekomen op dit gebied, zoals:

- ▶ **De politiek heeft beperkte aandacht voor en kennis van de uitvoering.** De politiek besteedt meer aandacht aan (nieuw) beleid dan de implementatie en uitvoering ervan. Er is weinig kennis van en gevoel bij de complexiteit van en eisen aan zorgvuldige taakuitvoering. Uitvoeringsorganisaties krijgen een grote opeenstapeling aan taken, wetten, beleid en kaders op hun bord, met onrealistische verwachtingen en beperkte aandacht voor uitvoerbaarheid.
- ▶ **Er is een dominantie van 'beleid' t.o.v. uitvoeringsorganisaties.** Organisaties ervaren vaak druk vanuit 'beleid' en bestuur om nieuwe taken op te pakken en vinden het lastig om 'nee' te zeggen – ook als zij serieuze uitvoeringsproblemen voorzien. Die druk vergroot als het gaat om politiek gevoelige thema's, er incidenten plaatsvinden en/of er veel media-aandacht ontstaat. We zien op die momenten een neiging ontstaan om sturingsrelaties hiërarchischer in te vullen. Deze dominantie van beleid is ook herkenbaar in een verschil in status tussen beleid en uitvoering in de departementale cultuur en in het verschil in arbeidsvoorwaarden¹.

- ▶ **De feedbackloop tussen beleid en uitvoering functioneert gebrekkig.** Er is te weinig informatie over de uitwerking van beleid en onvoldoende aandacht voor de uitkomsten van evaluaties. Hoewel er steeds meer aandacht is voor 'lerend evalueren'², zijn veel evaluaties voornamelijk nog vrij beperkt ingestoken, met een focus op terugkijken en op doelmatigheid en doeltreffendheid³. Dit vormt een belemmering in het functioneren van een goede beleids*cyclus*, waarbij goede terugkoppeling essentieel is.
- ▶ **Het sturingsmodel functioneert nog niet overal effectief.** Het driehoekssturingsmodel is ingevoerd om meer evenwicht te brengen in de relatie beleid-uitvoering. Met name zou het beleggen van een expliciete 'eigenaarsrol' moeten helpen om aandacht voor de continuïteit van een taakorganisatie binnen het departement te borgen. Hoewel dat principe breed wordt onderschreven, zien we nog grote verschillen in inrichting, volwassenheid en effectiviteit van het model tussen departementen en organisaties.⁴

Er zijn recent veel onderzoeken geweest die deze knelpunten in kaart hebben gebracht. De TCU bijvoorbeeld beschrijft een groot deel van de oorzaken en gevolgen uitgebreid in haar rapport.⁵

1. Dit werd eerder ook beschreven in o.a. het rapport *Werk aan Uitvoering* van ABDTOPConsult (2020); het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) en door prof. dr. S. van Thiel in *Leren loslaten: 10 lessen over de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*.
2. De Operatie Inzicht in Kwaliteit van het ministerie van Financiën was hier bijvoorbeeld op gericht.
3. Zie bijvoorbeeld: Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit. Bijlage 1 – departementale activiteiten.
4. Het rapport *Verbeter de werking* van ABDTOPConsult (2017) en rapport B3 van de brede evaluatie beschrijven dit ook uitgebreid.
5. Zie het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021).



Uitdagingen | Onafhankelijkheid is niet vanzelfsprekend



Onafhankelijke oordeelsvorming blijft een belangrijk motief om taken op afstand van het departement plaatsen

Een belangrijk motief voor verzelfstandiging is het op afstand plaatsen van taken die vragen om (vormen van) onafhankelijke oordeelsvorming. Dat motief lijkt in de afgelopen jaren in belang toegenomen, zoals ook blijkt uit een toenemende behoefte aan onafhankelijke autoriteiten, toezichthouders en onderzoekscommissies.¹ Deze trend kan niet los worden gezien van de roep om ‘tegenmacht’ of ‘tegenkracht’ in de Nederlandse politiek, als onderdeel van de beweging richting een ‘nieuwe bestuurscultuur’.²

Organisaties die op grond van onafhankelijkheid een vorm van tegenkracht kunnen leveren zijn essentieel voor de *checks and balances* in een gezonde democratie. Die onafhankelijkheid is echter niet vanzelfsprekend en kaderstelling kan een belangrijke bijdrage aan leveren om onafhankelijkheid te borgen, en politieke sturing op (on)gewenste oordelen, adviezen of uitkomsten van onderzoek tegen te gaan. Die waarborgen zijn onder meer essentieel voor de legitimiteit en het publiek vertrouwen in onafhankelijke organisaties: de samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat zij niet aan de leiband van politiek en bestuur lopen maar eigenstandig kritische geluiden kunnen laten horen wanneer dat nodig is.

Ook de Tweede Kamer is hiervan doordrongen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de recente oproep om te komen tot “standaarden voor onafhankelijk onderzoek naar het handelen van de overheid.”³

1. Recente voorbeelden hiervan zijn de oprichting van de nieuwe Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane en de voorgenomen oprichting van een autoriteit voor kinderpornografisch en terroristisch (beeld)materiaal op het internet.
2. Zie ook de aangenomen motie Klaver-Plooumen (Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44) die uitsprekt “dat we de tegenmacht in onze democratie moeten koesteren”
3. Motie Omtzigt-Bruins, Kamerstukken II 2020/21, 31 934, nr. 44
4. E. Dekker (2021), Te vaak zetten een-tweetjes tussen politici en experts de samenleving buitenspel, De Volkskrant, 27 mei.

Blijvende aandacht is nodig voor het waarborgen van onafhankelijkheid

In het publieke debat wordt de onafhankelijkheid van organen regelmatig bediscussieerd, bijvoorbeeld in publicaties over vermeende beïnvloeding van (rapportages van) inspecties, of in discussies over de positie van planbureaus en andere kennisinstellingen. Staan zij ten dienste van politiek en bestuur of van de samenleving?⁴ Hebben zij de ruimte om ‘ongemakkelijke waarheden’ te verkondigen? En hoe kan worden geborgd dat dit de gewenste effecten heeft?

Onafhankelijkheid is niet vanzelfsprekend: het is geen ‘rustig bezit’. Veel onafhankelijk opererende organisaties werken in een politiek gevoelige context, waarin hun uitingen op gespannen voet kunnen staan met de politieke belangen van gezagsdragers. Om relevant en effectief te zijn, staan organen zoals inspecties en adviescolleges vaak in nauw contact met beleidsdepartementen, wat zorgt voor een inherente spanning met hun onafhankelijke rol.

Het gaat hier om een precair evenwicht, dat onder druk kan komen te staan door tendensen in bestuur en politiek, zoals de groeiende nadruk op het beperken van politieke risico’s voor bewindspersonen in de rol- en taakopvatting van ambtenaren.

Inhoud

1. Inleiding: over dit onderzoek en dit document
2. Achtergrond: wat zijn rijksorganisaties op afstand en hoe zijn ze ontstaan?
3. Wat zijn de grote uitdagingen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand?
4. Hoe helpen of knellen kaders daarbij?
5. Wat zijn ontwikkelrichtingen voor het stelsel?
6. Bijlagen
 - Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie
 - Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners
 - Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie



Het 'stelsel' van organisaties op afstand is tijdgebonden, mist samenhang en wordt inconsistent toegepast

De inrichting van het stelsel is sterk tijdgebonden

Het beleid voor organisaties op afstand komt voort uit verschillende periodes, met specifieke (tijdgebonden) behoeften. Zoals beschreven zijn de motieven voor verzelfstandiging en de manieren waarop dat plaatsvindt, veranderd door de jaren heen. Beleid en toepassing hebben daarmee geen gelijke tred gehouden, waardoor een zeer divers geheel aan organisaties op afstand is ontstaan, met heel verschillende regimes.

De kaders missen samenhang

Het 'stelsel' van organisaties op afstand is niet gebaseerd op een samenhangend ontwerp; er is eerder sprake van een verzameling naast elkaar bestaande kaders. Sommige kaders hebben daarbij betrekking op de **taak** van organisaties (o.a. rijksinspecties en adviescolleges), andere op de **juridische en organisatorische vorm** (intern of extern verzelfstandigd).

Kaders verschillen ook in de **doelen en waarden** waarop zij gestoeld zijn. In een deel ervan (met name de Regeling agentschappen) zijn uitgangspunten herkenbaar van *New Public Management*, met sterke focus op doelmatigheid en bedrijfsmatig werken. Voor andere kaders is dat weer heel anders: en ligt de focus meer op staatsrechtelijke aspecten zoals de bevoegdheden van de minister en de verantwoording over het functioneren van organisaties.

Het is niet duidelijk hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden: de kaders zijn niet gebaseerd op een samenhangende redenering over de combinaties van taak, juridische vorm, mate van afstand en randvoorwaarden om te opereren.

De kaders worden niet consistent toegepast

Deze inconsistentie in het stelsel wordt versterkt door de manier waarop kaders worden *toegepast*. Zo zijn de nodige organisaties uitgezonderd van kaderstelling, worden er bij toepassing van kaders veel uitzonderingen gemaakt en worden organisaties onder kaders gebracht die zich slecht verhouden tot hun kerntaak. Organisatievormen worden met regelmaat gekozen op basis van heersende voorkeuren en doelredeneringen, in plaats van een consistente afweging.

Ook is het beleid voor organisaties op afstand versnipperd over allerlei regelingen, nota's en Kamerbrieven met verschillende juridische status. Het geheel van (kaders voor) rijksorganisaties op afstand is hierdoor slechts voor weinigen navolgbaar.

In de praktijk blijkt dat het verzelfstandigingsbeleid een groot deel van haar betekenis heeft verloren door de manier waarop er politiek mee wordt omgegaan: de bedoeling van verzelfstandiging was om de uitvoering van bepaalde taken deels buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. In de praktijk wordt dit uitgangspunt regelmatig met voeten getreden en wordt de minister verantwoordelijk gehouden voor allerlei zaken die formeel buiten zijn bevoegdheden vallen. Ook ontbreekt het aan een gedeeld beeld van de gewenste rolverdeling tussen kabinet en parlement.

