



bijlage

bij brief TK - kabinetsreactie Brede evaluatie –
organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand

Bijlagenummer

1

In deze bijlage ga ik in meer detail in op de aanbevelingen van het onderzoeksrapport. Allereerst bespreek ik de conclusies en aanbevelingen over het stelsel van kaders als geheel. Binnen elk thema wordt gereageerd op de kaderoverstijgende aanbevelingen. Dit wordt besproken in deel I ((i) Samenhangend en consistent stelsel en (ii) Doeltreffendheid & doelmatigheid) en deel II ((i) Zelfstandigheid, (ii) Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording, (iii) Governance, (iv) Maatschappelijke verantwoording en inspraak, en (v) Publieke waarde). In deel III geef ik een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen uit de diverse deelrapportages. Deze worden behandeld per kader of juridische vorm van de organisatie.

De tekst in de bijlage is cursief gedrukt indien de tekst uit één (of meerdere) van de onderzoeksrapporten van AEF komt en/of de bewoordingen zijn van AEF. De tekst is als niet cursieve tekst gedrukt indien het de kabinetsreactie betreft en/of de bewoordingen zijn van het kabinet. Op deze manier heb ik onderscheid willen maken tussen de bevindingen van het onderzoeksbureau en de reactie van het kabinet daarop.

Reactie op de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand

I. Conclusies en/of aanbevelingen over het functioneren van het stelsel als geheel

De conclusies en aanbevelingen over het stelsel van kaders worden gegeven aan de hand van de beantwoording van hoofdvraag 2, *Is het geheel aan kaders logisch en consistent?* en hoofdvraag 3, *In welke mate functioneren de kaders doeltreffend en doelmatig?*

i. Samenhangend en consistent stelsel (Vormgeving en toepasbaarheid)

In het rapport wordt hoofdvraag 2 beantwoord door te stellen dat het geheel aan kaders niet volledig logisch en consistent is. Er wordt geconcludeerd dat de verschillende kaders verschillende ontstaansgronden, doelen en uitgangspunten hebben, die niet met elkaar samenhangen. Het geheel aan kaders is niet vormgegeven als één stelsel. Tevens wordt geconstateerd dat er sprake is van

een versnipperd geheel aan kaders. Daarbij is er juridische variëteit: de kaders hebben verschillende vormen. De versnipperde en inconsistente vormgeving heeft tevens invloed op de toepasbaarheid van de kaders. Ten eerste valt een behoorlijk aantal organisaties op afstand niet onder een kader, bijvoorbeeld zbo's zonder openbaar gezag. Ten tweede worden er uitzonderingen gemaakt binnen de kaders, bijvoorbeeld sommige typen keuringsinstanties vallen niet onder een kader, terwijl zij wel materieel onder de definitiebepaling vallen.

Bovengenoemde punten samennemend wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van een samenhangend stelsel van kaders voor organisaties op afstand. Het kabinet is van mening dat er overzicht zou moeten worden gecreëerd in de regels die voor de diverse organisaties en organisatievormen van toepassing zijn. Daarnaast zijn wij van mening dat de wet- en regelgeving het actuele kabinetsbeleid zou moeten weerspiegelen en moet worden aangepast aan het huidige tijdsbeeld waarin meer aandacht is voor de andere waarden naast doelmatigheid en doeltreffendheid. Het advies om de verspreid opgetekende richtlijnen en uitgangspunten overzichtelijker bij elkaar te brengen en samenhang aan te brengen, nemen wij ter harte. Tevens sluiten wij ons aan bij de conclusie dat het belangrijk is om te streven naar meer eenvoud en helderheid in het geheel aan kaders, waarbij overlap zo veel mogelijk voorkomen dient te worden.

ii. Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het onderzoeksrapport wordt hoofdvraag 3 beantwoord door te stellen dat de kaders over het algemeen doeltreffend en doelmatig zijn. Dit geldt vooral voor de taakgerichte kaders (voorbeelden hiervan zijn de kaders voor adviescolleges, rijksinspecties en planbureaus). Bij de generieke kaders (Kaderwet zbo's en Regeling agentschappen) liggen meer verbetermogelijkheden. In het Syntheserapport wordt aangegeven dat het functioneren van organisaties op afstand in de praktijk afhangt van de wisselwerking tussen kaders en gedrag.

Het kabinet is eveneens van mening dat je er met het aanbrengen van samenhang, vereenvoudigen, verduidelijken van de kaders niet bent. Het gedragsaspect is een belangrijk onderdeel van het gehele traject om te komen tot een betere samenwerking binnen de driehoek¹. Hieraan wordt reeds gevolg gegeven in onder andere het Programma Werk aan Uitvoering (WaU), zoals ook verwoord in het coalitieakkoord.

