

Spelregels voor samenspel

Essays voor een actuele visie op kaders
voor rijksorganisaties op afstand

Datum

19 februari 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Financiën

Auteurs

Maxime Dekkers m.dekkers@aef.nl

Yourai Mol y.mol@aef.nl

David Schelfhout d.schelfhout@aef.nl

Aris van Veldhuisen a.vanveldhuisen@aef.nl

Referentie

GB285

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16

Postbus 85198

3508 AD Utrecht

+31 302363030

www.aef.nl

Inhoud

Vooraf: essays voor een visie op kaders	4
Inleiding	4
Centrale thema's essays	5
1 Het realiseren van publieke waarde	8
1.1 Aanleiding: nieuwe perspectieven op overheidsfunctioneren	8
1.2 Publieke waarde, waar hebben we het over?	9
1.3 Wat zijn uitdagingen die het realiseren van publieke waarde belemmeren?	11
1.4 Welke oplossingsrichtingen zijn er en welke afwegingen spelen daarbij?	13
2 Zelfstandigheid en governance	18
2.1 Aanleiding: zelfstandigheid onder het vergrootglas	18
2.2 Zelfstandigheid en governance: waar hebben we het over?	19
2.3 Wat zijn de grote opgaven rond zelfstandigheid en governance?	20
2.4 Welke oplossingsrichtingen zijn er en welke afwegingen vragen die?	24
3 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke en publieke verantwoording	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Wat zijn de grote opgaven?	31
3.3 Welke oplossingsrichtingen zijn er mogelijk en welke afwegingen horen daarbij?	35
Bijlage: Experts	41

Vooraf: essays voor een visie op kaders

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, het SCP, de Inspectie van het Onderwijs, Rijkswaterstaat en het RIVM. Ook is er een breed palet aan organisatietypen die in verschillende mate op afstand staan: zelfstandig bestuursorganen (zbo’s), agentschappen, rijksinspecties, adviescolleges, planbureaus of overheidsstichtingen.

Er bestaan verschillende vraagstukken en knelpunten rondom verzelfstandigde organisaties. Deze gaan zowel over de inrichting en positie van deze organisaties, als over de interactie binnen het stelsel als geheel. In hoeverre kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit type organisaties waargemaakt worden? Is er door de behoefte aan maatwerk voor elke context, sprake van ‘wildgroei’ in het stelsel? Wat zijn de effecten van toenemende druk vanuit politiek en media? En hebben we nog wel voldoende oog voor het individu en de menselijke maat? Het gesprek hierover is de afgelopen jaren steeds meer op gang gebracht, onder andere door diverse verschenen rapporten¹. Daarmee zijn de opvattingen over de rol van deze organisaties en de overheid in brede zin continu in ontwikkeling.

Om deze rijksorganisaties op afstand goed te laten functioneren, zijn verschillende kaders in het leven geroepen. Denk bijvoorbeeld aan de Kaderwet zbo’s, de Regeling agentschappen of de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Deze kaders borgen de positie van deze organisaties én begrenzen waar nodig door vorm te geven aan onder andere governance, onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid. De huidige uitdagingen en nieuwe ideeën over de rol van de overheid vinden ook hun weerklank in het nadenken over kaderstelling. Zijn de huidige kaders nog passend voor rijksorganisaties op afstand in het realiseren van hun maatschappelijke bijdrage?

Doel en totstandkoming van de essays

Voor u ligt een bundeling van een drietal essays om dit vraagstuk te verkennen. Deze essays verschijnen in het kader van de brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand². Deze evaluatie wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën.

Het doel van de essays is om een eerste beeld te schetsen van de grote uitdagingen waar op afstand geplaatste organisaties mee te maken hebben. Ook schetsen we eerste mogelijke oplossingsrichtingen, de afwegingen die daarbij spelen en verkennen we de rol van kaders hierin. De essays vormen daarbij mede input voor een actuele visie op kaderstelling op te stellen door het ministerie van BZK.

¹ Denk aan het ongevraagde advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid (2020) of het rapport *Lage drempels, hoge dijken* van de commissie-Remkes (2018).

² Voor meer informatie zie <https://brede-evaluatie.pleio.nl/>

Om hiertoe te komen organiseerden we een viertal sessies met gezaghebbende experts³ uit wetenschap en praktijk rondom verschillende centrale thema's. Aanvullend voerden we een aantal expertgesprekken en zijn inzichten uit wetenschappelijke literatuur meegenomen. De essays bieden daarmee een reflectie op inzichten vanuit zowel praktijk als wetenschap.

Bij het beschrijven van oplossingsrichtingen en afwegingen focussen we op de functie van de kaders die centraal staan in de brede evaluatie. Daarbij geldt uiteraard dat de rol en functie van kaders niet los kunnen worden gezien van de bredere context waarin die kaders een rol spelen. Aanvullend daarop hebben we daarom ook aandacht voor afwegingen die spelen met betrekking tot de kaderstellende rol van BZK in bredere zin en de rol van andere belangrijke actoren.

Centrale thema's essays

In elk essay stellen we één of twee thema's centraal waarvan we verschillende vraagstukken verkennen. Elk essay hanteert een gelijksoortige opzet, namelijk:

- Een schets van het thema in relatie tot rijksorganisaties op afstand;
- De grootste opgaven en uitdagingen rondom het thema;
- Mogelijke oplossingsrichtingen, de afwegingen daarbij en welke rol kaderstelling daarin kan spelen.

Onderstaand geven we een korte toelichting per thema.

Het realiseren van publieke waarde

We kennen in Nederland verschillende motieven voor het op afstand plaatsen van organisaties. Daarbij gaat het van origine voornamelijk om redenen die het rechtmatig en doelmatig functioneren van publieke organisaties moeten bevorderen. Er ontstaat echter steeds meer kritiek op de risico's die een te eenzijdige focus op rechtmatigheid en doelmatigheid met zich meebrengt. Denk bijvoorbeeld aan keerzijdes van prestatiemeting of het uit beeld raken van de menselijke maat. Om meer balans aan te brengen in het debat hierover, vindt het begrip 'publieke waarde' steeds meer weerklank. Dit begrip biedt een nieuw perspectief om te kijken naar de bedoeling van rijksorganisaties op afstand en de functie van verzelfstandiging. Het geeft handvatten om tegenwicht te bieden aan dominante bestuurlijke paradigma's, door deze te verrijken en nuanceren met aandacht voor het burgerperspectief, responsiviteit en de menselijke maat. Het essay verkent welke meerwaarde het publieke waarde-perspectief kan hebben voor het op afstand functioneren van organisaties en hoe kaderstelling kan bijdragen aan het verzilveren van die meerwaarde.

Zelfstandigheid en governance

Zelfstandigheid is een belangrijk kenmerk van rijksorganisaties op afstand. Die zelfstandigheid heeft betrekking op onafhankelijkheid in taakuitvoering en/of autonomie in bedrijfsvoering. De mate waarin rijksorganisaties op afstand zelfstandig zijn, verschilt. Zelfstandigheid wordt (deels) door kaders geregeld en krijgt beslag in de governance tussen departement en zelfstandige organisaties. Wat zelfstandigheid precies betekent, is niet altijd helder, evenals het antwoord op de vraag hoeveel zelfstandigheid eigenlijk gewenst is. Zelfstandigheid is in elk geval niet vanzelfsprekend. De onafhankelijkheid van sommige typen overheidsorganisaties op afstand staat onder druk. Ook is autonomie in bedrijfsvoering in de praktijk niet altijd herkenbaar. Kaders zouden kunnen bijdragen aan het versterken van de balans in sturingsverhoudingen, het verbeteren van de borging van onafhankelijkheid en de

³ De lijst van experts die een bijdrage hebben geleverd vindt u in de bijlage.

praktijkwerking van governance. Ook kunnen motieven voor verzelfstandiging heroverwogen worden.

Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke en publieke verantwoording

Ministeriële verantwoordelijkheid en verzelfstandiging staan op gespannen voet met elkaar: verzelfstandiging heeft tot gevolg dat ministers beperkte bevoegdheden hebben ten aanzien van, en daarmee beperkt politiek verantwoordelijk zijn voor, organisaties op afstand. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid verschilt bovendien tussen verschillende (typen) zelfstandige organisaties. Het toenemend aantal taken dat (deels) buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt, zorgt voor groeiende discussie over de toepassing en invulling van ministeriële verantwoordelijkheid. Een vraag is hoe dit helder geregeld kan worden en een beter samenspel tussen publieke organisaties, bewindslieden en parlement gefaciliteerd kan worden. Ook is de vraag welke rol kaders daarin kunnen spelen.

Individuele essays als delen van een geheel

De essays zijn in principe los van elkaar te lezen. Wel bezien de essays op sommige punten vergelijkbare vraagstukken vanuit een ander perspectief en zijn er duidelijke raakvlakken. Daarnaast is soms gekozen om een punt expliciet te behandelen in één van de essays, terwijl dit ook raakt aan de andere thema's. De essays komen daarom het best tot hun recht door ze in samenhang te lezen.

Het realiseren van publieke waarde

Essay 1 Spelregels voor samenspel

1 Het realiseren van publieke waarde

1.1 Aanleiding: nieuwe perspectieven op overheidsfunctioneren

Nederland kent verschillende motieven voor het op afstand plaatsen van publieke taken

Binnen het Nederlandse openbaar bestuur kennen we diverse motieven voor het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties. Allereerst om te zorgen dat de overheid rechtmatig functioneert. Bijvoorbeeld door onafhankelijkheid in oordeelsvorming en advisering van organen als rijksinspecties, planbureaus of adviescolleges te borgen. Op afstand plaatsen is daarmee een manier om legitimiteit, zorgvuldigheid en checks and balances in overheidshandelen te realiseren. Daarnaast is sinds de jaren tachtig het *New Public Management*-denken opgekomen. In die benadering is meer aandacht voor het stimuleren van doelmatig en doeltreffend werken van overheidsorganisaties. Verzelfstandiging zou – zo was het idee – bedrijfsmatig en contractueel werken en prestatie- en klantgerichtheid kunnen stimuleren. Ook zou verzelfstandiging moeten zorgen voor meer continuïteit en autonomie ten opzichte van de politiek en uiteindelijk kostenbesparingen moeten realiseren.

Deze beweging is te plaatsen in fundamentele, ideologische tendensen in het denken over het functioneren van de overheid. Zo ontstond steeds meer waardering voor ‘de markt’ als ordenend principe – zowel binnen Nederland als vanuit de EU als belangrijke internationale aanjager. Men hoopte dat marktwerking zou zorgen voor een ‘vitalisering’ van publieke dienstverlening. Er werden markttoezichthouders ingesteld die het functioneren van markten moesten bewaken en (vaak op basis van EU-regelgeving) op afstand van de overheid werden gezet, zodat de politiek niet kon interveniëren op de markt. Ook werd de overheid vanuit dit ideologische perspectief als te groot en log beschouwd en moest gestreefd worden naar een kleinere overheid.

Er ontstaat steeds meer kritiek op eenzijdigheid van deze perspectieven

Vanuit de praktijk wordt erkend dat deze perspectieven hun vruchten hebben afgeworpen. Zo zijn prestaties van overheidsorganisaties beter meetbaar geworden, is de doelmatigheid gegroeid en wordt er meer gefocust op klanttevredenheid. Ook blijft onafhankelijkheid in oordeelsvorming een belangrijke waarborg voor een rechtmatige overheid. Anderzijds is de laatste jaren ook steeds meer kritiek gekomen op de risico's die een te eenzijdige focus met zich mee brengt.⁴

Die kritiek luidt voornamelijk dat er te weinig oog is voor individuele gevallen, dat het burgerperspectief uit het zicht raakt en dat publieke organisaties te weinig responsief werken. Ook ligt het risico van de prestatieparadox op de loer: *targets* worden gehaald, maar de bedoeling van het beleid wordt gemist. Daarnaast gaat het gesprek nu vaak te snel of alleen over vorm en inrichting van organisaties. Er wordt te beperkt geredeneerd vanuit het publieke belang. Bedrijfsmatig werken heeft zo het risico om contextloos en eendimensionaal te worden, in plaats van dat de *samenhang* tussen bedoeling en vorm wordt gezocht. Ofwel: wat zijn de publieke belangen, welke dilemma's spelen daarbij en *vervolgens* wat betekent dat voor de rol van overheid en hoe deze vormgegeven moet worden? Tot slot wordt een kloof en ongelijkwaardigheid in de relatie tussen beleid en uitvoering ervaren en

⁴ Rapporten als *Ongekend Onrecht* (over de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst) en het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Uitvoering zijn hier enkele voorbeelden van.

wordt politieke inmenging door organisaties soms als onproductief gezien – zeker wanneer er incidenten zijn en het spannend wordt.

Het begrip ‘publieke waarde’ zou tegenwicht kunnen bieden aan deze perspectieven

Door deze kritiek zijn nieuwe perspectieven op overheidsfunctioneren opgekomen⁵. Een belangrijk concept hierbij is ‘publieke waarde’, een begrip dat voornamelijk op de kaart is gezet door Harvard-professor Mark Moore⁶. Vanuit het publieke waarde-denken staan de uitkomsten voor de maatschappij centraal. Stakeholders bepalen in samenspel welke waarde wordt nagestreefd en er wordt uitgegaan van een breder waardebegrip dan economische waarde alleen. In discussies over publieke organisaties komt dit denken voornamelijk tot uiting in begrippen als opgabegericht werken, responsiviteit en de menselijke maat. Dit perspectief zou daarmee dominante paradigma’s van rechtmatigheid en doelmatigheid kunnen aanvullen en nuanceren.

Veranderingen in het denken over publieke organisaties hebben impact op de kaders

Om de randvoorwaarden te creëren voor het functioneren van rijksorganisaties op afstand zijn organisatiekaders opgesteld. Deze maken zelfstandig functioneren mogelijk én begrenzen dat waar nodig. Bijvoorbeeld door aan te geven op welke manieren de minister en Staten-Generaal bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben in sturing of controle. Ook kunnen kaders publieke organisaties richting geven in de *waarden* waarmee zij invulling geven aan hun rol. Bijvoorbeeld door een focus te leggen op doelmatigheid in taakuitvoering, gelijkwaardigheid in governance-relaties of onafhankelijkheid op basis van deskundigheid.

De huidige kaders zijn, in lijn met de motieven van het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties, voornamelijk gestoeld op doel- en rechtmatigheidsuitgangspunten. Wanneer het denken over de rol van de overheid verandert, kan dat ook impact hebben op waar kaders aan moeten voldoen. Kaders zouden het realiseren van publieke waarde immers kunnen stimuleren en moeten dit op zijn minst niet belemmeren. Kaders kunnen daarmee mogelijk een rol spelen om de balans tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en publieke waarde in het functioneren van verzelfstandigde organisaties te borgen. Dit essay verkent op welke manieren deze kaders voor rijksorganisaties op afstand een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van publieke waarde.