We zien dat er verschil bestaat in de praktijkwerking van de verschillende typen kaders

Of doelen van kaders gehaald worden, is sterk afhankelijk van gedrag

De doorwerking van kaders is sterk afhankelijk van de mate waarin ze in de praktijk gevolgd worden. In dit onderzoek zagen we dat gedrag een grote rol speelt in de mate waarin doelen van kaders worden bereikt. Zo krijgen waarborgen voor onafhankelijkheid pas echt betekenis als deze vergezeld gaan met een zekere mate van respect, rolvastheid en terughoudendheid ten opzichte van taakorganisaties. De mate waarin kaders gedrag sturen, wisselt. Gedrag krijgt vorm binnen een bredere context, waarin ook zaken als culturele normen of historisch gegroeide verhoudingen een belangrijke rol spelen.

Sturing via kaders kan verschillende vormen krijgen. Kaders kunnen o.a. **normen stellen** (om minimale eisen neer te leggen en die te uniformeren over een groep van organisaties, zoals verantwoordings-eisen), **waarborgen neerleggen** (zoals voor onafhankelijkheid), of zaken **stimuleren** (zoals samenwerking tussen adviescolleges).

Specifieke normen in kaders worden over het algemeen wel gevolgd, maar bij druk of incidenten zien we dat in wisselende mate op waarborgen in kaders wordt teruggegrepen.

'Taakgerichte' kaders zijn het meest doeltreffend, vooral voor onafhankelijkheid

Van de onderzochte kaders hebben de Aanwijzingen voor de planbureaus, de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties en de Kaderwet adviescolleges de meeste meerwaarde. Deze kaders kennen een heldere focus en hebben betrekking op een afgebakende en relatief overzichtelijke groep organisaties, met een duidelijke taak. Deze kaders bieden duidelijk houvast voor de praktijk en hebben sterke meerwaarde in het borgen van onafhankelijkheid en het structureren en reguleren van de relatie tussen organisatie op afstand en ministerie. Wel zien we dat de waarborgen in deze kaders op onderdelen verder versterkt kunnen worden. Ook kan de werking van deze kaders versterkt worden door meer organisaties onder het bereik ervan te plaatsen (niet alleen inspecties maar ook andere toezichthouders, een bredere groep van adviescommissies, et cetera).

'Generieke' kaders werken minder doeltreffendheid

Onder generieke kaders verstaan we met name de Kaderwet zbo's en Regeling agentschappen. Deze kaders zijn sterk verschillend van insteek en opzet. De Kaderwet zbo's bereikt beperkt zijn doelen en heeft – buiten het regelen van bedrijfsmatige- en verantwoordings-processen – beperkte praktijkwaarde voor zbo's. Hij bevat, anders dan de taakgerichte kaders, nauwelijks waarborgen voor de kwaliteit van taakuitvoering van zbo's.

De Regeling agentschappen wordt op een zeer diverse groep organisaties toegepast, terwijl de regeling zelf weinig ruimte biedt voor differentiatie. Voor sommige organisaties geldt dat het model met haar sterke nadruk op o.a. doelmatigheid en productsturing slecht past bij hun primaire taak. Hierdoor wordt dit kader soms als knellend en minder doeltreffend ervaren.

Knelpunten in kaders leiden niet *direct* tot grote problemen in de praktijk, maar er zijn wel zorgen

Kaderstelling zelf leidt niet direct tot problemen in de praktijk

Het geheel van kaders leidt niet direct tot grote (waarneembare) problemen in de praktijk van organisaties op afstand. Daarvoor zien we verschillende verklaringen. Allereerst zijn de kaders vooral gericht op het **scheppen van randvoorwaarden** voor basale zaken als positionering, governance en verantwoording van organisaties op afstand. Een belangrijk deel van de huidige kaderstelling heeft geen grote impact op de dagelijkse gang van zaken of op de taakuitvoering van organisaties.

Ook speelt dat sommige kaders vooral gericht zijn op **doelen voor het stelsel als geheel** (zoals het aanbrengen van consistentie en uniformiteit in het stelsel). De impact van inconsistentie tussen organisaties is niet direct voelbaar voor individuele organisaties en komt ook niet vanzelf naar boven in bijvoorbeeld gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het vaak goed mogelijk is om **'om de knelpunten heen te werken'**, met name bij de meer generieke kaders. Dat zien we bijvoorbeeld bij de toepassing van de Regeling agentschappen voor kennisinstellingen, waar instrumenten als productsturing en kostprijsystematiek zó gebogen worden dat er in de praktijk redelijk mee valt te werken. Veel wordt geregeld via effectieve samenwerking, werkafspraken, onderlinge relaties en slim handelen van vakkundige mensen. De kwaliteit van het samenspel, en de vraag of publieke waarde wordt gerealiseerd, hangt dan sterk af van relaties en houding en gedrag van individuen.

Wel is er reden tot zorg over het functioneren van het stelsel

De onoverzichtelijkheid in en inconsistente toepassing van het stelsel dragen bij aan onhelderheid over de aanspreekbaarheid van de minister. Daarmee zijn in de manier waarop de kaders nu (door)werken basale democratische en rechtstatelijke principes in het geding. Deze onoverzichtelijkheid zorgt ervoor dat er veel ruimte is voor ad hoc optreden, wat voor veel onrust kan zorgen voor zelfstandige organisaties. Een gedeeld beeld ontbreekt over wat bevoegdheden, onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden (zouden moeten) zijn tussen minister, parlement en organisaties. Dat draagt eraan bij dat de Kamer haar controlerende rol minder goed uit kan voeren.¹

Ook dragen de kaders op dit moment weinig bij aan het effectief aangaan van uitdagingen waarmee organisaties op afstand te maken hebben – al zijn de oorzaken daarvan niet alleen aan kaders te wijten. De kaders zijn beperkt in staat gebleken om randvoorwaarden te scheppen die bijdragen aan het realiseren van een meer gelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering en het 'beschermen' van de uitvoering tegen improductieve politieke dynamiek. Een van de motieven achter verzelfstandiging was immers om de uitvoering te 'beschermen' tegen grillen van de politiek, ruimte te geven om signalen over de (on)uitvoerbaarheid van beleid door te laten klinken richting beleidsvorming en sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties op voet van gelijkwaardigheid in te vullen. Die doelen zijn in de praktijk slechts beperkt gerealiseerd.

1. De Algemene Rekenkamer wees recent ook op deze gevaren en de onduidelijkheid die kan bestaan rondom de aanspreekbaarheid van de minister: "Ook voor een goede democratische controle en verantwoording is het van belang dat helder is wie kan worden aangesproken op de uitvoering, en waarop precies. Soms zijn de organisatie en bekostiging van de uitvoering namelijk zo ingewikkeld, dat nog maar moeilijk is na te gaan hoe het precies zit. Het zicht op publieke taken en publiek geld is dan troebel." Algemene Rekenkamer (2021). *Organisatie van de uitvoering: 'een goed begin is het halve werk'*, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 26 oktober 2021, p. 6

De inrichting van het stelsel sluit niet meer aan op veranderde inzichten en verwachtingen

Het denken over de motieven voor verzelfstandiging is veranderd

Het motief van onafhankelijke oordeelsvorming is blijvend actueel en kan sterker worden verankerd

Als gevolg van actuele politieke debatten over 'macht en tegenmacht' wordt steeds meer belang gehecht aan stevige borging van de onafhankelijke oordeelsvorming van organisaties op afstand, die bijdragen aan *checks and balances* in de democratische rechtsstaat. Zorgen over vermeende beïnvloeding van onafhankelijke organen en maatschappelijk debat over de onafhankelijkheid van toezichthouders en kennisinstellingen vragen om heldere waarborgen in de rolverdeling tussen ministeries en op afstand functionerende organisaties. Kaders spelen al een belangrijke rol in het borgen van onafhankelijkheid, maar kunnen die rol op onderdelen nog steviger vervullen, [zie verder](#).

Er is kritiek op het motief van scheiding van beleid en uitvoering en de focus op doelmatigheid

Maatschappelijke, beleidsmatige en wetenschappelijke ideeën over verzelfstandiging zijn in ontwikkeling. In toenemende mate worden problemen in het overheidsfunctioneren gekoppeld aan de scheiding van beleid en uitvoering en de kloof die daardoor is ontstaan.¹ Er zijn zorgen over een democratisch tekort in sturing en verantwoording, als uitvoeringstaken zonder heldere en gedeelde uitgangspunten buiten de ministeriële verantwoordelijkheid worden gebracht.² En er wordt gesteld dat verzelfstandiging wel heeft geleid tot meer handelingsruimte voor bestuurders, maar niet tot de gewenste 'emancipatie van de uitvoering'.

Daarnaast wordt steeds breder erkend dat een te eenzijdige sturing op doelmatigheid geen recht doet aan de meervoudigheid van publieke belangen.³ Er is weinig bewijs dat zelfstandigheid heeft geleid tot doelmatigere uitvoering, terwijl er meer kritiek komt op de neveneffecten ervan. Deze veranderingen in opvattingen zijn nog niet gevat in het stelsel en de kaders: zo is de Regeling agentschappen sterk gericht op het stimuleren van doelmatigheid en bestaan er nog steeds zbo's op basis van het 'strikt-regelgebonden-uitvoeringsmotief', terwijl kabinetsbeleid is dat op grond van dit motief geen nieuwe zbo's meer opgericht kunnen worden.

Kaders spelen nauwelijks in op veranderde verwachtingen en eisen

Actuele wensen over meer 'menselijke maat', aandacht voor uitvoerbaarheid en/of responsiviteit in taakuitvoering hebben nauwelijks aandacht gekregen bij het ontwerp van de huidige kaders, en staan soms op spanning met de huidige uitgangspunten van de kaders.