In algemene zin wordt geconstateerd dat de taakgerichte kaders doeltreffender zijn dan de generieke kaders. De Aanwijzingen voor de Planbureaus, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de Kaderwet adviescolleges zijn

¹ Met driehoek wordt het sturingsmodel voor agentschappen en zbo's bedoeld waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer worden onderscheiden. Deze rollen hebben in sommige gevallen een andere benaming daar waar de aard van de relatie zich niet laat omschrijven als opdrachtgever en/of opdrachtnemer. Zie ook paragraaf II, onderdeel iii. Dit sturingsmodel wordt elders ook toegepast, bijvoorbeeld bij bepaalde diensten.

doorgaans doeltreffend. Er is ruimte voor verbetering binnen de taakgerichte kaders. Deze verbeteringsmogelijkheden kunnen worden gevonden binnen de context van de kaders. In het onderzoeksrapport wordt aangegeven dat de generieke kaders minder doeltreffend werken. Dit betreffen de Kaderwet zbo's en de Regeling agentschappen. De Regeling agentschappen heeft als primair doel doelmatige uitvoering van beleid. Of de regeling daaraan ook daadwerkelijk heeft bijgedragen is lastig aan te tonen. Het IBO agentschappen komt tot eenzelfde observatie maar concludeert tegelijk ook dat dit niet betekent dat huidige agentschappen ondoelmatig werken. Zowel AEF als het IBO agentschappen stellen dat agentschappen hun waarde hebben (gehad) bij de doelmatige uitvoering van beleid. Zo bood de agentschapsvorm een alternatief voor externe verzelfstandiging² en zijn er bezuinigingen mee gerealiseerd. Ook de doeltreffendheid van de Kaderwet zbo's wordt door AEF als beperkt beoordeeld.

Het kabinet is van mening dat de Kaderwet zbo's heeft bijgedragen aan een verbeterde aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid. De bevindingen van de evaluatie van de Kaderwet zbo's die in de zomer van 2018 naar de Kamer is gestuurd, laten zien dat de onderzochte wettelijke voorschriften en de toepassing ervan in zijn algemeenheid bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het zbo en de transparantie voor de burger. De ordening van het zbo-veld heeft vrijwel geheel plaatsgevonden zoals bij de aanbidding van de eerste wetsevaluatie was voorgenomen. Dit neemt niet weg dat het kabinet herkent dat het stelsel op overkoepelend niveau versnipperd en onduidelijk is.

In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat de kaders weinig grote neveneffecten met zich meebrengen. Wel wordt opgemerkt dat de stapeling van kaders, regelingen, procedures en vereisten bij de kleinere zbo's en adviescolleges als disproportioneel wordt gezien ten opzichte van de grootte van de organisatie. Dit is echter maar in beperkte mate terug te voeren op de kaders zelf en heeft meer te maken met hoe er in de praktijk omgegaan wordt met de invulling van de kaders. Het neveneffect dat de kaders volgens het rapport wel met zich meebrengen is de beperkte aandacht voor andere belangrijke waarden als responsiviteit, menselijke maat, maatschappelijke verantwoording e.d. Dit komt doordat de kaders zich hoofdzakelijk richten op waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid. Herstel in het vertrouwen in de democratische instituties is een kernopgave van het kabinet. Dit vraagt om een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is. Een overheid waar de burger voorop staat. Het kabinet is van mening dat rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijke waarden zijn. De huidige kaders zijn ontstaan in de tijd dat er veel aandacht was voor het bevorderen van bedrijfsmatig handelen binnen de overheid. Hierdoor is er een overmatige aandacht voor vooral effectiviteit en efficiëntie in de huidige kaders. Er zal worden gezocht naar een nieuw evenwicht,

² Onder interne verzelfstandiging wordt het instellen van een agentschap verstaan. Onder externe verzelfstandiging valt het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, een rechtspersoon met wettelijke taak en een staatsdeelneming.

dat aansluit bij het huidige tijdsgewricht waarbij ook aandacht is voor waarden, zoals maatwerk, responsiviteit, integriteit, etc. met een meer rechtvaardige overheid tot gevolg.

II. Conclusies en aanbevelingen over het functioneren van het stelsel op vijf thema's

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoofdvraag 1, *Hoe functioneert het stelsel van rijksorganisaties op afstand rondom de vijf centrale thema's en welke rol spelen de kaders hierin?* in het *Synthese-rapport*³. De thema's die achtereenvolgens worden behandeld zijn: (i) zelfstandigheid, (ii) politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid, (iii) governance, (iv) maatschappelijke verantwoording en (v) Publieke waarde.

i. Zelfstandigheid

In het onderzoeksrapport wordt zelfstandigheid beschreven als de mate van afstand van organisaties tot het departement. Het rapport richt zich op twee dimensies van zelfstandigheid. Dit zijn (1) autonomie in bedrijfsvoering en (2) onafhankelijkheid in de taakuitoefening. Het kabinet is van mening dat het onderscheiden van meerdere aspecten van belang is, en dat dit de twee meest in het oog springende zijn. Daarbij moet in de nabije toekomst naar twee andere zaken worden gekeken. De eerste is terminologie. Duidelijk omliggende begrippen voorkomen spraakverwarring. Een juist begrippenkader vergt nadere uitwerking. De tweede is dat een begrip als onafhankelijkheid nader dient te worden uitgewerkt, ten bate van duidelijkheid bij zowel de oprichting van een organisatie op afstand als bij de dagelijkse praktijk. De Raad van State vraagt in zijn ongevraagd advies van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid terecht naar een doordenking van de criteria bij de instelling van een (onafhankelijke) organisatie op afstand.