1.2 Publieke waarde, waar hebben we het over?

Publieke waarde zien we als het realiseren van evenwicht tussen machten en perspectieven

In dit essay bekijken we publieke waarde-creatie vanuit een *procesmatig* perspectief. Dit is in lijn met de filosofie van Mark Moore. Door hem wordt het creëren van publieke waarde gezien als de uitkomst van drie (met elkaar samenhangende) processen: het definiëren van wat publieke waarde is, het realiseren van draagvlak vanuit stakeholders en het bewerkstelligen van passende organisatiekracht. Deze drie processen worden door Moore gepositioneerd in de ‘strategische driehoek’, waarmee hij het belang van evenwicht tussen de drie processen benadrukt.

Moore’s lijn volgend, stellen wij de zoektocht naar evenwicht en tegenwicht tussen machten, belangen en perspectieven centraal als definitie van publieke waarde. Daarbij gaat het

⁵ Zie ook het NSOB-paper *Kijk op Kaders*.

⁶ Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

bijvoorbeeld om evenwicht tussen machten als uitvoering, beleid en politiek, maar ook om evenwicht tussen uitgangspunten als doelmatigheid, rechtmatigheid en responsiviteit. We hanteren publieke waarde daarmee ook als dynamisch begrip: wat publieke waarde is, kan veranderen. Door te kiezen voor deze benadering biedt het concept handelingsperspectief om balans te brengen in de huidige dominante bestuurlijke paradigma's en tegenwicht te bieden aan een rechtmatigheds- of doelmatigheds perspectief, verkoking of het overwicht van beleid. Het publieke waarde-perspectief kan het debat verrijken door bijvoorbeeld meer focus te leggen op responsiviteit en de menselijke maat in overheidshandelen.

Het begrip 'publieke waarde' roept verschillende reacties op in het veld

Het risico van het begrip 'publieke waarde' is dat het een holle term wordt die enkel wordt gebruikt om te compenseren voor de tekortkomingen van andere perspectieven zoals rechtmatigheid en doelmatigheid. Er wordt dan geen duidelijke eigen invulling aan gegeven. In gesprek met experts bleek ook dat de term verschillende en zelfs tegengestelde reacties oproept. De een noemt het 'jeukwoord en modegril', 'vaag concept', of 'moeilijk hanteerbaar te maken', de ander 'een mooi perspectief om scherp te krijgen waar we het voor doen'.

Daarmee wordt publieke waarde soms een containerbegrip waar praktijk en wetenschap op verschillende manieren invulling aan geven. Enkele voorbeelden:

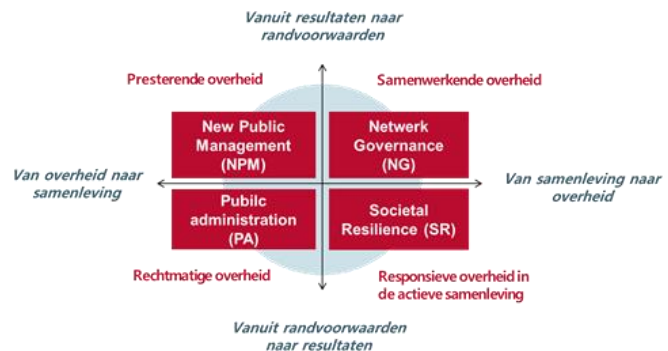
- Publieke waarde als een combinatie tussen wat stakeholders ('het publiek') waardevol vinden en wat daadwerkelijk waarde toevoegt aan de samenleving (in brede zin en op lange termijn);
- Publieke waarde als het 'waarom/waartoe' of 'de bedoeling' van publieke organisaties;
- Publieke waarde als publieke *belangen* die op verschillende wijzen en plekken belegd kunnen worden;
- Publieke waarde ten opzichte van economische waarde;
- Publieke waarde als nieuw paradigma op overheidssturing na *Traditional Public Administration* en *New Public Management*, met meer focus op de uitkomsten voor de samenleving, het daarbij betrekken van en verantwoorden aan stakeholders en overheidssturing via netwerken;
- Publieke waarde te realiseren in evenwicht met voldoende organisatiekracht en nodige legitimiteit vanuit stakeholders;
- Publieke waarden (in meervoud) die met elkaar kunnen botsen of elkaar aan kunnen vullen (zoals rechtmatigheid, doelmatigheid, democratie, responsiviteit, e.d.).

In deze verschillende definities is een duidelijke rode lijn te herkennen. Men heeft dus wel een enigszins vergelijkbaar 'gevoel' bij wat met publieke waarde bedoeld wordt. Een heldere definitie helpt daarbij wel om het begrip hanteerbaar te maken in het gesprek over verzelfstandiging en kaderstelling. In dit essay kiezen voor de beschreven definitie omdat we hiermee een duurzaam perspectief op publieke waarde hanteren. Dat doen we door niet te kiezen voor één perspectief op overheidsfunctioneren, maar juist het evenwicht hiertussen centraal te stellen. Bovendien biedt deze definitie waardevolle aangrijpingspunten om na te denken over op afstand plaatsen als instrument voor het realiseren van publieke waarde. Met deze keuze onderscheiden we publieke waarde ook van andere mogelijke definities. Zo gebruiken we publieke waarde dus niet als het (neutralere) 'leveren van een maatschappelijke bijdrage' ofwel 'alles wat een bijdrage levert aan de maatschappij' of 'de taak'. Ook onderscheiden we publieke waarde van publieke belangen of opgaven en van een meervoudige definitie van publieke waarden.

Er zijn verschillende uitgangspunten mogelijk in het realiseren van publieke waarde

Publieke waarde zien als het zoeken naar evenwicht, betekent ook dat een focus op publieke waarde niet het 'overboord gooien' van het doelmatigheids- en rechtmatigheidsperspectief betekent, maar om het verrijken hiervan met andere perspectieven.

Het NSOB-kwadrantenmodel⁷ (zoals hiernaast weergegeven), geeft handvatten om na te denken over de balans tussen deze perspectieven. Het model geeft een overzicht van verschillende te hanteren uitgangspunten in het realiseren van publieke waarde.



Het gaat niet om een keuze voor één van deze uitgangspunten, maar om het bepalen van waar het *accent* komt te liggen in het zoeken van evenwicht. Daarbij moeten óók de principes van de andere uitgangspunten in acht worden genomen. Waar dit accent gelegd wordt, kan verschillen per taak. Denk bijvoorbeeld aan veel van de taken die het agentschap Rijkswaterstaat uitvoert. Een accent op het prestatieperspectief kan waardevol zijn om zo goed en efficiënt mogelijk bruggen te bouwen. Maar ook samenwerkingen met en responsiviteit naar stakeholders (zoals aannemers of inwoners) zijn belangrijk. Daarnaast moet het rechtmatigheidsperspectief in het oog worden gehouden: over de bouw van de brug moet democratisch worden besloten, waarbij heldere en transparante criteria voor deze afweging zijn opgesteld en Rijkswaterstaat zich moet kunnen verantwoorden over waarom juist deze brug op deze plek moet worden gebouwd.

In het gesprek over op functioneren op afstand, is niet alleen belangrijk *waar* het accent komt te liggen, maar ook hoe het proces is ingericht om hiertoe te komen. Wie bepaalt waar het accent komt en hoe krijgt deze afweging vorm? Het is interessant om verder te verkennen in hoeverre zelfstandigheid ruimte kan bieden voor de organisatie om zelf deze afwegingen te maken. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de balans tussen de mogelijke kansen en risico's die dit met zich meebrengt. Aan de ene kant deze zelfstandige afweging zorgen dat organisaties vanuit hun positie zelf invulling kunnen geven aan wat echt nodig is vanuit het uitvoerings- en burgerperspectief. Aan de andere kant brengt ruimte ook risico's mee wanneer organisaties teveel macht en ruimte nemen of één bepaald uitgangspunt laten prevaleren. Kaders kunnen waardevol zijn in het vinden van de balans hiertussen en het organiseren van macht en tegenmacht hierbij.

1.3 Wat zijn uitdagingen die het realiseren van publieke waarde belemmeren?

Overheidsorganisaties kampen met verschillende uitdagingen op het gebied van publieke waarde en het realiseren hiervan. Deze uitdagingen komen in essentie neer op een disbalans tussen verschillende perspectieven en machten. Onderstaand vatten we enkele belangrijke uitdagingen samen die tijdens de expertsessies naar voren kwamen.

⁷ NSOB. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.*

Er bestaat een kloof en een ongelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering

Beleid, uitvoering *of* politiek alleen kan geen publieke waarde realiseren – het gaat om het samenspel tussen deze krachten. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat er een disbalans bestaat in de relatie tussen beleid en uitvoering. Dit leidt bijvoorbeeld tot problemen in uitvoerbaarheid door organisaties die te weinig tegenwicht bieden (organisaties die te weinig 'nee' zeggen tegen opdrachten), een informatiekloof en een mismatch tussen aanbod en vraag vanuit de opgave.

De menselijke maat raakt uit beeld

Recente discussies (denk bijvoorbeeld aan de toeslagenaffaire) laten voorbeelden van overheidsoptreden zien waarbij het oog voor het individu en de menselijke maat steeds meer uit beeld zijn geraakt. Waar het gaat om het burgerperspectief, wordt in deze casussen voornamelijk gedacht vanuit de massa of een abstracte 'klantgroep'. Dit terwijl het zien van burgers als 'klanten', in de betekenis die de vrije markt aan die term geeft, ook beperkingen met zich mee brengt. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat mensen ook ongewenst of onbewust klant zijn (in de gevangenis, bij de belastingdienst of als omwonende). Met een klantgerichte focus bestaat daarnaast het risico dat de maatschappij als geheel uit beeld verdwijnt. Ook de politiek speelt hierin een rol vanuit het oogpunt van organisaties: bijvoorbeeld door het eisen van *zero tolerance* beleid, het sturen op manieren die vergaand interveniëren in de uitvoering of het stellen van eisen die de complexiteit voor de uitvoering sterk vergroten.

Prestatiesturing kan leiden tot perverse prikkels en uitkomsten

Hoewel vanuit het veld wordt aangegeven dat prestatiesturing en meting nuttig kunnen zijn, kan dit ook perverse prikkels én uitkomsten met zich meebrengen. Daarbij is de vraag of wat waardevol is voor de maatschappij zo daadwerkelijk wordt gerealiseerd (denk aan het risico van de prestatieparadox). Een risico is bijvoorbeeld dat met een focus op prestatiesturing het goede en relevante gesprek over publieke waarde onvoldoende op gang komt: het gaat snel over vorm en inrichting, met beperkte aandacht voor context en het publieke belang. Ook kan de nadruk in reflectie en leren voornamelijk komen te liggen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Denk bijvoorbeeld aan het gevoel van 'rituele' evaluaties van overheidsorganisaties die zich voornamelijk op deze aspecten richten. Het risico is dat hiermee te weinig aandacht is voor reflecties op de bredere uitkomsten voor de maatschappij en de bedoeling van de organisatie.

Traditionele, verticale lijnen zijn dominant ten opzichte van horizontale lijnen

Publieke waarde kent veel stakeholders. Werken vanuit publieke waarde vraagt daarmee dat het definiëren van wat waardevol is niet door de overheid alleen gebeurt, maar in samenspel met haar omgeving. Wanneer sturing echter meer gericht is op het eigen presteren van de organisatie en vooraf opgestelde KPI's, kan de ruimte voor netwerksturing, co-creatie en responsiviteit afnemen. Hoewel steeds meer aandacht is voor werken in netwerken, werd tijdens de sessies aangekaart dat traditionele, verticale lijnen nog voornamelijk dominant zijn. Ook zijn de huidige kaders nog meer verticaal gericht. Daardoor kunnen overheidsorganisaties minder (externe) prikkels ervaren om samen te werken met andere organisaties, departementen, bestuurslagen, burgers en stakeholders. Zo werd door één organisatie tijdens een sessie als voorbeeld genoemd dat er wel gewenst werd om meer verbinding te zoeken met gemeenten, maar dat dit minder prioriteit kreeg omdat hier niet op wordt 'afgerekend'.

In de praktijk gaat ook al veel goed, maar kaders kunnen dit nog verder stimuleren

Tijdens de expertsessies werd duidelijk aangegeven dat in de praktijk ook veel goed gaat. Aan de ene kant omdat doelmatigheid en rechtmatigheid ook waardevolle handvatten bieden voor het uitvoeren van publieke taken. Aan de andere kant ook omdat het publieke waarde-

perspectief steeds meer terrein wint. Denk bijvoorbeeld aan de SVB die onlangs de prijs voor 'Beste Overheidsorganisatie van het Jaar 2020' heeft gewonnen, juist te danken aan een focus op innovatie, het verbeteren van de burgerervaring en het werken 'vanuit de bedoeling'. Er lijkt dus soms al wel tegenwicht te worden geboden tegen té dominante bestuurlijke paradigma's. Om deze ontwikkeling verder te stimuleren, blijft het echter relevant te bezien of kaders organisaties handvatten kunnen geven om tegenwicht te bieden vanuit het publieke waarde-perspectief.

1.4 Welke oplossingsrichtingen zijn er en welke afwegingen spelen daarbij?

De uitdagingen en risico's die het doelmatigheids- en rechtmatigheidsparadigma meebrengen, spelen niet alleen bij rijksorganisaties op afstand en komen ook niet alleen maar voort uit de kaders. Het gaat ook om zaken die breder spelen binnen het openbaar bestuur en te maken hebben met bijvoorbeeld cultuur, relaties, gedrag en de rol van de politiek.

Dat betekent dat kaderstelling waarschijnlijk niet dé oplossing kan bieden voor al deze problemen. Wel is het mogelijk om na te denken over manieren waarop kaders wel stimulerend zouden kunnen zijn in het aangaan van deze opgaven en het realiseren van publieke waarde.

We verkennen hieronder oplossingsrichtingen langs grofweg twee lijnen. Aan de ene kant oplossingsrichtingen over hoe functioneren op afstand kan dienen als instrument in het realiseren van evenwicht tussen diverse perspectieven en machten, en zo het realiseren van publieke waarde. Aan de andere kant oplossingsrichtingen die op afstand geplaatste organisaties zelf beter in staat te stellen publieke waarde te realiseren. Daarnaast beschrijven we nog een aantal overkoepelende afwegingen rondom kaderstelling.