Zo blijkt uit dit onderzoek bijvoorbeeld dat kaders sterk zijn ingericht rondom verticale, één-op-één relaties tussen minister(i)e en organisaties. De in kaders verankerde focus op de ministeriële verantwoordelijkheid werkt daarmee onbedoeld verkokering in de hand en draagt niet bij aan gerichtheid op de maatschappelijke omgeving, terwijl van uitvoeringsorganisaties wel wordt verwacht dat zij steeds vaker in ketens en netwerken werken. Ook stimuleren veel van de kaders evaluaties op het doeltreffend en doelmatig functioneren van organisaties, maar geen bredere reflectie op de maatschappelijke bijdrage die de organisatie levert, hun lerend vermogen en maatschappelijke inbedding.

Inhoud

1. **Inleiding: over dit onderzoek en dit document**
2. **Achtergrond: wat zijn rijksorganisaties op afstand en hoe zijn ze ontstaan?**
3. **Wat zijn de grote uitdagingen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand?**
4. **Hoe helpen of knellen kaders daarbij?**
5. **Wat zijn ontwikkelrichtingen voor het stelsel?**
6. **Bijlagen**
 - Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie
 - Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners
 - Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie



Doorontwikkeling van het stelsel vraagt om een samenhangende aanpak en afwegingen aan de voorkant

Om de uitdagingen aan te pakken, adviseren we een samenhangende en verbindende benadering

Het onderzoek laat zien dat het huidige stelsel weinig samenhangend is, dat sommige kaders in de huidige vorm slechts beperkte meerwaarde hebben en dat onduidelijkheid heerst rond van aanspreekbaarheid en democratische controle. Ook komen de kaders voort uit tijdsgebonden behoeften en sluiten ze niet goed meer aan bij veranderde verwachtingen en wensen over de richting waarin de overheid als geheel zich wil ontwikkelen om publieke waarde te realiseren.

Om aan die verwachtingen te blijven voldoen, moet de overheid zich op verschillende vlakken doorontwikkelen. Op diverse plekken wordt al hard gewerkt aan het versterken of herwinnen van het vertrouwen van burgers in de overheid.¹ De kaders voor de inrichting van de overheid en al haar geledingen moeten aansluiten bij de richting van die ontwikkeling. Zoals dit onderzoek laat zien, zijn kaders namelijk één van de elementen die richting kunnen geven aan houding en gedrag. Wel zijn ook nog vele andere contextfactoren van belang. Doorontwikkeling van het stelsel voor rijksorganisaties op afstand om die ambities te realiseren, vraagt dus niet alleen om doorontwikkeling van de kaders, maar om een **samenhangende** aanpak, die waar mogelijk **verbinding** legt met lopende of nieuwe trajecten en ontwikkelingen binnen de rijksoverheid.

In dit alles is een bijzondere (gezamenlijke) rol weggelegd voor de 'systeemdepartementen' van Financiën, BZK en AZ. Om meer samenhang op rijksniveau te bewerkstelligen, is interdepartementaal samenspel en vertrouwen nodig, waarin voldoende tegenwicht is tegen particuliere belangen en/of voorkeuren van vakdepartementen. Om die ruimte te maken is nodig dat het proces voldoende **gewicht en gezag** wordt meegegeven.

Het vormgeven van het vervolg vraagt afwegingen aan de voorkant

Zoals beschreven leiden de beschreven knelpunten in kaderstelling om verschillende redenen op dit moment niet tot grote, direct waarneembare problemen in de praktijk van individuele organisaties. Uitzonderingen daargelaten, zijn kaders voor de meeste organisaties op afstand redelijk tot goed werkbaar. Door de ambtelijke leiding van departementen en taakorganisaties wordt daardoor soms met **sceptis** (en soms zelfs weerstand) gekeken naar een mogelijke herijking van het stelsel. Daarbij spreken zij de zorg uit dat verdere doorontwikkeling als een grote hervorming wordt aangepakt, met onnodige focus op uniformering en bureaucrativering en hoge (re)organisatiekosten als gevolg.

Bij het verkennen van ontwikkelrichtingen moet van deze risico's rekenschap worden gegeven, en moeten deze worden vertaald naar **afwegingen** over de reikwijdte, intensiteit, diepgang en duur van het proces.

Op de volgende pagina's schetsen we **bouwstenen** voor mogelijke ontwikkelrichtingen op **verschillende niveaus**. Daarbij vertrekken we vanuit een gedeelde visie op de rol van de overheid en daaruit volgende heldere en consistente uitgangspunten voor inrichting van het stelsel. Daarnaast gaan we in op het verbeteren van het samenspel op politiek, ambtelijk en maatschappelijk niveau en het voorzien van goede waarborgen voor de uitvoering van verschillende type taken. Daarbij is van belang dat keuzes op de verschillende bouwstenen in samenhang worden gemaakt.

We onderscheiden zes bouwstenen voor doorontwikkeling van het stelsel op vier niveaus

Klik op een bouwsteen om naar het betreffende stuk te gaan





Politieke visie | Het stelsel heeft een politiek gelegitimeerde visie nodig op waar de rijksoverheid wel en niet van is

We constateren dat er sprake is van een stelsel van organisaties op afstand dat is gebaseerd op uiteenlopende, deels tijdgebonden uitgangspunten, die wisselend zijn toegepast en leiden tot verwarring over onder meer de politieke aanspreekbaarheid voor hun functioneren.

Wat ontbreekt is een **heldere, actuele visie op het op afstand plaatsen** van taken en organisaties. Die visie zou gebaseerd moeten zijn op normatieve ideeën over de borging van publieke belangen en de bijdrage die verzelfstandiging daaraan kan leveren. Ook moet de visie een toetssteen zijn voor toekomstige besluitvorming.¹

Een visie moet helder onderscheid maken tussen zelfstandigheid als staatsrechtelijk beginsel enerzijds en als organisatorisch uitgangspunt anderzijds.

- ▶ **Staatsrechtelijk** is de kernvraag waar de minister wel en niet over gaat en (dus) aanspreekbaar op is. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid alleen in specifieke gevallen mogelijk is, die om gedegen motivering vragen. Vervolgens moeten politieke arrangementen worden uitgedacht die dat beginsel in de praktijk vorm kunnen geven. Dat betekent ook dat voor die taken die *buiten* de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid vallen, alternatieve vormen van verantwoording moeten worden georganiseerd.
- ▶ **Organisatorisch** denken we dat het helpt als er een heldere basisordening komt van organieke modellen voor organisaties op meer of minder afstand. Daarbinnen moet uiteraard ruimte zijn voor maatwerk, maar we denken dat helderheid, vereenvoudiging en samenhang helpen in zowel de taakuitvoering als in de sturing en verantwoording

De visie moet verder richtinggevende uitspraken doen over vragen als:

- ▶ **Waarom** plaatsen we publieke taken op afstand? Wat zijn actuele motieven daarvoor en hoe wegen we die? Wat is de waarde van verzelfstandiging voor de borging van publieke belangen?
- ▶ **Welke mate** van zelfstandigheid is waarvoor gewenst? Hoe kan de balans tussen zelfstandigheid en politieke aanspreekbaarheid vorm krijgen? Welke bevoegdheden en afspraken vraagt dit van politiek en bestuur?
- ▶ **Welke waarborgen** zijn er nodig om zelfstandigheid goed te laten functioneren en tegelijk recht te doen aan democratische legitimatie en inbedding van organisaties?
- ▶ Welke **organisatievormen** passen hierbij? Wanneer kiezen we voor externe verzelfstandiging, en wanneer kan zelfstandigheid 'intern' vorm krijgen? Wanneer is er ruimte voor eigen financieel beheer?
- ▶ Hoe kan er goed recht worden gedaan aan de **specifieke eisen** die de verschillende **taaktypen** met zich meebrengen?

1. Op het moment bestaat het beslis kader privatisering en verzelfstandiging als onderdeel van het integraal afwegingskader beleid en regelgeving. Dat heeft echter een kleinere reikwijdte, weinig formele positie en bleek tijdens deze evaluatie ook niet goed bekend bij gesprekspartners.

Op het niveau van **uitgangspunten** onderscheiden we twee categorieën ontwikkelrichtingen

4 niveaus

Bouwstenen

Uitkomst

Visie

Politieke **visie**

op waar de (rijks)overheid wel en niet van is

Uitgangspunten

Staatsrechtelijke **helderheid**

de minister gaat erover, of niet

Regels die **helpen**

Eenvoudig en consistent, met ruimte voor maatwerk

Samenspel

Productief **samenspel**

op politiek, ambtelijk en maatschappelijk niveau

Waarborgen voor taakuitvoering

Ruimte voor **waardegedreven uitvoering**

responsief en met oog voor de menselijke maat

Geborgde en gelegitimeerde **tegenmacht**

via toezicht, kennis en advies

Maatschappelijk vertrouwen

in een overheid die publieke waarde realiseert



Staatsrechtelijke helderheid | Over waar de minister wel en niet over gaat

Het moet helder zijn waarvoor de minister verantwoordelijk kan worden gehouden

In een democratische rechtsstaat moet het uitgangspunt zijn dat politieke gezagsdragers zoveel mogelijk aanspreekbaar zijn op overheidsoptreden en ter verantwoording kunnen worden geroepen. Alleen op basis van gerichte en onderbouwde motieven kan deze verantwoordelijkheid worden ingeperkt.

