Andersson Elffers Felix

Universiteit Utrecht

Heldere kaders voor soepel samenspel

Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand

/Andersson Elffers Felix

Universiteit Utrecht

Datum

2 november 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Onderzoeksteam

Maxime Dekkers m.dekkers@aef.nl
David Schelfhout d.schelfhout@aef.nl
Erwin de Craen e.decraen@aef.nl
Aris van Veldhuisen a.vanveldhuisen@aef.nl
Met medewerking van prof. dr. Thomas Schillemans (UU)

Referentie

GB290 / Eindrapportage

Fotografie

Randy Fath / Unsplash

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1 Inleiding 3

/ 2 Conclusies over de overkoepelende thema's 6
2.1 Zelfstandigheid 6
2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording 9
2.3 Governance 13
2.4 Maatschappelijke verantwoording en inspraak 16
2.5 Publieke waarde 18

/ 3 Conclusies over de kaders 21
3.1 Vormgeving 21
3.2 Toepassing 24
3.3 Doeltreffendheid 28
3.4 Doelmatigheid 31
3.5 De conclusies samengevat 33

/ 4 Implicaties voor het stelsel van rijksorganisaties op afstand 35

/ A Bijlage – definitie thema's 43

/ B Bijlage – aanpak synthese 44

/ C Programma sessies 47

/ D Gespreksleidraad interviews 48

/ E Samenstelling begeleidingscommissie 49

/ 1 Inleiding

Honderden rijksorganisaties voeren publieke taken uit 'op afstand' van departementen. Zij kennen een groot en divers takenpakket, verspreid over alle beleidsterreinen. Denk aan het UWV, Rijkswaterstaat, het SCP, de Inspectie van het Onderwijs, de Gezondheidsraad en het RIVM. Maar er zijn ook heel veel kleinere en bij het publiek minder bekende rijksorganisaties op afstand, zoals de Nederlandse Loodsencorporatie, Stichting Skal of het Controle Orgaan KwaliteitsZaken. Het palet aan *typen* organisaties is divers. In dit onderzoek kijken we naar het brede veld van zbo's, agentschappen, planbureaus, rijksinspecties, adviescolleges en overheidsstichtingen. Zij hebben verschillende juridische en organisatorische vormen en staan in meer of mindere mate op afstand van ministeries. Daarvoor zijn verschillende redenen, bijvoorbeeld om onafhankelijkheid in oordeelsvorming te borgen, om de uitvoering van taken op grotere afstand van politieke dynamiek te zetten, of om een meer bedrijfsmatige uitvoering van publieke taken mogelijk te maken.

Er leven verschillende vragen rondom deze organisaties op afstand. Deze zijn zowel staatsrechtelijk als organisatiekundig van aard en gaan over zowel de positie en het functioneren van specifieke (typen) organisaties, als over het stelsel als geheel. Hoe functioneert de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisaties op afstand? Welke rol speelt het parlement en wat zou die moeten zijn? Is er sprake van voldoende uniformiteit of juist van 'wildgroei' en een gebrek aan overzicht in het stelsel? Is de onafhankelijkheid van toezichthouders en adviesorganen voldoende gewaarborgd?

Discussies over het politieke primaat over deze organisaties, hun onafhankelijkheid en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn van alle tijden. Maar er spelen ook nieuwe vragen. Hoe kunnen we zorgen dat de burger 'centraal' blijft staan in publieke dienstverlening? Ook komt steeds nadrukkelijker de vraag op hoe zelfstandige organisaties meer werk kunnen maken van de interactie met hun maatschappelijke omgeving, bijvoorbeeld via vormen van maatschappelijke verantwoording. Het gesprek over deze thema's is de afgelopen jaren in een stroomversnelling gekomen, onder andere door diverse rapporten en Kamerdebatten.[1]

Om rijksorganisaties op afstand goed te laten functioneren, zijn in het verleden verschillende kaders in het leven geroepen. Voorbeelden daarvan zijn de Kaderwet zbo's, de Regeling agentschappen of de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Deze kaders regelen de positie van deze organisaties én geven vorm aan onder andere hun governance, onafhankelijkheid en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Actuele uitdagingen en nieuwe ideeën over de rol van de overheid roepen vragen op over deze kaders. Welke rol spelen die kaders eigenlijk? Bereiken ze hun doelen en zijn ze nog passend voor rijksorganisaties op afstand in het realiseren van hun maatschappelijke bijdrage? Of zijn er andere uitgangspunten en spelregels nodig?

In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), in samenwerking met de Universiteit Utrecht (UU), een brede evaluatie uitgevoerd van de kaders voor rijksorganisaties op afstand.

[1] Denk aan het rapport *Lage drempels, hoge dijken* van de staatscommissie-Remkes (2018), het ongevraagde advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid (2020), het rapport 'Klem tussen balie en beleid' van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). Dat het onderwerp al lang op de agenda staat, bewijst het Parlementair onderzoek Privatisering / verzelfstandiging Overheidsdiensten 'Verbinding verbroken?' (2012).

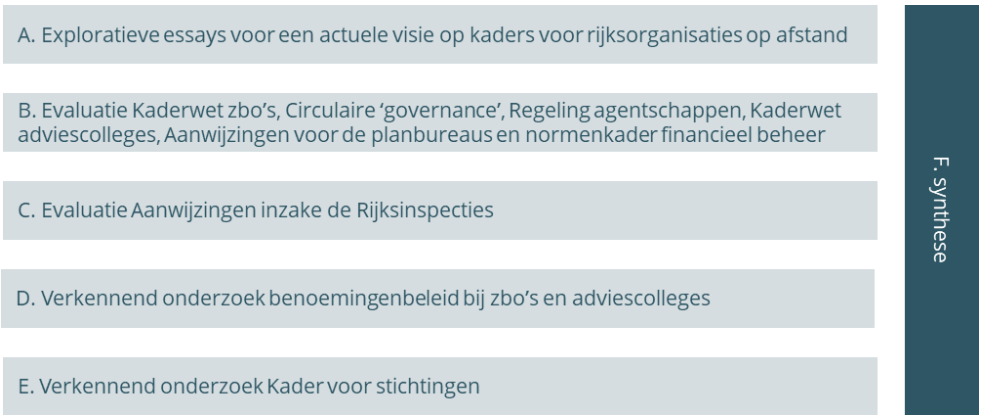
Deze evaluatie is mede ingegeven door het advies van de staatscommissie-Remkes. Die pleitte in 2018 voor het invoeren van een 'Wet op de overheidsorganisaties' om de uitgangspunten van het verzelfstandigingsbeleid eenduidiger en kenbaarder te maken en de hoofdlijnen voor het elders beleggen van publieke taken wettelijk te verankeren. Deze brede evaluatie is tegen die achtergrond mede gericht op de vraag of het huidige stelsel van verzelfstandiging – en daarmee ook kaderstelling – toekomstbestendig is.

Dit rapport vormt het sluitstuk van de brede evaluatie van kaders voor organisaties 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 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 die specifieke kaders heen. De ministeries van BZK en Financiën hebben voor de brede evaluatie vijf thema's meegegeven als nadere focuspunten in het onderzoek. Deze vijf thema's zijn geselecteerd omdat ze worden gezien als centrale onderwerpen in het debat rond rijksorganisaties op afstand. Deze thema's zijn:[2]

- Zelfstandigheid
- Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid
- Governance
- Maatschappelijke verantwoording en inspraak
- Publieke waarde

Het onderzoek is uitgevoerd in verschillende deelonderzoeken. Aan de start van het onderzoek zijn drie essays opgesteld om een eerste beeld te schetsen van de grote uitdagingen waar organisaties op afstand mee te maken hebben en wat de betekenis daarvan is voor kaderstelling. Vervolgens zijn in vier verschillende deelonderzoeken de kaders geëvalueerd voor verschillende typen rijksorganisaties op afstand. Het onderzoek is afgesloten met een synthesefase, waarin alle bevindingen zijn samengevat en vertaald naar conclusies over het stelsel als geheel.[3] Onderstaand schema geeft het onderzoek in samenhang weer.



[2] Zie bijlage A voor de werkdefinities die we voor deze thema's hebben gehanteerd.
[3] De deelrapportages zijn gepubliceerd en te vinden via https://brede-evaluatie.pleio.nl/

We hebben verschillende stappen gezet om deze synthese op te stellen

Om tot een synthese te komen, hebben we verschillende onderzoeksactiviteiten ondernomen. Als eerste hebben we de opbrengsten van de verschillende deelonderzoeken bijeengebracht en geanalyseerd, mede aan de hand van de vijf thema's voor de brede evaluatie. Zo hebben we de conclusies van de individuele deelonderzoeken vertaald naar conclusies op het niveau van het *stelsel* van kaderstelling als geheel.

Deze analyse leverde concept-conclusies op, die we hebben getoetst, aangescherpt en verdiept aan de hand van individuele interviews en groepssessies met experts uit wetenschap en praktijk. Daarnaast is een tweetal sessies georganiseerd met voormalige en huidige leden van de Eerste en Tweede Kamer. Daarmee is dit rapport tot stand gekomen aan de hand van twee soorten bevindingen: onze analyse van de opbrengsten van de eerdere deelonderzoeken én de reflecties van experts op de voorlopige conclusies die dit opleverde. Daarnaast hebben we de sessies en interviews gebruikt voor het identificeren, doordenken en toetsen van ontwikkelrichtingen voor knelpunten in het stelsel van rijksorganisaties op afstand en de welke rol kaders hierin spelen. Bijlage / B bevat een nadere toelichting op deze aanpak en een overzicht van de deelnemers aan de interviews en sessies.

Dit rapport formuleert conclusies over het stelsel van kaders als geheel

Voortbouwend op de conclusies uit deelonderzoeken A t/m E formuleren we in dit syntheserapport overkoepelende conclusies over het stelsel als geheel. In dit rapport staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Hoe functioneert het stelsel van rijksorganisaties op afstand rondom de centrale thema's en welke rol spelen kaders hierin?
2. Is het geheel aan kaders logisch en consistent?
3. In welke mate functioneren de kaders doeltreffend en doelmatig?

Dit rapport is daarmee in hoofdzaak evaluatief van aard. We formuleren conclusies over het functioneren van het stelsel van kaders voor rijksorganisaties op afstand. Aan de hand van de thema's beschrijven we de rol die de kaders spelen in de praktijk. Daarnaast trekken we conclusies over de mate waarin het geheel van kaders doeltreffend en doelmatig is. We beschrijven kort welke mogelijke implicaties dat heeft voor het stelsel van verzelfstandiging en de rol van kaderstelling daarbinnen.

Tegelijk met dit rapport verschijnt ook een rapportage met een toekomstverkenning
Parallel aan dit rapport met conclusies over het functioneren van het stelsel, hebben we een rapportage opgesteld die meer toekomstgericht is[4]. Hierin gaan we nader in op de toekomstbestendigheid van het stelsel van kaders voor rijksorganisaties op afstand. We plaatsen onze bevindingen in de context van bredere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en verkennen mogelijke ontwikkelrichtingen voor het stelsel.

[4] Andersson Elffers Felix. *Heldere kaders voor soepel samenspel: toekomstverkenning als onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand* (2021).

/ 2 Conclusies over de overkoepelende thema's

Dit hoofdstuk gaat over het stelsel van rijksorganisaties op afstand. We beantwoorden hierin de hoofdvraag *Hoe functioneert het stelsel van rijksorganisaties op afstand rondom vijf centrale thema's en welke rol spelen kaders hierin?*

2.1 Zelfstandigheid

Zelfstandigheid gaat over de mate van afstand van organisaties tot het departement
Rijksorganisaties op afstand voeren hun taak met een bepaalde mate van zelfstandigheid uit. Die zelfstandigheid kan op verschillende dimensies betrekking hebben. In deze evaluatie hebben we gefocust op enerzijds *autonomie in bedrijfsvoering*, zoals mogelijkheden voor eigenstandig financieel beheer met grotere vrijheidsgraden of autonomie in personeelsbeleid. Anderzijds hebben we aandacht besteed aan *onafhankelijke oordeelsvorming* van organisaties op afstand in hun taakuitvoering. Niet voor iedere taak of organisatie zijn beide dimensies noodzakelijk of gewenst.[5] Zo zijn met name agentschappen (en sommige zbo's) opgericht met het oog op het bevorderen van autonomie in bedrijfsvoering, vaak om grootschalige uitvoeringsprocessen doelmatig uit te kunnen voeren. Onafhankelijkheid in oordeelsvorming is dan weer van bij uitstek toepassing op organisaties als planbureaus, adviescolleges en toezichthouders (rijksinspecties of enkele zbo's), die zonder (politieke) inmenging tot bijvoorbeeld eigenstandige oordelen of onafhankelijke kennis moeten kunnen komen.

Kaders spelen een rol in het afbakenen van de mate van zelfstandigheid die rijksorganisaties op afstand op verschillende dimensies hebben. Kaders hebben hierin met name betrekking op de verhouding tussen organisatie en departement. Ze bepalen de mate van zelfstandigheid, onder meer door organisaties rechten toe te kennen en de bevoegdheden van de minister af te bakenen.

De motieven voor verzelfstandiging zijn in beweging maar nog niet geactualiseerd in kaders
Op basis van diverse motieven zijn bepaalde taken – in meer of mindere mate – op afstand georganiseerd. De motieven voor het op afstand plaatsen van taken die in kaders zijn neergelegd, sluiten echter niet allemaal meer aan op veranderende ideeën over verzelfstandiging. Enerzijds is het geldende kabinetsbeleid niet altijd meer in lijn met de inhoud van de kaders die in het verleden zijn opgesteld.[6] Anderzijds is er sprake van toenemende kritiek op het uitgangspunt van het via verzelfstandiging 'scheiden' van beleid en uitvoering. Breed wordt gewezen op de ongewenste neveneffecten die dit heeft gehad, zoals het ontstaan van de kloof tussen beleid en uitvoering, het verlies aan inhoudelijke (uitvoerings)kennis bij ministeries en het gebrek aan politiek zicht en invloed op de uitvoering dat hiervan het gevolg is geweest.[7] Ook het motief van het via verzelfstandiging

[5] In deelonderzoek B3, paragraaf 7.1.1 geven we dit schematisch weer voor zbo's, agentschappen, adviescolleges en planbureaus
[6] Zie deelonderzoek B3, hoofdstuk 8.2. Dit is vooral herkenbaar in het kabinetsbeleid over zbo-vorming: dat stelt dat zbo's alleen nog kunnen worden opgericht op grond van het motief van onafhankelijke oordeelsvorming, terwijl de Kaderwet drie motieven kent.
[7] Zie bijvoorbeeld het position paper van H. Tjeenk Willink voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, p.4-5

bevorderen van doelmatigheid kan rekenen op kritiek: er is weinig bewijs dat zelfstandigheid heeft geleid tot doelmatigere uitvoering,[8] en er wordt gewezen op de neveneffecten van een te eenzijdige sturing op bedrijfsmatige parameters en doelmatigheid in publieke dienstverlening.[9]

Tegelijkertijd lijkt het onafhankelijkheidsmotief voor verzelfstandiging onverminderd actueel, en zelfs aan kracht te winnen in het politieke en maatschappelijke debat.[10] Onder meer de WODC-affaire en het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag hebben gezorgd voor veel nadruk op het belang van 'tegenmacht',[11] en de noodzaak van voldoende waarborgen voor onafhankelijke oordeelsvorming.[12] Bovendien staat daar tegenover dat deze organisaties óók in samenspel met ministeries en 'beleid' moeten optreden en dat er voldoende waarborgen moeten bestaan om die verbinding mogelijk te maken.

Ook op het terrein van overheidsstichtingen zien we dat het denken over zelfstandigheid zich heeft ontwikkeld. Waar er in de afgelopen decennia vele tientallen stichtingen (mede) door de overheid zijn opgericht met het oog op de borging van publieke belangen, wordt er in de afgelopen jaren gestreefd naar beperking van het aantal nieuwe stichtingen dat wordt opgericht. Het Kader voor Stichtingen is daar een uiting van: dat heeft expliciet tot doel het aantal stichtingen dat door het Rijk (mede) wordt opgericht te beperken. Bij stichtingen is het uitgangspunt dat zij, als privaatrechtelijke personen, onafhankelijk van het ministerie functioneren en dat, als sterkere betrokkenheid of sturing van het ministerie gewenst is, de stichtingsvorm in principe niet opportuun is.

De onafhankelijkheid van organisaties wordt geborgd door de kaders die hierop gericht zijn

Meerdere kaders bevatten expliciete waarborgen die eraan bijdragen dat organisaties hun taken *onafhankelijk* uit kunnen voeren. Dat geldt in ieder geval voor de Aanwijzingen voor de Planbureaus, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Kaderwet adviescolleges. De Kaderwet zbo's bevat in mindere mate specifieke bepalingen om onafhankelijkheid te waarborgen, omdat de uitgangspositie al is dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister zijn, en de Kaderwet vooral bedoeld was om tegen die achtergrond het politiek primaat over zbo's te versterken. Uit ons onderzoek blijkt dat zbo's de Kaderwet desalniettemin als waarborg voor onafhankelijkheid ervaren, maar minder sterk dan bijvoorbeeld adviescolleges dat ervaren.[13]

Er is ruimte om de borging van onafhankelijkheid door kaders verder te versterken

Hoewel de hierboven genoemde kaders een duidelijke bijdrage leveren aan het waarborgen van onafhankelijkheid, zien we op onderwerpen aanleiding om deze functie nog verder te versterken. In de verschillende deelonderzoeken van deze evaluatie zijn daarvoor meerdere mogelijkheden geïdentificeerd. Die hebben onder meer betrekking op het heroverwegen van de in kaders

[8] Zie o.a. het IBO Agentschappen, p. 6
[9] Zie bijvoorbeeld dr. A.J. Kruiter (2020). Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering - position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Dit risico werd al benoemd in het klassieke artikel over New Public Management van decennia geleden; zie: C. Hood, (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration, 69*(1), 3-19.
[10] In de jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2020) staat dat de laatste vijf jaar ook twee daadwerkelijke voornemens geweest tot het verzelfstandigen van een overheidstaak (Autoriteit Politieke Partijen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Recent wordt ook gesproken over de oprichting van een Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Het motief is in al deze gevallen is onafhankelijkheid van oordeelsvorming.
[11] Zie bijvoorbeeld de motie Klaver-Ploumen (Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44) die uitspreekt dat "we de tegenmacht in onze democratie moeten koesteren".
[12] Het WODC en de Belastingdienst(/Toeslagen) vallen niet binnen de scope van deze evaluatie, maar voor beide casussen geldt dat zij een grote impact hebben gehad op het maatschappelijke debat en het denken over publieke dienstverlening en de organisatie van de overheid.
[13] Zie voor een toelichting op dit punt deelonderzoek B3, hoofdstuk 7.1.2

neergelegde bevoegdheden voor de minister rond het (wijzigen van het) werkprogramma van adviescolleges en het aannemen van externe verzoeken door planbureaus.[14] Ook hebben we geconstateerd dat de procedures voor benoemingen van leden voor met name adviescolleges sterk raken aan hun onafhankelijkheid en hebben we geconcludeerd dat het op dit vlak zou helpen om voor meer helderheid te zorgen over de rol- en taakverdeling tussen adviescolleges en ministeries in deze procedure. Daarbij moet recht worden gedaan aan het feit dat op grond van de kaders de benoeming van leden uiteindelijk een bevoegdheid van de minister is, maar zouden er naar onze overtuiging meer waarborgen moeten worden ingebouwd die ervoor zorgen dat ook het adviescollege een duidelijk omschreven mate van zeggenschap op dit punt heeft.