Verzelfstandiging kan dienen als instrument voor het realiseren van publieke waarde

Publieke organisaties worden zoals beschreven om verschillende redenen op afstand geplaatst. Bij het op afstand plaatsen vanwege rechtmatigheidsmotieven gaat het om het borgen van de juiste rechtstatelijke *checks and balances*. Vanuit doelmatigheidsmotieven gaat het om op afstand plaatsen om het autonoom, zakelijk en doeltreffend functioneren van deze organisaties mogelijk te maken. Het denken over deze motieven is in ontwikkeling: de afgelopen jaren lijkt op afstand plaatsen om doelmatigheidsmotieven steeds minder belangrijk of zelfs legitiem te zijn geworden en worden doelmatigheidswinsten dus steeds minder gezien als gegronde reden voor zelfstandigheid. Aan de andere kant lijkt het rechtmatigheidsmotief steeds belangrijker te worden voor het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties⁸.

Wanneer het publieke waarde-perspectief meer gewicht krijgt binnen deze motieven voor verzelfstandiging, kan worden nagedacht over of functioneren op afstand nog een andere meerwaarde kan hebben: namelijk om de 'systeemwereld' tegenwicht te bieden vanuit wat nodig is voor de maatschappij. Tegenwicht moeten hierin breder worden opgevat dan wat we verstaan onder *checks and balances* vanuit een rechtmatigheidsperspectief. Het gaat niet alleen om rechtstatelijke waarborgen, maar ook om het inbrengen van het burger-,

⁸ Denk aan de groei in het aantal onafhankelijke autoriteiten, het instellen van nieuwe inspecties of de eisen die vanuit de EU worden gesteld aan toezichthouders en onafhankelijkheid.

maatschappij- en uitvoeringsperspectief. Het is interessant om te verkennen hoe het op afstand functioneren van organisaties ingezet kan worden om vanuit dit perspectief een steviger tegenwicht te bieden aan beleid en politiek – juist op het moment dat het ingewikkeld wordt en ‘de bedoeling’ in de knel komt.

Het uitwerken van deze ideeën kan ook betekenen dat zelfstandigheid op een andere manier vorm moet krijgen en dat zaken als governance, ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording anders geregeld moeten worden. Vanuit een publieke waarde-perspectief kan het bijvoorbeeld logisch zijn om minder uit te gaan van verticale top-down lijnen in aansturing. Zo kunnen zelfstandige overheidsorganisaties zelf aan zet worden gesteld om samen met stakeholders een waardepropositie te laten formuleren. Ook zou verantwoording vervolgens juist richting deze stakeholders en maatschappij in de breedte vorm kunnen krijgen. Daarnaast zou een dergelijke benadering het waarmaken van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid kunnen bemoeilijken. Hierbij zouden mogelijkheden verkend kunnen worden waarbij de verantwoording niet of enkel deels via de minister verloopt en de organisatie zelf een sterkere verantwoordelijkheid krijgt. Zelfstandigheid kan dienen als instrument om dit soort zaken mogelijk te maken.

Overall kan het publieke waarde-denken dus aangrijpingspunten bieden om een andere balans tussen taakuitvoering enerzijds en beleid en politiek anderzijds te verkennen. Hiermee kan invulling worden gegeven aan het realiseren van ‘afstand in nabijheid’, waarmee evenwicht, het respecteren van elkaars positie én goed samenspel leiden tot een zo waardevol mogelijke bijdrage voor de maatschappij. Kaderstelling kan hier op verschillende manieren aan bijdragen. Denk aan kaders die governancearrangementen borgen die meer uitgaan van horizontale lijnen en gelijkwaardigheid, mogelijkheden tot inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid regelen, of zelfs formele inspraak- of verantwoordingsrelaties met stakeholders bevatten.

Verzelfstandigde organisaties in staat stellen om publieke waarde te leveren

Naast oplossingsrichtingen waarbij het functioneren op afstand zelf dient als *instrument* om publieke waarde te realiseren, kan aan de andere kant ook gedacht worden aan oplossingsrichtingen die rijksorganisaties op afstand zelf beter *in staat stellen en/of stimuleren* om publieke waarde te realiseren.

Belangrijkste leidraad hierbij is het vergroten van de aandacht voor daadwerkelijke uitkomsten van beleid en uitvoering voor de maatschappij. Daarbij kan aan verschillende oplossingsrichtingen gedacht worden. Denk aan het laten van meer ruimte en openheid in het te realiseren resultaat zodat de focus op wat waardevol is kan blijven verschuiven, in plaats van (te) platte prestatie-indicatoren of een focus op een abstracte klantgroep. Ook kan gedacht worden aan het instellen van interne toezichtcommissies of visitaties gericht op de maatschappelijke bijdrage (zoals bij planbureaus al in zekere zin het geval is) of een interne burgerraad of raad met stakeholders om de organisatie een spiegel voor te houden.

Verder kunnen reflectie en leren een grotere rol krijgen, op een manier die fundamenteeler is dan een evaluatie op enkel doelmatigheid. Daarbij horen vragen als: welke bijdrage leveren we aan de maatschappij als geheel? Doen we nog de juiste dingen? Raken we daadwerkelijk de bedoeling van de organisatie, en welke aspecten werken daarbij eventueel belemmerend? Is het publieke belang nog op de juiste wijze geborgd en georganiseerd? Heeft de organisatie nog bestaansrecht en/of is een andere organisatievorm passend? En leiden deze reflecties tot het goede en relevante gesprek tussen organisaties en departementen?

Kaders kunnen dit soort waarborgen verankeren in verschillende vormen en mate. Daarbij blijft het belang van evenwicht een aandachtspunt: naarmate organisaties meer bewegingsruimte krijgen, neemt ook het risico op meer 'eigenrichting' toe, en daarmee ook het belang van de juiste vormen van governance en verantwoording.

Bij de verschillende oplossingsrichtingen spelen nog overkoepelende afwegingen

Aan deze oplossingsrichtingen liggen ook diverse overkoepelende afwegingen ten grondslag.

Allereerst zijn er een aantal afwegingen die te maken hebben met het feit dat **wat publieke waarde is per taak verschilt**. Vanuit de experts kwam duidelijk naar voren dat publieke waarde verschilt per context, organisatie en nog specifieker per taak. Op dit moment zijn kaders echter voornamelijk gericht op organisatietypen (de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn hier een uitzondering op). Om publieke waarde centraal te stellen, kan een afweging zijn of (alleen) kaders gericht op organisatietypen wel het meest waardevol zijn. Dit geldt voornamelijk voor zbo's, omdat dit een groep met een zeer divers takenpakket is. Mogelijkheden om te verkennen zouden kunnen zijn: één overkoepelend kader voor rijksorganisaties op afstand (zoals de commissie-Remkes ook voorstelt met één Wet op overheidsorganisaties), een differentiatie van bepalingen naar taaktypen binnen kaders of eventueel het opstellen van aanvullende aanwijzingen voor taaktypen binnen een organisatietype (denk bijvoorbeeld aan Aanwijzingen voor de Uitvoering).

Daarnaast gaat het om afwegingen rakend aan de **functie van kaderstelling**. Daarbij zijn afwegingen te maken op verschillende aspecten:

- *Het doel dat kaders dienen.* Kaders zijn er om te regelen wat niet vanzelf gebeurt én wat zo belangrijk is dat het geborgd moet worden. Daarbij gaat het om zaken als checks and balances en aansturing vanuit de minister. Maar denk bijvoorbeeld ook aan de Kaderwet adviescolleges (art. 12, lid 3) die het streven naar evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden borgt. De afweging is: voor welke punten is borging in kaders meer of minder nodig?
- *Het karakter van kaders.* In hoeverre moeten kaders enkel de norm stellen of ook stimuleren? Op het moment doen kaders beide in verschillende mate. Denk aan bepalingen die het uitbrengen van een jaarverslag als norm stellen, evaluaties van zbo's en agentschappen die gericht moeten zijn op doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook aan de Kaderwet adviescolleges (art. 23) die stelt dat adviescolleges gezamenlijk advies kunnen uitbrengen. Dit laatste is een voorbeeld van een bepaling die duidelijk als stimulans is opgenomen. Als deze bepaling niet was opgenomen, had dat niet direct betekend dat gezamenlijke advisering *niet* zou kunnen.
- *Belang van uniformiteit.* Kaders zijn nu vaak gericht op het bevorderen van uniformiteit en uitlegbaarheid. In hoeverre is het noodzakelijk of gewenst dat het stelsel van organisaties en hun omgeving consistent is? En waar moet dit aan bijdragen?
- *Detailniveau van de kaders.* De kaders kunnen op verschillende detailniveaus worden opgesteld. Welke mate van detail is daarin gewenst? De meerwaarde van kaders staat lang niet altijd gelijk méér kaders. Daarbij is vanuit het veld juist ook een oproep om niet alles in kaders te willen vatten en ruimte te laten voor invulling in de praktijk. Juist die ruimte kan mogelijkheden bieden voor organisaties om zelf evenwicht te vinden en publieke waarde te realiseren.

Tot slot: de mate waarin en manier waarop kaderstelling kan helpen, is afhankelijk van vele andere externe factoren. In het maken van keuzes over deze afwegingen, is het daarom belangrijk om deze in ogenschouw te nemen. Ook zal kaderstelling *alleen* nooit een oplossing zijn voor alle uitdagingen die beschreven zijn in dit essay. Het gaat ook om de bredere

context. Daarbij is het als laatst interessant om de (invulling van de) **kaderstellende rol** in brede zin vanuit het licht van publieke waarde te bezien. Zo kan voor BZK en eventueel Financiën als stelselverantwoordelijke een stevige rol zijn weggelegd als 'hoeder van publieke waarde'. Dat betekent niet dat zij bepalen wat publieke waarde is, maar juist faciliteren dat het evenwicht op een passende manier vorm krijgt, dat het burgerperspectief uitdrukkelijk een plaats krijgt en dat het goede en relevante gesprek op verschillende niveaus gevoerd wordt.

Zelfstandigheid en governance

Essay 2 Spelregels voor samenspel

2 Zelfstandigheid en governance

2.1 Aanleiding: zelfstandigheid onder het vergrootglas

Rijksorganisaties op afstand zijn verzelfstandigde organisaties die functioneren binnen een regime van publieke aansturing en verantwoording: ze zijn niet volledig privaat, maar wel zelfstandig. Hoe zelfstandig ze zijn, en op welke manier ze die zelfstandigheid invullen, varieert. Zo is er een groot verschil in de zelfstandigheid van agentschappen (*interne* verzelfstandiging), zbo's (*externe* verzelfstandiging), rijksinspecties en planbureaus (onderdelen van het departement die onafhankelijk moeten werken) en adviescolleges (onafhankelijk en buiten het departement geplaatst, maar wel opererend onder ministeriële verantwoordelijkheid).

Er zijn verschillende redenen voor verzelfstandiging van overheidsorganisaties

Wat zelfstandigheid voor concrete (typen) organisaties behelst, wordt bepaald door het *motief* voor het op afstand plaatsen van taken. De belangrijkste motieven zijn:

- Onafhankelijkheid t.o.v. politieke / beleidsbelangen (bijvoorbeeld: sommige zbo's, rijksinspecties⁹, adviescolleges)
- De scheiding tussen beleid en uitvoering, en de ruimte om op grote schaal taken uit te kunnen voeren (sommige zbo's, sommige agentschappen)
- De mogelijkheid om bedrijfsmatig te werken en doelmatigheid te bevorderen (agentschappen)

Wat zelfstandigheid in de praktijk betekent, verschilt dus per organisatietype en soms ook per individuele organisatie. De Raad van State spreekt in dit verband van 'het woud der onafhankelijken': de variëteit in dit geheel is in de loop der jaren sterk gegroeid.¹⁰ De zelfstandigheid van rijksorganisaties op afstand is niet vanzelfsprekend en niet onomstreden. We noemen hier drie belangrijke elementen van druk op zelfstandige organisaties.

De vraag wat zelfstandigheid is en zou moeten zijn staat steeds pregnanter op de agenda

Een vraag die steeds nadrukkelijker gesteld wordt is of de zelfstandigheid van alle verzelfstandigde organisaties nog altijd passend en gewenst is, en waar die zelfstandigheid uit zou moeten bestaan. Zo wierp de Raad van State recent de vraag op of voldoende helder is in welke gevallen en op welke gronden onafhankelijke organisaties (moeten) worden opgericht waarvan de onafhankelijke oordeelsvorming wettelijk verankerd is. De Raad wijst erop dat hiervoor "noch in de Kaderwet zbo's, noch elders in wetgeving of beleid" heldere criteria bestaan.¹¹

⁹ Waarvan sommige de agentschapsstatus hebben – vaak voortkomend uit een historisch gegroeide situatie en/of het feit dat ze behalve toezicht- ook andere taken hebben.

¹⁰ Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78

¹¹ Idem, p. 64

Er doen zich problemen in publieke dienstverlening voor bij verzelfstandigde organisaties

De kwaliteit van publieke dienstverlening staat onder druk¹². Voor een groot deel is juist de uitvoering van de publieke taken waarin zich problemen voordoen bij *verzelfstandigde* organisaties gelegd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de PGB-crisis, mislukte ICT-projecten bij uitvoeringsorganisaties en de problematiek bij het CBR. In het publieke debat wordt verzelfstandiging meer dan eens aangewezen als een factor die heeft bijgedragen aan de problemen die zich voordoen in publieke dienstverlening. Opiniëartikelen in kranten illustreren dit, met citaten als “Uitvoeringsorganisaties zijn te lang gezien als bedrijf”¹³ en de stelling dat in de Nederlandse politieke cultuur “het jaren ‘90-idee verankerd is dat een goede publieke uitvoeringsdienst een private dienst is, of ten minste eentje die heel ver weg is geplaatst. Vervolgens kan er flink op worden bezuinigd.”¹⁴ Maatschappelijk leeft dus de vraag: wat betekent verzelfstandiging voor de kwaliteit van overheidshandelen, en is verzelfstandiging eigenlijk wel een goed idee?

