

Vergaderjaar 2021–2022

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 323

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2022

Met deze brief zend ik u, mede namens de Minister van Financiën, de kabinetsreactie op de Brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand, en een reactie op het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar het agentschapsmodel: *Samen werken aan publieke waarde*¹. In deze brede evaluatie is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifieke kaders van organisaties op afstand², zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), alsmede naar het gehele stelsel van deze kaders. Door niet alleen naar de afzonderlijke kaders, maar ook naar het stelsel als geheel te kijken heeft het kabinet beoogd inzicht te krijgen in mogelijkheden om kaders beter aan te laten sluiten bij het huidige tijdsbeeld. Daarin zijn niet alleen doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijk, maar ook andere waarden zoals responsiviteit, rechtvaardigheid en menselijke maat.

In deze brief ga ik eerst in op waar we als overheid voor willen staan en welke acties daar direct uit volgen en worden opgepakt. Daarna ga ik in op de belangrijkste conclusies van het onderzoek en de opzet van het evaluatieonderzoek (verder aangeduid als: brede evaluatie). Tenslotte behandel ik in meer detail de hoofdconclusies van het onderzoeksrapport en de daarop gebaseerde basisprincipes die door mij zijn opgesteld.

In de bijlage wordt meer in detail ingegaan op de bevindingen van het onderzoeksrapport op stelselniveau, het Interdepartementaal beleidson-

¹ Kamerstuk 25 268, nr. 199.

² Onder kaders wordt de wet- en regelgeving verstaan waarin de organisatie van de diverse organisaties, die op (enige) afstand van de Minister staan, is vastgelegd. De kaders die in de brede evaluatie zijn geëvalueerd zijn (1) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, inclusief de Circulaire «Governance ten aanzien van zbo's», (2) de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, (3) de Aanwijzingen voor de Planbureaus, (4) de Kaderwet adviescolleges, (5) de Regeling agentschappen, (7) het Stichtingenkader en (8) het Normenkader financieel beheer en toezicht.

derzoek (IBO) naar het agentschapsmodel en de conclusies van de diverse deelrapporten per kader of juridische vorm van de organisatie.

1. Samenwerken aan een responsieve overheid

Zoals ook in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is benadrukt, staat het kabinet voor een overheid die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is. Een responsieve overheid waar de burger voorop staat en die burgers helpt daar waar nodig. Dit kan alleen worden bereikt door binnen alle onderdelen van de overheid op bestuurlijk niveau, beleids-, toezichts- en uitvoeringsniveau goed met elkaar samen te werken. Het kabinet wil dat de overheid publieke waarde³ creëert. Met een eenduidig en samenhangend stelsel van kaders van organisaties op afstand binnen de centrale overheid beogen wij bij te dragen aan het creëren van publieke waarde door die overheid, en daarmee aan het bevorderen van het vertrouwen in de overheid.

Het kabinet geeft hieraan op basis van de brede evaluatie gevolg door direct aan de slag te gaan met:

- de te ontwikkelen visie (inclusief een eenduidig begrippenkader);
- de wet op de rijksinspecties;
- de herziening van de Regeling agentschappen;
- de herziening van het Stichtingenkader.

Deze acties worden nader uitgewerkt in de bijlage, deel III. Het oppakken van deze acties vindt plaats in lijn met de vier hierna beschreven basisprincipes waaraan het stelsel van kaders in de toekomst zou moeten voldoen.

Het kabinet wil de onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak van de rijksinspecties beter borgen. Dit doen we in de wet op de rijksinspecties, die reeds in het coalitieakkoord is aangekondigd. Deze wet wordt nu voorbereid. Het kabinet hecht waarde aan ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspecties, waarbij de wet de verhouding tussen Minister en inspectie vastlegt. Ook wil het kabinet meer openheid en inzicht geven in de onderlinge werkwijze en afspraken tussen rijksinspectie en ministerie. Zo zal de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter worden geborgd. Hierbij denk ik 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. Recent heeft uw Kamer naar aanleiding van een debat over de positionering van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) drie moties⁴ aangenomen die gaan over de verhouding tussen Minister en inspectie in het algemeen en de wettelijke waarborging van de onafhankelijkheid van IBTD. Deze zal ik daarbij betrekken. Eveneens betrek ik daarbij de brief van de Inspectieraad⁵ alsmede de inmiddels verschenen initiatiefnota van het lid Omtzigt⁶ over voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties.