De autonomie in bedrijfsvoering van organisaties is grotendeels in lijn met de kaders

Voor een deel van de organisatietypen, met name agentschappen en (sommige) zbo's, zijn de kaders gericht op het faciliteren van autonomie in bedrijfsvoering. Het algemene beeld is dat organisaties op afstand beschikken over een mate van autonomie in hun bedrijfsvoering die op basis van de voor hen geldende kaders mag worden verondersteld. Wel blijkt uit de deelonderzoeken dat organisaties op afstand regelmatig ervaren dat ministeries niet veel begrip lijken te hebben voor de specifieke positie en context van hun organisatie en het maatwerk dat daar in hun optiek voor nodig is. Regelmatig gaven organisaties op afstand in interviews aan het gevoel te hebben 'in een mal te worden gedrukt' als het gaat om bijvoorbeeld financiële kaders, inkoopprocedures en verantwoordingssystematieken. Voor een deel is dit onvermijdelijk en zullen dit soort signalen nooit helemaal verdwijnen. Tegelijkertijd zien we wel reden om, met name bij kleinere organisaties op afstand, scherp in de gaten te houden of verantwoordings- en controlelasten proportioneel zijn. Dit lijkt echter niet te vragen om grote, algemene aanpassingen in kaders.

Kaders zijn één van de factoren die van invloed zijn op zelfstandigheid in de praktijk

Kaders en formele waarborgen zijn op zichzelf niet voldoende om zelfstandigheid in de praktijk te waarborgen. Of organisaties daadwerkelijk zelfstandigheid hebben en ervaren is het resultaat van gedrag van actoren in de praktijk. Dat gedrag is contextafhankelijk: het wordt beïnvloed door verschillende factoren, waarvan kaders er een zijn, maar niet de enige. Ook bijvoorbeeld (organisatie)-culturele normen over onderlinge verhoudingen, politieke dynamiek en media-aandacht hebben grote invloed. De mate waarin kaders gedrag sturen, wisselt tussen verschillende kaders en het type normen dat in die kaders is opgenomen. Daarbij valt op dat sommige kaders (zoals de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Aanwijzingen voor de planbureaus) veel specifiekere gedragsgerichte bepalingen kennen dan andere kaders, zoals de Kaderwet zbo's.

We zien dat onafhankelijkheid in taakuitvoering, de eerste component van zelfstandigheid, op verschillende manieren tot uiting komt in gedrag: het vraagt om een zekere mate van respect en terughoudendheid in de omgeving van onafhankelijke organen, en om rolvastheid en een 'rechte rug' aan de kant van deze organen zelf. Factoren als deze zijn bepalend voor de vraag of organisaties daadwerkelijk volgens de beoogde onafhankelijkheid (kunnen) opereren. [15] In de cultuur van ministeries lijkt respect te bestaan voor de onafhankelijkheid van onafhankelijk werkende zbo's, adviescolleges, rijksinspecties en planbureaus.

We zien dat kaders een rol spelen in het bieden van waarborgen voor deze onafhankelijkheid. Die vormen in veel gevallen een basis waarop kan worden teruggevallen 'als het spannend wordt'.

[14] Zie hoofdstukken 4 en 5 van deelonderzoek B3.
[15] Zie deelonderzoek B3, p. 62-63 en deelonderzoek C, p. 48-49.

De bedoeling van de kaders lijkt hier dus goed door te werken in het gedrag in de praktijk. Wél is er de mogelijkheid dat een onafhankelijke rol op meer subtiele manieren onder druk komt te staan, zoals door het beperkt, laat of niet reageren op onafhankelijke adviezen door het kabinet, of het proberen aan te sturen op de timing van publicatie van rapporten. Het is echter de vraag of veranderingen in kaders dit op kunnen lossen – dit soort zaken lijkt vooral te vragen om ander gedrag van betrokkenen.

Bij autonomie in bedrijfsvoering geldt dat kaders ook een basis neerleggen voor de verhoudingen, maar minder heldere (gedrags)normen formuleren. Veel bedrijfsvoeringskwesties zijn tot op zekere hoogte een gedeelde verantwoordelijkheid van organisatie op afstand, eigenaar en opdrachtgever. De rolverdeling tussen organisaties op afstand en ministeries die op hoofdlijnen is vastgelegd, kan dan ook vrij makkelijk gaan schuiven als er sprake is van incidenten, politiek-publicitaire druk of (ervaren) risico's in de bedrijfsvoering. Departementen doen dan regelmatig een stap naar voren, ook als dit niet volledig in lijn is met de geest van kaderstelling.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording

De verantwoordelijkheid van de minister voor organisaties op afstand volgt uit zijn bevoegdheden

Met het op afstand plaatsen van organisaties zijn (in de meeste gevallen[16]) de mogelijkheden voor politieke sturing begrensd. Het creëren van afstand tot de politiek zou moeten bijdragen aan onder meer onafhankelijke oordeelsvorming, continuïteit van uitvoering, en het voorkomen van 'micromanagement' en incidentgedreven ingrijpen in de taakuitvoering.[17]

Toch is de minister nog steeds (ten dele) aanspreekbaar op het functioneren van organisaties op afstand, zodat er sprake is van democratische verantwoording en aanspreekbaarheid voor deze organisaties. Waar de minister op kan worden aangesproken, verschilt tussen de verschillende (soorten) organisaties op afstand. Dit volgt uit de stelregel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisaties op afstand: 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'.[18] Die impliceert dat de mate waarin de minister verantwoordelijk kan worden gehouden voor (het handelen van) een organisatie een afgeleide is van diens bevoegdheden ten aanzien van de organisatie.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gezien als tweeledig: ten eerste is zij cruciaal in de relatie tussen minister en parlement en kadert ze in principe in over welke zaken de minister ter verantwoording kan worden geroepen. De verantwoordelijkheid hangt samen met de bevoegdheden die de minister heeft richting organisaties op afstand. Daarmee werkt ze, ten tweede, ook door in de relatie tussen ministerie en taakorganisatie (governance).

[16] Dit geldt niet voor agentschappen, die functioneren als volledig hiërarchisch ondergeschikte dienstonderdelen
[17] Zie onder meer de Eerste Externe Commissie over ministeriële verantwoordelijkheid (Commissie-Scheltema), *Steekhoudend Ministerschap*, 1993.
[18] De Raad van State stelt dat deze definitie van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden beschouwd als 'geldend staatsrecht' (Bron: Raad van State (2020), *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid,* p. 26)

De bevoegdheden van de minister variëren tussen verschillende (soorten) organisaties

De minister heeft andere bevoegdheden ten opzichte van de verschillende typen organisaties op afstand. De minister verhoudt zich anders tot een planbureau dan bijvoorbeeld een zbo. De verschillende kaders laten dat ook zien. Maar we zien ook *binnen* organisatietypen verschillen, vooral bij zbo's. Veel van de uitzonderingen die op de Kaderwet zbo's worden gemaakt hebben betrekking op de bevoegdheden van de minister om beleidsregels op te stellen voor het zbo en besluiten van het zbo te vernietigen. Dat leidt er toe dat er grote variëteit bestaat in de feitelijke kaders die gelden voor verschillende zbo's. Deze uitzonderingen zijn vaak gebaseerd op de vereiste onafhankelijke taakuitoefening door het zbo en daarmee meestal goed uitlegbaar. We concluderen echter dat deze variëteit niet bijdraagt aan (staatsrechtelijke) helderheid over de verhouding tussen minister en zbo's. Dat komt ook doordat de variëteit aan organisaties naar o.a. taak en omvang binnen deze categorie heel groot is.

In de relatie tussen minister en organisatie zien we dat bevoegdheden wisselend worden benut

Een vervolgvraag is hoe de bestaande bevoegdheden vervolgens worden *benut* door de minister. Gezien de grote variëteit in het veld van organisaties op afstand is het moeilijk daar een algemeen antwoord op te geven. Wel valt op dat bepaalde bevoegdheden die de minister heeft richting onafhankelijke organisaties als adviescolleges en rijksinspecties maar beperkt worden ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid van de minister om het werkprogramma van adviescolleges eenzijdig te wijzigen of het werkprogramma van inspecties goed te keuren. In de praktijk is er sprake van terughoudendheid van de minister op grond van de onafhankelijke positie van organisaties.

In de praktijk bestaat onhelderheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

De politieke werkelijkheid is dat de minister *de facto* verantwoordelijk wordt gehouden voor alle zaken waarvoor de Kamer hem verantwoordelijk wenst te houden, ook als de minister geen formele verantwoordelijkheid draagt. Hiermee hangt samen dat, in reactie op de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor (sommige) organisaties op afstand, in toenemende mate de figuur van 'stelselverantwoordelijkheid' is opgekomen.[19] Dit concept fungeert in de praktijk als ventiel voor de Kamer om de minister tóch aan te spreken op die zaken waarvoor hij niet (volledig) verantwoordelijk is. De verklaring hiervoor is dat de Kamer een gat in de aanspreekbaarheid van de overheid ervaart: als de minister niet aanspreekbaar is, wie dan wel? Daarbij wordt soms ook voorbij gegaan aan het feit dat bevoegdheden op andere bestuursniveaus zijn belegd.

Het begrip stelselverantwoordelijkheid is voor zo veel invullingen vatbaar dat het in de praktijk gebruikt kan worden om de minister voor nagenoeg *alles* verantwoordelijk te houden.[20] Dat zorgt voor een dynamiek waarin de minister (en daarmee zijn ambtenaren) zich in de praktijk regelmatig genoodzaakt voelt om die verantwoordelijkheid ook te nemen, en bijvoorbeeld toezeggingen te doen aan de Kamer die zich moeizaam verhouden met de zelfstandigheid van organisaties op afstand.

Deze dynamiek leidt tot een situatie waarin de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid onhelder is.[21] In interviews voor deze evaluatie wordt genoemd dat behalve formele regels ook het

[19] Zie voor meer achtergrond hierbij deelonderzoek B3, hoofdstukken 2 en 7.2 en Raad van State (2020). Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies, p. 44-46.
[20] Van der Steen et al. (2016) wijzen op de "inherente ambiguïteit van het begrip systeemverantwoordelijkheid" die "een dieper liggende spanning kanaliseert" en daarmee "een voor iedereen herkenbaar label" vormt. Zij noemen het een "symboolbegrip". Bron: Van der Steen et al. (2016). *De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag: NSOB.
[21] Dit is overigens ten dele ook te verklaren door de fundamentele staatsrechtelijke keuze om ministeriële verantwoordelijkheid een 'open' begrip te laten zijn dat niet precies is afgebakend. Op die manier krijgt de reikwijdte van die verantwoordelijkheid vorm in het samenspel tussen Kamer en regering. Dat biedt flexibiliteit aan de Kamer, maar kan dus ook tot duidelijke ongewenste effecten leiden.

samenspel van minister en Kamer hierin zeer bepalend is: veel hangt af van de mate waarin de minister bereid is om tegen de Kamer 'hier ga ik niet over' te zeggen, en of de Kamer bereid is dat te accepteren. In een sessie met Kamerleden kwam naar voren dat er een trend waarneembaar is waarin de minister dit minder vaak zegt dan vroeger, maar het is lastig om dat vermoeden hard te onderbouwen. Al met al zien we, in navolging van de Raad van State, duidelijke noodzaak om te streven naar een zo scherp mogelijke afbakening van het begrip stelselverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van door Kamer en Kabinet gezamenlijk vast te stellen uitgangspunten.

In het parlement legt de minister verantwoording af over organisaties op afstand

Één van de doelen van op afstand plaatsen was het beperken van politisering van (het gesprek over) 'de uitvoering'. We concluderen dat dit doel niet bereikt is: verantwoording over het functioneren van organisaties op afstand verloopt grotendeels *via* de minister en kan leiden tot stevige politieke dynamiek.[22] Als er zich incidenten voordoen bij een organisatie op afstand, of als er Kamervragen worden gesteld die raken aan taken van deze organisaties, dan is het de minister die daarover in gesprek gaat met de Kamer, op grond van de politieke verantwoordelijkheid die hij draagt voor deze organisaties.[23]

Directe contacten en informatierelaties tussen parlement en organisaties op afstand zijn er maar weinig.[24] Sommige zbo's of agentschappen treden met enige regelmaat op in technische briefings, terwijl andere die ruimte van het departement niet krijgen (of zelf nemen). In deze evaluatie hebben we geconstateerd dat het idee terrein wint dat organisaties op afstand vaker zonder tussenkomst van de minister in gesprek moeten kunnen gaan met het parlement, bijvoorbeeld in de vorm van technische briefings of soms zelfs via directe (informele) contacten.[25] Hoewel op sommige plekken al voorzichtige eerste stappen worden gezet, ontbreekt het aan een algemeen kader voor de manier waarop dit soort relaties invulling kan krijgen. Dit zou houvast kunnen bieden aan de Kamer voor de manier waarop het gesprek met organisaties op afstand vorm kan krijgen, en wat daarin wel en niet past bij de (staatsrechtelijke) verhoudingen.

Een risico van het versterken van de interactie tussen Kamer en organisaties op afstand dat vaak wordt genoemd is verdere politisering van het gesprek over hun taakuitvoering. 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 vraag hoe de Kamer zich opstelt. Dit risico moet dan ook serieus worden genomen, maar zou ook kunnen worden geadresseerd in een op te stellen handreiking voor de invulling van deze relatie.

Uiteindelijk is het aan Kamer en kabinet om een visie te vormen op de manier waarop de verantwoordingsrelaties rondom organisaties op afstand vorm zouden moeten krijgen, en de voor- en nadelen van het versterken van de directe relatie met organisaties op afstand tegen elkaar af te

[22] Vergelijk ook de conclusie van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer op dit punt: "Informatie gaat van uitvoeringsorganisatie naar departement en van departement naar Tweede Kamer (en vice versa). Er is nauwelijks uitwisseling tussen uitvoeringsorganisaties en Kamer" (Eindrapport TCU, p. 12)
[23] Of zoals Yesilkagit stelt: "Gedurende het proces is de ministeriële verantwoordelijkheid van een staatkundig beginsel, die de relatie tussen parlement en regering regelt, verworden tot een organisatiekundig model die de 'governance' van ZBO's geschikter moest maken voor controle en aansturing door de minister" (Citaat uit: Yesilkagit, K. (2021), *Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw bezien: een pleidooi voor een herstel van het primaat van het parlement*)
[24] Dat blijkt ook uit de door ons uitgezette vragenlijst onder organisaties op afstand – zie deelonderzoek B3. Uitzondering hierop zijn de planbureaus.
[25] Dit blijkt uit onze interviews in de deelonderzoeken en kwam opnieuw naar voren in de sessies die we organiseerden voor dit deelonderzoek. Ook de TCU (p. 12) stelt dat Kamerleden "meer gebruik [kunnen] maken van instrumenten als technische briefings, rondetafelgesprekken, hoorzittingen, werkbezoeken en (voor de controlerende taak) van parlementaire onderzoeken."

wegen. Voor die afweging is wat AEF betreft ook relevant dat het versterken van de informatierelatie tussen Kamer en organisaties op afstand kan bijdragen aan het verstevigen van de informatiepositie van het parlement, zonder dat de politieke belangen van de minister hier een filter in vormen. Dit sluit aan bij de aanbeveling in verschillende gezaghebbende rapporten voor versterking van de informatiepositie van de Kamer.[26] Ook kan zo de 'reflectieve functie' van organisaties op afstand (bv: het signaleren van trends en problemen in de uitvoering) beter worden benut.

Volgens AEF zou het versterken van relaties tussen parlement en organisaties op afstand geen afbreuk hoeven doen aan het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Buiten kijf moet staan dat de lijn van *verantwoording* via de minister loopt, voor die zaken waarvoor hij bevoegdheden draagt. Uitgangspunt zou verder moeten zijn dat voor die zaken waarvoor hij géén bevoegdheden draagt, verantwoording op een andere manier vorm moet krijgen (bijvoorbeeld meer horizontaal of maatschappelijk). Voorbeelden daarvan zijn onder meer (internationale) *peer reviews*, visitaties, maatschappelijke audits, en het verstevigen van de positie van maatschappelijke raden van advies of toezicht. De inzet van dit soort verantwoordingsinstrumenten moet bijdragen aan een geheel van verantwoording dat zowel voldoende dekkend als proportioneel is.

Taken, politieke gevoeligheid en mediadynamiek zijn bepalender dan 'vorm'

We concluderen dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid maar in beperkte mate voorspelt welke dynamiek er bestaat tussen Kamer, minister en zelfstandige organisatie. In de praktijk is er in het samenspel tussen Kamer en minister weinig tot geen verschil waarneembaar tussen vergelijkbare organisaties onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en organisaties waarvoor de minister (veel) beperktere verantwoordelijkheid draagt. Als er zich bijvoorbeeld een incident voordoet bij een (mede) door de overheid opgerichte stichting, wordt de minister daar in veel gevallen net zo goed op aangesproken door de Kamer als vergelijkbare gevallen bij een onder ministeriële verantwoordelijkheid werkende organisatie.[27]

Formeel is de minister niet verantwoordelijk voor het doen en laten van private rechtspersonen zoals stichtingen, behoudens zijn specifieke (in statuten vastgelegde) bevoegdheden.[28] In ons onderzoek zijn we echter ook verschillende stichtingen tegen gekomen die belast zijn met de uitvoering van belangrijke publieke taken, met potentieel ingrijpende consequenties voor burgers en bedrijven. Bewindspersonen dragen hiervoor politieke verantwoordelijkheid. Om die reden zijn dit soort stichtingen regelmatig nauw aan ministeries verbonden en wordt er nauw samengewerkt. Tegelijkertijd blijven het privaatrechtelijke stichtingen, waarvoor ministers beperkte bevoegdheden dragen. Dat kan ervoor zorgen dat de Kamer ook op dit vlak soms acties van de minister verwacht die hij niet kan effectueren op grond van zijn bevoegdheden.[29] Tegelijkertijd kunnen het feit dat sommige stichtingen wettelijke taken uitvoeren, en het feit dat ze regelmatig voor een groot deel door het ministerie worden bekostigd, heel legitieme redenen vormen voor de Kamer om de minister te vragen in te grijpen.