De onafhankelijkheid van zelfstandige organisaties staat onder druk

Maatschappelijke ontwikkelingen als de afnemende vanzelfsprekendheid van het gezag van instituties zorgen ervoor dat de onafhankelijkheid van zelfstandige organisaties niet meer automatisch wordt geaccepteerd. Die onafhankelijkheid wordt regelmatig uitgedaagd en op de proef gesteld. Een aantal recente krantenkoppen laat dat zien: ‘PBL – Na energieblunder zijn de rekenmeesters ineens politiek doelwit’ (De Volkskrant), ‘Enkele duizenden boeren bij protest tegen RIVM in De Bilt’ (NOS), ‘Dat de Nederlandse rijksinspecties onafhankelijk zijn is pure onzin’ (NRC Handelsblad), ‘Het CPB is geen neutrale arbiter maar een neoliberale thuisfluiters’ (Follow the Money) en ‘Gezondheidsraad niet onafhankelijk’ (De Volkskrant).¹⁵

Samenvattend ligt de vraag op tafel: welke vormen zijn passend voor de invulling van zelfstandigheid van rijksorganisaties op afstand, en hoe kan die zelfstandigheid vervolgens in de praktijk geborgd worden? Op beide punten kan kaderstelling een rol spelen. Die bijdrage van kaderstelling onderzoeken we in dit essay.

2.2 Zelfstandigheid en governance: waar hebben we het over?

Eerst zoomen we kort in op het thema **zelfstandigheid**. Er bestaan verschillende motieven voor verzelfstandiging, die tot verschillende invullingen van zelfstandigheid hebben geleid. Daarbij geldt dat zelfstandigheid in bijna alle gevallen vorm krijgt binnen de context van ministeriële verantwoordelijkheid. In sommige gevallen van zelfstandigheid geldt volledige ministeriële verantwoordelijkheid; in andere gevallen is die ingeperkt (zie verder het essay

¹² Mede om die reden is de Tweede Kamer een onderzoek gestart naar ‘problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij’. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.

¹³ Quant, M. en Stamsnijder P. (2020, 26 okt.), Stel bij uitvoering niet alleen wenselijkheid voorop maar ook de impact op de burger. Geraadpleegd via: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/stel-bij-uitvoering-niet-alleen-wenselijkheid-voorop-maar-ook-de-impact-op-de-burger~bc9fd213/>

¹⁴ Salsing, S. (2020, 13 nov.) Er is een Haagse werkelijkheid, en er is een echte werkelijkheid. Geraadpleegd via: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/er-is-een-haagse-werkelijkheid-en-er-is-een-echte-werkelijkheid~b49e6599/>

¹⁵ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/na-energieblunder-zijn-de-rekenmeesters-ineens-politiek-doelwit~b212e24c/> (2019); <https://nos.nl/artikel/2341481-enkele-duizenden-boeren-bij-protest-tegen-rivm-in-de-bilt.html> (2020); <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/14/inspecties-in-naam-onafhankelijk-a3990561> (2020); <https://www.ftm.nl/artikelen/het-cpb-is-geen-neutrale-arbiter-maar-een-neoliberale-thuisfluiters> (2015); <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gezondheidsraad-niet-onafhankelijk~b9ac32ec/> (2015)

over dit thema). Wat zelfstandigheid voor concrete (typen) organisaties behelst, wordt bepaald door het *motief* voor het op afstand plaatsen van taken.

Zelfstandigheid omvat onafhankelijkheid in uitvoering en autonomie in bedrijfsvoering

Zelfstandigheid van rijksorganisaties op afstand bestaat uit twee componenten:

- Als eerste gaat het om de **onafhankelijkheid in de uitvoering van de kerntaak** van de organisatie. Adviescolleges en planbureaus moeten in hun advisering onafhankelijk van politieke overwegingen en belangen te werk kunnen gaan. Dan gaat het in de eerste plaats om onafhankelijkheid ten opzichte van politieke aansturing vanuit het departement.¹⁶ Dit motief is duidelijk herkenbaar voor de verschillende organisatietypen. De toelichting op de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties spreekt over ‘de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties’. Voor zbo’s geldt dat sommige van hen zijn ingesteld op grond van het motief van ‘onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid’.
- De tweede component van zelfstandigheid noemen we hier **autonomie in de eigen bedrijfsvoering**. Voor alle rijksorganisaties op afstand geldt, in meer of mindere mate, dat zij de ruimte moeten hebben om hun organisatie en werkprocessen vorm te geven op een manier die recht doet aan hun zelfstandige karakter. Ze zijn bijvoorbeeld zelf primair verantwoordelijk voor hun financiële huishouding, personeelsbeleid en organisatie-inrichting. Bij agentschappen vormt deze autonomie in bedrijfsvoering de kern van hun zelfstandigheid. Bij andere verzelfstandigde organisaties is autonomie in bedrijfsvoering (deels) randvoorwaardelijk aan onafhankelijkheid in taakuitvoering: om onafhankelijk te opereren kan het bijvoorbeeld nodig zijn om eigenstandig financiële beslissingen te nemen. Autonomie is overigens geen absoluut begrip: verzelfstandigde organisaties verantwoorden zich over hun financiële huishouding en bedrijfsvoering, en de minister is in zijn rol als toezichthouder betrokken bij het reilen en zeilen van de taakorganisatie.

De zelfstandigheid van organisaties krijgt concreet vorm in governance

In de governance van zelfstandige organisaties krijgen beide vormen van zelfstandigheid hun beslag. Governance regelt de positionering van de taakorganisatie ten opzichte van het ministerie, en de verhouding tussen beide. In de praktijk gaat het dus om de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen zelfstandige organisatie en ministerie, en thema’s als aansturing verantwoording en toezicht. De governance tussen minister en taakorganisatie moet in lijn zijn met het motief voor verzelfstandiging: bij een zbo dat is ingesteld met het oog op de borging van onafhankelijke oordeelsvorming past een andere rol en betrokkenheid van de minister dan bij een agentschap dat in opdracht van de minister uitvoering geeft aan beleid. De daadwerkelijke zelfstandigheid van overheidsorganisaties op afstand krijgt in de praktijk hoe dan ook pas vorm in de invulling van de governance relatie. Daarin moet sprake zijn van een duidelijke rol- en taakverdeling en rolzuiver optreden.

2.3 Wat zijn de grote opgaven rond zelfstandigheid en governance?

In de inleiding van dit essay zagen we al dat zelfstandigheid van rijksorganisaties op afstand onder druk staat. In de expertsessies die in het kader van deze evaluatie zijn georganiseerd,

¹⁶ Onafhankelijkheid t.o.v. andere actoren (zoals van partijen waarop toezichthouders toezien) is uiteraard ook van belang, maar is maar heel beperkt onderwerp van kaders. De Aanwijzingen voor de planbureaus regelen dat planbureaus (beperkt) opdrachten kunnen aannemen van derden, en de Kaderwet adviescolleges regelt hoe adviescolleges adviesaanvragen van de Staten-Generaal kunnen ontvangen.

is geïnventariseerd wat de belangrijkste opgaven zijn die spelen rond dit thema. Een algemene bevinding daaruit is dat zelfstandigheid pas in de praktijk vorm krijgt en dat de houding en het feitelijk handelen van actoren daarin meer bepalend zijn dan kaders, regels en structuren.¹⁷ De 'gevoelde' zelfstandigheid van organisaties op afstand varieert dan ook sterk tussen organisaties, en kan binnen organisaties ook veranderen in de tijd. Los van die variëteit zijn toch een aantal grote opgaven rond zelfstandigheid aan te wijzen, die we hieronder beknopt beschrijven.

De onafhankelijkheid van bepaalde typen rijksorganisaties op afstand staat onder druk

Als eerste zien we dat het rijk worstelt met het vormgeven van onafhankelijke oordeelsvorming bij organisaties op afstand. Er zijn zorgen over beïnvloeding van organisaties als het WODC en rijksinspecties. In het politieke debat wordt steeds vaker de onafhankelijkheid van planbureaus als het CPB en het PBL in twijfel getrokken (zie de eerder aangehaalde krantenkoppen). Daarnaast is ook *maatschappelijke* druk op de taakuitvoering van zelfstandige organisaties herkenbaar. Specifieke groepen burgers en groeperingen zien instituties die voorheen met een vanzelfsprekend gezag bekleed waren als verlengstuk van de politiek. Zij verwijten onafhankelijk gepositioneerde organisaties van een politieke agenda. De tractorprotesten bij het RIVM (een agentschap van het ministerie van VWS) zijn hiervan een krachtige illustratie.

Er spelen ook vragen rondom autonomie in bedrijfsvoering van zelfstandige organisaties

Niet alleen onafhankelijkheid is geen vanzelfsprekendheid: ook de autonomie in bedrijfsvoering die onderdeel uitmaakt van zelfstandigheid is een thema dat aandacht verdient. Zo is niet altijd duidelijk hoe ver de autonomie in bedrijfsvoering van zelfstandige organisaties zou moeten reiken, waar dat op gebaseerd is, en wat dat betekent voor de zeggenschap van de minister. Ook zijn onafhankelijkheid in oordeelsvorming en autonomie in bedrijfsvoering niet altijd met elkaar in lijn. De rijksinspecties met de agentschapsstatus zijn daar een voorbeeld van: zij zijn financieel niet voldoende autonoom om hun onafhankelijke oordeelsvorming waar te kunnen maken. Ten slotte doet zich een kloof tussen theorie en praktijk voor: de gewenste autonomie is in sommige gevallen maar beperkt doorgevoerd in aansturing en verantwoording. De minister kan door de Kamer ook over punten die binnen de autonomie van de zelfstandige organisatie vallen ter verantwoording worden geroepen. Incidenten leiden tot versterkte sturing en afnemende ruimte. Dat leidt ertoe dat zelfstandige organisaties in de praktijk niet altijd de ruimte in hun bedrijfsvoering ervaren die wordt verondersteld.

Zelfstandigheid als een zoektocht naar balans tussen loslaten en betrokkenheid

Deze uitdagingen kunnen worden opgevat als een pleidooi voor méér zelfstandigheid. Zo simpel is het niet: meer zelfstandigheid is niet altijd gewenst. In een stelsel dat is gebouwd rond het concept van ministeriële verantwoordelijkheid moet de minister zijn (zij het in sommige gevallen ingeperkte) verantwoordelijkheid voor verzelfstandigde organisaties immers wel kunnen waarmaken met instrumentarium. Voor een deel is het werk van zelfstandige organisaties ook steeds politieker van aard, en vraagt daarom ook wel om een grotere rol voor de minister. Ook hebben zelfstandige organisaties een goede samenwerking met het departement nodig om hun taken goed uit te kunnen voeren.

¹⁷ Van Thiel, S. (2020), *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*.

Dat maakt de centrale opgave rond zelfstandigheid er een van het zoeken naar balans. Balans tussen zelfstandigheid enerzijds en ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek (ook Tweede Kamer) anderzijds. Behalve het borgen van zelfstandigheid zijn twee elementen van groot belang om te werken aan die balans:

- Structurele *betrokkenheid* van het departement bij het functioneren de verzelfstandigde organisatie is nodig. Departement en taakorganisatie moeten voortdurend onderling 'het goede gesprek' voeren - en niet alleen bij politiek gevoelige incidenten.
- Zelfstandigheid moet worden gebalanceerd met *verantwoording*. Rijksorganisaties op afstand moeten zich (publiek) verantwoorden over de manier waarop zij zijn omgegaan met de aan hen toegekende vrijheidsgraden.

Opgaven rondom governance hebben betrekking op verschillende dimensies

Daarmee raken we aan het thema governance, dat zoals eerder gezegd sterk bepalend is voor de manier waarop zelfstandigheid al dan niet in de praktijk wordt gebracht. Op het terrein van governance spelen verschillende vraagstukken die zijn gerelateerd aan de zelfstandigheid van organisaties op afstand. Die hebben te maken met verschillende dimensies van zelfstandigheid. Met het oog op het thema governance zijn de belangrijkste daarvan:¹⁸

- *Positionering*: hoe vertaalt de gewenste mate van zelfstandigheid zich in de ophanging van zelfstandige organisaties in departementen? Is het bijvoorbeeld wenselijk dat de bestuurder lid is van de departementale bestuursraad? En hoe zit het met huisvesting van de organisatie?
- *Financiering*: wat is het effect op zelfstandigheid van verschillende financieringsvormen? Doet de financiering van de zelfstandige organisatie recht aan de gewenste mate van zelfstandigheid? Is de organisatie volledig afhankelijk van financiering vanuit het departement, of kan hij (deels) externe financieringsbronnen aanboren? En hoe is de bestedingsvrijheid van budgetten voor de organisatie?
- *Sturing en verantwoording*: is de invulling van de sturingsrelatie en P&C-cyclus tussen departement en taakorganisatie voldoende in lijn met de mate van zelfstandigheid? Verhoest et al. (2004) wijzen er bijvoorbeeld op dat een organisatie nog zo onafhankelijk kan zijn in zijn formele bevoegdheden; als er bepaalde prestatieprikkels zijn ingebouwd in de P&C-cyclus en verantwoording, dan heeft dat effect op de *de facto* onafhankelijkheid van de organisatie. Wordt een organisatie bijvoorbeeld gefinancierd op basis van het aantal verstrekte vergunningen, dan kan dat invloed hebben op de inhoudelijke oordelen van de organisatie. Ook is het hier van belang om oog te blijven houden op de proportionaliteit van de gevraagde verantwoording: de omvang en intensiteit van verantwoordingseisen kan in de praktijk de (gevoelde) autonomie van verzelfstandigde organisaties inperken¹⁹.

Het driehoeksmodel levert uitdagingen op in de governance van zelfstandige organisaties

Andere uitdagingen in de governance hebben te maken met het *driehoeksmodel* dat gemeengoed is geworden in de governance van zelfstandige organisaties. Eén van de belangrijkste doelen van dit model is om te zorgen voor meer balans in de verhouding tussen ministerie

¹⁸ Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 101-118.; Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139-167.