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat de motieven voor het op afstand plaatsen van taken van zbo's die in de kaders zijn neergelegd, niet allemaal meer aansluiten bij de veranderde ideeën over verzelfstandiging. Enerzijds is het geldende kabinetsbeleid niet altijd meer in lijn met de inhoud van de kaders en anderzijds is er sprake van toenemende kritiek op het uitgangspunt van het via verzelfstandiging scheiden van beleid en uitvoering. Het kabinet erkent dat de oprichtingsmotieven van zbo's in de Kaderwet geactualiseerd moeten worden, zodat dit weer aansluit bij de huidige opvattingen. Het programma Werk aan uitvoering (WaU) en de kinderopvangtoeslagenaffaire heeft ons geleerd dat de scheiding tussen beleid en uitvoering extra aandacht behoeft. Het wordt noodzakelijk geacht om de huidige zienswijze van het nader tot elkaar brengen van beleid en uitvoering, tevens reeds bestaand kabinetsbeleid, terug te laten komen in de kaders. Om te komen tot een toekomstig stelsel van kaders dat

³ Het *Synthese-rapport* betreft het eerste rapport van de uit twee rapporten bestaande eindrapportage brede evaluatie van AEF.

leidt tot verbeterde dienstverlening aan de burger door middel van het creëren van publieke waarde is een verbeterde samenwerking tussen alle onderdelen van de overheid noodzakelijk. Dit betreft niet alleen beleid en uitvoering, maar ook de onderdelen bestuur en bedrijfsvoering.

Het rapport geeft aan dat er kanttekeningen zijn bij het doelmatigheidsperspectief van verzelfstandiging, maar dat het motief van onafhankelijke oordeelsvorming als onverminderd actueel wordt gezien. Het kabinet herkent de politieke en maatschappelijke roep om onafhankelijke oordeelsvorming, maar heeft twijfels of de onafhankelijke oordeelsvorming in alle gevallen zijn weerslag zou moeten hebben in verzelfstandiging ten opzichte van het "moederdepartement". Veel organisaties, zoals planbureaus, andere kennisinstellingen en sommige agentschappen, laten zien dat onafhankelijke oordeelsvorming ook op een andere wijze te bewerkstelligen is dan door verzelfstandiging. Het kabinet is van mening dat er enkel sprake zou moeten zijn van externe verzelfstandiging indien de taak niet goed kan worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de aard van de taak zich daartoe niet verhoudt, en de voordelen van op afstand plaatsing groter zijn dan de nadelen van het verlies van democratische controle en de scheiding tussen beleid en uitvoering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Kiesraad of het College voor de Rechten van de Mens. In het vervolgotraject neemt het kabinet mee hoe om te gaan met bestaande situaties die niet aansluiten bij de visie.

Het algemene beeld is dat organisaties beschikken over een mate van autonomie in hun bedrijfsvoering die op basis van de voor hen geldende kaders mag worden verondersteld. Wel ervaren organisaties op afstand regelmatig een beperkt begrip vanuit de ministeries ten aanzien van de speciale positie en context van hun organisatie en het maatwerk dat daarin in hun optiek voor nodig is. Tegelijkertijd ziet AEF reden om de proportionaliteit van de verantwoordings- en controlelasten van met name de kleinere organisaties in de gaten te houden. Reeds in een eerder stadium is in het onderzoeksrapport aangegeven dat de verantwoordingsverplichtingen ook bestaan zonder de kaders. Het kabinet ziet hier niet zo zeer een oplossing in het wijzigen van de kaders op dit punt, maar meer in de optimalisatie van de driehoeksrelatie en de onderlinge verduidelijking en concretisering van de afspraken. Van belang hierbij is hoeveel ruimte organisaties op afstand hebben om de effecten en gevolgen van beleid in de praktijk en de effecten van het beleid op hun werkzaamheden en het functioneren van de organisatie te bespreken. Dit komt overeen met de bevindingen in het onderzoeksrapport. Hierin worden de kaders enkel gezien als één van de factoren die van invloed is op de zelfstandigheid van organisaties in de praktijk. Culturele normen over onderlinge verhoudingen, gedrag, politieke dynamiek en media-aandacht hebben ook grote invloed. De mate waarin een kader gedrag stuurt, verschilt. Het kabinet is van mening dat er meer aandacht zou moeten zijn voor gedragsbeïnvloeding. Het kabinet ziet in het onderzoeksrapport ondersteuning van zijn mening dat gedrag slechts voor een beperkt deel, bijvoorbeeld door het geven van handvatten hoe met elkaar om te gaan of goed samen te werken, te

beïnvloeden is via kaders en juist veel meer door andere factoren bepaald wordt. Naar de mening van het kabinet geven deze gedragsgerichte bepalingen vooral een steuntje in de rug.

Het kabinet is content te vernemen dat een meerderheid van kaders bijdraagt aan zelfstandige taakuitoefening en dat ook organisaties deze kaders als waarborg ervaren. Dit neemt niet weg dat de kaders op punten kunnen worden verduidelijkt of normen kunnen worden versterkt zodat de kaders ook in de toekomst deze waarborgen blijven bieden. Het risico op spraakverwarring wordt vergroot door een onduidelijke terminologie rondom termen als zelfstandigheid, autonomie en onafhankelijkheid. Hierbij is het, met een erkenning van de verschillen tussen taken en dus tussen bestaande inhoudelijke vormen van zelfstandigheid, van belang zelfstandigheid in een overkoepelend kader duidelijk te krijgen. Dan zijn zowel bij de instelling van een nieuwe organisatie, als bij de dagelijkse gang van zaken bij bestaande organisaties de criteria van zelfstandigheid voor zowel organisaties en ministeries, als voor het parlement en de burger, duidelijk. Ook wordt op die wijze een onnodige diversiteit binnen het stelsel voorkomen.

ii. Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording

Terecht wordt in het onderzoeksrapport aangegeven dat ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan de bevoegdheden van de minister. Kortom: zonder bevoegdheid ook geen verantwoordelijkheid⁴. De ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gezien als tweeledig, ten eerste in de relatie tussen minister en parlement en ten tweede in de relatie tussen het ministerie en de taakorganisatie. De bevoegdheden van de minister verschillen per organisatievorm maar kunnen ook verschillen binnen dezelfde organisatietypen, in het bijzonder bij zbo's. Deze variëteit draagt niet bij aan de (staatsrechtelijke) helderheid over de verhouding tussen de minister en i.c. de zbo's.