³ Publieke waarde is volgens de omschrijving van Talbot (2006) en Moore (2005) «*hetgeen het publiek waardeert*». De creatie van publieke waarde bestaat uit het leveren van diensten op een manier die vertrouwen wekt, legitiem is en waarbij sociaal gewaardeerde uitkomsten worden gerealiseerd.

⁴ Kamerstuk 31 066, nrs. 1009, 1013 en 1014.

⁵ Brief aan de Minister van BZK inzake de Wet op de rijksinspecties, 22 juni 2022, bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 319.

⁶ Kamerstuk 36 149, nr. 2.

Ik streef ernaar u in november op hoofdlijnen een kabinetsreactie te kunnen aanbieden op deze initiatiefnota. Parallel daaraan bereid ik het wetsvoorstel voor met de intentie dat voorstel in december 2023 aan de Raad van State aan te kunnen bieden.

De belangrijkste conclusie van de brede evaluatie is dat de wetten en andere kaders⁷ elk voor zich over het algemeen doelmatig en doeltreffend doen wat ze beogen. Dit ziet het kabinet als een positieve uitkomst. Als totaal vormen de kaders echter geen samenhangend stelsel met een eenduidig begrippenkader. Dit bouwt voort en onderschrijft in grote lijnen de conclusie van de staatscommissie parlementair stelsel⁸. Het kabinet ziet dan ook, naast beperkte wijzingen van de afzonderlijke kaders, mogelijkheden voor verbeteringen op het geheel (het stelsel van kaders).

Hieronder bespreek ik nog de andere hoofdconclusies van het onderzoek.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van het onderzoek dat – nu de kaders over het algemeen goed functioneren – een verbeterde werking van het organisatielandschap vooral sterk wordt beïnvloed door gedrag en hoe de kaders in onderlinge samenwerking van de diverse partijen en rollen worden ingevuld en toegepast. De mogelijkheden tot het beïnvloeden van gedrag via wetten en andere kaders zijn echter beperkt. De kaders kunnen wel ondersteunend zijn aan en richtinggevend voor gedrag door bijvoorbeeld het creëren van handvatten voor een optimale invulling en toepassing van de kaders. Het kabinet heeft op dit moment al veel aandacht voor deze «gedrag en houding»- kant. In bijvoorbeeld het Programma Werk aan Uitvoering (WaU) is veel aandacht voor onder andere een betere invulling en toepassing van het sturingsmodel en de gelijkwaardigheid van beleid en uitvoering. Ook in verschillende andere programma's wordt veel aandacht besteed aan gedrag en houding binnen de rijksoverheid. Het kabinet blijft met de herziening van het stelsel van kaders de verbinding zoeken met deze verschillende programma's.

Het kabinet neemt de aanbeveling over van de onderzoekers om te komen tot een visie die richting geeft aan de gewenste verbeteringen op stelselniveau. De volledige uitwerking van de visie op het stelsel van kaders van rijksorganisaties op afstand vraagt meer tijd en werk ik uit in een aparte brief. Ik ga graag met de diverse partijen en ook uw Kamer in gesprek om te komen tot een breed gedragen visie. De visie behoeft onder andere een bespreking en verduidelijking van dilemma's op fundamentele sturingsprincipes, zoals het principe van democratische controle, ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording in brede zin. Ook de organisatieprincipes die we hanteren bij het inrichten van de overheid, zijn hierbij van belang. Met deze visie wil het kabinet een langetermijnperspectief formuleren en beschrijven hoe te komen tot een goed functionerend stelsel van kaders. Het stelsel dient bij te dragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven en het creëren van publieke waarde. Op deze manier bevorderen we een optimale dienstverlening aan burgers en ondernemers. Met andere woorden: het toekomstige stelsel van kaders dient handvatten te geven voor een goede samenwerking op en tussen alle onderdelen van de overheid (bestuur, beleid, toezicht, bedrijfsvoering en uitvoering) met ook een betere dienstverlening aan de burger als resultaat. Deze betere dienstverlening dient door de samen-

⁷ Zie voetnoot 2 van deze brief.

