

# Kijk op kaders

*Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM*

*Den Haag, 14 oktober 2020*

*Marije Huiting MSc & Prof dr Mark van Twist*

## Inleiding

- Is het stelsel van kaderstelling nog passend en ondersteunend voor de ontwikkeling van de overheid, bijvoorbeeld als de ambitie is om beleid en uitvoering weer meer bij elkaar te brengen of de wens bestaat om de focus nadrukkelijker te leggen op het realiseren van maatschappelijke waarde? Dat is een belangrijke vraag in de brede evaluatie kaderstelling organisaties op afstand en een die we graag als vertrekpunt nemen voor onze beschouwing in dit discussiepaper.
- De kaders van organisaties op afstand reguleren de randvoorwaarden waaronder zelfstandig functioneren mogelijk wordt gemaakt. Denk daarbij aan de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor en de onafhankelijkheid van de instelling is geregeld, aan de inrichting van de governance en sturing, en aan wat is vastgelegd over publieke verantwoording of over het realiseren van maatschappelijke waarde.
- Het gaat daarbij om regels en randvoorwaarden die zijn opgenomen in bijvoorbeeld de Kaderwet zbo's, de Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Kaderwet adviescolleges en de Regeling agentschappen, maar ook om de Aanwijzingen voor de planbureaus, het Stichtingenkader en het Normenkader financieel beheer en toezicht.
- Kaders maken het zelfstandig functioneren van organisaties op afstand mogelijk maar begrenzen deze juist ook – en soms is dat laatste precies de bedoeling. Kwesties die spelen betreffen onder meer de vraag of kaderstelling in de praktijk nog wel voldoet aan de doelstellingen die er van oorsprong mee verbonden zijn en de vraag of de bepalingen die in de huidige kaders zijn opgenomen wel proportioneel zijn in het licht van die doelstellingen, ook gegeven de neveneffecten die de toepassing ervan mogelijk kan oproepen. Een kwestie is ook of de kaders nog wel van deze tijd zijn en waar in de praktijk bewust of onbewust wordt afgezien of afgeweken van toepassing van bestaande kaders, en wat de overwegingen en effecten daarvan zijn.
- Wij hebben ten behoeve van de gedachtevorming over deze kwesties de actuele internationale bestuurskundige literatuur in kaart gebracht, omdat die kan helpen zicht te krijgen in actuele visies op het functioneren van organisaties op afstand, juist ook in relatie tot kaderstelling. Daarbij is het belangrijk ook meteen op te merken dat het onmogelijk is om in dit discussiepaper alle vragen die hiervoor kort zijn benoemd van een concreet antwoord te voorzien. Er ligt immers geen systematisch empirisch onderzoek ten grondslag aan deze beschouwing, en dat stelt grenzen aan de mate waarin wij uitspraken kunnen doen over hoe kaderstelling in de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur uitwerkt.
- Literatuuronderzoek kan geen uitsluitel geven over wat er nu precies goed en fout gaat in de Nederlandse praktijk van kaderstelling, als het gaat om het bevorderen of begrenzen van het zelfstandig functioneren van concrete organisaties op afstand, zoals bijvoorbeeld een inspectie als de IGJ, een planbureau als het PBL of adviescollege als de ROB. Ook uitspraken over waar specifieke kaders de concrete opgaven waar bijvoorbeeld het UWV of Rijkswaterstaat voor staan nu helpen of hinderen zijn langs die weg niet te doen. Wel is het mogelijk te schetsen welke algemene kwesties naar voren komen uit het internationale academisch onderzoek naar dergelijke organisaties op afstand en welke dilemma's en discussiepunten daaruit volgen ten aanzien van de toekomstige vormgeving van de kaderstelling. En dat is dan ook precies wat wij hierna willen doen.