Deze onduidelijkheid wordt volgens het onderzoeksrapport verder in de hand gewerkt doordat ministers ook verantwoordelijk worden gehouden voor zaken waarvoor zij geen directe verantwoordelijkheid dragen (lees: geen bevoegdheden hebben). Dat gebeurt vaak met een beroep op het begrip 'stelselverantwoordelijkheid'. Dit begrip is voor zoveel invullingen vatbaar, dat het in de praktijk gebruikt kan worden om ministers voor alles verantwoordelijk te houden. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot toezeggingen van de minister aan de Kamer die zich moeizaam verhouden tot de zelfstandigheid van organisaties op afstand. De Kamer ervaart een gat in de aanspreekbaarheid van de overheid: als de minister niet aanspreekbaar is, wie dan wel? In navolging van de Raad van State⁵ wordt daarom gepleit voor het zo duidelijk mogelijk afbakenen van het begrip stelselverantwoordelijkheid.

⁴ AEF baseert dit op het ongevraagd advies van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze definitie van ministeriële verantwoordelijkheid moet worden beschouwd als geldend staatsrecht.

⁵ Advies Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid.

In het rapport wordt gesteld dat een algemeen kader ontbreekt voor de manier waarop directe contacten en informatierelaties tussen parlement en organisaties op afstand moeten worden vormgegeven. Een dergelijk kader zou houvast kunnen bieden aan de Kamer en zou gezamenlijk door Kamer en kabinet ontwikkeld moeten worden. Dat geldt ook voor een visie op de manier waarop verantwoordingsrelaties rondom organisaties op afstand vorm zouden moeten krijgen. Buiten kijf zou daarbij moeten staan, dat de lijn van verantwoording via de minister loopt, voor die zaken waarvoor hij bevoegdheden draagt. Voor zover de minister geen bevoegdheden draagt, kan verantwoording op een andere manier vorm krijgen.

Het kabinet is van mening dat het begrip stelselverantwoordelijkheid nader dient te worden verduidelijkt en geconcretiseerd. De aanbeveling om dit te doen in samenspraak met de Kamer ondersteunen wij. Daarbij zal het kabinet ook de Algemene Rekenkamer en de Raad van State betrekken. Het kabinet gaat daarnaast graag met de Kamer en uitvoeringsorganisaties in gesprek om gezamenlijk een visie te vormen op de manier waarop de verantwoordingsrelaties bij organisaties op afstand vorm zouden moeten krijgen.

iii. Governance

Governance wordt in het onderzoeksrapport beschreven als de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de organisatie op afstand en het ministerie, de wijze van aansturing en de invulling van toezicht en controle. Hoe de governance in de praktijk wordt vormgegeven en ingevuld, bepaalt in grote mate de relatie tussen een taakorganisatie en het ministerie. Kadern spelen hierin een belangrijke rol. Veelal wordt de governance-relatie vormgegeven aan de hand van het driehoeksmodel, waarbij er een scheiding is tussen de rol van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De invulling van de governance en de rollen daarin verschilt per kader, waarbij niet alle kaders hierin richtinggevend zijn. De inrichting van de governance wordt, ondanks het verschil in invulling van de governance in kaders, veelal gebaseerd op het driehoeksmodel. De (manier van) invulling van dit driehoeksmodel verschilt wel per departement en organisatie op afstand. Hierbij is overigens de (juridische) organisatievorm van de organisatie op afstand niet of zeer beperkt bepalend voor de manier waarop de sturingsrelatie in de praktijk vorm krijgt.

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat het driehoeksmodel over het algemeen als waardevol wordt ervaren. Zij geven hierbij wel aan dat de strikte scheiding van de rollen nog lastig blijkt in de praktijk, en dat de eigenaarsrol, maar ook de opdrachtgeversrol verstevigd respectievelijk geprofessionaliseerd zou kunnen worden⁶. Ook de gelijkwaardigheid in de rollen binnen de driehoek kan worden verbeterd. De sturingsrelaties die in de kaders zijn neergelegd, gaan in

⁶ AEF gaat hierbij niet expliciet in op de invulling van de rol van de opdrachtnemer. De Staat van de Uitvoering zal een rijksbreed en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk geven en daarmee mede inzicht bieden in de invulling van de rol van opdrachtnemer. De eerste Staat van de Uitvoering wordt in het najaar van 2022 verwacht.

principe uit van gelijkwaardigheid van rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. In de praktijk wordt dit niet in alle gevallen als gelijkwaardig ervaren. Veelal heeft het departement een dominante rol binnen de driehoek. Dit heeft volgens AEF mogelijk te maken met de politieke dynamiek die ontstaat indien organisaties onder een vergrootglas liggen. Andere factoren die van invloed zijn op het functioneren van de sturingsrelatie zijn de historische factoren, onderlinge verhoudingen, persoonlijke relaties, de specifieke taak die de organisatie uitoefent en de media-aandacht.