⁸ De staatscommissie heeft de aanbeveling gedaan om de hoofdlijnen (met name het beslistkader privatisering en verzelfstandiging) waarlangs beslist wordt of publieke taken op afstand worden belegd, in een wet te codificeren. Zij adviseerde tevens om de waarborgen die gelden bij de taken op afstand voor uitvoering, handhaving en verantwoording in deze wet vast te leggen.

leving («het publiek») als zodanig te worden gewaardeerd waarbij maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd op een manier die mensen en bedrijven vertrouwen geeft (publieke waarde).

Het kabinet verwacht dat de visie aanleiding geeft tot aanpassing van de overige kaders, te weten: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Kaderwet adviescolleges en de Aanwijzingen voor de Planbureaus ten einde samenhang en eenduidigheid te creëren.

2. De brede evaluatie

In het onderzoek is, in vijf deelonderzoeken, gekeken naar het brede veld van organisaties op afstand, te weten zbo's, agentschappen, planbureaus, rijksinspecties, adviescolleges en overheidsstichtingen. Hierbij is met name gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de specifieke kaders. Het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel⁹ was mede aanleiding voor het onderzoek. De staatscommissie heeft de aanbeveling gedaan om de hoofdlijnen¹⁰ waarlangs beslist wordt of publieke taken op afstand worden belegd, in een algemene organisatiewet te codificeren. Zij adviseerde tevens om de waarborgen die gelden bij de taken op afstand voor uitvoering, handhaving en verantwoording in deze wet vast te leggen.

Het onderzoek gaat verder dan een samenbrengen van de verschillende evaluaties van de individuele kaders voor de verschillende organisatie-typen. Het doel van de eindrapportage is het ontwikkelen van een blik over het stelsel als geheel¹¹. Hiermee heeft het kabinet beoogd inzicht te krijgen in mogelijkheden om kaders beter aan te laten sluiten bij het huidige tijdsbeeld waarin naast doelmatigheid en doeltreffendheid ook aandacht is voor andere waarden, zoals responsiviteit en menselijke maat. De kinderopvangtoeslagenaffaire en het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)¹² bevestigen het belang hiervan.

De integrale eindrapportage van de brede evaluatie bestaat uit twee rapporten, te weten (1) *Synthese* en (2) *Toekomstverkenning*. Het *Synthese*-rapport heeft een aantal thema's¹³. Deze thema's komen terug bij de behandeling van de aanbevelingen in de bijlage. Het *Toekomstverkenning*-rapport geeft een meer toekomstgericht beeld. Daarin wordt ingegaan op de toekomstbestendigheid van het stelsel van kaders voor rijksorganisaties op afstand en schetst mogelijke ontwikkelrichtingen voor het stelsel.

3. Conclusies

De belangrijkste conclusies van het onderzoeksbureau (AEF) over het stelsel van kaders van organisaties op afstand zijn:

a. *De inrichting van het stelsel is sterk tijdgebonden*

Het beleid voor organisaties op afstand komt voort uit verschillende periodes, met specifieke tijdgebonden behoeften. Beleid en toepassing hebben geen gelijke tred gehouden met bijvoorbeeld de gewijzigde motieven voor verzelfstandiging.

⁹ Kamerstuk 34 430, nr. 9.

¹⁰ Met name het Besliskader privatisering en verzelfstandiging.

¹¹ Eindrapportage van de brede evaluatie, Heldere kaders voor soepel samenspel, (1) Synthese en (2) Toekomstverkenning, Andersson Elffers Felix, Kamerstuk 31 490, nr. 309.

¹² Kamerstuk 35 387, nr. 2.

¹³ De thema's zijn achtereenvolgens: (1) Zelfstandigheid, (2) Ministeriële verantwoordelijkheid en politieke verantwoording, (3) Governance, (4) Maatschappelijke verantwoording en inspraak, en (5) Publieke waarde.