[26] Zie bijvoorbeeld het rapport uit oktober 2021 van de Venetiëcommissie van de Raad van Europa, p. 15-17 (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2021). *Opinion – On the legal protection of citizens, 18 oktober 2021)*
[27] Een illustratie hiervan zijn de door Kamerlid Van Dijk gestelde Kamervragen (11 januari 2021, kenmerk: 2021Z00308) over het optreden van het Inlichtingenbureau, een door het Rijk en gemeenten gezamenlijk opgerichte stichting die gegevens in het sociale zekerheidsdomein verzamelt en elkaar koppelt. Via deze Kamervragen wordt de minister aangesproken op het in de ogen van dit Kamerlid gebrek aan 'democratische controle' op een 'privaatrechtelijke stichting' die 'formeel geen enkele verantwoording verschuldigd is aan vertegenwoordigende lichamen'. In zijn beantwoording van deze vragen wijst de minister erop dat de taken van de stichting een wettelijke basis kennen en dat hij er "als opdrachtgever op toeziet dat het IB in lijn met deze wettelijk omschreven taken en bevoegdheden handelt".
[28] Hier doelen we op de zogenaamde 'overheidsstichtingen' en niet op privaatrechtelijke zbo's met de stichtingsvorm.
[29] Zie ook deelonderzoek E van deze brede evaluatie naar het Kader voor stichtingen.

De manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk wordt gebracht lijkt sterker af hangen van andere factoren dan van de (juridische) vorm van organisaties, zoals het type taken dat door hen wordt uitgevoerd. Zo lijken taken op het vlak van publieksdienstverlening in de praktijk meer aanleiding te geven voor ingrijpen van de minister (al dan niet op instigatie van de Kamer) dan taken die op grond van onafhankelijke oordeelsvorming worden uitgevoerd. Ook spelen media- en politieke dynamiek een grote rol: 'gedoe' in de media kan een belangrijke aanleiding vormen voor de Kamer om de minister aan te spreken en/of voor een minister om in te grijpen bij een organisatie op afstand. Daarbij hangt het ook af van de houding en 'toegeeflijkheid' van een specifieke minister.

Het politieke debat over organisaties op afstand wordt als incidentgedreven gekarakteriseerd
Een laatste conclusie op dit terrein is dat het politieke debat over organisaties op afstand door betrokkenen wordt getypeerd als incidentgedreven. De survey die we in het kader van deze evaluatie hebben uitgevoerd bevestigt dat beeld en geeft aan dat politieke en mediadruk cruciaal zijn voor het optreden van zelfstandige organisaties en de contacten en interacties met het departement.[30] In deze context ontbreekt het aan structurele aandacht voor, kennis van en interesse in uitvoeringsorganisaties aan de kant van Kamer en kabinet. De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties verwoordt dit als volgt: "Aan de verwaarlozing van de uitvoering ligt een gebrek aan interesse bij Kamer en kabinet ten grondslag. Echte interesse is er alleen als er iets mis gaat."[31]

2.3 Governance

De vorm en invulling van governance bepaalt de relatie tussen organisatie en departement
Governance gaat over de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen organisatie op afstand en ministerie, de wijze van aansturing en de invulling van toezicht en controle. De manier waarop governance vorm krijgt in de praktijk bepaalt voor een groot deel de relatie tussen een taakorganisatie en het departement. Kaders spelen hierin een belangrijke rol. Ze bevatten instrumenten rondom aansturing, toezicht en controle. Ook worden rollen en verantwoordelijkheden gedefinieerd. Voor veel organisaties op afstand is de governance vormgegeven via het driehoeksmodel. In dit model zijn de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden.

Niet alle kaders zijn richtinggevend voor het invullen van de governancerelatie
Voor zbo's en agentschappen bevatten de kaders expliciete eisen aan de invulling van de governance en de rollen daarbinnen. De kaders voor inspecties, stichtingen, planbureaus en adviescolleges doen dit niet. Dat betekent dan ook dat er voor deze organisaties meer variëteit bestaat in de vormgeving van de governance.[32] In de praktijk valt wel op dat er ook voor veel van deze organisaties modellen worden gebruikt die zijn gestoeld op het principe van het driehoeksmodel, mede omdat sommige departementen ervoor hebben gekozen om de governance voor alle organisaties op afstand zo uniform mogelijk in te richten. Bij overheidsstichtingen ten slotte valt op dat er geen breed toegepast, laat staan uniform, sturingsmodel bestaat voor de invulling van governancerelaties tussen

[30] Uit de survey blijkt dat er een positieve en significante samenhang bestaat tussen de informatievoorziening van taakorganisaties aan het verantwoordelijke departement met politieke aandacht vanuit de Tweede Kamer ($r=0.444$, $p<0.001$) en met aandacht van de nieuwsmedia ($r=0.345$, $p<0.001$) en van sociale media ($r=0.474$, $p<0.001$)
[31] Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid,* p. 13
[32] Tegen die achtergrond heeft de Inspectieraad opgeroepen tot het ontwerpen van een gedeeld governancemodel voor inspecties. Zie: Inspectieraad (2020) Brief aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken betreffende de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (11 mei).

stichtingen en ministeries. Hier blijkt dat de subsidierelatie die met veel van deze stichtingen bestaat het meest bepalend is voor de manier waarop de governance wordt ingevuld.

Het principe van de driehoek wordt als waardevol gezien, maar de uitvoering varieert

Het driehoeksmodel dat in de kaders voor zbo's en agentschappen is voorgeschreven, beoogt bij te dragen aan gelijkwaardigheid in sturingsrelaties. Het creëren van een eigenaarsrol moet zorgen voor 'bescherming' van opdrachtnemer tegen overvraging door de opdrachtgever. Dit *principe* van de driehoek wordt door betrokken partijen over het algemeen als waardevol ervaren. Wanneer het op een goede manier wordt uitgevoerd, draagt dit bij aan een betere balans tussen eisen aan organisaties vanuit de politiek/bestuur en het belang van continuïteit en bedrijfsvoering van organisaties.

De precieze invulling en de volwassenheid van de invulling van het model wisselt echter sterk per departement en organisatie. Daarmee functioneert het model om verschillende redenen niet overal effectief. Dat de invulling van het driehoeksmodel kan worden geprofessionaliseerd, werd in 2017 al geconcludeerd door ABDTOPConsult.[33] Verbeterpunten uit het rapport gaan onder andere over het verder ontwikkelen van een gezamenlijke opvatting over de toepassing van het model, over het beter beleggen en steviger invullen van de eigenaarsrol en ontwikkelen van handvatten voor meervoudig opdrachtgeverschap. Deze punten zijn ook in dit onderzoek opnieuw naar voren gekomen en blijken in veel gevallen onverminderd actueel – voor een fundamentele heroverweging van het *principe* achter 'de driehoek' zien wij echter geen aanleiding.

De invulling van de verschillende rollen blijkt in de praktijk weerbarstig

Strikte scheiding van de rollen in de driehoek blijkt lastig in de praktijk. Kaders bieden een basis, maar kunnen bij sommige complexe vraagstukken geen uitsluitsel geven wie precies waarover gaat. Dan is nauw samenspel tussen de diverse rollen nodig, maar is het niet altijd duidelijk waar de ene rol ophoudt en de andere begint. Ook zien we in de praktijkwerking van het driehoeksmodel dat de eigenaarsrol geregeld onvoldoende stevig wordt ingevuld en sterker in positie zou moeten komen.[34] De eigenaarsrol heeft in het algemeen een minder directe rol ten aanzien van een taakorganisatie en ook minder specialistische kennis ten opzichte van de opdrachtgeversrol op een departement. De opdrachtgever speelt van oudsher een sterke rol richting de organisatie op afstand. Hierdoor is de eigenaar soms afhankelijk van de opdrachtgever voor zijn informatiepositie en zijn de rollen op het departement in de praktijk niet altijd strikt gescheiden.

Dat betekent overigens niet dat de invulling van het opdrachtgeverschap per definitie beter op orde is dan de eigenaarsrol. De invulling hiervan door beleidsdirecties kan vaak nog geprofessionaliseerd worden. Hierbij kan vooral gedacht worden aan betere coördinatie van verschillende opdrachten en meer oog voor de uitvoerbaarheid van nieuwe opdrachten richting een taakorganisatie.

Politieke dynamiek zorgt ervoor dat sturingsrelatie hiërarchischer worden ingevuld

De sturingsrelaties die in kaders zijn neergelegd, gaan in principe uit van gelijkwaardigheid van rollen van beleid, uitvoering en toezicht. Die gelijkwaardigheid wordt in de praktijk niet altijd gerealiseerd, of wordt in ieder geval niet altijd als zodanig ervaren door betrokkenen. Een verklaring daarvoor is dat op het moment dat er meer druk komt te staan op de 'grote driehoek' van politiek, beleid en uitvoering, de invulling van de sturing in de 'kleine driehoek' (van opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer) hiërarchischer wordt. Als organisaties onder het vergrootglas liggen, kan sturing

[33] ABDTOPConsult (2017). 'Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst'.
[34] Idem. p. 9-10

vanuit het ministerie een meer centralistisch, incidentgedreven en ongelijkwaardiger karakter krijgen, zo blijkt uit deze evaluatie maar ook uit internationaal onderzoek.[35] Dit wordt ondersteund door de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. Die concludeert op dit punt dat "departementen domineren in de relaties met Tweede Kamer en uitvoeringsorganisatie", dat "uitvoeringsorganisaties onder druk van het departement staan" en dat "de 'mitsen' die uit de uitvoering komen, soms ook op het departement uit beeld verdwijnen".[36] Als een organisatie op afstand zich echter in rustiger vaarwater bevindt, is er meer ruimte voor zelfstandig opereren, en kenmerkt de relatie zich eerder door een zekere gelijkwaardigheid. De mate waarin dit zich voordoet in de praktijk is afhankelijk van allerlei (context)factoren, en ook sterk afhankelijk van personen. Duidelijk is dat de kaders in dit soort situaties niet altijd de houvast bieden die verwacht zou mogen worden.

De organisatievorm is niet bepalend voor de manier waarop sturing in de praktijk vorm krijgt

Los van de keuze voor een bepaald sturings*model* is de vraag hoe de sturing tussen ministeries en zelfstandige organisaties in de praktijk wordt *ingevuld*. Op dat punt zien we dat de manier waarop ministerie en organisatie op afstand zich tot elkaar verhouden, de manier waarop zij met elkaar omgaan en de sturing zoals die in de praktijk vorm krijgt niet nauw samenhangen met de organisatievorm en het sturingsmodel 'op papier'.[37] Andere factoren zijn bepalender voor de manier waarop de relatie tussen beide vorm krijgt in de praktijk, zoals historische factoren, het beleidsdomein, onderlinge verhoudingen en persoonlijke relaties, politieke dynamiek en media-aandacht, en de specifieke *taak* die de zelfstandige organisatie uitvoert. Deze factoren beïnvloeden elkaar onderling: zo zijn bepaalde taken nu eenmaal vatbaarder voor politieke dynamiek dan andere.

Er is veel variëteit in de governance van zelfstandige organisaties – vooral rond RvT's

Hoewel het kabinetsbeleid is dat zbo's geen Raad van Toezicht (RvT) dienen te hebben, komen deze in de praktijk wel degelijk voor en blijken ze in veel gevallen een waardevolle functie te vervullen. In de survey voor deze evaluatie geven 14 van de 38 zbo's aan te beschikken over een RvT. Sommige daarvan zijn bij wet ingesteld, maar voor een groot deel van de RvT's is dat niet het geval.
Het kabinet stelde in 2014 dat de meeste bestaande RvT's van zbo's feitelijk functioneren als een Raad van Advies (RvA) omdat zij de bevoegdheden van de minister niet doorkruisen. De conclusie is dat dergelijke organen wél in het zbo-beleid passen.[38] Ook ABDTOPConsult concludeerde dat RvT's goed kunnen functioneren in de governance.[39]

Uit deze evaluatie blijkt dat zbo's zelf waarde hechten aan het hebben van een RvT of RvA. Deze organen kunnen volgens gesprekspartners voorzien in functies die het ministerie niet altijd kan vervullen. Zo kunnen ze het zbo adviseren op grond van specialistische kennis die op het ministerie niet altijd voorhanden is. Ook kan een RvT zich makkelijker verhouden tot de maatschappelijke opgave van een publieke organisatie, los van de bestaande (politieke) belangen die op een ministerie aan de orde kunnen zijn, en vanuit (praktijk)kennis het zbo 'scherp houden'. Dat geeft wat AEF betreft aanleiding om het restrictieve beleid rond RvT's en RvA's voor zbo's te heroverwegen en explicieter ruimte te maken voor deze gegroeide praktijk. Daarbij is het uitgangspunt dat overlap met de bevoegdheden van de minister moet worden voorkomen, volgens ons nog steeds waardevol.

[35] Zie Schillemans, T., Overman, S., Fawcett, P., Flinders, M., Fredriksson, M., Laegreid, P., ... & Wood, M. (2021). Conflictual Accountability: Behavioral Responses to Conflictual Accountability of Agencies. *Administration & Society, 53*(8), p. 1232-1262.
[36] Idem, p. 12
[37] Zie ook Van Thiel (2020), *Leren loslaten*: *10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, p.11
[38] Kamerstukken II, 2013-2014, 25 268, nr. 83
[39] ABDTOPConsult (2017). 'Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst', p. 12

De kaders kunnen sterker zorgen voor balans in de governance

Deze evaluatie levert het beeld op dat er via de kaders sterker gestreefd kan worden naar de versteviging van de positie van organisaties met uitvoeringstaken, om zo de balans in de deze relatie te vergroten. Over de kaders in hun huidige vorm concluderen we dat ze in de praktijk leiden tot een dynamiek waarin organisaties op afstand vaak onvoldoende in positie komen en er niet altijd sprake is van de gewenste gelijkwaardigheid in de relatie. In dat licht menen we dat kaders aanvullende eisen kunnen stellen aan ministeries en zelfs het parlement. Die eisen zouden moeten zijn gericht op het vergroten van de uitvoerbaarheid van beleid en het verbeteren van de balans tussen beleid en uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn een verplichting om sterk geamendeerde wetsvoorstellen opnieuw aan een uitvoeringstoets te onderwerpen of waarborgen voor het beter betrekken van kennis van (professionals in) de uitvoering bij de beleidsvorming.

2.4 Maatschappelijke verantwoording en inspraak

Dit thema gaat over de interactie tussen taakorganisaties en hun omgeving

Taakorganisaties verhouden zich behalve tot departement(en) en politiek, ook tot een bredere omgeving waarin o.a. burgers, (maatschappelijke) organisaties en andere overheden een belangrijke rol spelen. Aan deze omgeving ontlenen zij een belangrijk deel van hun maatschappelijke legitimiteit. Het gaat daarbij niet alleen om verantwoording en 'zenden'; ook andere vormen van het voeren van een gesprek met de omgeving van een organisatie op afstand zijn relevant, zoals inspraak, betrokkenheid van stakeholders en omgevingsmanagement.

Kaders spelen hierin een beperkte rol. Ze geven vooral richting aan politieke en verticale vormen van verantwoording en sturing (tussen organisatie en ministerie). Ze geven weinig richting aan hoe organisaties (zouden moeten) interacteren met hun maatschappelijke omgeving en hoe maatschappelijke verantwoording en inspraak vorm moeten krijgen. Organisaties op afstand geven hier voornamelijk op eigen initiatief vorm aan. De manier waarop dat gebeurt, verschilt in de praktijk sterk tussen organisaties. Bij veel organisaties zien we wel een duidelijke wens om méér in verbinding te staan met de maatschappelijke omgeving.

Organisaties doen op verschillende manieren aan maatschappelijke verantwoording

Maatschappelijke verantwoording heeft bij het gros van de organisaties voornamelijk het karakter van informatieverstrekking. Dat gebeurt op verschillende manieren. Allereerst als organisaties zich maatschappelijke verantwoorden *via* de lijn van politieke verantwoording. Bijvoorbeeld via jaarverslagen of werkprogramma's die in het kader van politieke verantwoording worden opgesteld en naar de Staten-Generaal worden gestuurd en zo openbaar gepubliceerd worden, en soms ook door organisaties op een eigen website worden geplaatst.

Daarnaast verspreiden organisaties steeds vaker *zelfstandig* informatie. Het promoten van de hierboven genoemde publicaties – soms in vernieuwende vormen als video's of infographics – op sociale media is daar één manier van. Andere manieren zijn door het meer inzicht te geven in de activiteiten van de organisatie, het publiceren van cliënt- of professionalverhalen of door actieve publiekseducatie. Ook zijn er steeds meer voorbeelden van het naar buiten treden door organisaties *via de media.* Voorbeelden zijn interviews van een bestuurder in een krant of een talkshow. De mate waarin hiervoor door ministeries ruimte gegeven wordt en die door organisaties genomen wordt, verschilt sterk.

Een belangrijk onderscheid op dit punt ligt in het verspreiden van puur feitelijke informatie over de uitvoering van taken, of het naar buiten treden met punten die meer opiniërend of agenderend, en daarmee politieker, van aard zijn. Hierin zien we over het algemeen dat organisaties die een kennis-, adviestaak of toezichtstaak hebben, meer ruimte krijgen en nemen dan andere organisaties. De minister grijpt over het algemeen ook niet in op het onafhankelijke oordeel van deze organisaties en wordt hier ook minder snel op aangesproken door de Kamer. Gezien hun onafhankelijke positie is deze ruimte vrij logisch. Bestuurders van uitvoeringsorganisaties ervaren wel vaker beperkingen in hoeverre zij zelfstandig naar buiten kunnen treden in de context van ministeriële verantwoordelijkheid. Zeker op het moment dat er negatieve publiciteit is, voelen zij zich daardoor soms 'weerloos'. Het helpt als het ministerie en de organisatie hier goed samen in optrekken.

Ook zien we verschillende manieren van direct contact met burgers en stakeholders

Bij veel publieke dienstverleners zien we een sterke wens om de communicatie met hun directe 'afnemers' te verbeteren en onderdeel van een meer toegankelijke overheid te worden. Dit vertaalt zich in een groeiend aantal voorbeelden van *direct contact* tussen deze organisaties en burgers of andere stakeholders. Veel organisaties zijn nog zoekende in hoe dat precies vorm te geven. Sommige van hen maken ook gebruik van bijvoorbeeld een raad van advies met stakeholders of cliëntpanels. Deze gremia hebben vaak echter een weinig geformaliseerde positie.

Ook bij toezichthouders en kennis- en adviesinstellingen zien we een steeds sterkere trend om de blik naar buiten te richten en de interactie met stakeholders op te zoeken. Denk aan toezichthouders die in het veld ophalen welke vragen er leven en aan de hand hiervan hun toezichtthema's bepalen. Of adviescolleges en planbureaus die bij het opstellen van hun werkprogramma breed input ophalen bij stakeholders als maatschappelijke organisaties, media en lokale overheden. Voor advies- en kennisinstellingen ligt hier – afhankelijk van hun precieze opdracht – soms wel een spanning: in hoeverre is hun kennis- of adviestaak gericht op het politiek-bestuurlijke centrum in Den Haag, of ook explicieter de samenleving daarbuiten? Naar onze overtuiging is het voor het maatschappelijk vertrouwen in dit type kennisinstellingen van belang dat hun werk voldoende maatschappelijke inbedding kent en niet alleen op het 'Haagse' gericht is. Dat vereist expliciete inspanning, bijvoorbeeld door het actief opzoeken van maatschappelijke stakeholders.