Het kabinet heeft op dit moment, mede naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU)⁷ en de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslagenaffaire (POK) veel aandacht voor de gelijkwaardigheid van uitvoering en beleid. Verdere ontwikkeling en verbetering van de werking van de driehoek wordt voortgezet in het Programma Werk aan Uitvoering.

De conclusie wordt getrokken dat, ondanks het verschil in invulling van het driehoeksmodel, er geen aanleiding wordt gezien om het principe van de driehoek fundamenteel te heroverwegen. Ook het kabinet ziet de waarde van het driehoeksmodel daar waar het wordt toegepast. Het driehoeksmodel blijft voor de agentschappen en zbo's het uitgangspunt en/of startpunt in het vormgeven van de relatie tussen departement en de organisatie op afstand, waarbij zal worden onderzocht – conform de aanbevelingen van het IBO Agentschappen en de brede evaluatie – of verruiming in de kaders van toegevoegde waarde kan zijn voor het realiseren van publieke waarde. De aandacht is momenteel dan ook met name gericht op de versterking en verbetering van de werking en invulling van dit model. Dit vindt onder meer plaats via het spoor 'Intensiveren samenwerking en sturing in de driehoek' van het programma Werk aan Uitvoering. Daarnaast zal het kabinet mogelijkheden blijven onderzoeken om, indien dit wenselijk of nodig is voor een optimale taakuitvoering, verder te kijken naar variaties van het model. Bijvoorbeeld om de gelijkwaardigheid van de verschillende rollen beter tot uitdrukking te brengen. Daarbij gaan we voor de beleidsontwikkeling meer gebruik maken van de feedback vanuit de uitvoering.

Verder zal het kabinet, in haar streven naar een eenduidig en samenhangend stelsel⁸, bekijken waar eenduidigheid in kaders en richtlijnen op het gebied van governance gewenst en zinvol is. Het opstellen van een werkbare governance code, zoals vermeld in de werkagenda WaU in het kader van handelingsperspectief 4, behoort hier tot de mogelijkheden. Hierbij is de verwachting dat er een bepaalde mate van diversiteit aan invulling van de governance en de rollen zal blijven bestaan.

⁷ Het TCU-rapport ziet op uitvoeringsorganisaties. Kortom de parallel naar het rapport kan niet worden doorgetrokken naar alle "opdrachtnemers" in de driehoek. Een voorbeeld hiervan zijn de Rijksinspecties.

⁸ Zoals vermeld in deze kabinetsreactie in onderdeel 3. Toekomstverkenning & Visie op hoofdlijnen.

iv. Maatschappelijke verantwoording en inspraak

In het Synthese-rapport wordt aangegeven dat kaders een beperkte rol spelen bij het richting geven aan hoe organisaties zouden moeten interacteren met hun maatschappelijke omgeving en hoe maatschappelijke verantwoording en inspraak vorm zou moeten krijgen. De kaders geven vooral richting aan de horizontale en verticale vormen van sturing tussen het ministerie en de organisatie op afstand. Maatschappelijke verantwoording vindt met name plaats aan de hand van informatieverstrekking via de lijn van de politieke verantwoording, zelfstandig door de organisatie zelf of de media. De ruimte die hieraan door ministeries toegestaan wordt, alsmede door organisaties zelf genomen wordt, varieert sterk. Publieke dienstverleners hebben de wens om de communicatie met de betrokkenen te verbeteren.

Bij de herziening van de kaders acht het kabinet het ook van belang dat er aandacht wordt besteed aan de manier waarop maatschappelijke verantwoording van organisaties op afstand wordt vormgegeven. Het kabinet gaat graag hierover met uw Kamer en de betreffende organisaties in gesprek in aanloop naar de totstandkoming van de visie.

v. Publieke waarde

Het realiseren van publieke waarde vraagt dat organisaties op afstand op een goede manier invulling geven aan allerlei verschillende waarden. Hierbij gaat het om waarden zoals responsiviteit, menselijke maat, maatwerk, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, zorgvuldigheid, snelheid, betrouwbaarheid, primaat van de politiek, onafhankelijkheid etc. Deze waarden moeten worden toegepast op een manier die past bij de taak die de organisaties uitvoeren. Slechts een beperkt aantal van deze waarden komt terug in de kaderstelling. De kaders zijn vormgegeven op basis van tijdgebonden behoeften, zoals het versterken van het politiek primaat of het stimuleren van doelmatig functioneren. De taakgerichte kaders dragen het duidelijkst bij aan het realiseren van publieke waarde. De taakgerichte focus van deze kaders maakt dat hier een afweging heeft plaatsgevonden over welke waarborgen nodig zijn voor het leveren van publieke waarde. De kaders werken evenmin belemmerend in de mogelijkheid van het versterken van het leveren van publieke waarde. Tijdens het onderzoek zijn er echter wel duidelijke behoeften op het gebied van publieke waarde naar voren gekomen. Deze betreffen de behoefte aan een rijker gesprek in de sturings- en verantwoordingscyclus, alsmede de samenwerking in de keten. Het realiseren van publieke waarde vraagt regelmatig om integraal werken aan maatschappelijke opgaven, over de grenzen van domeinen en organisaties heen.