¹⁹ Dit wordt in de literatuur ook wel de verzelfstandigingsparadox genoemd. Zie Smullen, A., Van Thiel, S. & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid en Maatschappij*, 28(4), 190-201.

en organisatie op afstand.²⁰ De praktijkervaring die in de afgelopen jaren is opgedaan met dit model laat zien dat het gepaard gaat met een aantal beperkingen en aandachtspunten:

- Met name de rol van de eigenaar is een complexe, en soms nog niet volledig uitgekristalliseerd. De manier waarop deze rol wordt ingevuld verschilt sterk van geval tot geval, net als de *verwachtingen* die bestaan m.b.t. de invulling van die rol bij partijen. Is de eigenaar met name een mediator in de driehoek, of heeft hij een meer eigenstandige rol met zelfstandige aandachtsgebieden? En hoe gaat de eigenaar om met het vaak gehanteerde uitgangspunt dat de eigenaar geen budget heeft? Biedt dat uitgangspunt voldoende ruimte om tegenwicht te bieden aan de opdrachtgever die kan sturen met geld?
- Enerzijds zijn de rollen van opdrachtgever en eigenaar op ambtelijk niveau gescheiden en worden ze ingevuld door andere functionarissen. Anderzijds komen de twee rollen uiteindelijk samen in één verantwoordelijk bewindspersoon. Dat is een spanningsvol gegeven. Als de politieke druk oploopt, kan dat ervoor zorgen dat de verhoudingen toch uit balans raken (c.q. dat het politieke belang prevaleert).
- Wat in het driehoeksmodel geldt als 'opdrachtgever' kan in de praktijk sterk verschillen. In sommige gevallen gaat het om een of meerdere departementale onderdelen die heel duidelijk producten/diensten 'uitbesteden' aan een opdrachtnemer, en die diensten zelf afnemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het uitbesteden van Rijks-ICT-diensten aan daarvoor ingestelde agentschappen. Aan de andere kant van het spectrum vinden we zelfstandige organisaties die diensten verlenen aan burgers of maatschappelijke partijen. Ook zij hebben een ambtelijke opdrachtgever. Dit is een heel andere vorm van opdrachtgeverschap, die ook heel andere vraagstukken met zich meebrengt. Het is de vraag of het driehoeksmodel even goed werkt voor beide soorten opdrachtgeverschap, en de verschillen daarbinnen.
- Hoewel het model vormgegeven is als driehoek, is in de praktijk vaak toch de lijn opdrachtgever-opdrachtnemer dominant. De eigenaar kan zich niet in alle gevallen even goed manifesteren in de sturingsrelatie. Bovendien is er meer dan eens een hiërarchie te zien tussen opdrachtgever en eigenaar enerzijds en opdrachtnemer anderzijds. Hoewel er wordt gestreefd naar gelijkwaardigheid in de verhoudingen, is dat niet altijd de realiteit. Voor een deel zit dit alleen al in de gehanteerde terminologie, die een bepaalde onderschikking lijkt te impliceren.

Veel governance-instrumenten zijn impliciet gebaseerd op de principaal-agenttheorie

Tot slot spelen er vragen met betrekking tot de sturingsfilosofie die de huidige inrichting van veel van de voor verzelfstandigde organisaties gehanteerde governance-instrumenten ondersteunt. Veel van die instrumenten zijn (impliciet) gebaseerd op de principaal-agenttheorie. Die theorie gaat uit van een inherente belangentegenstelling tussen principaal ('opdrachtgever') en agent ('opdrachtnemer'), waarbij de agent behalve de doelen van de opdrachtgever ook nadrukkelijk zijn eigen doelen nastreeft. Om die belangentegenstelling te overbruggen, moet de principaal het gedrag van de agent zien te controleren en sturen. Daarvoor worden instrumenten ingezet als (prestatie)contracten, resultaatgerichte financiering en monitoring. In de afgelopen jaren komt de vraag steeds nadrukkelijker op of een sturingsmodel dat op meer wederzijds vertrouwen en gelijkwaardigheid gestoeld is, een wenselijker alternatief zou zijn. Dit wordt vaak ook wel aangeduid als het *stewardshipmodel*²¹. Deze benadering is niet zozeer tegengesteld aan de principaal-agenttheorie, maar eerder een

²⁰ Dat gebeurde door aan de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer ook de rol van *eigenaar* aan de kant van het departement in te stellen. De eigenaar is gericht op de continuïteit van de organisatie op afstand, en moet vanuit dat perspectief tegenwicht bieden aan de rol van opdrachtgever. Dat moet bijdragen aan balans in de sturing.

²¹ Zie bv. Schillemans, T. (2013). Moving beyond the clash of interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562.

verbijzondering die uitgaat van het idee dat de opdrachtnemer intrinsiek gemotiveerd is om de opdracht zo goed mogelijk uit te voeren. In die situatie is het minder nodig om via allerlei prikkels de opdrachtnemer extrinsiek te motiveren. Dit zou een andere verhouding in de governance mogelijk moeten maken, evenals de inzet van andere instrumenten daarbinnen.

2.4 Welke oplossingsrichtingen zijn er en welke afwegingen vragen die?

Uitgaand van bovenstaande analyse benoemen wij hieronder vier mogelijke oplossingsrichtingen. Wij geven deze als eerste aanzet om het denken over beleidsopties in de toekomst te vormen.

1. De motieven voor verzelfstandiging kunnen worden heroverwogen;
2. De balans in de sturingsverhoudingen kan worden vergroot en tegenmacht kan worden versterkt;
3. De borging van onafhankelijkheid in taakuitvoering kan worden verbeterd;
4. In de praktijkwerking van governance kan meer aandacht worden besteed aan relatiemanagement, onderling vertrouwen en wederzijdse interesse.

We beschrijven deze oplossingsrichtingen hierna, waarbij we ons specifiek focussen op de rol van *kaderstelling*. Daarvoor beschrijven we eerst in algemene zin oplossingen, waarna we verkennen wat kaderstelling daaraan kan bijdragen.

1. De motieven voor verzelfstandiging kunnen worden heroverwogen

Het denken over de rol van de overheid in de samenleving, de gewenste vorm en omvang van de publieke sector, en de rol van verzelfstandiging daarbinnen heeft niet stil gestaan. Een duidelijk voorbeeld van dat veranderende denken is het kabinetsbeleid dat nog slechts één van de drie in de Kaderwet zbo's genoemde instellingsmotieven (dat van onafhankelijke oordeelsvorming) als geldig beschouwt. Dit veranderende denken zou mogelijk kunnen leiden tot herijking van de motieven voor verzelfstandiging: zijn die nog steeds actueel en passend? Ook is het denkbaar dat op basis van deze afwegingen bestaande organisaties worden omgevormd naar andere of nieuwe typen verzelfstandigde organisaties.

Het nadenken over de motieven voor verzelfstandiging en het eventueel omvormen van organisaties is een fundamenteel debat dat vraagt om politieke keuzes. Op deze plek willen we twee rode draden uit het maatschappelijke en politieke debat uitlichten. Enerzijds lijkt het meer op doelmatigheidsdenken gestoelde motief voor het op afstand plaatsen van taken aan belang te hebben ingeboet. Het is de vraag of het streven naar doelmatigheidswinst nog steeds een valide motief is voor het op afstand plaatsen van taken. Anderzijds wordt de noodzaak van onafhankelijkheid in oordeelsvorming van bepaalde zelfstandige instituties in de afgelopen jaren op verschillende plekken nadrukkelijker onderstreept. De WODC-casus, de groei van het aantal onafhankelijke autoriteiten en het instellen van een nieuwe inspectie op de domeinen van de belastingen, toeslagen en douane, illustreren dit. Deze tendensen zouden aanleiding kunnen zijn voor bijgestelde motieven voor verzelfstandiging (of een andere manier van omgang daarmee).

2. De balans in de sturingsverhoudingen kan worden vergroot en tegenmacht versterkt

We benoemden hiervoor dat er in de sturingsrelaties tussen departementen en zelfstandige organisaties nog niet altijd sprake is van voldoende balans in de verhoudingen. De opgave om die balans te vergoten is, met andere woorden, een uitdaging om tegenmacht te versterken. Het recente rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag kan gelezen worden als harde kritiek op het functioneren van dit soort

feedbackmechanismen in de rechtsstaat. Brenninkmeijer²² duidt de toeslagenaffaire als het “onvoldoende werken van terugkoppelingsmechanismen, het negeren en vervormen van terugkoppelingssignalen of het onvoldoende reageren op die signalen. (...) Het rapport Ongekend onrecht legt bloot hoe zeer de werking van deze tegenkrachten aangetast blijkt te zijn.”

Het vergroten van balans en het versterken van tegenmacht is op verschillende niveaus mogelijk en noodzakelijk. Als eerste is dit het geval in de sturingsverhoudingen *tussen* departementen en zelfstandige organisaties. Daarin zou de positie van zelfstandige organisaties kunnen worden versterkt, en zou in de verhoudingen meer aandacht kunnen zijn voor de gelijkwaardigheid van beleid, uitvoering en toezicht. Alle drie die punten zijn essentieel voor het functioneren van de beleidscyclus, maar in de praktijk wordt beleid toch vaak als leidend gezien, bijvoorbeeld met een beroep op het primaat van de politiek.²³ Ook de terminologie van opdrachtgever en opdrachtnemer kan deze dynamiek versterken en de indruk wekken dat beleid bovengeschild is aan andere onderdelen van de cyclus zoals uitvoering en toezicht.

Aansluitend hierop is het interessant om na te gaan of alternatieven voor toepassing van de principaal-agentlogica denkbaar en werkbaar zijn. Hier ligt een duidelijke link met het thema van publieke waarde: de principaal-agentlogica gaat uit van een principaal die een opdracht formuleert die door de agent moet worden uitgevoerd langs de lijn van de opdrachtformulering. Dat is dus een top-down proces: de principaal definieert, de agent voert uit. Het publieke waarde-denken ziet het formuleren van publieke waarde juist bij uitstek als iets dat niet top-down plaatsvindt, maar waarin het initiatief voor het formuleren van een publieke waardepropositie ligt bij de publieke organisatie, die dat in samenspraak met zijn omgeving moet doen. Dat zet het denken over opdrachtverlening en aansturing mogelijkwerij op zijn kop – waarbij er uiteraard ook sprake is van potentiële nadelen en risico's (wat gebeurt er als een zelfstandige organisatie in de ogen van de politiek te ver gaat in het definiëren van zijn eigen waarde?)

Een tweede punt gaat niet over de *sturingsrelatie* tussen op afstand geplaatste organisaties en departementen, maar over het verstevigen van de plek van zelfstandige organisaties in het stelsel als geheel. Eén van de opbrengsten van de expertsessie is dat de kennis die zelfstandige organisaties hebben over de effecten van beleid in de praktijk, en over risico's die zich daar voordoen, veel beter benut zou kunnen worden voor het verbeteren van bestaand of het initiëren van nieuw beleid. Het *reflectieve vermogen* van zelfstandige organisaties, als *feedbackmechanisme* voor beleidsontwikkeling en tegenmacht voor bestuurlijke logica, zou veel meer ingezet kunnen worden. Het door het kabinet geuite voornemen²⁴ om jaarlijks een “overheids- en uitvoeringsbrede Staat van de Uitvoering” op te laten stellen, met een “focus op ‘slepende problematiek’ voorbij de waan van de dag”, sluit goed aan op deze denklijn.

Een derde punt heeft betrekking op de interne *checks and balances* binnen zelfstandige organisaties. Daarin wordt op dit moment heel wisselend omgegaan met gremia als raden van toezicht, raden van advies en audit committees. Bijvoorbeeld bij zbo's is het uitgangspunt

²² Brenninkmeijer, A. (2021). ‘De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden’ als ‘verschrikkelijk ongeluk’ - Over de noodzaak van behoorlijk bestuur. *Nederlands Juristen Blad*, 8-1-2021

²³ Brenninkmeijer schrijft hierover: “Het geheim van de democratische rechtsstaat is nu juist dat het een gedeelde rechtsorde is, waarin soms de democratie het voortouw heeft, maar waarin soms ook de rechtsstatelijke kant, bijvoorbeeld de mensenrechten, op een gegeven ogenblik een grens stelt aan de discretionaire bevoegdheid van de wetgever. In die zin bestaat het primaat van de politiek niet.” (Brenninkmeijer, A. (2015). Stresstest rechtsstaat Nederland. *Nederlands Juristen Blad*, 24-04-2015)

²⁴ In de kabinetsreactie op de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag

om zo min mogelijk gebruik te maken van Raden van Toezicht. De inzet en toepassing van dit soort gremia die bijdragen aan gezonde *checks and balances*²⁵ vertoont veel onderlinge verschillen tussen diverse (soorten) zelfstandige organisaties. Het is de vraag of in die variëteit op alle plekken sprake is van voldoende waarborgen voor ordentelijke governance, en of het gewenst is om te streven naar meer (rijksbrede) consistentie in de inzet van dit soort gremia. Hier is een afweging met de ministeriële verantwoordelijkheid op zijn plaats – op dit moment is de redenering dat een te grote rol van de Raad van Toezicht de rol van de minister als toezichthouder mogelijk kan ondergraven. De vraag is of de praktijk dit ook uitwijst.

Relatie met kaderstelling:

Op alle drie de hierboven beschreven niveaus zou kaderstelling kunnen bijdragen aan het vergroten van balans in governanceverhoudingen en het versterken van de positie van zelfstandige organisaties daarin. Kaders kunnen organisaties op afstand ondersteunen om tegenwicht bieden tegen beleid en politiek; dit kan mogelijk helpen wanneer er politieke druk ontstaat en ‘de bedoeling’ in de knel komt, signalen uit de praktijk ondersneeuwen, en de menselijke maat verloren raakt.

Er bestaan legio mogelijkheden om hier via kaderstelling een bijdrage aan te leveren. Dit is een kwestie van weging: welke aspecten leveren een bijdrage aan balans in de sturing, en welke zijn passend om *generiek* te regelen in kaderstelling? Voorbeelden zijn:

- Het in kaderstelling verankeren van governanceinstrumenten en -rollen gebaseerd op alternatieven voor de principaal-agentlogica, die meer uitgaan van gezamenlijkheid en horizontale relaties dan een top-downverhouding.
- Het opnemen van instrumenten voor versterking van het *reflectieve* vermogen van zelfstandige organisaties, zoals de hierboven genoemde ‘Staat van de uitvoering’.
- Het versterken van de rol van intern toezicht binnen zelfstandige organisaties.

3. Versterken van de borging van onafhankelijkheid in taakuitvoering

Een derde oplossingsrichting heeft betrekking op de waarborgen voor onafhankelijkheid in taakuitvoering. De toenemende druk op onafhankelijkheid die we beschreven kan een *wake-up call* zijn om na te gaan of de waarborgen voor de noodzakelijke onafhankelijkheid van zelfstandige organisaties (waar van toepassing), nog voldoende zijn. Welke mogelijkheden voor politieke beïnvloeding bestaan er? Een vorm om dit in kaart te brengen zou het uitvoeren van een *stresstest onafhankelijkheid* kunnen zijn. Een vorm die zo’n stresstest zou kunnen krijgen is door een commissie van wijzen (ook vanuit internationaal perspectief) de vormgeving en invulling van het Nederlandse stelsel van zelfstandigheid door te laten lichten, en de zwakke plekken rond onafhankelijkheid in kaart te brengen. Dat kan het beeld verscherpen van waar onafhankelijkheid niet optimaal gewaarborgd is en versterkt zou kunnen worden.