Kaders bieden nu weinig beperkingen en handvatten voor het vormgeven van deze interacties

De manier waarop organisaties vorm geven aan verbinding met hun maatschappelijke omgeving komt niet voort uit de kaders. De kaders bieden hiervoor echter ook weinig beperkingen. Dat betekent dat er op dit moment weinig sturing is in hoe organisaties interactie met hun maatschappelijke omgeving vorm (zouden moeten) geven. Enerzijds geeft dit ruimte aan organisaties om daar een eigen invulling aan te geven. Anderzijds kan het ook betekenen dat organisaties hier geen of weinig invulling aan geven (omdat zij dit niet wenselijk achten, er geen prioriteit aan geven of niet goed weten hoe ze dit goed moeten doen). Ook ontstaat het risico dat deze interacties, door het laag-geformaliseerde karakter, vrijblijvend en daardoor voor betrokkenen ook teleurstellend kunnen zijn.

Afgewogen moet worden of het wenselijk is om deze situatie voort te laten bestaan. In het onderzoek zijn we voorbeelden tegengekomen van vormen van maatschappelijke verantwoording die organisaties hielpen om een relevante bijdrage te leveren of voor organisaties om herkenbaarder te zijn voor burgers in het publieke debat. Indien dit wenselijk wordt geacht, kan het stimuleren van deze trend zowel in kaders vorm krijgen, bijvoorbeeld door een heldere richtlijn uit te zetten of maatschappelijke verantwoording meer formele positie te geven. Een voorbeeld daarvan is het structureler werken met burgerraden of maatschappelijke raden van advies van organisaties. Het kan

ook op andere manieren: bijvoorbeeld door het uitwisselen van kennis en *best practices*. De keuzes hierin zijn afhankelijk van de afweging hoe wenselijk het is om dit generiek te regelen of juist op het niveau van (typen) organisaties. Ook moet deze keuze in samenhang worden bezien met keuzes over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisaties op afstand.

2.5 Publieke waarde

Organisaties op afstand hebben te maken met veranderende en vaak conflicterende waarden

Organisaties op afstand hebben te maken met veranderende tendensen in wat samenleving en politiek van hen vragen. Die eisen staan meer dan eens op gespannen voet met elkaar.[40] Ze moeten zowel voldoende snel als voldoende zorgvuldig zijn. Ze moeten burgers gelijk behandelen en rechtmatig optreden, maar ook oog hebben voor de menselijke maat en ruimte bieden voor maatwerk. Ze moeten betrouwbaar en robuust zijn maar ook responsief en adaptief. En ze moeten steeds meer samenwerken in ketens en netwerken maar wel hun eigen, vaak unieke, taak uitvoeren. Het realiseren van *publieke waarde* vraagt dat organisaties op afstand op een goede manier invulling geven aan al deze verschillende waarden op een manier die passend is bij de taak die zij uitvoeren. Daarbij is er recent vooral steeds meer aandacht voor de noodzaak van de menselijke maat en maatwerk in overheidsdienstverlening.[41]

Kaders komen voort uit een bepaalde tijdsgeest en bedienen maar een deel van deze waarden

In het onderzoek concluderen we dat de verschillende organisatiekaders steeds maar op een verschillend deel van deze waarden zijn gericht en dat een ander deel van deze belangrijke waarden niet of nauwelijks terugkomt in de kaderstelling. De kaders zijn vormgegeven op basis van tijdgebonden behoeften, zoals het versterken van het politieke primaat (bij zbo's) of het stimuleren van doelmatig overheidsfunctioneren (bij agentschappen). In de meest abstracte zin is te zeggen dat er in de kaders vooral aandacht is voor elementen van publieke waarde als rechtmatigheid, doelmatigheid, onafhankelijkheid, politieke verantwoording en het primaat van de politiek. In kaders komen andere belangen die worden geassocieerd met het leveren van publieke waarde, zoals maatwerk, menselijke maat, responsiviteit en adaptiviteit, niet of nauwelijks aan de orde.

Hoe publieke waarde vorm krijgt, verschilt per taak(type)

Hoe organisaties publieke waarde realiseren en welke eisen daarin het zwaarst wegen, verschilt per taak. Bij kennis-, advies en toezichttaken zijn waarborgen voor onafhankelijkheid en een zekere responsiviteit bij uitstek van belang. Bij publieke dienstverlening gaat het onder andere om de ruimte om te doen wat goed is vanuit het perspectief van de burger, op een manier die doelmatig en rechtmatig is. Daarin zien we dat kaders die meer aandacht hebben voor de taakdimensie, zoals de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties of de Kaderwet adviescolleges, het duidelijkst bijdragen aan het realiseren van publieke waarde. De taakspecifieke focus van deze kaders maakt dat hier een afweging heeft plaatsgevonden over welke waarborgen nodig zijn voor het leveren van publieke

[40] De Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties concludeert in dit verband: "Uitvoeringsorganisaties hebben ook te maken met conflicterende waarden. Ze moeten efficiënt werken, maar ook zorgvuldig en met oog voor de menselijke maat; ze moeten burgers van dienst zijn, maar ook streng optreden tegen fraudeurs; ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar ook maatwerk leveren als de situatie daarom vraagt."

[41] Zie bijvoorbeeld de motie-Van den Brenk (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 37), die stelt dat wetten zodanig moeten worden geformuleerd dat een "uitvoeringsorgaan altijd enige ruimte heeft om maatwerk te leveren, en de rechter voldoende rechtsbescherming kan bieden aan de burger". Zie ook de motie-Klaver-Ploumen (Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44) die oproept om meer oog te hebben voor "schrijnende individuele effecten" van wet- en regelgeving voor de burger.

waarde, bijvoorbeeld via bepalingen die gericht zijn op het realiseren van een balans tussen ministeriële verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid. Kaders die minder zijn gebaseerd op een grondige analyse van het publieke belang dat in het geding is en hoe zelfstandigheid daaraan bijdraagt, zoals de Kaderwet zbo's, bevatten hier minder handvatten voor. Hier gaan we in hoofdstuk / 3 dieper op in.

Op verschillende plekken wordt steeds meer gewerkt aan publieke waarde in brede zin

In dit onderzoek is meermaals naar voren gekomen dat het gesprek over publieke waarde in toenemende mate wordt gevoerd, in zowel de 'grote' als de 'kleine driehoek'[42]. Mede naar aanleiding van recente publicaties rondom uitvoeringsorganisaties[43] en de toeslagenaffaire is er brede aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen, ook bij organisaties op afstand. We zien dat organisaties wel worstelen met het invullen van het begrip publieke waarde en het daarin verenigen van bijvoorbeeld de roep om maatwerk enerzijds en 'klassieke' waarden als recht- en doelmatigheid anderzijds. Ook zien we verschillen in hoe dit begrip in de praktijk wordt uitgelegd en gehanteerd. Duidelijk is in elk geval dat publieke waarde als (richtinggevend) concept (nog) niet geborgd is in kaders. De aandacht voor publieke waarde is daarmee vooralsnog afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hier zelf het voortouw in nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving organisaties biedt om maatwerk te leveren, en andere (systeem)prikkels zoals bijvoorbeeld een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter.[44]

Actoren in het veld zien mogelijkheden om beter publieke waarde te kunnen leveren

Er zijn in dit onderzoek een aantal duidelijke behoeften van organisaties en ministeries naar voren gekomen om het leveren van publieke waarde te versterken. Een eerste is de behoefte aan een *rijker gesprek in de sturings- en verantwoordingscyclus.* Deze werd zowel aan de kant van organisaties als van departementen geuit. Sommige organisaties hebben de ervaring dat het lastig is om in de sturing en verantwoording meer waarden te betrekken dan op doeltreffendheid en doelmatigheid gebaseerde indicatoren zoals outputcijfers en andere kwantitatieve prestatie-indicatoren. Zij hebben behoefte aan een sturingsgesprek met meer aandacht voor andere publieke waarden, waarin ook ruimte is voor eigen leervragen.

Het is ons niet gebleken dat de kaders voor organisaties op afstand hier in algemene zin geen ruimte voor bieden – hoewel het wisselt per kader hoeveel ruimte er is. De Regeling agentschappen stuurt bijvoorbeeld sterker op een vrij nauwe kostprijsverantwoording, terwijl de Kaderwet adviescolleges vraagt om een evaluatie over de taakuitvoering van het adviescollege in bredere zin. De kaders stimuleren echter ook niet dat dit rijkere gesprek wordt gevoerd. De mate waarin dit gebeurt, is daarmee afhankelijk van hoe evaluatiecriteria als 'doeltreffendheid' worden uitgewerkt en de individuele afspraken die tussen departement en organisatie worden gemaakt.

In lijn hiermee ligt de behoefte bij organisaties om beter te kunnen functioneren in *ketensamenwerking*. Het realiseren van publieke waarde vraagt regelmatig om integraal te werken aan maatschappelijke opgaven, over de grenzen van domeinen en organisaties heen. De kaders spelen

[42] Zie hoofdstuk 2.3 voor een toelichting op dit onderscheid
[43] Onder andere ABDTOPConsult (2020). 'Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse', en Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). 'Klem tussen balie en beleid'.
[44] Zie in dat kader bijvoorbeeld prof. M. Scheltema (2021), Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht. *Ars Aequi, september 2021,* p. 809-820 en Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, (2020). *Bestuursrecht op Maat*. Leiden: Universiteit Leiden.

een geringe rol in hoe organisaties samenwerking vormgeven. Sturing en verantwoording zijn op het moment echter voornamelijk verticaal ingericht. Dat kan indirect een belemmering vormen voor goede samenwerking, omdat de eerste focus voornamelijk ligt op de één-op-één relatie tussen ministerie en taakorganisatie en in mindere mate de diverse relaties van een taakorganisatie met andere relevante actoren in een bepaald domein.

/ 3 Conclusies over de kaders

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over het stelsel van kaderstelling als geheel. Dit vormt een antwoord op hoofdvragen 2 en 3. We gaan in op de vormgeving, toepassing, doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel.

3.1 Vormgeving

De kaders hebben verschillende ontstaansgronden, doelen en uitgangspunten die niet met elkaar samenhangen

De verschillende kaders voor rijksorganisaties zijn stuk voor stuk een product van hun tijd: ze zijn op een bepaald moment opgesteld, met doelen die op dat moment urgent waren.[45] Dat zorgt voor verschillen in opzet en inhoud van de kaders die (deels) toe te schrijven zijn aan die tijdsgeest. Het is zichtbaar dat het geheel niet gebaseerd is op een gedeelde of samenhangende set aan uitgangspunten. Het geheel aan kaders voor de organisaties die centraal staan in dit onderzoek, is niet vormgeven als één stelsel.

Er is sprake van een versnipperd geheel aan kaders

Het geheel aan kaderstelling voor rijksorganisaties op afstand is breder dan de kaders die in deze brede evaluatie zijn onderzocht. Kaders zijn vaak aangevuld met nader beleid in bijvoorbeeld Kamerbrieven of handreikingen. We onderschrijven de conclusie van de Staatscommissie parlementair stelsel die constateert dat het beleid voor organisaties op afstand 'verspreid opgetekend' is, en dat dat niet bijdraagt aan 'kenbaarheid en eenduidigheid' ervan.[46] We zien ook dat de versnippering niet bijdraagt aan begrijpelijkheid en uitlegbaarheid van het geheel.

De kaders zijn juridisch verschillend vormgegeven

Ook in de juridische vormgeving van het geheel van kaders is sprake van veel variëteit: de twee Kaderwetten (zbo's en adviescolleges) hebben de status van formele wet. De Regeling agentschappen is een ministeriële regeling, en de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Aanwijzingen voor de Planbureaus zijn *bij* ministeriële regeling vastgesteld. Het Kader voor stichtingen is een beleidskader dat nadere duiding geeft aan de Comptabiliteitswet. Ook het gemeenschappelijk normenkader is een beleidskader, net als de circulaire 'governance ten aanzien van zbo's die gericht is aan departementen en zbo's.

Eén van de centrale kenmerken van het op afstand organiseren van taken is het inperken van de bevoegdheden van de minister richting organisaties, gericht op het begrenzen van de mogelijkheden voor directe politieke sturing. De kaders doen dit op verschillende manieren. De Kaderwet zbo's is een formele wet die de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's inperkt. Hij heeft daarmee ook betekenis voor de relatie tussen parlement en minister: het parlement kan in beginsel de minister niet ter verantwoording roepen over iets waarvoor geen bevoegdheden draagt.

[45] Zie deelonderzoek B3, hoofdstuk 8 voor meer toelichting op dit punt
[46] Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken - Eindrapport*

Voor planbureaus en rijksinspecties is een andere keuze gemaakt: zij vallen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, maar de minister beperkt *zichzelf*, via een ministeriële regeling, in het gebruik van zijn bevoegdheden. De Aanwijzingen voor de Planbureaus en de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn dus een vorm van *zelfbinding* waarin de minister zijn eigen bevoegdheden ten opzichte van deze organisaties aan banden legt. Juridisch zeggen deze kaders daarmee niet 'de minister *kan* niet…'. Wel regelen de Aanwijzingen dat de minister vastlegt 'ik *zal* niet…' (bijvoorbeeld: invloed uitoefenen op onderzoeksmethoden of de inhoud van rapporten). Het parlement is niet gehouden aan deze zelfbinding en kan de minister hier wel volledig op aanspreken.

Inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid via Aanwijzingen is ingewikkeld

In de literatuur is er discussie of deze vorm van zelfbinding via Aanwijzingen passend en zuiver is.[47] Het staatsrechtelijke uitgangspunt is immers dat de ministeriële verantwoordelijkheid alleen door de wetgever, bij formele wet, kan worden ingeperkt.[48] Daar kan tegenover gesteld worden dat de 'ik zal niet'- vorm die verantwoordelijkheid niet inperkt en de minister dus volledig verantwoordelijk blijft voor inspecties en planbureaus. Die lezing levert echter een onduidelijke verhouding met de Kamer op. De Kamer is immers niet gebonden aan de inhoud van de Aanwijzingen, en kan de minister formeel dus nog steeds aanspreken op onderwerpen waarvan de minister zelf heeft gezegd dat hij niet bevoegd is. Dat verhoudt zich bijzonder lastig tot het staatsrechtelijke uitgangspunt 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid': is er nu wel of geen sprake van bevoegdheid als de minister uit eigen beweging heeft aangegeven van die bevoegdheid geen gebruik te maken?

Wij concluderen dat deze manier van juridisch vormgeven een ingewikkelde spagaat op kan leveren. Met de Aanwijzingen zijn er buiten de betrokkenheid van de Kamer om (*de facto*) grenzen gesteld aan de bevoegdheden van de minister. Vanuit het oogpunt van staatsrechtelijke helderheid en democratische legitimatie is dat niet wenselijk: het uitgangspunt zou moeten zijn dat niet de minister maar de wetgever zich uitspreekt over wat een minister kan en waar hij op aanspreekbaar is.

Formele, wettelijke inperking van de aanspreekbaarheid van de minister op rijksinspecties en planbureaus brengt potentieel het nadeel met zich mee dat de parlementaire controle op deze organisaties wordt verzwakt. Waar nu nog sprake is van *(de jure)* volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties, zou het omvormen van de Aanwijzingen tot (Kader)wetten met zich meebrengen dat er (op de specifieke punten die de wet benoemt) sprake is van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties.

Tegen die achtergrond is het volgens ons belangrijk om niet lichtzinnig om te gaan met deze mogelijke inperking en zorgvuldig af te wegen op welke punten die betrekking heeft. Voorkomen moet worden dat er een 'verantwoordingsgat' ontstaat. In beginsel zou het uitgangspunt daarom moeten zijn dat voor elke inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, andere vormen van verantwoording in de plaats komen. Dat vraagt ook iets van rijksinspecties en planbureaus om aanspreekbaar te zijn en zich ten opzichte van de Kamer en/of de samenleving te verantwoorden over bijvoorbeeld de gemaakte keuzes in hun werkprogramma en de door hen ingezette onderzoeksmethoden. Ook bijvoorbeeld *peer reviews* kunnen bijdragen aan meer horizontale *checks and balances*.

[47] Zie bv. prof. S. Zijlstra (2020), *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties*?, p. 28.
[48] De Raad van State stelt zelfs dat niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid alleen bij wet kan worden ingeperkt, maar stelt dat dit ook geldt voor diens *bevoegdheden*: "de minister kan niet zonder formele instemming van het parlement zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid inperken." (Raad van State (2020). Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies, p. 28).

De kaders zijn gebaseerd op uiteenlopende inhoudelijke logica's

Kaders zijn niet alleen tijdgebonden in hun doelstellingen, ze zijn ook gestoeld op sterk verschillende onderliggende logica's. De kaders die we in deze evaluatie hebben onderzocht, zijn gestoeld op minimaal twee verschillende logica's.

- De kaders voor zbo's, agentschappen en stichtingen zijn gericht op een specifieke **juridische en/of organisatorische** status. Deze kaders zijn generieker van aard: ze gelden voor organisaties met sterk uiteenlopende takenpakketten.[49]
- De kaders voor adviescolleges, rijksinspecties en planbureaus zijn gericht op organisaties op afstand met een specifieke taak. Deze **taakgerichte** kaders zijn bedoeld om de randvoorwaarden te scheppen die nodig zijn voor de uitvoering van een specifieke taak op afstand, waarbij er aandacht is voor zowel de organisatie op afstand als de bevoegdheden van de minister.

Deze twee logica's bestaan naast elkaar, terwijl ze uitgaan van volstrekt verschillende visies en doelen. De Kaderwet zbo's is gebaseerd op het uitgangspunt dat inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid opportuun en uitlegbaar is in het geval van het instellen van een zbo's.[50] De Regeling agentschappen heeft een andere focus: deze is gestoeld op de verwachting dat doelmatigere uitvoering mogelijk is door mogelijkheden voor interne verzelfstandiging te bieden. De taakgerichte kaders zijn voornamelijk gebaseerd op een inhoudelijke redenering over het publieke belang dat in het geding is bij het al dan niet op afstand plaatsen van specifieke taken. Er wordt vanuit dit publieke belang geredeneerd en daarvoor worden randvoorwaarden gesteld.

Het naast elkaar bestaan van verschillende soorten logica's leidt er ook toe dat niet voor alle typen organisaties sprake is van passende kaderstelling. Wij constateren dat er vooral sprake is van een witte vlek in kaderstelling voor organisaties op afstand die zich bezighouden met grootschalige uitvoering c.q. dienstverlening aan burgers en bedrijven. Deze vallen wel onder kaders (voor zbo's of agentschappen), maar die zijn zo algemeen dat zij weinig houvast bieden in de inhoud waarmee die taak wordt uitgevoerd.

Een andere witte vlek zien we voor organisaties die een functie hebben in het onafhankelijk ontwikkelen en delen van kennis. Op dit moment is er alleen voor de planbureaus een gedeeld kader, terwijl er veel meer onderdelen van de Rijksoverheid baat kunnen hebben met het borgen van (een zekere mate van) onafhankelijkheid hierin. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het WODC, het RIVM en het KNMI.

Het stelsel van kaders telt al met al niet op tot een samenhangend geheel

De hierboven genoemde punten dragen bij aan onze conclusie dat er geen sprake is van een samenhangend stelsel van kaders voor rijksorganisaties op afstand. In het geheel van kaderstelling is duidelijk zichtbaar dat er geen overkoepelend ontwerp ten grondslag heeft gelegen aan de huidige kaders. Er is volgens ons dus geen samenhangend stelsel van kaders, maar hooguit van een verzameling naast elkaar bestaande kaders.