Het kabinet is van mening dat de kaders handvatten zouden moeten bevatten en meer richtinggevend zouden moeten zijn ten aanzien van een bredere invulling van publieke waarde en hiermee beter zou passen in het huidige tijdsbeeld. Het gaat hierbij om het zoeken naar een juiste balans tussen verschillende waarden. Hier is dus een grote verantwoordelijkheid voor organisatie en ministerie zelf. Zij

blijven primair aan zet om waarden niet alleen van belang te achten maar deze ook concreet vorm te geven in afspraken tussen hen. De aanpassing van de kaders is slechts een randvoorwaarde en enkel ondersteunend aan het rijkere gesprek in de driehoek dat over publieke waarde zou moeten plaatsvinden. Juist vanwege de diverse taaktypen is het onwenselijk organisaties bepaalde waarden op te leggen. Wel kan via de kaders die randvoorwaarde en extra ruimte worden geschapen om dit gesprek erover in de driehoek, maar ook met derden, te voeren. Een ander voorbeeld is het benoemen en toelichten van andere waarden en het stimuleren om die vast te leggen in meerjarenplannen. De nu in de kaders genoemde waarden, zoals doelmatigheid en doeltreffendheid, hebben hun waarde bovendien niet verloren. Het spreekt voor zich dat uitvoering geven aan maatschappelijke opgaven moet geschieden op doelmatige en doeltreffende wijze.

III. Conclusies en aanbevelingen over de individuele kaders

In dit hoofdstuk van de kabinetsreactie wordt ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen in de diverse deelonderzoeken per kader.

i. Regeling Agentschappen (IBO onderzoek & deelonderzoek B1-3)

Naast de Brede evaluatie is het agentschapsmodel ook geëvalueerd in het IBO *Samenwerken aan Publieke Waarde*. De onderzoekers van AEF komen tot zeer vergelijkbare conclusies als het IBO agentschappen.

Beide onderzoeken constateren dat het huidige agentschapsmodel knellend kan werken. Specifiek wordt er op onderdelen onvoldoende ruimte gelaten voor de creatie van waarden. Zo bestaan er knelpunten in de governance, bekostiging en verslaggeving die het lastig maken voor agentschappen om aan publiekewaardecreatie te doen. Er is behoefte om verschillende aspecten van het agentschapsmodel op een gedifferentieerde manier in te vullen, afhankelijk van het type taken van een agentschap (taak-oriëntatie). Als antwoord hierop schetst het onderzoeksrapport van AEF twee mogelijkheden: ruimte bieden aan de variatie die er reeds is of de Regeling vernauwen en bepaalde agentschappen omvormen tot een andere organisatievorm. Het IBO spreekt de voorkeur uit voor verbreding.

Het kabinet onderschrijft de analyse en de richting van de aanbevelingen van het IBO Agentschappen en hetgeen is opgenomen in de Brede Evaluatie over agentschappen. Beide onderzoeken constateren dat de zichtbare knelpunten zich onder andere voordoen bij de te rigide wijze waarop de bekostigingssystematiek is gereguleerd. De huidige regeling agentschappen legt een (te) sterke nadruk op een prijs (p) * hoeveelheid (q) bekostiging. Hoewel dit voor bepaalde dienstverlening de meest geëigende wijze van bekostiging is en blijft, lenen andere vormen van dienstverlening zich meer voor taak- of inputfinanciering. Ook dient meer ruimte te zijn om het sturingsmodel (momenteel vormgegeven in drie vaststaande rollen, eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) in te richten op basis van hetgeen de dienstverlening of organisatie vraagt. Op basis van deze

verruiming dient het tevens mogelijk te zijn om meer dan nu *meerjarige* afspraken te maken over de publieke dienstverlening. Maar de verbindende factor tussen alle agentschappen blijft dat ze baat hebben bij onder andere een baten-lasten administratie, de geboden financiële instrumenten ten behoeve van een meer bedrijfsmatige manier van werken.

Vanuit deze analyse gaat het kabinet onderzoeken op welke wijze meer ruimte kan worden geboden aan de verschillende typen van publieke dienstverlening. Doel is om naast doelmatigheid ook meer ruimte te bieden aan het bevorderen voor maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap, responsiviteit en kwaliteit van publieke dienstverlening. Dit betekent dat de oorspronkelijke nauwe focus op doelmatigheid wordt verbreed om de huidige variatie van verschillende soorten taken die nu binnen de huidige agentschappen zijn belegd beter te accommoderen. De wijze waarop deze aanpassing wordt doorgevoerd wordt momenteel onderzocht en zal in samenspraak met de betrokken departementen worden vormgegeven. De aanpassingen worden doorgevoerd in lijn met de basisprincipes die in hoofdstuk 2 van deze kabinetsreactie worden toegelicht en dienen congruent te zijn met de visie. Tevens worden er al naar aanleiding van het IBO een aantal pilots uitgevoerd ter bevordering van aanstaande aanpassingen.

ii. Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Deelonderzoek B1-3)

Het kader van zbo's heeft baat bij een actualisering: het beleid, dat nu in Kaderwet maar ook in Kamerbrieven, bestaande praktijk en toelichtingen te vinden is, dient te worden gecodificeerd in de Kaderwet. De instellingsmotieven worden geconcretiseerd, de reikwijdte wordt heroverwogen en er wordt bekeken hoe de bepalingen beter aansluiten bij de taken die zbo's uitvoeren.