Het onderzoek laat zien dat er meer helderheid en zuiverheid nodig is in de manier waarop bevoegdheden van de minister richting organisaties op afstand worden ingeperkt. Het instrument van Aanwijzingen ('zelfbinding') dat daar nu voor wordt ingezet leidt tot onvoldoende helderheid, omdat een minister *zelf* stelt bepaalde bevoegdheden niet in te zullen zetten, maar de Kamer de minister op die punten nog steeds ter verantwoording kan roepen. Het is nodig dat de Kamer als medewetgever zich uitspreekt over de gewenste verhouding tussen minister, Kamer en organisaties op afstand.¹

Daarnaast is nodig dat Kamer en kabinet samen algemene uitgangspunten neerleggen voor de omgang met ministeriële verantwoordelijkheid. Het codificeren van kabinetsbeleid in een wettelijk kader kan hiervoor een belangrijke katalysator zijn.

Deze uitgangspunten moeten consistentener worden toegepast

Behalve aan duidelijke uitgangspunten is er ook behoefte aan een meer consistente toepassing van de omgang met zelfstandigheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Keuzes in de oprichting van organisaties op worden regelmatig ingegeven door departementale voorkeuren of pragmatische overwegingen. Dit voorkomen kan bijvoorbeeld door een stevigere 'pas toe, of leg uit'-benadering, maar vraagt ook een 'rechtere rug' van BZK en Financiën als stelselverantwoordelijke. Een consequentere omgang met de geldende uitgangspunten draagt bij aan de helderheid van het stelsel als geheel.

Een consistentere toepassing zou zich ook op bestaande organisaties op afstand moeten richten. Het beleid zegt dat 'strikt regelgebonden uitvoering' geen motief meer is voor zbo-vorming. Tegelijkertijd heeft een aantal grote uitvoerders op grond van dit motief nog wel deze status. Er is behoefte aan een duidelijke uitspraak over de positie van deze zbo's en de verhouding tot de minister, zodat voor de Kamer, organisaties zelf en hun omgeving duidelijk is wat hun positie in het stelsel is.

De ministeriële verantwoordelijkheid moet worden aangevuld met andere instrumenten

Ook binnen een consistentere stelsel zullen er publieke taken uitgevoerd worden waarvoor de minister minder verantwoordelijkheid draagt. Van organisaties op afstand die deze taken uitvoeren, wordt op dit moment vooral gevraagd zich via de minister te verantwoorden richting de Kamer, met de bekende dynamiek (ministers die te allen tijde aangesproken kunnen worden, politieker worden van departementen) als gevolg.

Als gekozen wordt om taken écht op afstand te plaatsen, kunnen horizontale vormen van verantwoording door deze organisaties dienen als aanvulling op de beperktere 'verticale' verantwoording kunnen om de legitimiteit van deze organisaties te borgen. Dit kan bijdragen aan emancipatie van organisaties op afstand en een meer ontspannen verhouding tot de politiek. Te denken valt daarbij aan instrumenten als rechtstreekse verantwoording aan het parlement, horizontale kwaliteitsborging via (internationale) peer reviews, interactie met burgers en belanghebbenden in cliëntenraden, klantpanels en/of 'maatschappelijke raden van advies' voor organisaties op afstand.



Regels die helpen | In kaderstelling is meer aandacht nodig voor *taakgerichte* bepalingen

Niet alle kaders zijn gebaseerd op een analyse van wat nodig is voor het realiseren van publieke waarde

Kaders verschillen sterk in de mate waarin ze gebaseerd zijn op een analyse van het publiek belang dat er in het geding is, waarom dit gebaat is bij verzelfstandiging, en aan welke randvoorwaarden voldaan moet zijn voor een organisatie op afstand om deze taak goed uit te voeren en daarmee publieke waarde te leveren.

We zien dat *taakgerichte* kaders (zoals de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Aanwijzingen voor de planbureaus) dit veel sterker doen dan generieke kaders zoals de Kaderwet zbo's en de regeling agentschappen. Zij bevatten waarborgen en bepalingen die voortvloeien uit het type activiteit dat door de organisatie wordt uitgeoefend en die nodig zijn om die taak goed uit te voeren, en de balans bewaken met de ministeriële verantwoordelijkheid die geldt voor deze taak.

Toekomstige kaderstelling kan meer aandacht besteden aan de dimensie 'taak'

Daarbij denken we in ieder geval aan taakgerichte kaders en bepalingen voor de volgende taaktypen:

- Toezicht
- Publieke dienstverlening¹
- Advies
- Kennis/onderzoek.

Zeker voor het taaktype 'publieke dienstverlening' zijn er op dit moment in kaderstelling maar weinig waarborgen vervat. Meer aandacht hiervoor kan bijdragen aan verbeteringen rond de grote opgaven die zich op dit moment voordoen in de wisselwerking tussen beleid en uitvoering (zie ook de [ontwikkelrichtingen hierover](#)). Ook voor organisaties die los van politieke sturing kennis genereren zien we een witte vlek. Op dit moment is er alleen voor de planbureaus een gedeeld kader, terwijl er veel meer onderdelen van de Rijksoverheid zich bezig houden met het op grond van (een zekere mate van) onafhankelijkheid ontwikkelen van wetenschappelijke kennis (denk bijvoorbeeld aan het WODC, het RIVM en het KNMI). De manier waarop hun positie is geregeld verschilt sterk, en daarmee ook de stevigheid van de waarborgen die er voor hen bestaan.

Toewerken naar kaders die sterker zijn geënt op de taken die op afstand worden uitgevoerd heeft als voordeel dat er meer samenhang ontstaat in het stelsel van kaders. Welke (juridische) vorm deze kaders moeten hebben is een vraag die nadere uitwerking verdient. De keuze daarvoor is mede afhankelijk van de status die van deze kaders wordt verwacht. Als er sprake is van het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid, moet dit volgens staatsrechtelijke uitgangspunten bij formele wet gebeuren,



Als richtinggevend doel kan toegewerkt worden naar samenhangende kaders voor organisaties op afstand

Die samenhang kan worden gecreëerd door een drietal elementen:

Eén basiskader voor alle organisaties op afstand

Allereerst stellen we voor om toe te werken naar één gedeelde basis voor rijksorganisaties op afstand. Doel van dit kader is om algemene uitgangspunten en gedeelde verplichtingen neer te leggen die gelden voor (in principe) alle organisaties op afstand en hun moederdepartementen.

Afgewogen moet worden welke bepalingen generiek van toepassing zouden moeten zijn op het geheel van organisaties op afstand. Daarbij kan in ieder geval gedacht worden aan algemene instellingsmotieven voor zelfstandige organisaties en bepalingen rondom (financiële) verantwoording, bedrijfsvoering en de P&C-cyclus.

Dit basiskader kan de vorm krijgen van een 'Wet op de overheidsorganisaties' zoals ook geopperd door de Staatscommissie-Remkes. Volgens ons is de status van wet gewenst voor het regelen van een aantal van de meest basale uitgangspunten voor op afstand plaatsen, zoals instellingsmotieven. Zo stelt ook de Kamer als medewetgever deze uitgangspunten vast.

Met aanvullend daarop specifieke bepalingen...

Het kader kan aanvullend op deze algemene uitgangspunten een aantal modaliteiten voor het organiseren van organisaties op afstand neerleggen. Deze kunnen invulling geven aan de generieke bepalingen of aanvullend zijn. Denk aan:

- Publiek, semipubliek of privaat
- Reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid
- Interne of externe verzelfstandiging
- Mate van autonomie in bedrijfsvoering en financieel beheer (waaronder baten-lastenstelsel of kasstelsel)
- Type sturingsmodel (driehoeksmodel of anders; etc.)

Voor organisaties op afstand wordt een analyse gemaakt van de gewenste vormgeving en keuzes op de bovenstaande assen. Het uitgangspunt hierbij is om zo consistent mogelijk te zijn tussen verschillende typen organisaties, maar een mate van maatwerk (door verschillende 'combinaties' te maken) is mogelijk, op grond van een analyse van de publieke belangen in kwestie en wat ervoor nodig is om die effectief te borgen.

...en taakgerichte waarborgen

Dit ontwerp van kaderstelling gaat er ten derde vanuit dat op organisaties op afstand, of op een deel van de uitgevoerde taken, een set 'taakgerichte' bepalingen van toepassing worden verklaard (zie [vorige pagina](#)). Dat kan bijvoorbeeld aan de hand van de eerder in dit document onderscheiden taaktypen (in ieder geval dienstverlening, toezicht, kennis en advies).

Zo is er ruimte voor maatwerk en gerichte borging van kernwaarden voor goede taakuitvoering van organisaties op afstand. Bovendien wordt zo voor elk taaktype eenzelfde soort waarborgen gehanteerd.