[49] Ook het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer en de Circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' vallen in deze categorie door hun generieke karakter. De inhoud van de bepalingen van deze kaders is echter minder veelomvattend.
[50] De instellingsmotieven in de Kaderwet zbo's vragen om een onderbouwing van waarom bij oprichting van een zbo de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt. Dit volgt uit de door een zbo uit te voeren taak, maar toch is dit een fundamenteel andere logica, omdat het kader vervolgens niet uitgaat van randvoorwaarden die voor de uitvoering van een specifiek taaktype zouden moeten gelden.

De variëteit in 'typen' kaders is historisch begrijpelijk maar inhoudelijk opmerkelijk. Immers, voor alle organisaties op afstand zou er een minimale basis moeten zijn van duidelijkheid over staatsrechtelijke ordening, borging van zelfstandigheid op punten waar dat nodig is en helderheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Binnen de kaders kan ruimte mogelijk (en vaak ook nodig) zijn voor specifieke vraagstukken en verschil in organisatorische vormgeving, maar het is weinig uitlegbaar waarom er *tussen* de kaders geen samenhang zou zijn op deze fundamentele pijlers onder de inrichting van de rijksoverheid.

3.2 Toepassing

De versnipperde en inconsistente vormgeving van kaders werkt door in hun toepassing
Het opstellen van kaders voor organisaties op afstand had mede tot doel om te komen tot meer uniformiteit en overzicht in het grote en gevarieerde geheel van organisaties. Dat doel is slechts beperkt bereikt, als gevolg van verschillende oorzaken.

In de eerste plaats vallen de nodige organisaties *buiten* een vorm van kaderstelling. Met name in het zbo-domein valt een substantieel aantal zbo's buiten bereik van de Kaderwet. Ook concluderen we dat er een aanmerkelijk aantal (onafhankelijke) adviescommissies of -colleges bestaat die niet onder het bereik van de Kaderwet adviescolleges vallen, omdat zij niet (volledig) voldoen aan de definitie van advies over 'toekomstig beleid en algemeen verbindende voorschriften'. Dit is in lijn met de letter van de Kaderwet, maar dit leidt er wel toe dat een aanzienlijk veld aan commissies en -colleges buiten een vorm van kaderstelling valt, terwijl hun taakuitvoering in onze ogen wel degelijk vraagt om stevige waarborgen voor onafhankelijkheid.

Ook *binnen* de kaders worden veel uitzonderingen gemaakt. Dit speelt opnieuw vooral in het veld van zbo's, en in mindere mate in het stelsel van adviescolleges. De grote hoeveelheid uitzonderingen belemmert het overzicht over het geheel van organisaties op afstand, draagt soms bij aan verwarring over welke regels er gelden voor welke organisaties en draagt niet bij aan de kwaliteit van de politieke en publieke verantwoording over hun functioneren.

De grote variëteit aan taken bij met name agentschappen en zbo's roept de vraag op welk type kader meerwaarde kan hebben. Een deel van de agentschappen en zbo's heeft taken die veel meer gemeen hebben met die van inspecties, kennisinstellingen als planbureaus of adviesorganen dan met de vele uitvoeringsorganisaties die onder hetzelfde kader vallen.[51]

Ook op andere manieren is er veel ruimte voor diversiteit binnen de kaders. Deels is dat een gevolg van de vormgeving van de kaders en onvermijdelijk omdat organisaties nu eenmaal heel divers zijn in hun aard en taak. Maar voor een belangrijk deel is er ook tussen zeer vergelijkbare organisaties soms sprake van verschillen die bijdragen aan de onoverzichtelijkheid en inconsistentie van het geheel en niet bijdragen aan eenduidigheid in hoe deze organisaties worden aangestuurd en zichzelf verantwoorden. Dat zien we bijvoorbeeld in het veld van de rijksinspecties, waarin tussen verschillende inspecties grote onderlinge verschillen bestaan in wettelijke verankering, organisatorische vormgeving en bekostiging.

[51] Zie ook verderop in deze paragraaf, waar we overlap tussen kaders bespreken.

De toepassing van kaders is niet altijd meer in lijn met de oorspronkelijke doelen

We zien dat sommige oorspronkelijke bedoelingen van een aantal kaders buiten beeld zijn geraakt en niet meer herkenbaar zijn in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is het streven van de Kaderwet zbo's naar de versterking van het politieke primaat over zbo's. Dat doel is op de achtergrond geraakt als gevolg van de beleidslijn dat er enkel op grond van het onafhankelijkheidsmotief nieuwe zbo's kunnen worden opgericht.[52] Voor onafhankelijk werkende zbo's zijn inperking van politieke sturingsmogelijkheden en waarborging van onafhankelijkheid juist gewenst,[53] terwijl voor andere typen zbo's juist een versterkt politiek primaat gewenst is. Het doel en de toepassing van de Kaderwet zbo's zijn op dit punt dus volstrekt niet meer helder. Een ander voorbeeld is de inzet van het agentschapsmodel voor organisaties waarvan de taken slecht passen bij uitgangspunten als afbakening van producten, kostprijs- en outputsturing en het overkoepelende doel van 'doelmatige uitvoering'. De kaders worden dus niet altijd consistent toegepast of toegepast zoals bedoeld, zoals ook in ander onderzoek is geconstateerd.[54] In het algemeen zien we dan ook dat de toepassing van kaders de onoverzichtelijkheid van het stelsel op een aantal aspecten verder heeft vergroot.

Daarnaast zien we dat sommige organisaties onder een kader zijn gebracht dat niet goed past bij hun kerntaak of niet meer goed past in het licht van veranderende visies op de inzet of wenselijkheid van bepaalde soorten organisaties op afstand. De twee belangrijkste voorbeelden hiervan zijn:

- Er zijn organisaties opgericht vanuit het instellingsmotief van 'strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen', die daarmee onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid zijn gebracht. Dit geldt met name voor een aantal grote zbo's zoals het UWV en het CBR. Dit motief is door het kabinet niet langer van toepassing verklaard en het kabinetsbeleid is erop gericht geweest om zo veel mogelijk van dit type zbo's om te vormen tot agentschappen. Dat streven is niet gerealiseerd, en het feit dat een aantal van deze organisaties nog als zbo bestaan, roept vragen op over hun status en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor hun activiteiten.
- Er zijn organisaties die (voor een deel van hun taken) onafhankelijk kennis moeten produceren op grond van wetenschappelijke inzichten of als toezichthouder tot onafhankelijke oordelen moeten komen, maar zijn gepositioneerd als agentschap. Voorbeelden zijn het KNMI, het RIVM, de ILT, het AT en de NVWA. Volgens de definitie van het agentschapsmodel zouden zij voornamelijk gericht moeten zijn op de doelmatige uitvoering van beleid. Dat levert in de praktijk spanningsvelden op, en kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een inspectie in zijn toezichttaken moeite heeft om onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie te bewaken.[55] [56] Ook constateren we dat er in de praktijk sprake is van een statusverschil: een organisatie die 'opdrachtnemer' is en vooral wordt aangestuurd op het 'leveren' van 'producten' heeft niet automatisch de statuspositie die past bij onafhankelijkheid. Hoewel het in de praktijk niet altijd tot onoverkomelijke problemen leidt (er is omheen te werken), wringt het wel.

[52] Kamerstukken II 2004/05, 25268, nr. 20, p. 4
[53] Om die reden worden deze zbo's ook vaak uitgezonderd van bepalingen in de Kaderwet die de minister sturingsmogelijkheden geven. Deze redenering wordt nader toegelicht door Zijlstra (2020), *Het drama van de zbo's: geschiedenis, analyse, oplossing*, p.6
[54] Van Thiel stelt: "Er zijn geen systematische oorzaken aan te wijzen waarom de ene organisatie de ene vorm heeft en de organisatie een andere vorm in gekozen organisatievormen. De huidige vorm komt vaak voort uit de historie van de organisatie, soms uit een voorkeur van een bepaald ministerie of een andere beslisser, soms uit modieuze overwegingen (imitatie) en soms uit een gebrek aan kennis over alternatieven". Bron: S. van Thiel (2020), *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Boom bestuurskunde, p.19
[55] Zie deelonderzoek C (Aanwijzingen inzake de rijksinspecties), waar we dit specifiek constateerden over de NVWA, p. 62: "Het departement [LNV] is met name sterk betrokken in het gesprek [met de NVWA] over de prioritering van toezicht en de allocatie van toezichtcapaciteit over verschillende domeinen en thema's."
[56] Bij organisaties als de NVWA en het AT is het feit dat zij een gemengd takenpakket hebben, met zowel toezichts- als uitvoeringstaken, overigens een complicerende factor voor de vraag onder welk kader zij zouden moeten vallen.

Bij sommige organisaties is sprake van *overlap* van verschillende kaders

Een substantieel aantal organisaties valt op een of andere manier onder verschillende kaders. In de loop der jaren zijn allerlei vormen ontstaan waarin organisaties onder meerdere kaders vallen. Voorbeelden daarvan zijn:

- een zbo dat in zijn taakuitvoering wordt ondersteund door een agentschap (bv: Huurcommissie; College ter beoordeling van Geneesmiddelen, Nederlandse Emissieautoriteit)
- een organisatie die zowel zbo als adviescollege is (bv: Kiesraad, Autoriteit Persoonsgegevens)
- een rijksinspectie die óók agentschap is (Agentschap Telecom, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport).

Deze samenloop van kaderstelling kan leiden tot verwarring over de precieze positionering van organisaties en de rol van de minister ten opzichte van hen. Zo is bij vergelijkbare organisaties niet duidelijk waarom in het ene geval is gekozen voor een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (bv. de NZa), er in het andere geval wordt gekozen voor een 'zbo onderdeel Staat' (bv. de ACM) en in een derde geval voor een zbo ondersteund door een agentschap (de NEa, waarbij er dus samenloop is van verschillende kaders). Hoewel er in de praktijk over het algemeen wel een pragmatische werkwijze wordt gevonden, draagt ook deze samenloop niet bij aan de overzichtelijkheid van het stelsel.

Voor een groot deel van de in dit onderzoek betrokken organisatievormen geldt dat zij behalve het 'primaire' kader dat op hen van toepassing is ook te maken hebben met een grote en diverse hoeveelheid wetgeving, regels en beleid. Deze zijn versnipperd zijn vastgelegd in bijvoorbeeld nota's, brieven en beleidsdocumenten met een verschillende status[57]. Zo hebben veel organisaties op afstand te maken met een waaier aan departementale normen, procedures en werkwijzen voor bijvoorbeeld governance, bedrijfsvoering, financieel beheer en verantwoording. Een voorbeeld van zo'n 'secundair' kader is het gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, dat voor een deel van de organisaties op afstand van toepassing is.

Meerdere organisaties hebben in gesprekken in het kader van deze evaluatie aangegeven dat het voor hen ingewikkeld is om hier een goed overzicht over te krijgen en inzicht te hebben in waar zij wel en niet aan moeten voldoen. Hoewel het om relatief randvoorwaardelijke zaken gaat, denken we dat het helpt om de verspreid opgetekende richtlijnen en uitgangspunten (met name in het zbo-domein) overzichtelijker bij elkaar te brengen in één kader en waar mogelijk met elkaar in verband te brengen en/of te harmoniseren.

In een enkel geval werken de kaders elkaar tegen

In de gevallen waarin organisaties te maken hebben met meerdere van de hier onderzochte kaders zijn deze over het algemeen niet duidelijk met elkaar in tegenspraak. De precieze uitwerking van mogelijke samenloop van (bijvoorbeeld) de Kaderwet adviescolleges en Kaderwet zbo's is echter niet onderzocht in deze evaluatie omdat er geen organisaties in de casusselectie betrokken waren waarvoor dit gold. Wel kunnen we op basis van het onderzoek vaststellen dat een volledige categorie van organisaties op afstand last heeft van een samenloop van meerdere kaders die onderling met elkaar in tegenspraak zijn of anderszins niet goed met elkaar verenigbaar zijn.

[57] Zo is bijvoorbeeld het geldende kabinetsbeleid voor zbo's niet terug te vinden in de huidige Kaderwet, maar is dit verspreid over een groot aantal verschillende brieven, beleidskaders en handleidingen.

De belangrijkste uitzondering op deze bevinding vinden we in het veld van rijksinspecties: een aantal rijksinspecties heeft de vorm van agentschap. In deelonderzoek C zijn we dieper ingegaan op dit punt;[58] hier is het voldoende om te constateren dat de uitgangspunten van beide organisatievormen met elkaar conflicteren. Waar de Regeling agentschappen uitgaat van een taakorganisatie in de positie van opdrachtnemer, veronderstelt de status van rijksinspectie een meer onafhankelijke positionering waarin de inspectie eigen prioriteiten stelt en zelfstandig zijn werkprogramma vormt. In de praktijk wordt hier soms omheen gewerkt,[59] maar we constateren dat hier zich een fundamentele spanning voordoet als gevolg van de samenloop van kaders bij deze organisaties.

Daarnaast constateren we dat de verhouding van organisatiekaders tot andere regels, wetten of beleid in een aantal gevallen een onheldere situatie tot gevolg heeft. Dat zien we bijvoorbeeld bij het RIVM, dat de vorm van agentschap heeft – en dus onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt – terwijl tegelijkertijd zijn onafhankelijke positie wettelijk is verankerd in de Wet op het RIVM – en er daarmee dus juist sprake is van *inperking* van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de praktijk lijkt de wet op het RIVM te prevaleren en te zorgen voor borging van de onafhankelijkheid van het RIVM – maar het voorbeeld illustreert wel dat het stelsel zodanig in elkaar zit dat er zich opmerkelijke mengvormen of vormen van samenloop van verschillende wetten, regels en bepalingen voordoen. Deels zal dat altijd onvermijdelijk zijn gezien de grote variëteit aan (taken van) organisaties op afstand, maar op basis van het onderzoek zien we voldoende aanleiding om te streven naar meer eenvoud en helderheid in het geheel van kaders.

Bij het op afstand plaatsen van taken zijn in de loop der jaren twee redeneringen verknoopt geraakt

In de manier waarop met het op afstand plaatsen van taken is omgegaan (en dus met de manier waarop kaders zijn toegepast) zien we dat er twee redeneringen naast elkaar bestaan: enerzijds een *staatsrechtelijke* redenering en anderzijds een *organisatorische*. De staatsrechtelijke redenering gaat voornamelijk uit van de vraag of de uitvoering van een bepaalde taak inperking van ministeriële verantwoordelijkheid of –bevoegdheden legitimeert. De organisatorische benadering stelt de vraag centraal of er meerwaarde gelegen is in het op afstand plaatsen van bepaalde taken, bijvoorbeeld doordat er meer vrijheidsgraden kunnen worden toegekend aan een organisatie in zijn financieel beheer, om samen te werken met 'het veld', of om meer doelmatige uitvoering te realiseren.

We constateren dat in de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met het op afstand plaatsen beide benaderingen door elkaar lopen. Soms wordt geredeneerd vanuit de staatsrechtelijke benadering, soms vanuit de organisatorische. Dat draagt niet bij aan de helderheid van de afwegingen die worden gemaakt. Ook zorgt het ervoor dat staatsrechtelijke aspecten soms ondersneeuwen en niet de aandacht krijgen die zij verdienen.

In de toepassing van kaders is er op onderdelen sprake geweest van onderling leren

In het hierboven beschreven onderscheid tussen het staatsrechtelijke en organisatorische perspectief op het op afstand plaatsen van taken zien we dat er met name op het tweede terrein ook duidelijk zichtbaar is dat er sprake is van onderling leren en ontwikkelen tussen diverse ministeries en organisaties. Vanuit het staatsrechtelijke perspectief moeten bepaalde waarborgen bewaakt worden en is (veel) variatie met het oog op eenheid en uniformiteit niet gewenst. Op organisatorisch

[58] Zie deelonderzoek C, Evaluatie Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, p. 61-62
[59] Bijvoorbeeld bij de AT, dat met het ministerie een andere sturingscyclus voor de toezichttaken dan voor de uitvoerende taken heeft afgesproken. Maar bij de NVWA zorgt de samenloop juist voor meer problemen (zie p. 62 van deelonderzoek C).

vlak daarentegen is er juist behoefte aan ruimte voor organisaties en ministeries om nieuwe werkwijzen te ontdekken, innovaties te ontwikkelen en bij bewezen succes verder te verspreiden. We zien dat dat op onderdelen ook is gebeurd. Een goed voorbeeld daarvan is de inzet van het driehoeksmodel. Dat is een organisatieprincipe dat in het veld van agentschappen is ontwikkeld en van daaruit op steeds meer plekken in de rijksoverheid is ingezet. Dit soort onderlinge uitwisseling en leren zou op nog meer aspecten kunnen worden bevorderd, ook door de systeemdepartementen.

3.3 Doeltreffendheid

De kaders zijn ingesteld om verschillende doelen na te streven

Hiervoor constateerden we dat de kaders zijn gebaseerd op uiteenlopende logica's. In het verlengde daarvan is te zien dat ook de specifieke doelen verschillend zijn per kader. In veel gevallen zijn ze terug te voeren op de wens om grip te houden op publieke taken die 'op afstand' worden uitgevoerd. Het meest zichtbaar is dat bij de Kaderwet zbo's en het ontstaan van agentschappen als alternatief daarvoor. Dit motief is bijvoorbeeld ook herkenbaar in de Kaderwet adviescolleges: dat kader is vooral gericht op herstel van het politiek primaat en de versterking van de mogelijkheden voor politieke sturing van adviescolleges.

De kaders hebben in de eerste plaats doelen op het niveau van de afzonderlijke organisaties: in de relatie tussen ministeries en individuele organisaties zorgen ze voor afbakening van verantwoordelijkheden en de verdeling van rollen in de aansturing en verantwoording. Zo schrijven ze bijvoorbeeld voor tot waar de onafhankelijkheid van een organisatie reikt en hoe groot de invloedssfeer van een minister is. Ook leggen ze eisen neer aan de sturing(s)- en verantwoording(scyclus) voor een organisatie.

Kaders kennen daarnaast doelen op het niveau van het totaal aan organisaties dat onder het kader valt. Zo zien we dat een aantal kaders streeft naar het beperken van het aantal nieuwe organisaties dat wordt opgericht. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Kaderwet adviescolleges en het Kader voor stichtingen. Ook streven kaders naar het harmoniseren van een domein waarin sprake was van een (te) grote diversiteit – dat geldt met name voor de Kaderwet zbo's.

Om die doelen te bereiken bevatten kaders verschillende typen bepalingen

Kaders bevatten verschillende typen bepalingen om deze doelen te halen. Zo kunnen kaders algemene *normen* stellen, waarmee ze minimale eisen neerleggen en streven naar uniformering voor een bepaalde groep van organisaties. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van verantwoordingseisen. Ook kunnen kaders *waarborgen neerleggen* voor zogenaamde 'zwakke waarden' (*weak interests)*. Dat zijn waarden die borging of bescherming via een kader verdienen, zodat men op die waarborgen terug kan vallen als 'het spannend wordt'. Dit kunnen bijvoorbeeld waarborgen zijn voor onafhankelijkheid, in bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor planbureaus en rijksinspecties. Ten slotte kunnen kaders bepaalde zaken proberen te *stimuleren* die niet vanzelf tot stand komen. Denk aan de Kaderwet adviescolleges die stelt dat adviescolleges ook gezamenlijk advies kunnen uitbrengen (art. 23). Als die bepaling *niet* was opgenomen in het kader, had dat niet betekend dat gezamenlijke advisering niet mogelijk zou zijn, maar toch wordt extra stimulering hiervan via het kader wenselijk geacht. De verschillende kaders bevatten meerdere van deze vormen van sturing naast elkaar.