De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' richt zich concreet op de verhouding tussen organisatie en ministerie en met name op de zachtere kanten van deze relatie. Ook deze wordt herzien. Er komt meer aandacht voor voordelen van andere vormen van horizontale verantwoording, zoals bijvoorbeeld een gebruikersraad, cliëntenraad of auditcomité kennen.

Deze wijzigingen zullen er gezamenlijk toe leiden dat begrippen als ministeriële verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en governance, de rol van Europa, en het kader voor alle partijen in de kleine (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en grote driehoek (minister, parlement en organisatie) helderder dan nu is verwoord. Ze beogen kortom een bestendiging van de veelal goede relaties tussen organisatie en ministerie.

iii. Kaderwet adviescolleges (Deelonderzoek B 1-3)

Het aantal adviescolleges dat onder de Kaderwet adviescolleges valt, is slechts een relatief klein percentage van het totaal aantal externe adviescommissies en adviescolleges die adviseren aan regering of Staten-Generaal. Ook voor de andere

commissies, zoals onderzoekscommissies, is het van belang duidelijkheid te hebben over de relatie organisatie en ministerie. In de praktijk volgen commissies buiten de Kaderwet veelal materieel de bepalingen van deze wet⁹. Daarom wordt gekeken op welke wijze de reikwijdte van de wet kan worden vergroot.

Het totaal aantal adviescolleges binnen het gehele adviesstelsel dient beperkt te blijven, zodat transparantie van het stelsel enerzijds kan worden verhoogd en de inspanningen bij het steeds weer oprichten van eenmalige adviescolleges anderzijds kunnen worden verkleind. Ik ga in gesprek met de permanente adviescolleges, die immers vaak een hele sector bestrijken, om te bezien op welke wijze dit mogelijk is. Zij hebben immers reeds de expertise en de netwerken om snel te kunnen reageren op een nieuwe adviesvraag. Actualisering en wijzigingen in de Kaderwet met betrekking tot onder meer meerjarige programmering, ledenaantal en subcommissies, en een verduidelijking van de motivatieplicht in geval er een nieuw adviescollege moet komen, dragen hieraan bij.

Hieraan gekoppeld is het van belang te erkennen dat de andere in dit stuk genoemde organisatievormen dan adviescolleges, zoals zbo's en agentschappen, ook kunnen adviseren over beleid of wetgeving aan ministeries. De voordelen hiervan wegen zwaarder dan de nadelen; uitvoering kan ook op deze wijze bijdragen aan goed beleid. Daarom wordt bezien welke bepalingen die zijn gericht op advisering ook relevant kunnen zijn voor andere organisatievormen. Dit vergt nadere uitwerking.

iv. Aanwijzingen voor de planbureaus (Deelonderzoek B1-3)

In het deelonderzoek wordt geconcludeerd dat de Aanwijzingen voor de Planbureaus goed werken. Ik ga in gesprek met ministeries en planbureaus om te bezien hoe de samenwerking nog beter kan verlopen. Verder is het van belang te bezien of de Aanwijzingen van waarde kunnen zijn voor andere organisatiekaders of voor die organisaties waarvoor geen organisatiekaders gelden, zoals kennisinstellingen.

v. Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (Deelonderzoek C)

Deelonderzoek C en de eindrapportage geven in onderlinge samenhang het volgende beeld. De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties leveren een goede bijdrage aan de onafhankelijkheid van inspecties. Toch is verdere versterking mogelijk en op een aantal punten ook noodzakelijk. Ook kan verankering van de positie van rijksinspecties in een wet zorgen voor een beter democratisch gelegitimeerde afspraak over de verhouding tussen Kamer, minister en rijksinspecties. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor het feit dat het omvormen

⁹ Dit komt doordat de leidraad externe commissies in grote lijnen aansluit bij hetgeen de Kaderwetadviescolleges voor de adviescolleges regelt.

van de Aanwijzingen tot een wet ertoe leidt dat de ministeriële verantwoordelijkheid op de in die wet benoemde punten wordt ingeperkt. De oproep is daar niet lichtzinnig mee om te gaan maar zorgvuldig af te wegen op welke punten de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft.

Het kabinet heeft reeds in het coalitieakkoord aangekondigd dat er een voorstel voor een wet op de rijksinspecties zal worden uitgewerkt. Het kabinet meent dat de onafhankelijkheid van inspecties zo beter kan worden geborgd zonder ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspecties los te laten. Bij het uitwerken van het voorstel voor een wet hanteert het kabinet als uitgangspunt dat de wet zich richt op de verhouding tussen minister en inspectie en de transparantie daarover als het gaat om de toezichtstaken van de organisaties waarop nu de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties worden toegepast. Daarbij wordt gedacht aan een codificatie van de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties aangevuld met bepalingen over het werkprogramma, de financiering en het contact tussen inspectie en parlement. Op deze manier wil het kabinet de onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak van inspecties beter borgen. Bij dit alles dient bedacht te worden dat onafhankelijkheid in de praktijk pas echt ontstaat. Houding en gedrag en reflectie daarop zijn van groot belang.