Het samenspel met organisaties op afstand kan op meerdere niveaus worden versterkt

4 niveaus

Bouwstenen

Uitkomst

Visie

Politieke **visie**

op waar de (rijks)overheid wel en niet van is

Uitgangspunten

Staatsrechtelijke **helderheid**

de minister gaat erover, of niet

Regels die **helpen**

Eenvoudig en consistent, met ruimte voor maatwerk

Samenspel

Productief **samenspel**

op politiek, ambtelijk en maatschappelijk niveau

Waarborgen voor taakuitvoering

Ruimte voor **waardegedreven uitvoering**

responsief en met oog voor de menselijke maat

Geborgde en gelegitimeerde **tegenmacht**

via toezicht, kennis en advies

Maatschappelijk vertrouwen

in een overheid die publieke waarde realiseert



Productief samenspel | vraagt ontwikkelrichtingen op meerdere niveaus

Goed samenspel moet plaatsvinden op meerdere niveaus

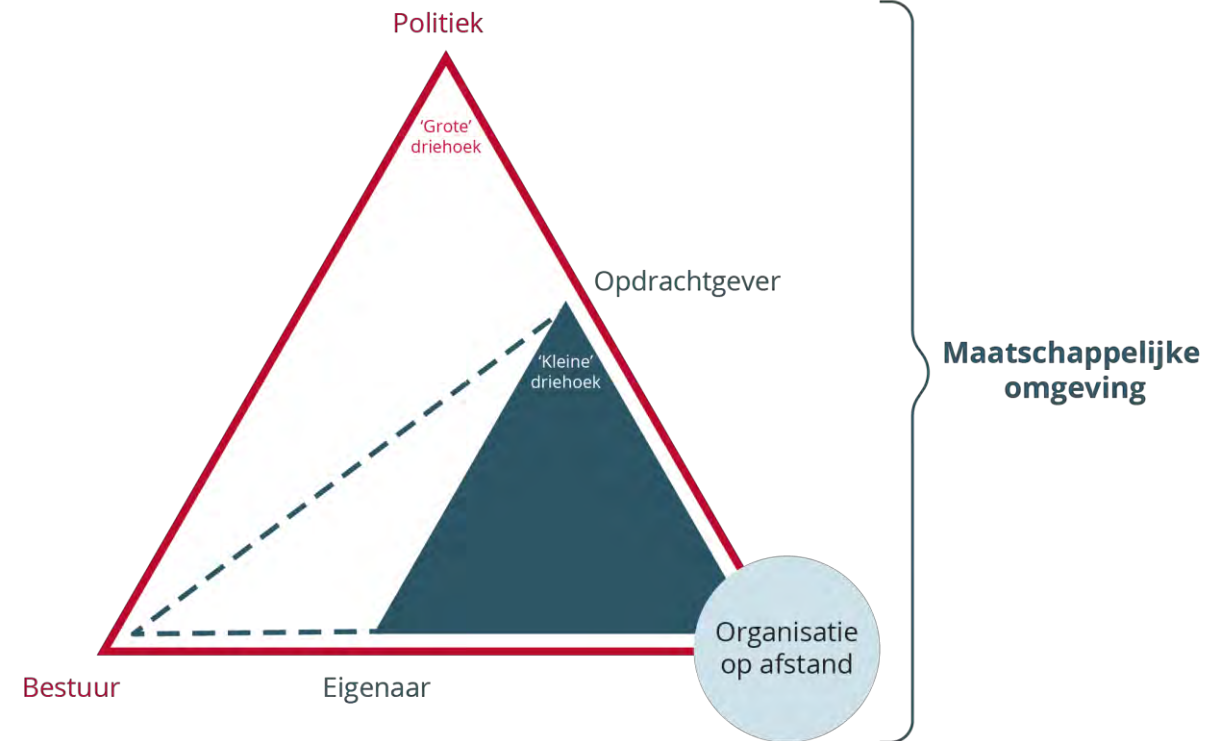
Naast de voorgaande ontwikkelrichtingen, die helpen om de basis op orde te krijgen, is het nodig om het **samenspel** rondom organisaties op afstand op meerdere niveaus te verbeteren. Allereerst tussen parlement, ministerie en taakorganisatie: de 'grote driehoek' van politiek, bestuur en uitvoering. Daarnaast in de relatie tussen departement en taakorganisatie – de 'kleine driehoek' van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer (of vergelijkbare rollen in de governance). Ten derde moeten organisaties op afstand de ruimte hebben om de interactie met hun bredere maatschappelijke omgeving en burgers te verbeteren.

Dit onderzoek benadrukt dat er een grote opgave ligt om dit samenspel op verschillende niveaus productiever te maken. Daarbij zijn een aantal elementen belangrijk: het vergroten van focus op de lange termijn en continuïteit, in plaats van op de (hectic van de) waan van de dag. Ook moet aansturing meer opgavegericht worden, in plaats van gericht op het (politiek-bestuurlijke) systeem. Dat vraagt ook om sturingsinstrumenten die ruimte bieden voor domeinoverstijgende (keten)samenwerking in plaats van verkokerde 1-op-1-relaties. De volgende pagina's beschrijven ontwikkelrichtingen die hieraan kunnen bijdragen op elk niveau.

Samenspel tussen politiek, bestuur en organisatie op afstand

Samenspel tussen ministerie en organisatie op afstand

Samenspel tussen organisatie en maatschappelijke omgeving





Productief samenspel | tussen politiek, bestuur en organisaties op afstand

Inperking van bevoegdheden van de minister vraagt om alternatieve instrumenten voor verantwoording

Het vormgeven van de relatie tussen politiek, bestuur en taakorganisatie, moet voortvloeien uit heldere keuzes over welke taken we op afstand plaatsen en hoe dat vorm moet krijgen (zoals [hier](#) beschreven). Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat waar taken echt op afstand zijn geplaatst en mogelijkheden tot politieke sturing zijn ingeperkt, er wordt voorzien in aanvullende verantwoordingsmechanismen. Dat gebeurt nu weinig, laat dit onderzoek zien: op dit moment lopen sturing en verantwoording alsnog grotendeels *via* de minister.

Die alternatieve verantwoording kan op verschillende manieren vorm krijgen. Allereerst door – als gevolg van het inperken van de bevoegdheden van de minister – de aansturing van deze organisaties te zien als een **gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en parlement**.¹ Zij stellen dan samen de kaders vast waarbinnen uitvoering vorm moet krijgen. Het gesprek hierover vindt vervolgens niet alleen plaats tussen Kamer en minister, maar ook meer met de organisatie op afstand zelf. Hierbij moet aandacht zijn voor het risico van verdere politisering van dit gesprek. De vraag of dit optreedt is, zo blijkt uit ons onderzoek, niet alleen afhankelijk van de relatie van organisaties tot de minister, maar ook van de rolopvatting en opstelling van de Kamer.

Anderzijds kan ook **maatschappelijke verantwoording** een alternatief vormen. Organisaties kunnen op die manier hun legitimiteit sterker ontleen aan interactie met hun maatschappelijke omgeving, bijvoorbeeld met burgers of maatschappelijke organisaties. Hier gaan we verderop dieper op in.

Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen

Meer gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en parlement voor organisaties op afstand vraagt om het verstevigen van de relatie tussen parlement en organisaties en meer structurele interactie tussen hen.² Bijvoorbeeld door het verruimen van mogelijkheden voor **technische briefings**, structureel bespreken van **uitvoeringsrapportages**, of organiseren van een structurele **'trialoog'** tussen politici, beleidsmakers en taakorganisaties. Zo verstevigt ook de informatiepositie van het parlement, zonder dat de politieke belangen van de minister hier een filter in vormen.

In gesprekken met de ambtelijke top en (oud-) politici klinkt een duidelijke behoefte om **de vrijblijvendheid** op dit gebied aan te pakken. Kaders en afspraken over hoe het contact tussen organisaties op afstand en de Kamer vorm krijgt, kunnen daarbij helpen. Bijvoorbeeld via een **handreiking of gedragscode die de Kamer zelf opstelt** voor de manier waarop zij invulling aan deze relatie aan wenst te geven, of het vastleggen hiervan in het **Reglement van Orde**. Zo kunnen er algemene afspraken worden gemaakt over de manier waarop technische briefings plaatsvinden of werken met rapporteurs vorm kan krijgen. Dit soort afspraken kan bijdragen aan het voorkomen van ongewenste politisering. Daarnaast kan gedacht worden aan meer **'zachte' manieren** om structurele aandacht van Kamerleden sterker te erkennen, belonen en waarderen. Ten slotte vraagt deze beweging ook iets van organisaties op afstand zélf: ook zij moeten zich transparant en proactief willen opstellen richting de politiek.

Tot slot: ook voor organisaties die wél onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid staan, kan nagedacht worden over meer structurele informatie-uitwisseling tussen parlement en organisatie. Verschil hierbij is dat uiteindelijke verantwoordelijkheid wel via de minister blijft lopen.

1. Zie ook Yesilkagit (2021) - Zbo's en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien. Een pleidooi voor een herstel van het primaat van het parlement
2. Hier ontbreekt het nu nog in grote mate aan: zie bijvoorbeeld het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, dat wijst op de grote focus op incidenten en een 'blinde vlek' voor 'de uitvoering' in de Kamer.



Productief samenspel | tussen ministerie en organisatie

Het tweede niveau betreft de relatie tussen departement en taakorganisatie. Hoe dat samenspel eruit moet zien, is sterk afhankelijk van de taak van de organisatie. In het vervolg gaan we verder in op specifieke ontwikkelmogelijkheden voor waardegedreven uitvoering en geborgde en gelegitimeerde tegenmacht. Eerst beschrijven we hier een aantal algemene ontwikkelrichtingen.

Allereerst helpt verdere **doorontwikkeling van het driehoeksmodel** om te komen tot een beter functionerend en meer gelijkwaardig samenspel tussen organisaties op afstand en departementen. Op het moment lopen verschillende trajecten op het gebied van kennisuitwisseling, opleiding en verdere professionalisering van het model in het kader van het WaU-traject.¹ Vanuit de brede evaluatie zien we dat in lijn met deze trajecten op een aantal gebieden specifieke aandacht nodig is.² Hiernaast beschrijven we de drie belangrijkste.³

Een andere manier om het samenspel tussen ministerie en organisatie te verbeteren, is door het **verrijken van de verantwoording** over het functioneren van taakorganisaties.⁴ Op het moment zijn instrumenten voor verantwoording en evaluaties voornamelijk terugkijkend en gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid – zoals ook is voorgeschreven in de kaders. Een te stevige focus op verantwoording over wat er misgaat, in combinatie met een bredere maatschappelijke en politieke druk om geen fouten te maken, kunnen zorgen voor een 'kramp' in de verantwoording over het functioneren van organisaties en belemmert een open houding die ook nodig is om te leren, experimenteren en ontwikkelen. Door evaluaties te richten op een bredere set aan waarden en interactiever en toekomstgerichter vorm te geven, kan beter worden aangesloten op de complexere praktijk van deze organisaties. Daarnaast vergroot het de meerwaarde van evaluaties voor organisaties zelf als er ook ruimte is om te waarderen wat goed gaat en leer- en ontwikkelvragen te adresseren.