- b. *De kaders missen samenhang*
Er is geen sprake van een stelsel van kaders dat gebaseerd is op een samenhangend ontwerp.
- Er zijn taakgerichte kaders en kaders gericht op de juridische of organisatorische vorm.
 - De kaders verschillen in doelen en waarden.
 - De kaders zijn niet gebaseerd op een samenhangende redenering over de combinaties van taak, juridische vorm, mate van afstand en randvoorwaarden om te opereren.
- c. *De kaders worden niet consistent toegepast*
- De nodige organisaties vallen niet onder een kader.
 - Bij de toepassing van kaders worden er veel uitzonderingen gemaakt.
 - Organisaties worden in sommige gevallen onder een kader geplaatst die slecht past bij hun kerntaak.
 - Het beleid voor organisaties op afstand is versnipperd over allerlei regelingen, Kamerbrieven en nota's met verschillende juridische status.
 - In de praktijk bestaat onhelderheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, aldus AEF. De politieke werkelijkheid is dat de Minister de facto verantwoordelijk wordt gehouden voor alle zaken waarvoor de Kamer hem verantwoordelijk wenst te houden, ook als de Minister geen formele verantwoordelijkheid draagt. Dit gebeurt onder de noemer «stelselverantwoordelijkheid». De verklaring hiervoor is dat de Kamer een gat in de aanspreekbaarheid van de overheid ervaart: als de Minister niet aanspreekbaar is, wie dan wel? Het zorgt voor een dynamiek waarin de Minister zich in de praktijk regelmatig genoodzaakt voelt om die verantwoordelijkheid ook te nemen, en bijvoorbeeld toezeggingen te doen aan de Kamer die zich moeizaam verhouden met de zelfstandigheid van organisaties op afstand. Deze dynamiek leidt tot een situatie waarin de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid onhelder is.
AEF ziet, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, duidelijke noodzaak om te streven naar een zo scherp mogelijke afbakening van het begrip stelselverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van door Kamer en Kabinet gezamenlijk vast te stellen uitgangspunten.
- d. *Taakgerichte kaders zijn het meest doeltreffend*
Taakgerichte kaders zijn beter toegespitst op de organisatie waardoor er sprake is van maatwerk per taaktype of organisatie. Dit heeft als gevolg dat taakgerichte kaders veelal doeltreffender zijn. Bij taakgerichte kaders is er sprake van een concreetheid in de bepalingen die dichter bij de praktijk staan.

In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat bovenstaande genoemde knelpunten van het huidige stelsel niet direct leiden tot grote problemen in de praktijk, doordat veel wordt geregeld via effectieve samenwerking, werkafspraken, onderlinge relaties en verstandig handelen van vakkundige mensen.

4. Basisprincipes

Op basis van deze hoofdconclusies heb ik enkele basisprincipes geformuleerd waaraan het stelsel van kaders van organisaties op afstand in de toekomst zou moeten voldoen. Het is hierbij van belang dat het kabinet de huidige kaders als uitgangspunt neemt en vandaar wil toewerken naar een nieuw stelsel waarin bestaande organisaties hun positionering zullen

behouden of zullen kunnen toegroeien naar een beter passende positionering indien het hen beter in staat stelt publieke waarde te creëren.¹⁴

Deze basisprincipes zijn:

1. Er moet een eensluidend beeld over het op afstand plaatsen van publieke taken ten grondslag liggen aan het stelsel.
2. Het stelsel van kaders dient samenhangend en volledig te zijn.
3. Het stelsel van kaders dient herkenbaar, eenduidig en geharmoniseerd te zijn.
4. Binnen de kaders moet er een goede balans zijn tussen verschillende waarden; de huidige situatie vergt een herbalancering. Met meer waarden die een rol spelen, moet er binnen de kaders een nieuw evenwicht tussen de verschillende waarden worden gezocht.

Ad 1) Eensluidend beeld

Het kabinet onderstreept de noodzaak om te komen tot een eensluidend en gedragen beeld over het al dan niet op afstand plaatsen van publieke taken, dat past in het huidige tijdsgewricht. In welke gevallen is het op afstand plaatsen van taken noodzakelijk om te komen tot een betere inrichting van de rijksoverheid en draagt het daarmee bij aan de creatie van publieke waarde? En de vervolgvraag die hierbij gesteld dient te worden, is: wat is de gewenste mate van afstand?

Wat zijn hiervoor de juiste criteria? Het kabinet vindt de spiegel die met het onderzoeksrapport wordt voorgehouden met betrekking tot de andere organisatieprincipes zoals taakgericht denken, zeer waardevol.