Voor een deel is er winst te behalen in *praktijkwerking* (zie punt 1 hierboven). Aanvullend daarop kan overwogen worden of extra waarborgen passend en noodzakelijk zijn, ook in de kaders. Dat sluit aan bij inzichten van het Rathenau instituut over onafhankelijk onderzoek²⁶:

²⁵ Zie bv. het rapport *Van Tweeluiken naar Driehoeken - Van tweeluiken naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* van de WRR (2014)

²⁶ Het Rathenau Instituut stelt in *Met gepaste afstand* (2018): “Harde manieren van borging komen tot uitdrukking in positionering van een rijksinstelling, in de nabijheid of afstand tot een departement, in wettelijke bepalingen en in geformaliseerde institutionele arrangementen als gedragscodes, protocollen, adviesraden, interne en externe peerreviews, evaluatieregimes en escalatiepaden. Zachte borging komt tot uitdrukking in professioneel gedrag: het handelen vanuit een specifieke rol, het eerbiedigen van bijbehorende gedragscodes, het nemen van de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan, het elkaar aanspreken op rolvastheid.”

“Om onafhankelijkheid en integriteit te borgen is een combinatie van ‘harde’ en ‘zachte’ maatregelen noodzakelijk.”

Relatie met kaderstelling

Versterking van de borging van onafhankelijkheid kan op twee niveaus worden overwogen:

- Als eerste zou de borging van onafhankelijkheid in taakuitvoering (*oordeelsvorming*) *zelf* kunnen worden versterkt. Het pleidooi voor een wet op de rijksinspecties laat zien dat er in onderdelen van de Rijksdienst behoefte bestaat om die borging te versterken. Een ander voorbeeld is de vaststelling van het werkprogramma van adviescolleges door de minister. Hier zou kunnen worden afgewogen of die bevoegdheid nog steeds passend is. Een derde voorbeeld is het expliciteren van de discretionaire ruimte van zbo's en de afbakening van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie daartoe: waarvoor kan de minister verantwoordelijk worden gehouden, en waarvoor niet? Die verdeling van verantwoordelijkheden is nu niet altijd expliciet verwoord in de kaders (zie ook het essay over ministeriële verantwoordelijkheid). Een effect van explicitering van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat daarmee ook onafhankelijkheid scherper omlijnd is.
- Ten tweede kan er worden gedacht aan het (via kaders) regelen van randvoorwaarden in de governance die indirect een bijdrage leveren aan het versterken van onafhankelijkheid. Dan gaat het bijvoorbeeld om organisatievorm, financiering en aansturing van zelfstandige organisaties. Dit soort randvoorwaarden om onafhankelijkheid in de praktijk waar te maken zijn nog niet voor alle verzelfstandige organisaties optimaal. Een voorbeeld hiervan is het verschil in de mate waarin zelfstandige organisaties hun eigen benoemingen kunnen invullen, of de mate waarin zij bestedingsvrijheid hebben in hun budget.

Hierbij is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat er altijd aandacht moet zijn voor het realiseren van *balans* tussen zelfstandigheid enerzijds, en democratische controle anderzijds. Ook zelfstandige organisaties moeten zich altijd verantwoorden over hun optreden. De betrokkenheid van politiek en bestuur bij verzelfstandigde organisaties is legitiem en noodzakelijk, omdat de democratische controle op verzelfstandigde organisaties gewenst is. Die mag niet verloren gaan bij het versterken van (de borging van) zelfstandigheid.

Daarnaast zijn de activiteiten van sommige verzelfstandigde organisaties in meer of mindere mate politiek van aard. Op onderdelen vragen die om een mate van politieke sturing.

4. In de praktijkwerking van governance kan meer aandacht worden besteed aan relatiemanagement, onderling vertrouwen en wederzijdse interesse

In de expertsessie over het thema zelfstandigheid en governance was een van de kernpunten dat de mate waarin er in de praktijk sprake is van zelfstandigheid sterk afhankelijk is van de invulling van de governance in de praktijk. Een zelfde set aan randvoorwaarden (type taak, juridische vorm, kaders) kan in de praktijk grote verschillen in zelfstandigheid opleveren. In plaats van ‘harde’ factoren lijken ‘zachte’ variabelen veel bepalender: onderling vertrouwen, kwaliteit van het relatiemanagement en rolzuiverheid in de verhoudingen.

Meer in het algemeen werd in de expertsessie geconcludeerd dat voor een goed werkende governance van organisaties op afstand, met respect voor hun zelfstandigheid, een combinatie van betrokkenheid en loslaten vanuit het departement nodig is. Enerzijds moet er vanuit het departement sprake zijn van voortdurende betrokkenheid bij het wel en wee van de taakorganisatie. Nu is daar in de beleving van organisaties op afstand meestal pas sprake

van wanneer de politieke actualiteit daarvoor aanleiding vormt.²⁷ Anderzijds moet die betrokkenheid niet doorslaan in controledrift of bemoeizucht. Loslaten in vertrouwen zou de grondhouding moeten zijn. Daarvoor is overigens ook een constructieve opstelling van verzelfstandigde organisaties nodig: beschouw vertegenwoordigers van het departement niet als 'pottenkijkers' maar deel informatie proactief, en omarm het uitgangspunt: 'we verrassen elkaar niet'.

Om die principes handen en voeten te geven kan aan een aantal zaken aandacht worden besteed:

- Goede informatievoorziening is essentieel, met name vanuit taakorganisatie richting het departement, maar ook vice versa. Deel informatie niet pas als die politiek relevant is geworden, maar zorg voor een proactieve informatievoorziening, die ook aansluit bij de informatiebehoefte vanuit het departement. Daarvoor is verdieping nodig in elkaars positie en leefwereld. Ook het gezamenlijk duiden van informatie kan helpen om te werken aan gedeelde beelden.
- Er kan worden geïnvesteerd in relatiemanagement, zowel voor individuele organisaties en departementen als op systeemniveau. Het vak van relatiemanager kan verder worden ontwikkeld, en zou op meer aanzien in de departementale wereld mogen rekenen.
- Heldere afspraken voor de governance en relaties zorgen voor duidelijkheid en houvast in de relatie, en bieden een goede basis voor een productieve werkrelatie in de praktijk.

Relatie met kaderstelling

In algemene zin zouden de kaders de juiste randvoorwaarden moeten bevatten voor samenwerking met positieve betrokkenheid, open informatiedeling en wederzijds vertrouwen. Meer specifiek kunnen aanpassingen in de kaders op twee punten overwogen worden:

- Als eerste zou verkend kunnen worden of de kaders 'het goede gesprek' in de sturing sterker kunnen faciliteren, door bijvoorbeeld voorschriften te geven voor cyclisch leren en reflecteren in de sturingsrelaties. Een voorbeeld daarvan kan een jaarlijkse reflectiesessie in de driehoek zijn over de vraag: 'werken wij nog goed samen'?
- Een tweede overweging is of kaders meer uitgangspunten voor onderlinge informatievoorziening zouden kunnen formuleren. Nu is vooral de toezichtsrol van de minister in de kaders gedefinieerd, en prikkelen de kaders minder tot het op gang houden van een open dialoog tussen departement en taakorganisatie.

Tot slot zouden de ministeries van BZK en FIN vanuit hun rol als stelselverantwoordelijke aandacht kunnen besteden aan het doorontwikkelen van het relatiemanagement binnen de Rijksoverheid, bijvoorbeeld door meer aandacht te besteden aan onderlinge kennisuitwisseling en leren. Ook het bevorderen van dit soort professionalisering in de rijksdienst is een bijdrage die past bij deze kaderstellende rol, en kan minstens zo betekenisvol zijn voor het functioneren van zelfstandige organisaties als kaderstelling in nauwe zin.

²⁷ Zie ook les 9: 'Wees niet alleen geïnteresseerd als er wat aan de hand is' – in S. van Thiel (2020), *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*.

Ministeriële
verantwoordelijkheid,
politieke en publieke
verantwoording
Essay 3 Spelregels
voor samenspel

3 Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke en publieke verantwoording

3.1 Inleiding

Ministeriële verantwoordelijkheid staat op spanning met verzelfstandiging

De ministeriële verantwoordelijkheid is een uitgangspunt van het Nederlandse staatsbestel sinds de Grondwet van 1840: de minister is verantwoordelijk voor hetgeen dat onder zijn bevoegdheid gebeurt. In de periode sinds 1840 heeft het Nederlands bestuur de nodige veranderingen doorgemaakt. Specifiek is er een grote opkomst geweest van verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Het aantal publieke organisaties is gegroeid, en sinds de jaren '80 worden deze steeds vaker op afstand geplaatst van de rijksoverheid.

De kern van het op afstand plaatsen van rijksorganisaties is dat de politieke sturing wordt begrensd. De minister heeft specifieke en beperkte bevoegdheden ten aanzien van verzelfstandigde organisaties, waarbij de omvang van bevoegdheden verschilt per (type) organisatie.

Uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat er geen verantwoordelijkheid is zonder bevoegdheid: de verantwoordelijkheid van de minister wordt bepaald op basis van diens bevoegdheden ten aanzien van een organisatie. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van organisaties op afstand op sommige punten is ingeperkt. Dit heeft impact op de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk principe.

Toenemende complexiteit zorgt voor groeiende aandacht voor de invulling van ministeriële verantwoordelijkheid

De vormgeving en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid is de afgelopen jaren steeds meer in de politieke en publieke belangstelling gekomen. Belangrijk hierbij was de aandacht van de Tweede Kamer voor incidenten in publieke organisaties, zeker bij uitvoeringsorganisaties. Daarbij is de vraag in hoeverre de minister voor verschillende zaken verantwoordelijk kan worden gehouden. In deze context wordt ook gesproken over een 'afrekencultuur' in het samenspel tussen Tweede Kamer en kabinet, waarbij de Kamer de minister snel ter verantwoording roept bij incidenten, ook wanneer niet duidelijk is of de minister daar (formeel) wel verantwoordelijk voor is.

Een ander punt van urgentie is het uitdijende stelsel van rijksorganisaties op afstand, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Dat stelsel is de afgelopen decennia gegroeid en complexer geworden. Ook is er een toegenomen aantal inperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid als gevolg van Europese regels. Het uitgangspunt is dat de Staten-Generaal zijn controlerende rol moet kunnen blijven invullen, terwijl er binnen het stelsel steeds meer en verschillende beperkingen zijn. Over dit onderwerp is de afgelopen jaren ook het nodige gezegd en geschreven. Recente aandacht was er onder meer in het ongevraagde advies van de Raad van State uit 2020. De Raad van State constateert dat het invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandigde organisaties een

“haperend samenspel” is geworden waarbij er aanleiding is om de spelregels “opnieuw tegen het licht te houden.”²⁸

In de ontwikkelingen van de afgelopen jaren is daarnaast groeiende aandacht voor het begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ of ‘systeemverantwoordelijkheid’. De gedachte hierbij is dat de minister aangesproken moet kunnen worden op de werking van een stelsel als geheel, wanneer met dat stelsel een publiek belang wordt behartigd. Dit is gestoeld op het idee dat de minister beleid *zou kunnen* ontwikkelen om dat publieke belang te borgen²⁹; ook het uitblijven van dergelijk beleid kan in die zin een keuze zijn waarvoor de minister verantwoordelijk kan worden gehouden.

De kaders voor organisaties op afstand hebben deels tot doel om de toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid te verhelderen en te uniformeren voor een bepaald organisatietype. Er is echter een breed gedeelde visie dat dit nog onvoldoende leidt tot een navolgbaar stelsel en navolgbare inrichting van de verantwoording. Een vraag is hoe de ministeriële verantwoordelijkheid helder geregeld kan worden en een beter samenspel tussen publieke organisaties, bewindslieden en parlement kan faciliteren, en welke rol kaders daarin kunnen spelen.

Politieke en publieke verantwoording: waar hebben we het over?

Bij politieke verantwoording gaat het om de verantwoording vanuit en over verzelfstandigde organisaties richting de Staten-Generaal. In Nederland wordt dit grotendeels vormgegeven via het principe van ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de minister verantwoording aflegt, in plaats van de organisaties zelf direct aan het parlement.

Organisaties op afstand kennen echter ook andere verantwoordingskanalen. Zo vindt communicatie plaats richting hun omgeving, zoals aan klanten of netwerkpartners. Dergelijke eigen verantwoording vanuit organisaties duiden we aan als publieke verantwoording. Zelfstandige organisaties kunnen ook zelf de Staten-Generaal informeren; dit betreft in principe technische informatie, waarbij de politieke *verantwoordelijkheid* bij de minister blijft liggen.

Verantwoording kent vele vormen. Het kan gaan om ‘aangesproken worden’ bij incidenten (‘wie is verantwoordelijk?’). Maar het kan ook gaan om reguliere communicatie over de prestaties van zelfstandige organisaties in bijvoorbeeld jaarverslagen. Daarnaast kennen zelfstandige organisaties vaak eigen communicatievormen, zoals cliëntenraden, stakeholderplatforms, nieuwsbrieven, etcetera. Wij gebruiken het begrip ‘verantwoording’ hier dus in brede zin.

3.2 Wat zijn de grote opgaven?

Er is diversiteit in het veld op gebied van de toepassing en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

In het stelsel van verzelfstandigde organisaties is het steeds weer zoeken waar de ministeriële verantwoordelijkheid formeel wel en niet van toepassing is. Een cruciaal aandachtspunt is de diversiteit in het veld: de toepassing van ministeriële verantwoordelijkheid verschilt tussen verschillende organisatiekaders. Bij zbo’s is de

²⁸ Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies*.

²⁹ Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies*.

ministeriële verantwoordelijkheid beperkt van toepassing; bij agentschappen en planbureaus is de ministeriële verantwoordelijkheid volledig van toepassing, en bij adviescolleges heeft de minister voornamelijk een stelselverantwoordelijkheid. Bij overheidsstichtingen zijn de bevoegdheden van de minister per stichting verschillend geregeld. Binnen de kaderwet zbo's is er bovendien onderscheid tussen zbo's met uiteenlopende rechtspersoonlijkheden, waarbij de relatie tot de minister ook verschillend is.

Een complicerende factor is dat er ook een significant aantal organisaties is dat niet onder de kaders valt. Dit geldt zowel voor zbo's als voor adviescolleges. De ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van die organisaties kan dus niet op basis van de kaderwet bepaald worden. Omgekeerd zijn er organisaties die qua taken erg lijken op zelfstandige organisaties, maar regulier onderdeel zijn van de rijksdienst, zoals de Belastingdienst.

Verder spelen er ontwikkelingen die de complexiteit van het veld vergroten. We noemen er hier twee. Ten eerste is er een groei van organisaties die zelfstandig moeten zijn op basis van Europese regels, zoals markttoezichthouders. De inperking van de bevoegdheden van de minister is dan wettelijk vereist. De inperking van ministeriële verantwoordelijkheid is niet slechts een keuze die in sommige gevallen wordt gemaakt, maar een vast onderdeel van het publieke bestel geworden.