- 1. Meervoudige aansturing:** sturingsrelaties worden steeds meervoudiger. Het driehoeksmodel gaat echter uit van één-op-één relaties en biedt weinig handvatten om met die meervoudigheid om te gaan, terwijl partijen daar juist sterk naar op zoek zijn. Om het driehoeksmodel te laten aansluiten bij deze complexere realiteit, is verdere doorontwikkeling nodig o.a. in het voorzien van handvatten voor meervoudig opdrachtgeverschap en ketensturing en -verantwoording.
- 2. Verdere professionalisering en kennisuitwisseling tussen departementen:** er bestaan grote verschillen in hoe de rollen worden ingevuld en intern zijn gepositioneerd (bij welke functie) tussen verschillende departementen en organisaties. Dat is niet perse problematisch wanneer dit voortkomt uit goed geïnformeerde maatwerkkeuzes, maar wel wanneer er geen expliciete keuzes aan ten grondslag liggen en het bijvoorbeeld vooral voortkomt uit een gebrek aan ervaring met het model. Er bestaat een behoefte aan verdere interdepartementale kennisdeling en uitwisseling van *good practices* over invulling van de rollen en de samenwerking ertussen. Dat kan bijvoorbeeld gaan over verankering van de eigenaarsrol, rolzuiverheid en hoe om te gaan met 'grijze gebieden' waar niet duidelijk is welke rol verantwoordelijk is.
- 3. Selectie competenties, ervaring en persoonlijkheden bij werving en ontwikkeling:** of effectieve samenwerking tot stand komt, is voor een groot deel afhankelijk van de mensen die de verschillende rollen in de driehoek bekleden en de relaties die zij gezamenlijk weten op te bouwen. Specifieke aandacht voor (ontwikkeling van) competenties van deze sleutelfiguren op het gebied van samenwerking, het leggen van verbinding en voldoende stevigheid en rolzuiverheid, dragen daaraan bij.

1. Zie de Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening (2021).
2. Ook het rapport Verbeter de Werking van ABDTOPConsult heeft een aantal veranderingen in gang gezet.
3. We beschrijven dit uitgebreider in de rapportage van deelonderzoek B3 waarin we de kaders van zbo's, agentschappen, planbureaus en adviescolleges onderzoeken.
4. Zie bijvoorbeeld het NSOB-essay Rijkser verantwoordt met regie (2020), het rapport van de Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019) Blijk van vertrouwen, over anders verantwoordt, en de literatuur over Public Value Accounting

Productief samenspel | tussen organisaties op afstand en hun maatschappelijke omgeving

Organisaties staan wisselend in contact met hun omgeving

Het derde niveau waarop het samenspel kan worden verbeterd, gaat over de verbinding van organisaties met hun maatschappelijke omgeving. Afhankelijk van de taak van de organisatie, kan het gaan om burgers, bedrijven, belangengroepen of andere organisaties.

In de verschillende deelonderzoeken en expertgesprekken, kwam naar voren dat verticale sturingslijnen vaak dominant zijn in de relatie departement-organisaties. De neiging is hierdoor – zeker wanneer er druk op de sturing komt te staan – om terug te vallen in eigen ‘kokers’. Bovendien ervaren betrokkenen een zekere neiging tot naar-binnen-gerichtheid in ‘het Haagse’.

In het onderzoek zagen we diverse voorbeelden van organisaties die wel meer met een horizontale oriëntatie bezig zijn en de ambitie hebben om deze interactie sterker richtinggevend te laten zijn in hun strategie en taakuitvoering. Deze interacties krijgen op diverse manieren vorm, bijvoorbeeld via het verspreiden van informatie (zelfstandig of via de media) of door het direct ophalen van input bij burgers of andere stakeholders.

Kaders sturen nu niet op maatschappelijke interactie

De huidige kaders sturen of stimuleren interactie met de omgeving nauwelijks. Organisaties kunnen zelf invulling geven aan of en hoe ze dit doen. Wel ontstaat zo het risico dat deze interacties (door het laag-geformaliseerde karakter) vrijblijvend en soms teleurstellend zijn.

Zeker voor organisaties waar ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt, bieden maatschappelijke verantwoording en inspraak een mogelijk alternatieve wijze voor organisaties om legitimiteit te verwerven en opgavegericht te opereren. Wanneer deze vorm van verantwoording als wenselijke richting wordt gezien (ten opzichte of aanvullend op andere alternatieve verantwoordingsmethoden), vraagt dat volgens ons om het versterken van de positie hiervan, en het verkleinen van de vrijblijvendheid waarvan nu sprake is op dit terrein. Dat kan bijvoorbeeld via een verdere verankering binnen kaders van instrumenten voor maatschappelijke verantwoording en interactie.

Sterker samenspel kan op verschillende manieren vorm krijgen

Allereerst bijvoorbeeld door organisaties meer ruimte te bieden om te werken met gremia die hen helpen om hun taken goed uit te voeren en voeling te houden met hun omgeving. Denk aan een **Maatschappelijke Raad van Advies**, een **Raad van Toezicht**¹ of **panels met burgers, cliënten of professionals**. Ook kan worden gedacht over een meer formele positie voor dit soort organen in het leveren van inspraak en voor organisaties in het afleggen van verantwoording.

Ook kunnen organisaties via andere prikkels worden gestimuleerd om in contact te staan met hun omgeving. Bijvoorbeeld door via **verantwoordingseisen** die hierop gericht zijn. Denk aan eisen voor publieke dienstverleners over hoe zij in contact staan met hun doelgroep of over de kwaliteit van dienstverlening. Of voor kennis- en adviesinstellingen op het gebied ‘impact’ en ‘throughput’: hoe en waar is de informatie verzameld, welke perspectieven worden gehoord en vanuit welke waarden worden deze gewogen (zie ook de vorige pagina over rijkere verantwoording).

1. Het feit dat zbo's geen Raad van Toezicht mogen hebben is door meerdere gesprekspartners ter discussie gesteld. Zbo's die dit – of een vergelijkbaar – orgaan wel hebben, ervaren dat een RvT als sparringspartner of ‘tegenkracht’ van grote meerwaarde voor het bestuur kan zijn. De departementale eigenaarsrol kan hier niet altijd in voorzien, omdat deze geen onafhankelijke positie heeft en ook specifieke domeinkennis mist. Zeker voor organisaties waarvoor de politieke sturing is ingeperkt, zien we dat een RvT waardevol kan zijn.

Het is nodig om **waarborgen** voor de taakuitvoering van organisaties op afstand te versterken

4 niveaus

Bouwstenen

Uitkomst

Visie

Politieke **visie**

op waar de (rijks)overheid wel en niet van is

Uitgangspunten

Staatsrechtelijke **helderheid**

de minister gaat erover, of niet

Regels die **helpen**

Eenvoudig en consistent, met ruimte voor maatwerk

Samenspel

Productief **samenspel**

op politiek, ambtelijk en maatschappelijk niveau

Waarborgen voor taakuitvoering

Ruimte voor **waardegedreven uitvoering**

responsief en met oog voor de menselijke maat

Geborgde en gelegitimeerde **tegenmacht**

via toezicht, kennis en advies

Maatschappelijk vertrouwen

in een overheid die publieke waarde realiseert



Ruimte voor waardegedreven uitvoering | responsief en met oog voor de menselijke maat



Er zijn het afgelopen jaar verschillende rapporten verschenen over rijksorganisaties met een **uitvoeringstaak**. Die bevatten uitgebreide probleemanalyses en bieden ook ontwikkelrichtingen voor verbeteringen in de uitvoering en het samenspel met 'beleid'. In het kader van de Overheidsbrede Werkagenda voor publieke dienstverlening (vanuit het WaU-traject)¹ wordt bijvoorbeeld veel gedaan om het samenspel tussen beleid en uitvoering te verbeteren aan de hand van een zestal thema's, waaraan concrete actielijnen gekoppeld zijn.

Ook deze evaluatie concludeert dat haperend samenspel tussen beleid en uitvoering leidt tot verschillende problemen (zoals [hier](#) beschreven). We zien dat – aansluitend op lopende trajecten – ook via kaderstelling sterker gestreefd kan worden naar een betere interactie tussen beleid en uitvoering, gebaseerd op een gelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering. Hieronder noemen we een aantal mogelijke ontwikkelrichtingen daarvoor.

Allereerst raden aan om verder te investeren in **herwaardering van de uitvoering**. Dat kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld door het creëren van meer samenhang in de functiehuizen tussen Rijk en organisaties op afstand om deze gelijkwaardiger te waarderen en positioneren.² In deze sfeer kan ook gedacht worden aan het stimuleren van verdere personeelsmobiliteit tussen uitvoeringsorganisaties en departementen, met bijvoorbeeld 'stages' of tijdelijke projecten. Het uitbrengen van een '*Staat van de uitvoering*' (één de acties van de WaU), waarin ook ruimte is om te delen wat er wel wordt bereikt, kan ook helpen.

In lijn met de eerder beschreven noodzaak tot een politieke visie op waar de overheid van is en staatsrechtelijke helderheid over het stelsel, geven deze evaluatie en andere ontwikkelingen ook aanleiding om in meer fundamentele zin het uitgangspunt van **de scheiding tussen beleid en uitvoering** te heroverwegen, en de daaruit volgende consequenties voor inrichting van het stelsel te bepalen. Ook kunnen meer taakgerichte bepalingen in kaders helpen om de kwaliteit van de uitvoering en productief samenspel te verbeteren (zoals we eerder beschreven).

Daarnaast kwam in dit onderzoek meermaals naar voren dat het nog te vaak ontbreekt aan inzicht in de **uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving**. Hier kan op verschillende manieren aan gewerkt worden. Denk bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van een uitvoeringstoets voor sterk door de Kamer geamendeerde wetsvoorstellen, of het werken met invoerings- en reflectietoetsen.³ Hierbij wel moet wel worden gewaakt voor verdere bureaucrativering van dit type instrumenten. Een andere manier is het verbeteren van de **feedbackloop** tussen beleid en uitvoering en betrekken van **kennis van professionals** bij beleidsvorming.