In algemene zin zien we dat de meeste normen in kaders worden gevolgd. Daarbij geldt: hoe specifieker ze zijn, hoe beter de naleving ervan (en ook: hoe makkelijker die te toetsen is). Voor de

waarborgen geldt dat er in wisselende mate op wordt teruggegrepen, maar dat het enkele feit dat ze bestaan al veel kan doen – mits ze aan beide kanten van de relatie bekend zijn (hetgeen niet altijd het geval is). De betekenis van stimulerende bepalingen is lastig vast te stellen, maar lijkt over het algemeen minder groot voor de praktijk.

De doeltreffendheid van kaders is slechts in beperkte mate vast te stellen

Het verschilt per doel in hoeverre er duidelijk vastgesteld kan worden of kaders doeltreffend functioneren. Voor sommige doelen is dit relatief helder. Zo hebben we geconcludeerd dat bijvoorbeeld het Stichtingenkader succesvol heeft bijgedragen aan de beperking van het aantal stichtingen, terwijl de Kaderwet zbo's daarentegen slechts beperkt is geslaagd in het harmoniseren van het zbo-stelsel. In het algemeen zien we dat doelen van uniformering en harmonisatie beperkt worden gerealiseerd, mede omdat de meervoudigheid van kaders (die ruimte biedt voor o.a. organisaties met gemengde takenpakketten die zich op het snijvlak van meerdere kaders bevinden) en de relatief autonome positie van vakministeries in het Nederlandse bestel in verhouding veel ruimte laten voor variatie.[60]

Voor andere doelen is het minder goed mogelijk om algemene uitspraken te doen over doeltreffendheid die verder gaan dan de conclusies over doeltreffendheid over de individuele kaders die we hebben getrokken in de verschillende deelonderzoeken.[61] Een belangrijke reden daarvoor is dat kaders over het algemeen sterk randvoorwaardelijk van karakter zijn: ze leggen op hoofdlijnen bevoegdheden van de minister neer, bevatten eisen aan de manier waarop organisaties zich moeten verantwoorden, definiëren rollen in de governance, et cetera. In hoeverre het vastleggen van dergelijke randvoorwaarden leidt tot het al dan niet behalen van – zeer diverse – achterliggende doelen, is in veel gevallen niet duidelijk. Daarbij speelt dat de invloed van kaders lastig is te isoleren van de grote hoeveelheid aan andere factoren die in de praktijk spelen.

Het functioneren van organisaties in de praktijk hangt af van de wisselwerking tussen kaders en gedrag

Voor het functioneren van organisaties op afstand in de praktijk zijn 'zachtere' aspecten als relaties, cultuur en de rol van de media heel bepalend. Zo wijst Van Thiel[62] er op dat de relaties tussen partijen, met name ministeries en organisaties op afstand, en de manier waarop die relaties worden ingevuld, de grootste sleutel tot verbetering zijn in het domein van organisaties op afstand. Factoren die een vergelijkbare rol spelen zijn de rolopvatting en rolvastheid van actoren, mediadynamiek rondom organisaties en culturele (gedrags)normen.

Hoewel gedragsaspecten inderdaad belangrijk zijn in de praktijk van organisaties op afstand, zouden ze wat ons betreft het belang van goed functionerende kaders niet hoeven te relativeren. Kaders structureren en reguleren immers het gedrag van actoren en markeren grenzen waarbinnen het optreden van partijen vorm moet krijgen. In het onderzoek is daarom gekeken naar de *wisselwerking* tussen gedrag en kaders.

De juridische vorm van kaders lijkt weinig invloed te hebben op hun werking in de praktijk

[60] Zie hierover bijvoorbeeld Schillemans, T., Overman, S. & Brummel, L. (2020). *Policy Brief: Steering and Coordinating Agencies Ten ways in which the Dutch experience with agencies is special.* Utrecht: Universiteit Utrecht.
[61] Zie voor een overzicht van deze conclusies de diverse deelrapportages van deze evaluatie, die conclusies formuleren over de doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van de acht individuele kaders die we hebben geëvalueerd.
[62] Sandra van Thiel (2020), Position paper voor de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer.

Het stelsel van kaders bestaat uit formele wetten en andersoortige regelingen. Uit de deelonderzoeken is niet gebleken dat de juridische vorm bepalend is voor de 'kracht' van de werking van het kader of de betekenis ervan in de praktijk. Kaders die geen wettelijke status hebben, zoals Aanwijzingen en beleidskaders, kunnen goed functioneren in de praktijk, mits actoren ze goed kennen, ze voldoende vertaald zijn naar de specifieke context van een organisatie en ze als betekenisvol en gezaghebbend beschouwd worden door degenen die ermee moeten werken.[63]

Taakgerichte kaders zijn het meest doeltreffend

De kaders vertonen duidelijke onderlinge verschillen in de rol die zij spelen in de praktijk. In algemene zin zien we in de praktijk dat de kaders met een taakgericht karakter doeltreffender zijn dan de generieke kaders (zie 3.1 voor toelichting van dit onderscheid). Concreet zien we dat de Aanwijzingen voor de Planbureaus, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Kaderwet adviescolleges voor een belangrijk deel hun doelen bereiken.

Deze kaders kennen een heldere focus, gerelateerd aan de taak, voor een afgebakende en relatief overzichtelijke groep organisaties. Dat zorgt er in de praktijk voor dat de bepalingen zijn toegespitst op de taak die door deze organisaties wordt uitgevoerd en de context die daarbij hoort. Daarmee bieden de kaders een duidelijke houvast voor de praktijk van deze organisaties. Ze scheppen een context waarin organisaties op afstand en het departement in principe rolvast met elkaar kunnen samenwerken, en er zo veel mogelijk duidelijkheid is over hun onderlinge verhouding en de balans tussen hun zelfstandige positie en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister.

Deze kaders bereiken echter niet alle beoogde doelen. In deelonderzoek B3 hebben we voor deze kaders per doel beschreven in hoeverre het wordt bereikt. We constateren daarin onder andere dat het met de Kaderwet adviescolleges beoogde doel van versobering van het stelsel onder druk staat als gevolg van een toename van het aantal eenmalige adviescolleges. Bij de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zien we dat de balans tussen onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid waarnaar het kader streeft, in de praktijk nog niet overal op orde is. Zo zou de reikwijdte van de Aanwijzingen verbreed kunnen worden naar het terrein van de financiering van rijksinspecties, waarop sprake is van een grote diversiteit tussen inspecties.

Er is ook binnen deze categorie van taakgerichte kaders dus ruimte voor verbetering, maar het lijkt erop dat die ruimte kan worden gevonden *binnen* de context van deze kaders. Anders gezegd: we zien hier noodzaak tot optimalisering van kaders die grotendeels al een waardevolle bijdrage leveren. Dit punt geldt ook voor het Kader voor Stichtingen en de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's. Deze beleidskaders hebben toegevoegde waarde en dragen bij aan de doelen waarvoor ze zijn ingesteld. Zo is met name het Kader voor Stichtingen er goed in geslaagd het hoofddoel te bereiken, namelijk het beperken van het aantal door de overheid (mede) opgerichte stichtingen, al ontbreekt het onder departementen nog wel aan goed zicht op (het functioneren van) de aan hen gelieerde stichtingen. Het Stichtingenkader bevat dan ook geen bepalingen die daarop zien.

We zien dat generieke kaders minder doeltreffend werken

[63] Dit doet echter niet af aan het feit dat kaderstelling waarin ministeriële bevoegdheden op een andere manier dan bij formele wet worden ingeperkt volgens ons niet de voorkeur verdient – zie daarvoor hoofdstuk 3.1. Kaders moeten behalve werkbaar en effectief in de praktijk zijn, immers ook staatsrechtelijk en 'principieel' goed in elkaar zitten.

De meer generieke kaders (de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen) gelden voor een groep organisaties met een grote diversiteit in takenpakket, omvang en context en verschillen daarmee duidelijk van de taakgerichte kaders.

De Regeling agentschappen heeft als primaire doel om doelmatige uitvoering van beleid mogelijk te maken. Er is echter weinig concreet bewijs of het agentschapsmodel (zoals dat in de Regeling is gevat) daaraan ook daadwerkelijk heeft bijgedragen.[64] De mogelijkheden voor eigen financieel beheer die het model biedt (zoals inzet van het baten-lastenstelsel) worden gewaardeerd en lijken ook nodig voor het uitvoeren van sommige taken waarvoor bijvoorbeeld forse investeringen moeten worden gedaan. Toch constateren we ook dat de nauwe focus van de Regeling op doelmatigheid knelt en de beperkte mogelijkheden tot differentiatie zich moeizaam verhoudt tot de grote diversiteit aan taken in het veld van agentschappen. Er bestaan nu veel agentschappen met taken die niet logisch aansluiten op het uitgangspunt van *doelmatige* uitvoering. De Regeling knelt daarmee nu in de taakuitvoering van deze organisaties. In het onderzoek hebben we gezien dat dat in elk geval geldt bij organisaties met een kennis- of toezichttaak.

Ook de doeltreffendheid van de Kaderwet zbo's beoordelen we als beperkt. Belangrijke doelen van de Kaderwet waren uniformering in het stelsel van zbo's en het verhelderen van de ministeriële verantwoordelijkheid c.q. het terugwinnen van het politiek primaat over zbo's. Beide doelen bereikt de Kaderwet amper. In de praktijk bestaat met name nog steeds onduidelijkheid rondom de reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is het stelsel van zbo's – mede als gevolg van de vele uitzonderingen op de Kaderwet – weinig uniform. Ook sluit het huidige beleid rondom zbo's niet meer aan op de Kaderwet, vooral waar het gaat om de instellingsmotieven. Een belangrijke indicatie daarvan is dat nieuwe zbo's alleen nog op grond van het motief van 'onafhankelijke oordeelsvorming' kunnen worden ingesteld, maar dat juist deze zbo's in de praktijk vaak worden uitgezonderd van een aantal kernbepalingen van de Kaderwet.[65] De meerwaarde van de Kaderwet voor deze groep lijkt daarmee beperkt. Een andere indicatie van de beperkte aansluiting van Kaderwet op de praktijk is dat het motief van regelgebonden uitvoering niet meer geldt, maar niet consequent is geïmplementeerd door op grond van dit motief opgerichte zbo's om te vormen.

3.4 Doelmatigheid

De doelmatigheid van kaders is over het algemeen op orde, al kan stapeling zorgen voor druk

Kaders functioneren doelmatig als de 'baten' die zij bereiken en de 'lasten' die daarmee samenhangen met elkaar in verhouding zijn. Op het niveau van de individuele kaders is de direct herleidbare praktijkwerking van de meeste kaders beperkt. Tegen die achtergrond hebben we over het algemeen geen indicaties dat de kaders grote 'kosten' met zich meebrengen: de kaders brengen over de hele linie weinig grote negatieve (neven)effecten met zich mee.

Een uitzondering hierop zien we terug bij kleinere zbo's. Die ervaren een stapeling van kaders, regelingen, procedures en vereisten die moeilijk behapbaar is voor een organisatie met beperkte personele capaciteit, en afleidt van de kerntaak. Dit is met name een kwestie van omgaan met kaders in de praktijk, en minder direct te relateren aan de inhoud van de door ons geëvalueerde kaders. Iets

[64] Zie ook rapportage van deelonderzoek B3 van de brede evaluatie en het IBO agentschappen (p.6).
[65] Het gaat hier om bepalingen als art. 20 (algemeen inlichtingenrecht voor de minister), art. 21 (bevoegdheid voor de minister om beleidsregels te stellen) en art. 22 (bevoegdheid voor de minister om een besluit van het zbo te vernietigen).

vergelijkbaars zien we bij adviescolleges, waarvan er een aantal in deze evaluatie hebben aangegeven dat zij ervaren dat het detailniveau waarop zij zich moeten verantwoorden disproportioneel is. Dat is echter maar in beperkte mate terug te voeren op de kaders: het heeft ook te maken met hoe die in het samenspel tussen ministerie en organisaties op afstand worden ingevuld en welke verantwoordingseisen daaraan worden gekoppeld.

Individuele kaders dragen deels ook bij aan verhoging van doelmatigheid

Kaders leveren tot op zekere hoogte administratieve lasten op, doordat ze bijvoorbeeld eisen bevatten waaraan de (financiële) verantwoording van organisaties op afstand moet voldoen. Het is belangrijk om daarbij te beseffen dat die verantwoording in veel gevallen ook zonder kaders zou moeten worden ingevuld: publieke organisaties moeten de besteding van publieke middelen nu eenmaal verantwoorden. Kaders leiden op dit vlak dus niet tot aanvullende lasten. Sterker nog: kaders kunnen zorgen voor harmonisering van procedures. Zo is er bij veel ministeries, mede dankzij kaders als de circulaire governance, sprake van een meer uniforme P&C-cyclus voor zbo's. Dat zorgt ervoor dat niet steeds opnieuw 'het wiel hoeft te worden uitgevonden' en er ook synergievoordelen kunnen worden bereikt. Op die manier kunnen kaders juist ook bijdragen aan een doelmatiger geheel. De hoeveelheid uitzonderingen die op kaders wordt gemaakt, doet hier echter afbreuk aan.

De doelmatigheid van het geheel aan kaders is moeilijk vast te stellen

Individuele kaders dragen (ten dele) bij aan doelmatigere sturing en verantwoording van organisaties op afstand. De doelmatigheid van het geheel aan kaders is echter moeilijk vast te stellen. Ten eerste zijn veel van de doelen van kaders niet of moeilijk meetbaar in de praktijk. Daarnaast is er, zoals we eerder stelden, ook nauwelijks sprake van een (samenhangend) 'stelsel' als geheel, als gevolg van het gebrek aan consistentie en overzicht in het stelsel en de diversiteit en versnippering in het geheel van kaders.

In het onderzoek hebben we vastgesteld dat, op hoofdlijnen, generieke kaders hun doelen maar beperkt of niet (aantoonbaar) bereiken. De praktijkwerking van de Kaderwet zbo's is dusdanig beperkt, dat de doelmatigheid ervan niet is vast te stellen. Van de Regeling agentschappen constateren we dat die niet aantoonbaar heeft geleid tot doelmatigere uitvoering.

Over de taakgerichte kaders is geconstateerd dat zij op hoofdlijnen doeltreffender zijn in hun functioneren: zij bereiken veel van hun doelen zonder dat daar hele zwaarwegende negatieve neveneffecten mee gepaard gaan. Daarmee functioneren zij dan ook, voor zover vast te stellen, doelmatig.

Kaders brengen ook neveneffecten met zich mee

We zien daarnaast dat een aantal kaders tot neveneffecten leidt: de nadruk op waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid in met name de Kaderwet zbo's en Regeling agentschappen leidt ertoe dat andere belangrijke waarden (zoals responsiviteit, menselijke maat en publieke legitimatie en verantwoording) minder aandacht krijgen, ook in de praktijk. Dat is niet alleen te wijten aan de kaders, maar hangt ook samen met andere factoren. Of de kaders meer aandacht voor deze waarden zouden moeten hebben, is een fundamentele vraag, waarop we hierna ingaan. Hier constateren we dat de kaders zowel feitelijk als symbolisch weinig bijdragen aan het versterken van aandacht voor deze waarden.

3.5 De conclusies samengevat

Het geheel van kaders voor rijksorganisaties op afstand is versnipperd, inconsistent en niet op alle terreinen meer actueel

Het beleid voor organisaties op afstand komt voort uit verschillende periodes, met specifieke (tijdgebonden) behoeften. De motieven voor verzelfstandiging en de manier waarop door de jaren heen is gestuurd op het op afstand plaatsen van taken zijn veranderd. Daarmee is een divers geheel aan organisaties op afstand ontstaan, met eigen kaderstelling met elk een eigen logica en kenmerken. Zo hebben sommige kaders betrekking op de *taak* van organisaties (o.a. inspecties, adviesraden), andere op de *juridische en organisatorische vorm* (intern of extern verzelfstandigd), en soms op specifieke *doelen* (zoals doelmatigheid). Het is niet duidelijk hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden en er is niet altijd een logische redenering te vinden achter de combinaties van taak, juridische vorm, mate van afstand en doel. In het stelsel is dus geen samenhangend ontwerp herkenbaar.

Deze inconsistentie in het stelsel wordt versterkt door de manier waarop kaders worden toegepast. Zo zijn veel 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 (historisch gegroeide) heersende voorkeuren op departementen, in plaats van op een brede en consistente afweging.

De rol van kaders in de praktijk is vaak bescheiden – hun directe impact is beperkt

Over het algemeen presteert de Nederlandse publieke sector op een goed niveau: veel publieke taken worden succesvol uitgevoerd, vaak zonder dat daar veel politieke of maatschappelijke aandacht voor is. Er zijn geen sterke aanwijzingen dat het functioneren van het totaal aan organisaties op afstand over de hele linie problematisch is en om verstrekkend ingrijpen vraagt. Tegelijkertijd gaan er ook dingen mis, met soms verstrekkende gevolgen voor burgers.

In beide gevallen, of organisaties nu goed presteren of niet, is de directe impact van *kaders* beperkt, blijkt uit dit onderzoek. Een deel van de verklaring hiervoor is dat een aantal van de kaders in het algemeen geen grote betekenis hebben voor de praktijk van organisaties, omdat ze vooral gericht zijn op het scheppen van randvoorwaarden en het regelen van basale aspecten als positionering, governance en verantwoording die niet direct raken aan het primaire proces. De 'harde' eisen rond dit soort thema's die in kaders vervat zijn, lijken goed te worden nageleefd. Ook zien we dat er in het algemeen sprake is van goede functionele relaties tussen departementen en organisaties op afstand.

Dat kaders voor individuele organisaties op afstand in de dagelijkse praktijk slechts een kleine rol spelen, komt ook omdat kaders voor een deel met name *stelsel*doelen hebben: ze zijn niet alleen gericht op de relatie tussen organisatie en ministerie, maar ook op bijvoorbeeld het creëren van eenheid en overzicht tussen groepen organisaties. De impact van inconsistentie *tussen* organisaties is in de praktijk van individuele organisaties niet direct voelbaar en komt daarom ook niet vanzelf naar boven in bijvoorbeeld interviews met vertegenwoordigers van afzonderlijke organisaties.