Ten tweede opereren publieke organisaties steeds meer in netwerken en ketens, waarbij hun prestaties afhankelijk zijn van andere partijen. Die andere partijen vallen niet altijd onder de ministeriële verantwoordelijkheid; een complicerende factor is bijvoorbeeld als andere bestuurslagen betrokken zijn. Wie is dan verantwoordelijk: de minister of de wethouder? Een andere complicerende factor zijn publiek-private samenwerkingen, waarbij partijen betrokken zijn die helemaal niet binnen het openbaar bestuur vallen. Het is niet altijd helder hoe de minister aangesproken kan worden op het publieke belang dat in een dergelijk netwerk of keten wordt gediend.

De keuzes bij het op afstand plaatsen van publieke belangen zijn niet altijd logisch

Bij het borgen van publieke belangen worden keuzes gemaakt over het wel of niet, en in welke mate, op afstand plaatsen ervan. Dit gebeurt door publieke organisaties verschillend te positioneren waarbij de bevoegdheden van de minister verschillend geregeld worden. Een veelgehoord kritiekpunt is dat er in die keuzes, en in de resulterende vormgeving van het veld, niet altijd logica te ontdekken is. Zo kent het veld van zbo's een grote diversiteit aan organisaties met verschillende typen taken. Zbo's die bijvoorbeeld grootschalige uitvoering doen, kunnen meer gemeen hebben met een agentschap dan met andere zbo's.

In het veld is te horen dat de keuzes die gemaakt worden, tenminste deels de uitkomst van een politiek proces zijn. De keuzes zijn dan *politiek* logisch, en niet noodzakelijkerwijs ook inhoudelijk logisch. Daarnaast is het stelsel voor een groot deel het gevolg van specifieke historische ontwikkelingen: organisaties zijn zbo omdat dit historisch zo gegroeid is. Er is dus maar beperkt sprake van '*intelligent design*' in de structuur van het stelsel.³⁰

Door de jaren heen zijn er verschillende besliskaders opgesteld om de richting te geven aan de oprichting van nieuwe organisaties op afstand, en daarmee aan de vorm van het stelsel.³¹ De Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten

³⁰ Van Thiel, S. (2020), *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*.

³¹ De Commissie-Sint kwam in 1994 bijvoorbeeld met een afwegingskader voor verzelfstandiging, dat terughoudendheid ten aanzien van de zbo-vorm bepleitte.

kwam in 2012 met een nieuw besliskader, dat diverse andere kaders moest integreren. Een vraag is of dit besliskader erin slaagt meer logica in nieuwe verzelfstandiging aan te brengen. Het beeld is dat dit maar beperkt het geval is. Een andere vraag is of dit een *probleem* is; en zo ja, vanuit welk perspectief.

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet hard geregeld

Uitgangspunt bij de ministeriële verantwoordelijkheid is het idee dat bevoegdheden en verantwoordelijkheid samenvallen ('geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'). Dit betekent dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid afgeleid moet worden uit de bevoegdheden die hij heeft ten aanzien van een organisatie. De organisatiekaders benoemen (de reikwijdte van) de ministeriële verantwoordelijkheid dus niet expliciet.

De bevoegdheden van de minister die in organisatiekaders zijn opgenomen, geven over het algemeen geen 'hard' uitsluitel over ministeriële verantwoordelijkheid. Zo kent de kaderwet zbo's de minister de bevoegdheid toe om beleidsregels vast te stellen en besluiten van een zbo te vernietigen (art. 21 en 22). Die bevoegdheden kunnen divers uitgelegd worden: als er een misstand heeft plaatsgevonden, had de minister daarbij dan niet kunnen en moeten ingrijpen? Wat binnen en buiten de verantwoordelijkheid van een minister valt, is daarmee deels een kwestie van interpretatie.

Bij bovenstaande kan worden betoogd dat enige interpretatieruimte in het begrip ministeriële verantwoordelijkheid *erbij hoort*. Die ruimte kan nodig zijn om het politieke proces te laten functioneren. Deze redenering volgend, is het onwenselijk om de ministeriële verantwoordelijkheid heel strak af te bakenen, want er kunnen altijd zaken zijn die spelen op de grens van die afbakening. Voor het politieke proces kan het gezond zijn om hierin enige ruimte te laten. Een randvoorwaarde daarbij is wel dat het politieke proces goed functioneert; onder meer dat iedere partij zijn rol zuiver invult, dat er een heldere scheiding is van machten die elkaar in evenwicht houden, et cetera.

Waar de ministeriële verantwoordelijkheid niet helder is, wordt toch verantwoording geëist

De praktijk laat zien dat het parlement verantwoording vraagt, ook wanneer dat niet (noodzakelijkerwijs) gerechtvaardigd is gezien de wettelijke bevoegdheden van de minister. Dit geldt zeker wanneer er geen alternatief verantwoordingskanaal beschikbaar is. Een bestuurder van een verzelfstandigde organisatie kan wel gevraagd worden om het parlement technisch te informeren, maar het politiek 'aanspreken' moet via de lijn van de minister.

Verantwoording wordt zeker gevraagd bij kwesties waar politieke druk op staat. Een risico is dat op onafhankelijkheid wordt ingebroken wanneer het spannend wordt. In de praktijk is het dan moeilijk om vast te houden aan de limieten van de bevoegdheden van de minister. De minister moet dan óf zeggen dat hij geen bevoegdheid heeft en dus geen verantwoordelijkheid neemt, óf de zelfstandigheid van de organisatie komt onder druk te staan.

Soms wordt een beroep gedaan op de 'stelselverantwoordelijkheid' van een minister om de minister ergens voor ter verantwoording te roepen. De betekenis van het begrip 'stelselverantwoordelijkheid' is in de praktijk echter niet helder. Het begrip kan verschillend worden uitgelegd: ofwel de minister is verantwoordelijk voor alles wat in het stelsel gebeurt (en is dus ook aanspreekbaar op wat er in organisaties op afstand gebeurt), ofwel de minister is alleen verantwoordelijk voor het faciliteren van het stelsel (en is dus niet aanspreekbaar op wat er binnen organisaties plaatsvindt). De Raad van State concludeert dat er "onvoldoende

consensus [is] over inhoud en reikwijdte van het concept om het als geldend staatsrecht te beschouwen.”³² Daarbij is relevant te benoemen dat de Staten-Generaal de minister wel om informatie kunnen vragen (artikel 68 van de Grondwet), maar dat een minister daarmee niet meteen verantwoordelijk is.

Daarnaast is het niet helder hoe het begrip stelselverantwoordelijkheid zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van ministers ten opzichte van onder hen ressorterende organisaties op afstand. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat ‘stelselverantwoordelijkheid’ tot gevolg heeft dat de minister alsnog verantwoordelijk wordt gehouden voor zaken bij zelfstandige organisaties waar hij geen bevoegdheden voor heeft.

De ministeriële verantwoordelijkheid plaatst organisaties in een keurslijf als het gaat om hun publieke verantwoording

De eigen (publieke) verantwoording vanuit zelfstandige organisaties moet plaatsvinden binnen de context van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bestuurders van organisaties op afstand ervaren dat hun verantwoording en communicatie naar buiten sterk wordt gevormd, en ingeperkt, door de ministeriële verantwoordelijkheid. De zelfstandige organisatie moet zich houden aan de grenzen van wat de minister in de Staten-Generaal kan verantwoorden; bij uitingen van de organisatie kan de minister politiek verantwoordelijk worden gehouden.

In de werksessies komt naar voren dat bestuurders ervaren dat ze relatief ‘weerloos’ zijn wanneer de organisatie onder een vergrootglas komt te liggen. De bestuurder mag niet reageren als er iets over zijn organisatie wordt gezegd, omdat hij dan zijn minister passeert. Voor de bestuurder is dit lastig, omdat hij in zwaar weer juist zich wil verantwoorden en ‘voor zijn organisatie’ wil gaan staan. Een eigen verantwoordingslijn kan voor een zelfstandige organisatie een belangrijk middel zijn om zijn positie te borgen. De zelfstandige organisatie wil dan ‘zijn eigen verhaal kunnen doen’, naast het (politieke) verhaal van de minister. Onderdeel van functionerende onafhankelijkheid kan juist zijn dat een zelfstandige organisatie zelf de communicatie met de omgeving en het parlement verzorgt.

Van belang hierbij is de invulling van de Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren (de Oekaze-Kok). De Aanwijzingen laten ruimte voor contact tussen ambtenaren en Staten-Generaal, met de toestemming van de minister. Zo kunnen bestuurders technische informatie aan het parlement geven. In de praktijk wordt de Oekaze-Kok echter vaak als beknellend ervaren.³³

Bovenstaande leidt ertoe dat er beperkt mogelijkheden zijn voor zelfstandige organisaties en parlement om informatie te delen en met elkaar in gesprek te gaan. De ministeriële verantwoordelijkheid functioneert als Haagse ‘trechter’: vragen en informatievoorziening tussen organisatie en parlement lopen grotendeels via de ministeries.

Een politieke ‘afrekencultuur’ en incidentgedrevenheid creëren spanning

Er is veel aandacht voor het functioneren van publieke organisaties wanneer er misstanden zijn. De afgelopen jaren heeft er zeker aandacht gelegen op de uitvoering. Tegelijkertijd is de ervaring dat er op andere momenten juist maar weinig aandacht is voor het reilen en zeilen van verzelfstandigde organisaties. Deze dynamiek wordt ervaren als een politieke ‘afrekencultuur’: de Tweede Kamer heeft vooral aandacht wanneer er problemen zijn geconstateerd, en eist dan politieke verantwoording. De ervaring van betrokkenen is dat het

³² Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies*, p. 29

³³ Ibid., p. 70

moeilijk is om open met elkaar in gesprek te gaan wanneer het politiek gevoelig wordt en de 'camera's aan staan'. Daar staat tegenover dat daarbuiten juist wél veel mogelijk is.

De afrekencultuur zit leren in de weg, en creëert een dynamiek waarin zowel bewindslieden als ambtenaren gaan verdedigen en verbergen. Een focus van ambtenaren op het 'uit de wind houden' van bewindslieden is een veelgehoorde klacht.

In de werksessie wordt ook benoemd dat het gemakkelijk is om kritisch te zijn op de houding van de Tweede Kamer. Er moet echter ook gekeken worden naar de situatie van Kamerleden: ze hebben weinig ondersteuning, en het is vrijwel onmogelijk om op het kennisniveau te komen van de ministeries. Daar komt bij dat de informatievoorziening van de regering niet altijd op orde is om het parlement goed geïnformeerd te houden over zelfstandige organisaties.³⁴

3.3 Welke oplossingsrichtingen zijn er mogelijk en welke afwegingen horen daarbij?

Wij zien verschillende mogelijkheden om de knelpunten bij de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid rond verzelfstandigde organisaties te mitigeren. Deze oplossingsrichtingen hebben niet de status van adviezen, maar dienen om enkele mogelijkheden aan te duiden en daarmee het denken te stimuleren.

Oplossingsrichtingen spelen zich grofweg af in een spanningsveld op de volgende twee assen:

- *Het behouden van de ministeriële verantwoordelijkheid als uitgangspunt voor politieke verantwoording versus het openen van andere kanalen voor politieke verantwoording*
- *Het politiseren of juist depolitiseren van de relatie tussen het parlement en de verzelfstandigde organisatie*

Tot nu toe is er weinig animo geweest voor het loslaten of flexibiliseren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij is een zwaarwegend argument dat de ministeriële verantwoordelijkheid eenvoudig met zich meebrengt, waarbij altijd helder is wie aangesproken kan worden. Het loslaten daarvan kan betekenen dat een veelheid aan publieke actoren (deels) verantwoordelijk kan worden gehouden voor een publiek belang, waarbij onduidelijk blijft wie aangesproken moet worden. Minder strak vasthouden aan de ministeriële verantwoordelijkheid kan echter ook baten opleveren. Wanneer zelfstandige organisaties hun verantwoording meer zelf inrichten, kan dit helpen bij de publieke communicatie vanuit de organisatie zelf, en zelfstandige organisaties meer responsief maken. Het loslaten van de Haagse 'trechter' kan ook informatiedeling tussen organisaties en parlement versterken.

Hieronder gaan we allereerst in op enkele oplossingsrichtingen die verband houden met de kaders voor verzelfstandigde organisaties. Vervolgens gaan we in op meer 'technische' oplossingsrichtingen die te maken hebben met de relatie tussen publieke organisatie, minister en parlement. (Het onderscheid tussen beide categorieën is niet hard: sommige oplossingen in het samenspel tussen organisatie, minister en parlement kunnen mogelijk ook via kaderstelling gerealiseerd worden.)

³⁴ Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid – een ongevraagd advies*. p. 50

3.3.1 Oplossingsrichtingen rond kaderstelling

Regelen van verschillende modaliteiten waar de volledige ministeriële verantwoordelijkheid niet van toepassing is

Zoals hierboven benoemd moet de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid nu gededuceerd worden uit de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van een zelfstandige organisatie.

Een mogelijkheid is om de (reikwijdte) van de ministeriële verantwoordelijkheid explicieter te regelen in de organisatiekaders. Dit is specifiek van toepassing bij de kaders waar de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt van toepassing is, zoals de kaderwet zbo's. Het kader zou kunnen aangeven waarvoor de minister wel en niet verantwoordelijk is: bijvoorbeeld wel voor organisatiebeleid maar niet voor beslissingen in individuele zaken. Dit zou helderheid kunnen scheppen in die situaties waar de bevoegdheden van de minister nu interpretatieverschillen toelaten over de reikwijdte van die verantwoordelijkheid. Wanneer bij individuele organisaties afgeweken wordt van het 'algemene' organisatiekader, kan dit ook apart en expliciet geregeld worden (bijvoorbeeld in de instellingswet).

Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid meer een expliciet onderdeel van kaderstelling wordt, zouden verschillende modaliteiten of gradaties van ministeriële verantwoordelijkheid gedefinieerd kunnen worden. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld verantwoordelijkheid over specifieke aspecten van een zelfstandige organisatie (wel bedrijfsvoering, niet beleid, of vice versa). Het idee hierbij is dat een beperkt aantal modaliteiten dekkend is voor het stelsel, en dat het grootste gedeelte van de zelfstandige organisaties ingedeeld kunnen worden in een bepaalde modaliteit van ministeriële verantwoordelijkheid. Bepalende factoren daarbij zijn bijvoorbeeld type taak en Europese regelgeving.