Tot slot moet worden nagedacht over hoe uitvoeringsorganisaties – naast de grote, gestandaardiseerde processen waar zij in gespecialiseerd zijn – ook in staat worden gesteld om **maatwerk te bieden** voor burgers. Dat kan bijvoorbeeld door een expliciete opdracht om te zoeken waar de standaard niet past en daar alternatieven voor te bieden. Of door het inrichten van één duidelijk loket vanuit publieke dienstverleners gezamenlijk waar burgers direct terecht kunnen bij professionals die hen helpen. De kaderstellende departementen kunnen dit mogelijk faciliteren.



Geborgde en gelegitimeerde tegenmacht | via toezicht, kennis en advies (1/2)

Waarborgen voor onafhankelijkheid kunnen verder versterkt worden. Uit deze evaluatie blijkt dat verschillende vormen van kaderstelling een wezenlijke bijdrage leveren aan de onafhankelijkheid van organisaties op afstand. Het valt op dat kaders als de Aanwijzingen voor de Planbureaus en Aanwijzingen inzake de rijksinspecties door hun op een specifieke *taak* toegespitste karakter, houvast en duidelijke waarborgen voor de praktijk bieden. De belangrijkste ontwikkelopgave is om dit soort waarborgen op onderdelen verder te versterken. Daarvoor doen we in de verschillende deelonderzoeken specifieke voorstellen.

Onafhankelijkheid kan op meer consistente wijze worden geborgd. We zien meerwaarde in het op een consistentere manier borgen van onafhankelijkheid van verschillende organisaties op afstand. Nu is die borging heel divers, zowel tussen als binnen typen organisaties. Het is wenselijk om in deze situatie meer helderheid aan te brengen. Dat vraagt om een heldere visie en daarop gebaseerde keuzes (zie ook het hoofdstuk 'staatsrechtelijke helderheid').

Daarbij is het volgens AEF raadzaam om breder te streven naar **verankering van onafhankelijkheid bij wet**, zodat er een afspraak ontstaat tussen kabinet en Kamer over de manier waarop ministeriële verantwoordelijkheid en –bevoegdheden worden ingeperkt. Bij inperking via 'zelfbinding' ontbreekt die afspraak, en kan er onduidelijkheid ontstaan omdat de Kamer de minister (op grond van het uitgangspunt van volledige ministeriële verantwoordelijkheid) nog steeds ter verantwoording kan roepen voor die zaken waarop hij zelf heeft vastgelegd zijn bevoegdheden *niet* in te zullen zetten. Staatsrechtelijk is het wat ons betreft daarom raadzaam te streven naar meer helderheid in de borging van onafhankelijkheid.

Aandacht is nodig voor waarborgen voor onafhankelijk werkende zbo's. De Kaderwet zbo's is nu van toepassing op zbo's met verschillende typen instellingsmotieven. Tegelijkertijd is kabinetsbeleid dat nieuwe zbo's alleen op grond van het onafhankelijkheidsmotief kunnen worden opgericht. Zij worden nu echter juist vaak uitgezonderd van centrale bepalingen van de Kaderwet, zoals de bevoegdheid van de minister om beleidsregels te stellen. De meerwaarde van de Kaderwet voor dit type zbo's is daarmee beperkt. Er kan worden nagedacht over meer *taakgerichte* bepalingen die spelregels neerleggen voor het samenspel tussen ministeries en zbo's die zijn opgericht op grond van het onafhankelijkheidsmotief (zie ook de volgende pagina).

Ook op het vlak van **financiering** is er ruimte om de borging van onafhankelijkheid verder te versterken. Een voorwaarde hiervoor is het vergroten van het inzicht van de Tweede Kamer in de budgettaire positie van onafhankelijke organen, door hen bijvoorbeeld vaker een eigen begrotingsartikel toe te kennen of (de opbouw van) hun budget binnen een begrotingsartikel duidelijker inzichtelijk te maken. Nader moet worden onderzocht welke aanvullende administratieve lasten dit oplevert. Ook kan worden gedacht aan aanvullende waarborgen om politiek/beleidsmatig gemotiveerde sturing op budgetten aan banden te leggen en bijvoorbeeld in meer gevallen te werken met lumpsumfinanciering voor organisaties op afstand.

Voor onafhankelijkheid in de praktijk is het ten slotte raadzaam om (via kaders) meer te sturen op het (verplicht) laten opstellen van **relatie- of informatiestatuten** voor de samenwerking tussen onafhankelijke organisaties en ministeries. Dit soort samenwerkingsprotocollen zorgt ervoor dat algemene waarborgen uit kaders wordt vertaald naar de context en praktijk van specifieke organisaties. Voor lang niet alle organisaties is dit nu geregeld.



Geborgde en gelegitimeerde tegenmacht | via toezicht, kennis en advies (2/2)



Het borgen van de onafhankelijkheid van toezichthouders verdient blijvende aandacht. We concluderen dat de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties een goede bijdrage leveren aan de onafhankelijkheid van inspecties.¹ Toch is verdere versterking mogelijk en op een aantal punten ook noodzakelijk. Daarvoor is het nodig om de inhoud van de Aanwijzingen op een aantal aspecten te versterken en uit te breiden. Ook kan verankering van hun positie bij wet zorgen voor een beter democratisch gelegitimeerde afspraak over de verhouding tussen Kamer, minister en rijksinspecties, die nu ontbreekt (zie ook hiervoor).

De onafhankelijkheid van toezichthouders die de zbo-vorm hebben is in principe goed geborgd via hun instellingswet. Voor deze toezichthouders ontbreken echter Rijksbrede spelregels die op de toezichttaak zijn gericht, over onderwerpen als de totstandkoming van het werkprogramma, de publicatie van rapporten, het opstellen van beleidsreacties door het ministerie en het financieringsmodel. Juridisch gezien zijn zbo's autonoom, maar een gebrek aan kaders en afspraken over het samenspel met het ministerie kan zorgen voor onduidelijkheid en ruis op de lijn. Een (in principe met de rijksinspecties gedeeld) kader met meer op de toezichttaak toegespitste waarborgen en afspraken kan daarom helpen om het samenspel tussen zbo-toezichthouders en ministeries te reguleren en voorspelbaarder te maken.

Ook zijn er verschillende organisaties binnen het Rijk met toezichttaken die buiten een vorm van kaderstelling vallen. Ook hun functioneren kan gebaat zijn bij kaders die onafhankelijkheid borgen en de relatie met het ministerie reguleren. Geredeneerd vanuit het publieke belang dat zij bewaken kan het wenselijk zijn om ook hen onder een op toezichttaken gericht kader te brengen. Geïventariseerd moet worden voor welke organisaties dit van meerwaarde is.



Onafhankelijk werkende organisaties met taken op het gebied van advies en kennis zoals adviescolleges, planbureaus maar ook sommige andere kennisinstellingen, functioneren onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is terug te zien in een aantal duidelijke bevoegdheden van de minister ten opzichte van deze organisaties.

De reikwijdte van deze bevoegdheden kunnen worden heroverwogen, om zo onafhankelijkheid nog steviger te kunnen borgen. Het gaat dan met name om bevoegdheden van de minister die duidelijk raken aan de inhoud van de taakuitvoering van deze organisaties, zoals de vaststelling van het werkprogramma en de mogelijkheid voor de minister om dit (eenzijdig) te wijzigen. Het is hier gewenst om na te denken over alternatieven die zorgen voor een betere balans tussen onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid; zoals meer *geclausuleerde* bepalingen ('de minister kan het werkprogramma enkel wijzigen indien...').² Dat kan volgens ons bijdragen aan het versterken van maatschappelijk vertrouwen in deze organisaties.

Ook de taakverdeling tussen ministerie en organisaties op afstand, met name adviescolleges, bij de werving en selectie van leden of bestuurders kan verder worden geëxpliciteerd. Er is op dit punt behoefte aan meer transparantie en eenduidigheid tussen ministeries. Een helderder kader waarop organisaties kunnen terugvallen biedt duidelijkheid en voorkomt onnodige ruis.

Ten slotte moet er aandacht zijn voor de trend waarin in toenemende mate eenmalige adviescolleges worden opgericht. Ook dat levert in potentie risico's op voor de mate waarin advisering daadwerkelijk onafhankelijk tot stand komt. Er zou meer gewicht kunnen worden toegekend aan de bestaande motiveringsplicht bij instelling van een nieuw adviescollege, die moet onderbouwen waarom advies niet door een bestaand college kan worden uitgebracht.³

1. Zie *deelonderzoek C van de brede evaluatie* – de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties via <https://brede-evaluatie.pleio.nl/>.
2. De nieuwe inspectie op belastingen, toeslagen en douane stelt in zijn voortgangsrapportage van september 2021 voor om dit type bepalingen op te nemen in de vormgeving van de relatie tussen inspectie en minister (bijlage bij Kamerstukken II, 2020/21, 31 066, nr. 883)
3. Deze motiveringsplicht is opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aw 5.6)

Inhoud

1. Inleiding: over dit onderzoek en dit document
2. Achtergrond: wat zijn rijksorganisaties op afstand en hoe zijn ze ontstaan?
3. Wat zijn de grote uitdagingen in het stelsel van rijksorganisaties op afstand?
4. Hoe helpen of knellen kaders daarbij?
5. Wat zijn ontwikkelrichtingen voor het stelsel?
6. Bijlagen
 - Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie
 - Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners
 - Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie



Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie

De brede evaluatie is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën. Beide ministeries zijn 'stelselverantwoordelijke' voor de kaders die gelden voor de verschillende typen rijksorganisaties op afstand.