Ondanks dat de algemene visie nog moet worden uitgewerkt, start het kabinet nu met de voorbereidingen van dit wetsvoorstel. Verder uitstel acht het kabinet niet opportuun. De uitwerking vindt plaats in lijn met het gedachtegoed van de brede evaluatie, waaronder de vier basisprincipes. In een later stadium zal worden bezien of er nog aanpassingen nodig zijn om de wet volledig passend te maken binnen het nieuwe stelsel.

vi. Benoemingenbeleid (deelonderzoek D)

In deelonderzoek D wordt aangegeven dat zowel voor leden van adviescolleges als voor leden van zbo's de benoemingsprocedure, dat wil zeggen de route van vacaturevaststelling tot benoeming, duidelijker kan worden weergegeven. Uiteraard met aandacht voor de privacy van sollicitanten kan op de websites van organisaties wel duidelijk worden gemaakt welke eisen per stap van het proces van belang zijn en waar in het proces men zich bevindt.

Als onderdeel van de publieke sector vallen adviescolleges en publiekrechtelijke zbo's onder het man-vrouwbeleid zoals uiteengezet door de minister van OCW. Dit betekent dat wordt gestreefd naar vijftig procent vrouw, vijftig procent man. Onder andere bovenstaande punten dragen daaraan bij, evenals aan diversiteit op het vlak van migratieachtergrond. Diversiteit wordt verder vergroot door de vacaturetekst specifiek te laten checken op diversiteit en inclusie, door potentiële kandidaten actief te benaderen, en door het opnemen van de standaardzin over diversiteit binnen de rijksoverheid.

vii. Stichtingenkader (Deelonderzoek E)

In deelonderzoek E wordt geconcludeerd dat het stichtingenkader in belangrijke mate doeltreffend is geweest in het "nee, tenzij"-beleid ten aanzien van de oprichting van nieuwe stichtingen door ministeries. Het aantal nieuwe stichtingen waarmee ministeries een oprichtingsrelatie hebben, is afgeremd en wanneer er wel sprake was van een oprichting geeft het stichtingenkader een behulpzaam handvat in het doorlopen van de procedure en het bepalen van de ministeriële bevoegdheden. Hiernaast doet de evaluatie ook aanbevelingen om de werking van het stichtingenkader te verbeteren.

Het huidige stichtingenkader richt zich uitsluitend op het moment van oprichting. AEF constateert dat stichtingen die een oprichtingsrelatie hebben met een departement soms door de tijd 'afdrijven' van dat departement. Deelonderzoek E doet daarom aanbevelingen om in het stichtingenkader handvatten te bieden voor een toekomstbestendige governance-relatie en voor de mogelijkheid van belangrijke wijzigingen in de levensloop van stichtingen (zoals statutenwijzigingen, fusies en het verkrijgen van een wettelijke taak). Zodoende moet er geborgd worden dat de uitvoering van publieke taken door stichtingen en eventuele statutair vastgelegde ministeriële bevoegdheden niet uit het oog verloren worden. Een andere waarborg is om een overzicht te publiceren van stichtingen die een oprichtingsrelatie hebben met één of meerdere departementen. Het kabinet neemt deze aanbevelingen over.

In deelonderzoek E wordt ook aangeraden dat departementen periodieke risicoanalyses uitvoeren omtrent de stichtingen met wie zij een oprichtingsrelatie hebben. Het kabinet vindt dergelijke risicoanalyses aan te prijzen en het stichtingenkader zou daartoe kunnen oproepen en handvatten bieden. Andere aanbevelingen richten zich op vergroten van de bekendheid binnen departementen met het stichtingenkader. Eén van de mogelijkheden is het opzetten van een interdepartementaal netwerk waarin kennis en aanpassingen van het stichtingenbeleid, en praktische ervaringen betreffende de aansturing en oprichting van stichtingen, gedeeld kunnen worden. Het kabinet onderschrijft ook deze aanbeveling.

In de Comptabiliteitswet is opgenomen dat het Rijk niet zonder medeweten van het parlement en de Staten-Generaal een stichting kan oprichten. Hier wordt tevens aangegeven dat hieronder ook het "doen oprichten" valt. Uit het onderzoek komt naar voren dat onduidelijkheid bestaat over het begrip "doen oprichten" en wordt aanbevolen dit begrip te verduidelijken. Het gaat hier over de vraag wanneer een departement nu precies gepercipieerd kan worden als zijnde de facto aanleiding te geven tot het oprichten van een stichting zonder zelf formeel als (mede-)oprichter genoemd te worden. Het kabinet is van mening dat er beter kan worden toegelicht wat er onder dit begrip wordt verstaan, maar merkt tegelijk op dat het onmogelijk is om een uitputtende lijst van criteria te noemen. Hiernaast doet AEF nog verschillende andere aanbevelingen om het stichtingenkader te

verduidelijken, waaronder het expliciet maken van de doelen van het stichtingenkader. Door deze doelen te expliciteren kan beter afgewogen waarom een stichting wordt opgericht. Ook wordt in het deelonderzoek geconstateerd dat de huidige afwegingen voor het vormgeven van een stichting door de tijd heen geëvolueerd zijn. Het kabinet is het eens dat het expliciet maken van de doelen van het stichtingenkader en het actualiseren van de overwegingen bij het vormgeven van een stichting het kader inzichtelijker maken en bijdragen aan een verbeterde werking.

Het kabinet is voornemens bovenstaande aanbevelingen de komende periode aan te passen in het stichtingenkader. De voorgestane aanpassingen in het stichtingenkader dienen congruent te zijn met de basisprincipes zoals aangekondigd in hoofdstuk 2.