Een laatste reden voor het feit dat de directe impact van kaders beperkt is, is dat het indien nodig vaak goed mogelijk is om 'om kaders heen te werken', zo blijkt uit deze evaluatie. Met name de generieke kaders, zoals de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen, worden pragmatisch toegepast bij die organisaties waarvan wordt vermoed dat een meer strikte toepassing van het kader ongewenste gevolgen zou hebben. Een voorbeeld is de manier waarop de Regeling agentschappen

wordt toegepast: in principe is dat model bedoeld voor het bevorderen van doelmatige beleids-uitvoering via productsturing en het hanteren van een kostprijssystematiek. Toch wordt het agentschapsmodel ook regelmatig ingezet voor onderdelen, zoals kennisinstellingen, die zich niet lenen voor productsturing. De toepassing van de Regeling wordt in die gevallen zó gebogen dat er in de praktijk mee te werken is. In de praktijk 'werkt' het dan wel, maar de helderheid in het stelsel is er niet bij gebaat – en voor sommige organisaties is de mismatch tussen kader en kerntaak problematischer dan voor andere.

Desondanks zijn er redenen tot zorg en zien we aanleiding om te werken aan betere kaders

Toch zijn er wel degelijk onderliggende problemen zichtbaar in het geheel van kaders. We constateren dat in het huidige stelsel van kaderstelling fundamentele democratische en rechtstatelijke principes in het geding zijn. De inconsistentie en onoverzichtelijkheid in het stelsel dragen bij aan onduidelijkheid over de reikwijdte van de aanspreekbaarheid van de minister en de verhouding tussen politiek, bestuur en organisaties op afstand. We wijzen op onder andere de verwarring rondom het begrip stelselverantwoordelijkheid, de slecht uitlegbare variëteit in de gekozen organisatievormen, en de verschillen in de manieren waarop ministeriële bevoegdheden zijn ingeperkt.

Die situatie heeft tot gevolg dat de Kamer haar controlerende rol minder goed kan uitoefenen en dat er veel ruimte is voor ad hoc optreden, wat op zijn beurt 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 op afstand. Dat helpt niet in een context waarin er te weinig structurele politieke aandacht is voor uitvoeringstaken, het werk op departementen politieker is geworden en er in toenemende mate sprake is van incidentgedrevenheid. Onheldere verhoudingen beschadigen uiteindelijk het vertrouwen in de overheid.

/ 4 Implicaties voor het stelsel van rijksorganisaties op afstand

In het vorige hoofdstuk trokken we overkoepelende conclusies over het stelsel van kaders voor rijksorganisaties op afstand. In dit hoofdstuk schetsen we welke implicaties volgens ons voortvloeien uit die conclusies.

De kern van dit hoofdstuk is als volgt. We stellen dat de conclusies uit het vorige hoofdstuk nauw raken aan een aantal fundamentele aspecten van de inrichting van de rijksoverheid en staatsrechtelijke en democratische principes daarbinnen. Het denken daarover is continu in ontwikkeling, en (de kaders voor) zelfstandige organisaties moeten daar voldoende bij aansluiten. **Kaders moeten de resultante zijn van uitgangspunten en keuzes** over de verhouding tussen politiek, bestuur en organisaties op afstand. Voorbeelden van dat soort keuzes gaan over de motieven voor op afstand plaatsen van taken, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en ideeën over de scheiding tussen beleid en uitvoering en het belang van 'macht en tegenmacht'.

Goede kaderstelling is niet mogelijk zonder een **actuele, politiek gelegitimeerde visie** op het waarom, wat en hoe van het op afstand plaatsen van publieke taken, en explicitering van de *waarden* waarop deze visie gebaseerd is. Bijvoorbeeld: is op afstand plaatsen van uitvoeringstaken bedoeld voor doelmatiger uitvoering of om het realiseren van publieke waarde in bredere zin te faciliteren? En wat vraagt dit vervolgens van sturing en verantwoording? Elke herijking van kaders zou wat ons betreft aan moeten sluiten bij een breder beeld van hoe de overheid zichzelf wil ontwikkelen, met oog voor zaken als voldoende responsiviteit en oog voor menselijke maat, emancipatie van de uitvoering, meer transparantie, inzicht en rijkere verantwoording.

De bijdrage van kaders zal nooit allesbepalend zijn: het handelen van actoren in de praktijk krijgt altijd vorm in een context die door meer factoren dan alleen kaders wordt gevormd. Kaders kunnen echter wel **richting geven aan dit handelen en bijdragen aan de borging van bepaalde waarden**. Voorbeelden zijn het bewaken van de democratische legitimatie van het overheidsoptreden, het borgen van onafhankelijkheid en tegenmacht, en het realiseren van evenwicht tussen beleid en uitvoering. Wat er in kaders moet worden gevat, hangt af van te maken keuzes. Die gaan over welke zaken zo belangrijk worden gevonden dat ze uniform geregeld moeten worden c.q. over de hele linie beschermd moeten worden; of er juist (in meer of mindere mate) ruimte moet zijn voor verschil.

Bij het herijken van kaders is volgens ons in ieder geval aandacht nodig voor het **samenspel tussen kabinet, parlement en uitvoeringsorganisaties** en de (politieke) dynamiek in deze 'grote driehoek'. Verbeteringen in dat samenspel kunnen deels voortkomen uit kaders, maar vragen zeker ook iets van de rolopvatting en het gedrag van alle actoren. Bij het verbeteren van kaderstelling, moet daar ook oog voor worden gehouden. Dit vraagt een goede wisselwerking tussen systeem- en vakdepartementen, en stevige ambtelijke en politieke betrokkenheid bij dit proces.

Kaders moeten aansluiten bij veranderende ideeën over de rol en inrichting van de overheid

Op allerlei plekken en manieren is de (rijks)overheid zich aan het heroriënteren op zijn rol en wordt er nagedacht over het innoveren van werkwijzen, het doorbreken van oude structuren en het vernieuwen van verhoudingen. Die ideeën en initiatieven variëren van het streven naar een 'nieuwe bestuurscultuur',[66] het vergroten van transparantie over politieke besluitvorming,[67] het meer centraal stellen van de burger en de terugkeer van de 'menselijke' maat in overheidsdienstverlening,[68] een brede herwaardering van 'de uitvoering',[69] het ontkokerd werken als één overheid,[70] het versterken van tegenmacht in de democratische rechtsstaat[71] en het vergroten van de discretionaire ruimte voor uitvoeringsorganen en professionals,[72] om een aantal voorbeelden te noemen. Deze ideeën ontwikkelen zich in hoog tempo en bestonden voor een groot deel niet als zodanig toen de kaders opgesteld werden. Een herijking van kaders moet inspelen op deze veranderende ideeën en ze waar nodig ondersteunen. Daarbij moet er tegelijk aandacht voor zijn dat ook 'klassieke' waarden (zoals rechtmatigheid en legitimiteit) nog steeds betekenisvol zijn, en niet uit het oog moeten worden verloren.[73]

In het licht van de conclusies uit deze evaluatie, zien we verschillende mogelijkheden voor doorontwikkeling van het stelsel in samenhang met hoe de overheid zich in bredere zin wil ontwikkelen. Om dat te doen is het volgens niet voldoende om enkel bestaande kaders te 'optimaliseren' maar is een meer fundamentele blik op het stelsel nodig. Hieronder schetsen we hier een eerste beeld van. In de rapportage die we hebben opgesteld als **toekomstverkenning**, gaan we verder in op mogelijke ontwikkelrichtingen voor het stelsel van organisaties op afstand en de kaders daarbinnen.[74]

Herijking van kaders moet beginnen bij een herbezinning op het *waarom* van het op afstand plaatsen van overheidstaken

Een aandachtspunt bij het evalueren van kaderstelling is dat er een te grote focus ontstaat op het *hoe* van verzelfstandiging: welke organisatievormen zijn er, welke waarborgen zijn er nodig en hoe uniform moeten kaders zijn? Dat leidt de aandacht af van de fundamentele, voorliggende vragen van het *waarom* en *wat* van verzelfstandiging. Het nadenken over implicaties van deze evaluatie moet daarom wat ons betreft niet beginnen bij de kaders, maar bij een heldere visie op het op afstand plaatsen van taken. De basis van die visie zou moet liggen in een duiding van publieke belangen (waar is de overheid wel en niet voor verantwoordelijk?), met als afgeleide de vraag op welke manier de overheid dat belang het beste kan dienen, c.q. in hoeverre dat het beste kan plaatsvinden via een vorm van functioneren op afstand. Een vervolgvraag is wat dit betekent voor de democratische borging van de op afstand geplaatste taken, en hoe de (resterende) mogelijkheden voor sturing en verantwoording goed vorm kunnen krijgen. Die aspecten verdienen zorgvuldige overweging.[75]

---

[66] Zie de beantwoording van Kamervragen van het lid-Omtzigt door de Minister-President, kenmerk 2021Z15586
[67] Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 18-20
[68] Zie de kabinetsreactie inzake rapporten Werk aan Uitvoering, Kamerstukken II 2020/21, 29 362, nr. 290
[69] De Werkagenda Uitvoering roept hiertoe op. Zie het rapport *Werk aan uitvoering fase II – handelingsperspectieven* (2021).
[70] Zie onder andere de brief van de secretarissen-generaal (SGO) aan de informateur dhr. Tjeenk Willink, d.d. 12 april 2021
[71] Zie de motie Klaver-Ploumen (Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44)
[72] Zie bijvoorbeeld de motie-Van den Brenk (Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 37)
[73] Dit is een voorbeeld van *sedimentatie* van waarden in overheidssturing: waarden volgen elkaar niet op in de tijd, maar komen 'over elkaar heen' te liggen en zijn tegelijkertijd aan de orde. Bron: M. van der Steen et al. (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.* Den Haag: NSOB.
[74] Andersson Elffers Felix (2021). *Heldere kaders voor soepel samenspel: Toekomstverkenning. Onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand*.
[75] Hiertoe riep ook de Algemene Rekenkamer recent nog op in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Algemene Rekenkamer (2021). *Organisatie van de uitvoering: 'een goed begin is het halve werk'*, 26 oktober.

We constateren dat er op dit moment geen sprake is van een gedeeld, politiek gelegitimeerd antwoord op die vragen. Nederland heeft een periode van decennia achter zich waarin veel publieke taken op afstand zijn geplaatst en veel werd verwacht van bedrijfsmatige en economische prikkels. Het kabinetsbeleid hieromtrent is in de afgelopen jaren juist weer opgeschoven richting een meer publiek georiënteerde benadering, waarin publieke taken weer meer onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden georganiseerd en verzelfstandiging dus de uitzondering vormt. Hoewel dit uitgangspunt op zich helder is, is het beleid (vaak met pragmatische redenen) niet consequent doorgevoerd bij bestaande organisaties.

Dat geeft het beleid een zekere dubbelhartigheid en onhelderheid, die het sterkst zichtbaar wordt in de situaties waarin de minister wordt aangesproken op diens 'stelselverantwoordelijkheid'. Wat ons betreft is deze situatie onwenselijk; we sluiten ons aan bij het recente advies van de Raad van State, die wijst op het belang van het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad roept op tot het in stand houden en versterken van dit principe, dat zich in "het hart van de parlementaire democratie" bevindt en dé manier is om "zichtbare aanspreekbaarheid van de overheid" te bewerkstelligen.[76]

In het samenspel van kabinet en Kamer zien we dat de nog bestaande inperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid niet of nauwelijks worden geaccepteerd, met uitzondering van de gevallen waarin die zijn gebaseerd op de noodzaak tot onafhankelijke oordeelsvorming – al is ook daar afstand tussen minister en organisatie geen vanzelfsprekendheid. Diverse rapporten[77] kraken ondertussen harde noten over de gevolgen van het huidige politiek-bestuurlijke samenspel voor burgers. Wat ons betreft onderstrepen deze de noodzaak van een meer gedeeld beeld van de manier waarop politiek en bestuur om willen gaan met taken die op afstand worden uitgevoerd.

Helderheid en eenduidigheid dragen bij aan de legitimiteit van het overheidsoptreden

De versnippering en de inconsistentie in het landschap van rijksorganisaties op afstand leveren risico's op voor democratische en rechtstatelijke principes. Duidelijk moet zijn waarop de minister aanspreekbaar is, wat de verhouding is tussen politiek, beleid, uitvoering en toezicht, en hoe verantwoording plaatsvindt. Deze helderheid ontbreekt nu, met name over wat de ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt. Die onduidelijkheid is schadelijk voor het samenspel tussen minister, organisaties op afstand en parlement. Als bij het ene agentschap de minister maar zeer beperkte bevoegdheden heeft voor taakuitvoering, omdat daar (bijvoorbeeld) sprake is van een onafhankelijke toezichttaak, en het andere agentschap volledig hiërarchisch ondergeschikt is, levert dat verwarring op. Hetzelfde kan gezegd worden over het verschil tussen permanente adviescolleges die wettelijke waarborgen hebben voor hun onafhankelijkheid en tijdelijke adviescolleges voor wie dat niet geldt, of over toezichttaken die niet bij rijksinspecties zijn ondergebracht.

Daarnaast is meer helderheid over de positionering van organisaties op afstand nodig, omdat ook daarvan invloed uitgaat op de legitimiteit van overheidsoptreden en het maatschappelijk vertrouwen in overheidsinstituties. Een illustratie hiervan is de recente oproep van de Inspectieraad, die stelt: "Door de rollen van de inspecties duidelijk te benoemen en juridisch te verankeren kunnen we tegenspel bieden tegen de perceptie bij het publiek dat inspecties zich in hun oordeelsvorming zouden

[76] Raad van State (2020). Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 7-8
[77] Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), *Ongekend Onrecht*; Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2021). *Opinion – On the legal protection of citizens,*

laten beïnvloeden door wat politiek of beleidsmatig gezien 'het beste uitkomt'."[78] Met andere woorden: duidelijkheid is gewenst over de onafhankelijkheid van inspecties, en die duidelijkheid is gebaat bij (zo veel mogelijk) *eenduidigheid* in hun positionering. Behalve voor inspecties geldt die noodzaak van duidelijke, en staatsrechtelijk goed onderbouwde, positionering uiteraard ook voor andere (typen) organisaties op afstand. In 3.1 stelden we daarover al dat het juridische instrument van zelfbinding via Aanwijzingen die helderheid onvoldoende oplevert en heroverwogen moet worden.

Doorontwikkeling naar een toekomstbestendig stelsel vraagt om afwegingen aan de voorkant

Streven naar een toekomstbestendig stelsel van organisaties op afstand vraagt volgens ons, zoals uit het bovenstaande blijkt, om een samenhangende, fundamentele blik. Er is behoefte aan een fundamentele doordenking van uitgangspunten onder het stelsel, op een manier die aansluit bij het gesprek over de manier waarop de overheid zich in brede zin wil ontwikkelen. De herijking van kaders zou daarvan een logisch sluitstuk moeten vormen, en niet het begin van het denken.

Daarbij is het wel nodig om aan de voorkant goede afwegingen te maken over hoe het proces wordt ingericht. We verwachten dat herijking bij kan dragen aan versterking van helderheid, overzicht en staatsrechtelijke zuiverheid, en het versterken van randvoorwaarden voor goede taakuitvoering voor organisaties op afstand (zie ook hieronder). Dat zijn baten die niet altijd direct zichtbaar zijn, en zich waarschijnlijk pas op wat langere termijn zullen manifesteren. Het feit dat de beschreven knelpunten in kaderstelling op dit moment niet altijd leiden tot grote, direct waarneembare problemen in de praktijk van individuele organisaties, maakt dat er binnen de rijksoverheid en organisaties op afstand met scepsis (en soms zelfs weerstand) wordt gekeken naar een mogelijke herijking van het stelsel. Daarbij is ook de zorg uitgesproken dat verdere doorontwikkeling als een grote hervorming wordt aangepakt, met onnodige focus op uniformering en bureaucratisering 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. Ook is aandacht nodig voor de rol van de 'systeemdepartementen' van Financiën, BZK en AZ. Om meer samenhang op rijksniveau te bewerkstelligen, is interdepartementaal samenspel en vertrouwen nodig, waarin er een goede balans is tussen rijksbrede kaders enerzijds en particuliere belangen en/of voorkeuren van vakdepartementen anderzijds. In het onderzoek concluderen we dat die balans er nog te weinig is, wat afbreuk doet aan de vormgeving van het stelsel als geheel. Ook kan worden overwogen om de systeemdepartementen een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het *geheel* van organisaties op afstand toe te kennen, in plaats van de huidige verdeling van verantwoordelijkheid voor specifieke organisatietypen over de systeemdepartementen.

Bij een herijking van kaders kunnen taakgerichte kaders breder worden toegepast

De taakgerichte kaders die in deze evaluatie zijn onderzocht, leveren een belangrijke bijdrage aan het structureren van de relaties tussen ministeries en organisaties op afstand, en het waarborgen van onafhankelijkheid daarbinnen. Tegelijkertijd zijn zij beperkt in hun reikwijdte: ze gelden voor een specifiek afgebakende groep van rijksinspecties, adviescolleges en planbureaus, terwijl er veel meer organen binnen de rijksoverheid verantwoordelijk zijn voor het uitoefenen van toezicht, het geven van onafhankelijk advies aan ministeries en het onafhankelijk aanleveren van kennis voor beleid.

[78] Inspectieraad, Brief aan de informateur, 8 april 2021

Voorbeelden van dit soort instellingen die nu niet onder taakgerichte kaders vallen zijn het WODC, het RIVM en het KNMI, adviescolleges of -commissies die niet volledig voldoen aan de definitie van 'advies over toekomstig beleid', en toezichthouders die geen rijksinspectie zijn (zoals zbo's maar ook andere (dienst)onderdelen die onafhankelijke toezichttaken uitvoeren). Het is wat ons betreft dus wenselijk om voor een grotere groep organisaties kaders te formuleren die zijn gebaseerd op een analyse van de taak die in het geding is en een gedeelde set van spelregels neerleggen voor dit taaktype. Zo dragen ze bij aan eenduidigheid en daarmee duidelijkheid over de positionering van deze organen en bieden ze waarborgen om dit type taken goed uit te voeren. Daarbij kan er ook voor worden gekozen om kaders op specifieke taken of onderdelen van organisaties van toepassing te verklaren, als die organisaties verschillende typen taken uitvoeren (zoals regelmatig voorkomt).

Ook kunnen kaders sterker bijdragen aan evenwicht in de relatie tussen beleid en uitvoering

Een tweede categorie organisaties is niet op grond van de noodzaak tot onafhankelijke oordeelsvorming op afstand geplaatst, maar om beleid uit te voeren c.q. dienstverlening aan burgers, bedrijven of (andere) overheden tot stand te brengen. Een deel van deze groep organisaties ervaart forse problematiek in zijn taakuitvoering, zoals in verschillende rapporten is beschreven, met het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties als meest pregnante voorbeeld. [79]

De problemen waarmee deze organisaties te maken hebben zijn divers van karakter en lopen uiteen van een gebrek aan kennis over en interesse in 'de uitvoering' bij de politiek, het incidentgedreven karakter van het politieke debat over uitvoeringsorganisaties en een "dominantie" van beleid over uitvoering. [80] Deze problemen zijn niet volledig terug te voeren tot kaderstelling, en omgekeerd kunnen kaders alleen de geschetste problemen niet oplossen.