Er is gekozen voor het uitvoeren van een *brede* evaluatie die zowel over veel verschillende soorten organisaties heen kijkt als een brede set aan onderwerpen onderzoekt. De bedoeling is om op die manier een dwarsdoorsnijdende blik over het stelsel als geheel te ontwikkelen, die verder gaat dan losse evaluaties van de doeltreffendheid van individuele kaders voor de verschillende organisatietypen. Zo is het mogelijk om de werking van verschillende kaders voor verschillende typen organisaties onderling te vergelijken en conclusies te trekken over het stelsel als geheel.¹

Deze evaluatie is mede ingegeven door het advies van de staatscommissie-Remkes. Die pleitte in 2018 voor het invoeren van een 'Wet op de overheidsorganisaties' om de uitgangspunten van het verzelfstandigingsbeleid eenduidiger en kenbaarder te maken en de hoofdlijnen voor het elders beleggen van publieke taken wettelijk te verankeren.

Daarnaast is het denken over de rol van de overheid en het functioneren van deze organisaties door de jaren heen veranderd. Die plaatsen het huidige stelsel in een nieuw licht en roepen ook nieuwe vragen op. Bijvoorbeeld over hoe we kunnen zorgen dat de burger 'centraal' staat in publieke dienstverlening. En over hoe organisaties vorm moeten geven aan vormen van maatschappelijke verantwoording. Het gesprek hierover is de afgelopen jaren in een stroomversnelling gekomen, o.a. naar aanleiding van trajecten en rapporten vanuit de POK, TCU en WaU.

Deze brede evaluatie is tegen deze achtergrond mede gericht op de vraag of het huidige stelsel van verzelfstandiging – en daarmee ook kaderstelling – toekomstbestendig is.

De ministeries van BZK en Financiën hebben voor de brede evaluatie vijf thema's meegegeven als focus voor het onderzoek. Deze vijf thema's zijn geselecteerd omdat ze worden gezien als centrale onderwerpen met betrekking tot (het actuele debat rond) rijksorganisaties op afstand.

- 1) zelfstandigheid;
- 2) politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid;
- 3) governance;
- 4) maatschappelijke verantwoording en inspraak; en
- 5) publieke waarde.

Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie

Klik hier om naar de rapporten te gaan

De brede evaluatie is opgebouwd uit meerdere deelonderzoeken

Deze vijf deelonderzoeken bevatten de evaluaties van individuele organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Deelonderzoeken B, C en E zijn evaluatieve onderzoeken waarbij is gekeken naar de doeltreffend- en doelmatigheid van organisatiekaders en tegelijkertijd naar het functioneren van de kaders rondom de vijf centrale thema's. In deelonderzoek D is specifiek gekeken naar benoemingenbeleid zoals dat in kaders is geregeld voor zbo's en adviescolleges en hoe dit in de praktijk uitpakt. Deelonderzoek A vond in het begin van het traject plaats en bestaat uit exploratieve essays naar de centrale thema's van de brede evaluatie.

De deelonderzoeken zijn gepubliceerd in afzonderlijke rapportages. Deelonderzoek F (de synthese) omvat twee rapporten: een toekomstverkenning (dit rapport) en een rapportage met de overkoepelende conclusies op stelselniveau.¹ Beide rapportages van deel F zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de bevindingen uit deelonderzoeken A t/m E. Daarnaast zijn enkele aanvullende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.



Bijlage 1 | Toelichting brede evaluatie

In de brede evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet

Over het onderwerp van rijksorganisaties op afstand is veel geschreven in eerdere onderzoeks- en adviesrapporten, evaluaties en Kamerbrieven. Per deelonderzoek zijn de relevante **documenten** steeds in kaart gebracht en bestudeerd.

Variërend per deelonderzoek is daarbij een combinatie ingezet van **interviews en sessies** met stakeholders. Hierin is een breed spectrum van actoren gesproken vanuit rijksorganisaties op afstand, departementen, Hoge Colleges van Staat, het parlement en overige experts. Een lijst met gesprekspartners is in iedere deelrapportage opgenomen.

We hebben daarbij twee keer een **survey** uitgezet onder rijksorganisaties op afstand. Dit deden we voor deelonderzoeken B en E. In de afzonderlijke deelrapportages is een gedetailleerde onderzoeksverantwoording te vinden.

We onderzochten het functioneren van de kaders op **drie niveaus**: de vormgeving, de toepassing en de praktijkwerking van de kaders. Dit beschrijven we hiernaast.

- ▶ Bij **vormgeving** keken we naar de definitie van het betreffende organisatietype als beschreven in het kader, naar de geschiedenis die leidde tot de introductie van het kader, naar de doelen die aan het kader ten grondslag liggen en naar de inhoudelijke focus van het kader.
- ▶ Met **toepassing** doelen we op het formele toepassingsbereik van elk kader, uitzonderingen voor individuele organisaties en aanvullend beleid en wetgeving die bestaat voor de verschillende organisatietypen.
- ▶ De **praktijkwerking** van de kaders brachten we in kaart door enerzijds de doeltreffend- en doelmatigheid voor ieder kader individueel te beschrijven. Dat deden we aan de hand van de doelen die elk kader beoogde bij instelling. Vervolgens keken we naar de praktijkwerking van het stelsel van verzelfstandiging aan de hand van de vijf thema's.

Deze drieslag is terug te vinden in de opbouw van verschillende deelonderzoeken.

<i>Niveau evaluatie</i>	Vormgeving	Toepassing	Praktijkwerking
<i>Deelvraag</i>	Hoe zijn de kaders vormgegeven en welke doelen beogen zij?	Hoe worden de kaders toegepast?	Hoe werken de kaders uit in de praktijk?

Bijlage 2 | Overzicht gesprekspartners

Om tot een synthese te komen, hebben we de bevindingen uit deze deelonderzoeken samengebracht tot overkoepelende conclusies over het stelsel als geheel. In aanvulling daarop zijn individuele en groeps gesprekken georganiseerd met experts uit wetenschap en praktijk. Daarnaast is een tweetal sessies georganiseerd waarvoor voormalige en huidige leden van de Eerste en Tweede Kamer zijn uitgenodigd. In deze gesprekken zijn de eerste lijnen van de overkoepelende conclusies getoetst en verdiept. Ook hebben we in deze gesprekken ontwikkelrichtingen verkend en getoetst. Onderstaand een overzicht van de gesprekspartners die we in deze synthesefase hebben gesproken.

Expertsessies

- Rianne van Alphen, directeur eigenaarsondersteuning JenV
- Hansko Broeksteeg, universitair hoofddocent staatsrecht Radboud Universiteit
- Jan Hendrik Dronkers, secretaris-generaal ministerie van IenW
- Bas van den Dungen, secretaris-generaal ministerie van Financiën
- Renate Eringa, voorzitter Commissariaat voor de Media
- Laura van Geest, bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten
- Eva Heijblom, plv. secretaris-generaal ministerie van LNV
- Loes Mulder, secretaris-generaal ministerie van SZW
- Abigail Norville, plv. secretaris-generaal ministerie van VWS
- Marjolein Olde Monnikhof, Adjunct-directeur Sociaal en Cultureel Planbureau
- Simon Sibma, voorzitter Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
- Sandra van Thiel, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
- Marieke van Wallenburg, directeur-generaal Overheidsorganisatie BZK
- Kutsal Yesilkagit, hoogleraar International Governance Universiteit Leiden

Politieke sessies

- Micky Adriaansens, huidig lid Eerste Kamer (VVD)
- Roelof Bisschop, huidig lid Tweede Kamer (SGP)
- André Bosman, voormalig lid Tweede Kamer (VVD)
- Chris van Dam, voormalig lid Tweede Kamer (CDA)
- Pieter Duisenberg, voormalig lid Tweede Kamer (VVD)
- Frank de Grave, voormalig lid Eerste Kamer (VVD)
- Annemarie Jorritsma, huidig lid Eerste Kamer (VVD)
- Ruud Koole, huidig lid Eerste Kamer (PvdA)
- Roel Kuiper, voormalig lid Eerste Kamer (CU)
- Marieke van der Werf, voormalig lid Eerste Kamer (CDA)

Interviews

- Roel Bekker, voormalig secretaris-generaal VWS
- Bruno Bruins, staatsraad Raad van State, o.a. voormalig bestuurder UWW en minister
- Hanneke van Essen, Algemeen directeur Nationale Ombudsman
- Adrie Kerkvliet, Algemeen directeur Auditdienst Rijk
- André Knottnerus, voormalig voorzitter WRR en GR
- Arno Visser, President Algemene Rekenkamer
- Hans van der Vlist, voormalig secretaris-generaal OCW, auteur WaU
- Sjoerd Zijlstra, Hoogleraar staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam

Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie

Voor de brede evaluatie is een begeleidingscommissie samengesteld

De begeleidingscommissie geeft zwaarwegend advies gericht aan zowel de opdrachtgever (de ministeries van BZK en Financiën) als de opdrachtnemer (AEF). De commissie zorgt voor de borging van de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek vanuit een methodologische invalshoek.

De begeleidingscommissie bestaat uit:

- Prof. dr. Sandra Groeneveld, hoogleraar Publiek Management, Universiteit Leiden
- Dr. Alex Straathof, lector Management van Cultuurverandering, Hogeschool van Amsterdam
- Prof. dr. Jerfi Uzman, hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht



Colofon

Auteurs	Maxime Dekkers (AEF) David Schelfhout (AEF) Erwin de Craen (AEF) Aris van Veldhuisen (AEF) met medewerking van prof. dr. Thomas Schillemans (UU)
Contact	m.dekkers@aef.nl
Fotografie	Randy Fath / Unsplash Andersson Elffers Felix
Referentie	GB290
Datum	2 november 2021



Brede evaluatie van kaders voor
rijksorganisaties op afstand



Meer
weten?

☎ (030) 2363030

🌐 [Andersson Elffers Felix](#)

🌐 www.aef.nl

✉ mail@aef.nl