Voor het formuleren van een eensluidend beeld onderzoeken we of andere organisatieprincipes zoals bijvoorbeeld taakgericht denken inderdaad hiervoor als basis kunnen dienen. Kortom zou het type taak richtinggevend kunnen zijn voor de inrichting van een organisatie?

Ad 2) Samenhangend en volledig stelsel

Het huidige stelsel van kaders is niet gebaseerd op een samenhangend ontwerp. Het kabinet streeft ernaar om de «witte vlekken» waarover het rapport spreekt, en de tegenstrijdige overlap tussen bepaalde kaders op te lossen. Tevens zou de reikwijdte en daarmee de toepasbaarheid van de kaders dienen te worden geoptimaliseerd.

Ad 3) Eenduidig, geharmoniseerd stelsel

Het huidige stelsel van kaders van organisaties op afstand is niet eenduidig of geharmoniseerd. Mijn streven is de samenhang in kaders te creëren door dezelfde onderwerpen terug te laten komen in de diverse kaders. Voorbeelden van onderwerpen zijn definitiebepalingen, reikwijdtebepalingen, ministeriële verantwoordelijkheid, governance, financiering, verantwoording en onafhankelijkheid. Dit bevordert de herkenbaarheid en daarmee de toepassing van de kaders. Binnen de behoefte aan harmonisatie wil ik ruimte creëren voor differentiatie. De invulling van de diverse onderwerpen is afhankelijk van de taak van de organisatie en verschilt per taakorganisatie en behoefte van de organisatie¹⁵.

¹⁴ Mogelijk kan bijvoorbeeld uitbreiding van de reikwijdte van kaders gevolgen hebben voor de positionering van enkele organisaties.

¹⁵ Bouwstenen beleidskader decentraal bestuur Kamerstuk 35 925 VII, nr. 136.

Ad 4) Goede balans tussen verschillende publieke waarden

De huidige kaders zijn vormgegeven in een tijd (jaren '90 en '00) waarin er veel aandacht was voor het bevorderen van bedrijfsmatig denken en handelen binnen de publieke dienstverlening. Deze stroming, ook wel New Public Management genoemd, had veel aandacht voor kosten, effectiviteit en efficiëntie in het «overheidsdenken» tot gevolg. Dit heeft ook zijn weerslag gevonden in de kaders voor organisaties op afstand waarin vooral het belang van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid terugkomen. Bij de toepassing van deze waarden – die nog steeds van belang zijn – streeft het kabinet naar een nieuw evenwicht, waarbij ook explicieter ruimte wordt geboden voor ook andere waarden, zoals maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap en kwaliteit van publieke dienstverlening. Door kaders aan deze bredere set aan waarden ondersteunend te laten zijn, streeft het kabinet naar een responsieve en rechtvaardige overheid, waar voldoende ruimte is voor maatwerk.

Met de voorgenomen herziening van de Regeling agentschappen, een nieuw wettelijk kader voor de rijksinspecties en de wijzingen van het Stichtingenkader werken we al in overeenstemming met bovenstaande basisprincipes.

5. Tot slot

De brede evaluatie heeft de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de diverse verschillende kaders beoordeeld. Ook heeft de brede evaluatie inzicht gegeven in de mogelijkheden om kaders beter aan te laten sluiten bij het huidige tijdsbeeld waarin naast doelmatigheid en doeltreffendheid ook oog is voor andere waarden, zoals rechtvaardigheid en responsiviteit. Dit laatste is gebaseerd op de evaluatie van het stelsel van kaders als geheel. De hoofdconclusies heb ik samengevat in deze brief. Daarnaast heb ik de basisprincipes geformuleerd waaraan de kaderstelling in de toekomst zou moeten voldoen. Ook heb ik in de brief aangegeven dat ik voortbouwend op de uitkomsten van de evaluatie tot een visie wil komen die richting geeft aan de gewenste verbeteringen.

In de bijlage ga ik in meer detail in op de uitkomsten van de diverse deelonderzoeken, alsmede de eindrapportage en de reactie van het kabinet daarop.

Ik ga graag met uw Kamer in overleg¹⁶ over de totstandkoming van de visie. Tevens bied ik graag een technische briefing aan om de achterliggende onderzoeken toe te lichten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹⁶ Bijvoorbeeld door een technische briefing en/of debat.