We kunnen minimaal wél concluderen dat de kaders die voor deze organisaties gelden onvoldoende in staat zijn gebleken om randvoorwaarden te scheppen die bijdragen aan een meer gebalanceerde relatie tussen politiek, beleid en 'uitvoering'. We hebben in het onderzoek regelmatig de wens ervaren om de uitvoering meer te 'beschermen' tegen grillen van de politiek, sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties meer op voet van gelijkwaardigheid in te vullen en signalen over de (on)uitvoerbaarheid van beleid beter door te laten klinken richting beleidsvorming. Kaderstelling kan helpen om deze voornemens ook daadwerkelijk te laten beklijven.

Een belangrijke sleutel voor verbetering ligt in het samenspel tussen bestuur en parlement

In het samenspel tussen Kamer, kabinet en organisaties op afstand is er te vaak sprake van een dynamiek waarin de Kamer ófwel te weinig aandacht heeft voor uitvoeringstaken (als alles goed gaat), ófwel opereert op een manier die de uitvoering verder onder druk zet.[81] Mediadynamiek speelt hierin ook een belangrijke rol. Daarbij helpt het niet dat de Kamer een hoog verloop kent, waardoor ook de kennis bij Kamerleden over de spelregels tekort schiet. Ook speelt dat Kamerleden relatief weinig ondersteuning krijgen en de kennispositie van de Kamer zou kunnen worden versterkt.

Kaders kunnen op verschillende manieren bijdragen aan verbetering in dit samenspel.[82] Een eerste, onderliggende manier waarop dat volgens ons kan is dat dat meer helderheid in het geheel van rijksorganisaties op afstand bij kan dragen aan verbetering. De inconsistentie en versnippering in het

[79] Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*
[80] Deze punten komen stuk voor stuk terug in het rapport van de TCU
[81] Ook wel de incidentregelreflex genoemd - zie ook ABDTOPConsult (2020). 'Werk aan Uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse', en Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). 'Klem tussen balie en beleid'.
[82] In deelonderzoek F2 beschrijven we hiervoor meerdere mogelijke oplossingen

stelsel dragen op dit moment bij aan een situatie waarin sprake is van een gebrek aan eenduidige en duidelijke normen voor wanneer een minister ter verantwoording moet worden geroepen. Daarnaast is het ook denkbaar dat de Kamer zelf – bijvoorbeeld in het Reglement van Orde – kaders stelt aan hoe zij ten opzichte van de minister en organisaties op afstand haar taken wil uitvoeren (bijvoorbeeld in afspraken over de inzet en verloop van technische briefings of de inzet van en omgang met uitvoeringstoetsen bij door de Kamer geamendeerde wetsvoorstellen).

We zien meerwaarde in het aanbrengen van meer samenhang in het geheel van kaders

We zien duidelijke meerwaarde in het vergroten van de samenhang in het geheel van kaderstelling, zodat er een bouwwerk ontstaat waarin meer gedeelde uitgangspunten en een overkoepelende logica zichtbaar zijn, in tegenstelling tot de versnipperde vormgeving waarvan op dit moment sprake is. Onze inschatting daarbij is dat dit mogelijk is door toe te werken naar een samenhangend geheel van kaders aan de hand van drie elementen:

- Een basiskader voor alle organisaties op afstand met een aantal uitgangspunten, zoals motieven voor op afstand plaatsen, een heldere ordening van vormen waarin taken op afstand geplaatst kunnen worden (in- of extern verzelfstandigd, publiek/privaat, et cetera) en basale bepalingen rond verantwoording, financiën en bedrijfsvoering.
- Facultatieve bepalingen die op verschillende (soorten) organisaties van toepassing kunnen worden verklaard, bijvoorbeeld op het vlak van positionering, rechtspersoonlijkheid, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, bedrijfsvoering en financiële huishouding. Die keuzes moeten zijn gebaseerd op een analyse van het publieke belang in kwestie en wat ervoor nodig is om dat op een goede manier (institutioneel) te borgen.
- Taakgerichte bepalingen met spelregels die waarborgen bieden voor goed functionerende taakuitvoering. Daarbij kan in ieder geval worden gedacht aan bepalingen voor de taaktypen toezicht, publieke dienstverlening, advies en kennis/onderzoek.

Er zijn geen wetmatigheden over wat er wel en niet in kaders thuishoort

Het is een politiek-bestuurlijke afweging of en in hoeverre kaders de plek moeten zijn om dingen generiek te regelen. Daarbij is het wat ons betreft belangrijk om onderscheid te maken tussen wat kaders moeten borgen en beschermen enerzijds, versus wat kaders zouden kunnen stimuleren en/of faciliteren anderzijds.

Wat ons betreft zou het streven vanuit rechtstatelijk oogpunt moeten zijn om kaders te stellen die de fundamenten van verantwoordelijkheid en verantwoording regelen en dus helderheid bieden over zaken als de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende taak van de Kamer. Daarnaast is het wenselijk om gelijke zaken zoveel mogelijk duidelijk en uniform te regelen, en het stelsel van organisaties op afstand meer dan nu het geval is vorm te geven op basis van een overkoepelende benadering en gedeelde uitgangspunten.

Voortbouwend op deze basis kunnen kaders gericht een *stimulerende* rol spelen voor elementen die nu onvoldoende tot uitdrukking komen in de praktijk van organisaties op afstand. Afgewogen moet worden welke dat zijn en of kaders het juiste instrument hiervoor zijn, maar gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het versterken van maatschappelijke verantwoording en het vergroten van aandacht voor het burgerperspectief.

De verwachtingen van kaders moeten daarbij niet te hooggespannen zijn: deze gaan niet op zichzelf leiden tot grote veranderingen in het stelsel. Ten eerste omdat de directe invloed van kaders in de praktijk altijd beperkingen zal kennen. Ten tweede omdat de werking van kaders uiteindelijk

afhankelijk is van de manier waarop actoren er in de praktijk mee omgaan en lang niet alle problemen die zich voordoen in de praktijk van organisaties op afstand zich binnen de invloedssfeer van kaders bevinden. Het formuleren van kaders zou daarom moeten plaatsvinden in een bredere context waarin ook aandacht wordt besteed aan wat er op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau nodig is om tot daadwerkelijke verbetering te komen.

Bijlagen

A. Definitie thema's
B. Aanpak synthese
C. Programma expert- en politieke sessies
D. Gespreksleidraad interviews
E. Samenstelling begeleidingscommissie

/ A Bijlage – definitie thema's

Thema	Wat verstaan we eronder? [83]
Zelfstandigheid	Dit thema speelt in de relatie tussen organisatie op afstand en minister/departement. Hierbij gaat het om de zelfstandigheid van de organisatie op afstand in relatie tot de minister. We gebruiken 'zelfstandigheid' als overkoepelende titel en maken daarbinnen onderscheid in onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering van organisaties op afstand.
Politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid	Dit betreft de wijze waarop verantwoording af wordt gelegd over (het functioneren van) organisaties op afstand aan de Staten-Generaal. Daarbij is het staatkundig principe van de ministeriële verantwoordelijkheid het centrale element: het uitgangspunt dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen voor alles waarvoor hij bevoegdheden heeft. Er zijn verschillende manieren waarop verantwoording aan de Staten-Generaal vorm kan krijgen.
Governance	Bij dit thema gaat het om de governancerelatie tussen de organisatie op afstand en minister/departement. Het gaat ook om de governance-inrichting binnen een organisatie op afstand, zoals vormen van intern toezicht. Het begrip 'governance' vatten we hier breed op. Hieronder verstaan we de wijze van aansturing; het afstemmen van werkzaamheden; de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen organisatie op afstand en ministerie en vormen van toezicht en controle.
Maatschappelijke verantwoording en inspraak	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand interacteren met hun maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om verantwoording en 'zenden'; ook andere vormen van het voeren van een gesprek met de omgeving van een organisatie op afstand zijn relevant, zoals inspraak, betrokkenheid van stakeholders en omgevingsmanagement.
Publieke waarde	Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand een maatschappelijke bijdrage leveren. Daarin speelt dat zij te maken hebben met een breed scala aan eisen en belangen die continu veranderen en op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Organisaties moeten deze verschillende waarden voortdurend tegen elkaar afwegen in hun taakuitvoering. Ze moeten zoeken naar een balans tussen conflicterende eisen: ze moeten tegelijkertijd burgers gelijk behandelen en rechtmatig optreden, maar ook oog hebben voor de menselijke maat en ruimte bieden voor maatwerk, ze moeten betrouwbaar zijn maar ook responsief en adaptief zijn, daarnaast zowel voldoende snel als zorgvuldig zijn, en steeds meer samenwerken in ketens en netwerken.

[83] Voor een uitgebreidere definitie van en beschouwing op deze thema's, zie ook de essays *Spelregels voor samenspel* die verschenen zijn in het kader van deze brede evaluatie via https://brede-evaluatie.pleio.nl/.

/ B Bijlage – aanpak synthese

Synthese van de deelonderzoeken

Voortbouwend op de conclusies uit deelonderzoeken A t/m E formuleren we in dit syntheserapport overkoepelende conclusies over het stelsel als geheel. In dit rapport staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Hoe functioneert het stelsel van rijksorganisaties op afstand rondom de centrale thema's en welke rol spelen kaders hierin?
2. Is het geheel aan kaders logisch en consistent?
3. In welke mate functioneren de kaders doeltreffend en doelmatig?

In deelonderzoeken B t/m E is een breed beeld opgehaald over het functioneren van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand in de praktijk. De verschillende deelonderzoeken hebben conclusies opgeleverd over de werking van deze kaders. Daarnaast zijn in deelonderzoek A ontwikkelingen geschetst die spelen in de context van rijksorganisaties op afstand. Dit heeft geresulteerd in essays die de huidige uitdagingen van deze organisaties schetsen en mogelijke ontwikkelrichtingen en afwegingen daarbij verkennen aan de hand van de centrale thema's van de evaluatie.

Om tot een synthese te komen, zijn de verschillende deelonderzoeken samengenomen en in een doorsnijdende analyse met elkaar in verband gebracht, mede aan de hand van de vijf thema's voor de brede evaluatie. Zo hebben we de conclusies van de individuele deelonderzoeken vertaald naar conclusies op het niveau van het *stelsel* van kaderstelling als geheel. De opbrengsten hiervan vormden een belangrijk uitgangspunt voor de conclusies over het stelsel dit in dit rapport worden geformuleerd. Deze opbrengsten zijn vervolgens aangescherpt en verrijkt aan de hand van een aantal aanvullende onderzoeksactiviteiten (zie hieronder).

Aanvullende onderzoeksactiviteiten

Daarnaast vonden in het kader van de synthese enkele aanvullende interviews en sessies plaats. Deze hadden als doel om de voorlopige conclusies van de synthese te toetsen in het veld en daarnaast om ontwikkelrichtingen voor het stelsel verder te verkennen.

- We hielden twee verdiepende **sessies met experts uit wetenschap en praktijk**. Hier voerden we het gesprek met experts uit het brede veld rondom rijksorganisaties op afstand. In de sessies zijn bevindingen en voorlopige conclusies en aanbevelingen rondom het stelsel getoetst en aanvullingen opgehaald.
- We hielden twee **sessies met Kamerleden**, één met oud-Kamerleden en één met zittend Kamerleden (zowel Eerste als Tweede Kamer). We bespraken de werking van het stelsel vanuit het perspectief van de Kamerleden, met een focus op de thema's ministeriële verantwoordelijkheid,

verantwoording, de rol van de Kamer en het identificeren van mogelijkheden voor verbetering.[84]
- We voerden aanvullende **interviews** met experts in het veld. Ook hier toetsten we onze voorlopige conclusies en zijn we ingegaan op mogelijkheden voor verbeteringen in het stelsel.[85]

Ten slotte betrokken we bij het opstellen van de synthese ook een aantal aanvullende documenten.

Daarmee is dit rapport tot stand gekomen aan de hand van twee soorten bevindingen: onze analyse van de opbrengsten van de eerdere deelonderzoeken én de reflecties van experts op de voorlopige conclusies die dit opleverde. Daarnaast hebben we de sessies en interviews gebruikt voor het identificeren, doordenken en toetsen van ontwikkelrichtingen voor knelpunten in het stelsel van rijksorganisaties op afstand en de welke rol kaders hierin spelen. In de tekst hebben we ernaar gestreefd om zo duidelijk mogelijk te verwijzen naar de bronnen voor onze conclusies. Door het overkoepelende karakter van de conclusies zijn die echter in veel gevallen niet tot een specifieke bron te herleiden, maar juist een optelsom van inzichten uit diverse deelonderzoeken en de toetsing van onze bevindingen bij experts in de sessies en interviews. Waar relevant wordt wel verwezen naar de deelonderzoeken.

Deelnemers sessies en interviews

De deelnemers aan de interviews en verschillende sessies in het kader van de synthese van de brede evaluatie zijn hieronder weergegeven:

Interviews
- Roel Bekker, voormalig secretaris-generaal VWS
- Bruno Bruins, staatsraad Raad van State, o.a. voormalig bestuurder UWV 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

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

[84] Zie voor het programma van de sessie bijlage D
[85] Zie voor een weergave van de gespreksleidraad bijlage E

- 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)

/ C Programma sessies

Hieronder zijn de programma's van de expertsessies en de politieke sessies weergegeven. De sessies zijn in twee hoofdonderwerpen opgedeeld: het bespreken van conclusies en het bespreken van verbetermogelijkheden. Het belangrijkste onderscheid tussen de sessies is dat de expertsessies in thematiek breder zijn opgezet, terwijl de politieke sessies een primaire focus hadden op het thema ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording. Ter voorbereiding is het programma voor de sessie zoals hieronder weergegeven vooraf gedeeld met de deelnemers.

Expertsessies

Start	Introductie
Deel 1: Gesprek over de conclusies	AEF presenteert kort overkoepelende conclusies op basis van de bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken. Daarbij gaat het over het functioneren van het stelsel van verzelfstandiging als geheel en de rol die kaderstelling daarin speelt. Denk aan thema's als het functioneren van ministeriële verantwoordelijkheid voor verschillende typen organisaties, het borgen van onafhankelijkheid van inspecties of kennisinstituten of de mate waarin deze organisaties in staat worden gesteld om publieke waarde te realiseren. We gaan in gesprek over vragen als: • In hoeverre zijn deze conclusies herkenbaar? • Waar ligt volgens u het grootste knelpunt en waarom? • Ontbreken er volgens u elementen in het huidige verhaal?
Deel 2: Bespreken van verbetermogelijkheden	In het tweede deel bespreken we mogelijke richtingen voor verbetering van het stelsel en afwegingen die daarbij spelen. Deze verbetermogelijkheden moeten bijdragen aan de uitdagingen rondom het functioneren van het stelsel, zoals besproken in het eerste deel van deze sessie. Daarbij gaan we in op vragen als: • Welke verbetermogelijkheden zien we? • In hoeverre liggen deze binnen of buiten de rol van de kaderstellers BZK en FIN? • Welke afwegingen spelen bij deze verbetermogelijkheden? Welke mogelijke neveneffecten bestaan er?

Politieke sessies

Start	Introductie
Deel 1: Gesprek over de werking van ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van de politiek betreft verzelfstandigde organisaties	AEF presenteert kort conclusies uit ons onderzoek over de manier waarop politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid over organisaties op afstand vorm krijgt. We bespreken ontwikkelingen daarin op deze thema's en knelpunten in het stelsel. We gaan in gesprek over vragen als: • Wat ziet u als het belangrijkste probleem? • Waar kan de Kamer goed haar rol spelen, en in welk soort situaties worstelt de Kamer met het uitoefenen van haar controlerende taak? • Welke rol zou de Kamer moeten spelen bij problemen in de uitvoering? Wat is daarbij de relatie tussen Kamer, minister en organisaties op afstand?
Deel 2: Bespreken van verbetermogelijkheden	In het tweede deel bespreken we mogelijke richtingen voor verbetering en afwegingen die daarbij spelen. Uitgangspunt is hoe de dynamiek tussen parlement, beleid en uitvoering kan bijdragen aan een goed functionerend stelsel van zelfstandige overheidsorganisaties. Daarbij gaan we in op vragen als: • Welke verbetermogelijkheden zijn er? Welke afwegingen spelen hierbij een rol? • Wat heeft de Kamer nodig om haar taak goed uit te kunnen voeren?

/ D Gespreksleidraad interviews

Hieronder hebben we de gespreksleidraad opgenomen zoals die is gebruikt ter ondersteuning van de interviews in het kader van dit afsluitende deelonderzoek. De gespreksleidraad is ter voorbereiding op het interview vooraf met respondenten gedeeld. Hij bevatte naast bespreekpunten een korte samenvatting van de conclusies van de deelonderzoeken naar de verschillende kaders.

U bent uitgenodigd in het kader van de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. In deze evaluatie onderzoeken we het geheel van het stelsel van zbo's, stichtingen, rijksinspecties, adviescolleges, agentschappen en planbureaus en de wettelijke kaders die voor deze organisaties gelden.

In dit interview willen we ten eerste met u reflecteren op de conclusies die naar voren komen over de kaders voor deze organisaties. Ten tweede voeren we met u het gesprek over mogelijke ontwikkelrichtingen voor knelpunten in het stelsel. We leggen enkele van deze ontwikkelrichtingen aan u voor, maar zijn bovendien benieuwd naar waar volgens u de grootste knelpunten liggen en hoe deze aangepakt kunnen worden.

Op de volgende pagina vindt u een beknopt overzicht van de conclusies van ons onderzoek. Hieronder volgen de thema's aan de hand waarvan wij onze overkoepelende conclusies over het stelsel hebben gevormd en aan de hand waarvan wij dit gesprek met u willen voeren.

Blik op de toekomst

- In hoeverre zijn onze conclusies voor u herkenbaar?
- Waar ligt volgens u het grootste knelpunt in het geheel van kaderstelling, en waarom?
  - *Zie ter inspiratie hieronder de centrale thema's in ons onderzoek*
- Wat zijn de belangrijkste mogelijkheden voor verbetering die u ziet voor het stelsel van rijksorganisaties op afstand?
- Welke bijdrage kan kaderstelling daar volgens u aan leveren?
- Welk proces is er volgens u nodig om echt verder te komen in het stelsel van verzelfstandiging?
- Wat zijn de belangrijkste afwegingen en randvoorwaarden die u hierbij ziet?

Functioneren van het stelsel van rijksorganisaties op afstand

- **Zelfstandigheid**: waarborgen in kaderstelling voor onafhankelijkheid in taakuitvoering en autonomie in bedrijfsvoering
- **Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording**: verantwoordingsrelaties tussen minister, Staten-Generaal en organisatie op afstand
- **Governance**: relatie organisatie-departement en governance-inrichting
- **Maatschappelijke verantwoording en inspraak**: verantwoording organisatie aan omgeving/maatschappij
- **Publieke waarde**: de bijdrage van kaders aan het realiseren van publieke waarde aan burgers

/ E Samenstelling begeleidingscommissie

Voor de brede evaluatie is een begeleidingscommissie samengesteld. De begeleidingscommissie heeft adviezen gericht aan zowel de opdrachtgever (de ministeries van BZK en Financiën) als de opdrachtnemer (AEF). Doel van de commissie was de borging van de inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek vanuit een methodologische invalshoek.

De begeleidingscommissie bestond 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

Datum
2 november 2021

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Contact
Maxime Dekkers, Andersson Elffers Felix
m.dekkers@aef.nl

Referentie
GB290 / Eindrapportage