Een aanvullende oplossingsrichting is om verschillende aspecten van verantwoording op verschillende wijze te laten plaatsvinden. Bijvoorbeeld, waar de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt, zou geëxpliciteerd kunnen worden dat een publieke organisatie zelf een grotere mate van verantwoording dient vorm te geven (richting het parlement en/of richting de maatschappij).

Meer structuur aanbrengen in het stelsel en de keuzes die daarin worden gemaakt

Het kan behulpzaam zijn om in het stelsel meer overzicht te scheppen waar de ministeriële verantwoordelijkheid (in welke hoedanigheid) van toepassing is. Dergelijk overzicht kan de Staten-Generaal helpen om de juiste verantwoording te vragen, maar kan ook helpen om aan de maatschappij uit te leggen wanneer verantwoording wel en niet van toepassing is.

Hierbij gaat het om het vormgeven van een stelsel dat overzichtelijk is, en waarbij het direct inzichtelijk is voor welke delen van het stelsel de ministeriële verantwoordelijkheid wel en niet is ingeperkt. Het kan bijvoorbeeld logisch zijn om dit voor organisaties die vergelijkbare taken uitvoeren, zoals inspecties, op dezelfde manier in te richten. Het bestaan van zbo's die niet onder de kaderwet vallen, creëert daarnaast op dit moment onnodige complexiteit.

Een mogelijkheid is daarnaast om de minister van BZK, als verantwoordelijke voor de rijksdienst, een helderder verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van het stelsel. Momenteel hebben verschillende ministers al een verantwoordelijkheid ten aanzien van de

verschillende organisatiekaders.³⁵ De minister van BZK heeft bijvoorbeeld medeondertekeningsbevoegdheid bij oprichting van zbo's evenals Financiën een rol heeft bij agentschappen. Deze rol zou breder opgevat kunnen worden in de vormgeving van het stelsel, bijvoorbeeld door bij elke (wettelijke) evaluatie de vraag te (laten) stellen of de organisatievorm van de geëvalueerde organisatie nog passend is en hier ook consequent gevolg aan te laten geven.

Daarnaast is een vraagstuk hoe nu in de praktijk de afweging wordt gemaakt om tot verzelfstandiging te komen, en hoe wordt gekozen voor een specifieke organisatievorm. De toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid is een belangrijke factor bij het maken van keuzes over de inrichting van het stelsel; onder meer de staatscommissie-Remkes in 2018 benoemde al dat terughoudendheid bij verzelfstandiging gepast is wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid daardoor wordt ingeperkt. Huidig kabinetsbeleid is al om de oprichting van zbo's zoveel mogelijk te beperken, en te kiezen voor andere organisatievormen. Het kan helpen als de minister van BZK uitdrukkelijk sturing geeft aan dit keuzeproces. Dit kan de minister doen vanuit een eigen 'stip op de horizon' van hoe het stelsel idealiter en logischerwijs eruit ziet. Wanneer verzelfstandiging het onderwerp wordt van een politiek proces, zou de minister tegenwicht kunnen bieden aan de politieke sentimenten die kunnen spelen bij dergelijke discussies.

3.3.2 Oplossingen in samenspel parlement, minister en zelfstandige organisatie

Het gesprek tussen parlement en zelfstandige organisatie minder politiek maken

Kern hierbij is dat er meer informatiedeling en open gesprek wordt gefaciliteerd tussen publieke organisatie en parlement, juist op momenten dat er geen incidenten of politieke spanningen zijn. Hierbij is de achterliggende gedachte dat er, binnen het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid, meer dialoog kan plaatsvinden zonder dat dit een al te zeer 'politiek' karakter krijgt. Wanneer de politieke gevoeligheid toeneemt, zou de minister weer naar voren moeten treden. De insteek hierbij is dat meer 'apolitiek' gesprek kan helpen om incidenten vóór te zijn en te voorkómen.

Een mogelijkheid die in het veld wordt genoemd is om te werken met een vaste Kamercommissie voor uitvoeringsorganisaties. In die Kamercommissie kan periodiek gesprek over de uitvoering plaatsvinden zonder dat de 'camera's aan staan'. In de Kamercommissie kunnen Kamerleden ook op een hoger kennisniveau worden gebracht, en een meer open gesprek aangaan met ambtenaren c.q. bestuurders van organisaties. 'Uitvoering' betreft uiteraard niet alle organisaties op afstand; theoretisch gezien kan ook voor andere typen zelfstandige organisaties (bijvoorbeeld toezichthouders) een aparte Kamercommissie ingericht worden. Een risico hierbij is wel dat beleid en uitvoering uit elkaar worden getrokken: in de Kamercommissie zou gesprek plaatsvinden over de organisaties op afstand buiten de context van het specifieke beleid dat ze elk uitvoeren.

Een andere vorm van dezelfde oplossingsrichting is om te werken met rapporteurs namens de Tweede Kamer die zich richten op uitvoering door zelfstandige organisaties. Hiervoor zouden bijvoorbeeld twee rapporteurs aangewezen kunnen worden namens coalitie en oppositie.

³⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, C, Y

Zelfstandige organisaties en parlement dichter bij elkaar brengen

Een andere oplossingsrichting is om juist meer te 'politiseren'. Dit houdt in dat er meer direct verantwoording en contact wordt ingericht tussen zelfstandige organisaties en parlement. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een dialoog tussen de bestuurder van een organisatie, de minister, en de Tweede Kamer. Hierbij dient uiteraard te worden uitgewerkt hoe de positie van de organisatiebestuurder zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid: is de minister dan nog volledig politiek verantwoordelijk?

Als voorbeeld kan worden gekeken naar gemeentes, waar het gebruikelijker is voor ambtenaren om direct contact te onderhouden met de gemeenteraad. Daarnaast zijn er voorbeelden in andere landen, zoals de Verenigde Staten, waarbij organisaties op afstand van de kerndepartementen direct verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging, en dus meer onderdeel worden van het politieke debat.

Een mogelijkheid die in het veld genoemd wordt is om het parlement een meer directe rol te geven in het vormen van beleid, het controleren en het aansturen van op afstand geplaatste organisaties. Die aansturing zou dan niet meer enkel het domein van de minister zijn (waarop hij wordt gecontroleerd door het parlement), maar een meer gedeelde verantwoordelijkheid van minister en parlement. Op punten bestaat er al een zekere gedeelde verantwoordelijkheid: zo kunnen de Staten-Generaal adviesvragen neerleggen bij adviescolleges en planbureaus. Kern van dit idee is om dergelijke bevoegdheden te verbreden. Ter indicatie: het parlement zou een grotere rol kunnen krijgen bij het geven van nieuwe taken aan zelfstandige organisaties (ook uitvoeringsorganisaties). De afweging die daarbij komt kijken zou dan directer bij het parlement neergelegd worden, waarbij de organisatiebestuurder in gesprek gaat met Kamerleden over de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van beleid, bijvoorbeeld op basis van uitvoeringstoetsen. Een ander idee is om het parlement de vraagstelling te laten meebepalen van periodieke wettelijke evaluaties, om daarmee te borgen dat deze evaluaties de vragen beantwoorden die bij Kamerleden leven.

Op verschillende manieren kan worden gewerkt aan het verbeteren van contact

Een oplossingsrichting is om de informatievoorziening over (het functioneren en de prestaties van) zelfstandige organisaties aan het parlement, te versterken. Belangrijk daarbij is om accurate informatie te verstrekken en dit doorlopend te doen. Een risico is dat Kamerleden 'begraven worden' in informatie, die zij vervolgens zelf moeten doorgronden en duiden. Daarnaast is er, zoals hierboven genoemd, beperkt gelegenheid tot 'open gesprek' tussen parlement en zelfstandige organisaties; het is niet altijd comfortabel om informatie te delen, zeker wanneer ergens politieke aandacht naartoe gaat.

Om die informatievoorziening te verbeteren en open gesprek te faciliteren, kan er worden gedacht aan verschillende technische oplossingen:

- Meer werken met technische briefings, die gesprek faciliteren op momenten dat er géén politieke aandacht is, en gelegenheid geven tot *evidence-based* uitwisseling.
- Geregeld tussentijds evalueren van organisaties en beleid, en het parlement informeren op basis hiervan.
- Periodiek een 'voeten-op-tafel' gesprek organiseren in de Tweede Kamer, los van incidenten. Hierbij kan breed en open gereflecteerd worden op het functioneren van zelfstandige organisaties, de wijze waarop hierop wordt gestuurd, en de wijze waarop de Kamer wordt geïnformeerd.

Vanuit verschillende kanten is de noodzaak benoemd om het samenspel tussen parlement, bewindslieden en ambtenaren te verbeteren³⁶. Vragen zijn onder meer of het mogelijk is om de kennispositie van Kamerleden ten opzichte van de ministeries te verbeteren; of Kamerleden betrokken kunnen blijven bij het reilen en zeilen van zelfstandige organisaties buiten incidenten om; of het mogelijk is meer rust te creëren en vertrouwen te borgen. Het is echter nog een flinke uitdaging om te werken aan dit samenspel: er zijn veranderingen nodig in de cultuur, terwijl die cultuur mede wordt bepaald door externe, structurele factoren als vertrouwen vanuit de samenleving, de houding van media, etcetera.

Dat moet echter geen excuus zijn om niet te kijken naar oplossingen die wél mogelijk zijn. Die oplossingen liggen voor een groot deel immers binnen de bevoegdheid van de wetgever. De Tweede Kamer kan bijvoorbeeld zelf besluiten om de ondersteuning van Kamerleden te versterken. Bovendien heeft de Kamer zelf invloed op de vormgeving van het stelsel en de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van zelfstandige organisaties (bv. door het aannemen van kaderwetten en instellingswetten). In die zin vragen oplossingen in de eerste plaats om een *gedeelde erkenning en definiëring van de problematiek*, en vervolgens *aandacht en wil* van betrokkenen om te reflecteren op het eigen handelen en te kijken naar verbeteringen.

³⁶ Belangrijke stemmen hierin zijn onder meer Alex Brenninkmeijer (Trouw, 31 december 2020: *Oud-ombudsman Alex Brenninkmeijer ziet in de toeslagenaffaire geen bedrijfsongeluk maar een falend systeem*); Herman Tjeenk Willink (De Correspondent, 16 januari 2019: *Herman Tjeenk Willink: Nederland wordt geregeerd door spreadsheets. Zó winnen we onze democratie terug*).

A low-angle, upward-looking photograph of several modern skyscrapers. The buildings feature repetitive window patterns and balconies. A large, semi-transparent red geometric shape, resembling a stylized 'A' or a series of overlapping planes, is superimposed over the right side of the image. A thin red line extends from the left side of the text area towards the top right. The sky is a pale, overcast grey.

Experts Bijlage

Bijlage: Experts

Onderstaande experts uit wetenschap en praktijk hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze essays. Deze experts hebben deelgenomen aan expertsessies en/of hebben wij (nogmaals) gesproken in een expertgesprek.

Expert	Organisatie
Mevr. M. Adema	Algemene Rekenkamer
Mevr. R. van Alphen	Plv. directeur eigenaarsadvisering ministerie van Justitie en Veiligheid
Mevr. M. van Beerschoten	Founder en managing partner Digital Shapers
Mevr. C. Benders	Ondernemingsraad rijksinspecties
Mevr. R. Bergkamp	Voorzitter Skal Biocontrole, provinciesecretaris provincie Noord-Holland
Mevr. H. Borburgh	Directeur bestuur, beleid en communicatie Autoriteit Consument en Markt (ACM)
Dhr. T. Brandsen	Hoogleraar Bestuurskunde in vergelijkend perspectief Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. F. Brom	Secretaris Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Mevr. N. van Berkel	Plv. Algemeen Directeur Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Mevr. S. Driessen	Directeur Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
Dhr. J.H. Dronkers	Secretaris-generaal ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. P. Duisenberg	Voorzitter Vereniging van Universiteiten (VSNU), oud-Kamerlid
Mevr. J. van Erp	Hoogleraar Regulatory Governance Universiteit Utrecht
Dhr. R. Fraanje	Secretaris-directeur Raad voor Openbaar Bestuur (ROB)
Mevr. L. van Geest	Voorzitter Autoriteit Financiële Markten
Dhr. J. K. Goet	Secretaris-Generaal Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV)
Mevr. M. van de Griek	Onderzoeker Algemene Rekenkamer
Dhr. P. de Haan	Ondernemingsraad rijksinspecties
Dhr. W. Hart	Schrijver en spreker (o.a. Verdraaide Organisaties)
Mevr. E. Heijblom	Plv. Secretaris-Generaal ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
Mevr. J. van 't Hoff	Plv. secretaris Inspectieraad / Plv. hoofd Bureau Inspectieraad

Dhr. C. van de Louw	Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank (SVB)
Dhr. J. IJzerman	Directeur Stelsel en Volksverzekeringen ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Mevr. K. Kuipers	Plv. Secretaris-Generaal Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Mevr. J. Lazeroms	Consultant ABDTOPconsult, interim directeur Belastingdienst
Dhr. J. Mengelers	Raad van Toezicht Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)
Mevr. A. Norville	Plv. Secretaris-Generaal ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS)
Dhr. G.J. Olthoff	Directeur Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) en Bureau Financieel Toezicht
Dhr. H. Paul	Consultant ABDTOPConsult
Mevr. J. Prins	Algemeen secretaris Sociaal-Economische Raad (SER)
Dhr. J. Remkes	Voorzitter Staatscommissie Parlementair Bestel
Dhr. S. Riedstra	Directeur ABDTOPConsult
Dhr. M. Ruys	Inspecteur-Generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
Dhr. T. Schillemans	Hoogleraar Verantwoording, Gedrag en Instituten, Universiteit Utrecht
Mevr. H. Schipper	Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. M. Schurink	Secretaris-Generaal ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)
Dhr. S. Sibma	Voorzitter Sociale Verzekeringsbank
Mevr. D. Starmans	Raad van Bestuur Sociale Verzekeringsbank
Mevr. J. Sylvester	Substituut Ombudsman
Mevr. S. van Thiel	Hoogleraar Publiek Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevr. L. Tukker	Projectmanager Grenzeloos Samenwerken Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. M. van Twist	Decaan en bestuurder Nederlandse School van Openbaar Bestuur
Mevr. H. Verheijdt	Consultant Boston Consulting Group
Dhr. L. Verhey	Staatsraad Raad van State
Mevr. M. van Wallenburg	Directeur-Generaal Overheidsorganisatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. K. Yesilkagit	Hoogleraar International Governance Universiteit Leiden

Datum

19 februari 2021

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Financiën

Contact

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