## Kaderstelling: knelpunten vanuit theorie & praktijk

- Er zijn diverse aanleidingen om na te denken over de kaderstelling van organisaties op afstand.
  - Als we om te beginnen vanuit *de praktijk* naar organisaties op afstand kijken, dan is er allereerst sprake van een (historisch verklaarbare maar daarmee nog niet toekomstbestendige) verscheidenheid aan vastlegging van kaders. Toepasselijke regelingen met daaraan verbonden uitgangspunten zijn soms opgetekend in wet- en regelgeving, maar ook wel in nota's, brieven en beleidsdocumenten. Hierdoor ontbreekt het overzicht. Bovendien kan het zijn dat de kaders niet eenduidig zijn, met als gevolg dat er verschillende interpretaties zijn in de toepassing ervan bij diverse organisaties op afstand. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop de onafhankelijkheid precies is geregeld of aan de manier waarop benoemingsprocedures zijn ingericht. Tenslotte kan het zo zijn dat organisaties op afstand te maken hebben met kaders die in de praktijk (vooraf niet voorziene) spanning oproepen, bijvoorbeeld waar het gaat om de ruimte die er is om met andere partijen samen te werken aan het realiseren van maatschappelijke waarde. Nadere doordenking is nodig op de volgende thema's wanneer het gaat om toekomstige kaderstelling:
    1. Ministeriële verantwoordelijkheid: soms wordt ministeriële verantwoordelijkheid van organisaties die binnen dezelfde kaders vallen heel ruim genomen en soms juist veel minder ruim. De Raad van State (2020) concludeert dan ook in het advies over ministeriële verantwoordelijkheid dat er in het 'woud der onafhankelijken' niet altijd een consistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden is.
    2. Onafhankelijkheid: de onafhankelijkheid van uiteenlopende organisaties op afstand wordt heel verschillend geregeld en dus ook binnen de kaders anders ingevuld. Soms is dat goed te verantwoorden, maar soms ook niet. Waarom is bijvoorbeeld de ene inspectie ingehuisd bij het ministerie en de andere inspectie bewust niet?
    3. Governance en sturing: de randvoorwaarden die worden gesteld ten aanzien van governance en sturing zijn niet voor alle organisaties op afstand gelijk en dit kan verwarring geven en het geheel aan randvoorwaarden onoverzichtelijk maken met verschillen die soms wel en soms niet goed zijn uit te leggen. Waarom beschikt het ene zbo bijvoorbeeld wel over een raad van toezicht of raad van commissarissen en het andere 'slechts' over een raad van advies, zonder toezichthoudende bevoegdheden?
    4. Publieke verantwoording: de wijze waarop de publieke verantwoording is geregeld verschilt nogal tussen diverse organisaties op afstand. Soms is dat goed uitlegbaar en soms ook niet. Waarom presenteert de ene organisatie wel haar jaarcijfers op een toegankelijke manier aan het publiek en de andere niet?
    5. Maatschappelijke waarde: de ruimte die er is voor organisaties op afstand om samen met andere partijen bij te dragen aan de realisatie van maatschappelijke waarde loopt uiteen. Hoe te denken over bijvoorbeeld p\*q-bekostiging van agentschappen als daarin activiteiten die ontegenzeggelijk maatschappelijke waarde hebben niet goed te vangen zijn? En waarom worden er bijvoorbeeld eisen gesteld aan de minimumgrootte voor de toekenning van een agentschapsstatus als die status ook voor kleinere organisaties kan helpen bij de aanpak van maatschappelijke opgaven?
  - Als we vervolgens ook vanuit *de theorie* kijken naar (kaderstelling van) organisaties op afstand, dan is er allereerst sprake van een duidelijk dominant geworden perspectief in de afgelopen jaren: het New Public Management (NPM). Natuurlijk zijn niet alle kaders terug te voeren tot

dit perspectief op de overheid en vinden sommige kaders hun bedding juist al in het Traditional Public Administration (TPA) dat hieraan voorafging. Denk bijvoorbeeld aan het borgen van een onafhankelijke oordeelsvorming als motief voor zbo-vorming. Maar veel kaderstelling (niet alleen van uitvoeringsorganisaties, maar ook van inspecties, adviesorganen of planbureaus) is wel duidelijk door het NPM-perspectief geïnspireerd, als het er al niet op is gebaseerd. Gerelateerd aan de vijf hiervoor genoemde thema's zijn onder invloed van het New Public Management ontwikkelingen in gang gezet die met bepaalde verwachtingen gepaard gingen, maar waarvan bij concretisering telkens toch ook weer keerzijdes naar voren kwamen:

1. Ministeriële verantwoordelijkheid: De verwachting was dat beperking van politieke 'bemoeienis' door het helder vastleggen van taken en verantwoordelijkheden in contractuele afspraken zou leiden tot transparanter beïnvloedingslijnen en een stevigere focus op prestaties. Als keerzijde hiervan is inmiddels duidelijk geworden dat politieke controle en ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnd kunnen raken door begrenzing van 'bemoeienis' en dat de transactiekosten in de onderlinge verhoudingen bij verzakelijking toenemen.
2. Onafhankelijkheid: De verwachting was dat meer discretionaire ruimte toegekend aan onafhankelijke, gespecialiseerde organisaties zou bijdragen aan verbeterde prestaties en aan zelfstandig opereren. De keerzijde hiervan bleek te zijn dat er fragmentatie en disaggregatie kon ontstaan, wat niet alleen aansturing vanuit de ministeries maar bijvoorbeeld ook samenwerken met andere organisaties binnen en buiten de overheid bemoeilijkt.
3. Governance en sturing: De verwachting was dat een scheiding van beleid en uitvoering en het onderbrengen van overheidstaken bij zelfstandige organisaties met helder omschreven eigen taken zou leiden tot een effectievere en efficiëntere publieke sector. Als keerzijde hiervan is inmiddels helder geworden dat bij een fixatie op eigen taken en het daarmee bevorderen van onderlinge concurrentie, wederzijdse afhankelijkheden en overstijgende opgaven maar al te gemakkelijk ondergesneeuwd raken.
4. Publieke verantwoording: De verwachting op dit punt was dat kaderstellende verplichtingen tot het inzichtelijk maken van resultaten ertoe zouden leiden dat organisaties op afstand beter rekenschap zouden geven en eerder ter verantwoording geroepen zouden kunnen worden, ook door de samenleving. De keerzijde die hiervan inmiddels zichtbaar is geworden betreft de sterke focus op eigen, meetbare output, wat samenwerking ontmoedigt en de focus wegneemt van de lange termijn.
5. Maatschappelijke waarde: De verwachting was hier dat het stimuleren van een focus op de burger als klant ertoe zou leiden dat er meer aandacht zou ontstaan voor behoeften in de maatschappij, met als gevolg dat vertrouwen in de overheid zou stijgen. Als keerzijde hiervan is inmiddels helder dat het beeld van burgers als klant kan verleiden tot een eenzijdige focus op het individu in plaats van het collectief (als bredere invulling van het idee van maatschappelijke waarde).

## Actuele kijk op kaderstelling

- Juist ook omdat het lange tijd dominante NPM-denken niet op alle punten de verwachtingen heeft kunnen waarmaken en ook keerzijdes hiervan aan het licht kwamen, zijn er in de bestuurskundige academische literatuur diverse alternatieve perspectieven op het functioneren van de overheid tot ontwikkeling gekomen, met gevolgen voor hoe we kijken naar organisaties op afstand en de kaderstelling die daarbij moet gelden.
- In onze systematische literatuurstudie hebben wij op basis van de PRISMA-methode via Web of Science 'Post-NPM-perspectieven' geïdentificeerd en uitgewerkt. Voor een nadere bespreking daarvan (en bijpassende literatuurverwijzingen) verwijzen we de lezer graag naar de achtergrondnotitie die ten behoeve van dit discussiepaper is opgesteld. Belangrijk om hier op te merken is alvast wel dat alle onderscheiden post-NPM-perspectieven zeker niet als vanzelf optellen tot een eenduidige, nieuwe en andere kijk op kaders. Precies die verscheidenheid laat tegelijk wel mooi zien dat een veelheid aan invalshoeken mogelijk is bij het ontwikkelen van een actuele visie op kaderstelling. We bespreken die hier aan de hand van de eerder onderscheiden vijf thema's.
  1. Ministeriële verantwoordelijkheid: Geïnspireerd door de private sector, benadrukt NPM het belang van voldoende afstand tussen politiek bestuur enerzijds en ambtelijk management anderzijds. De minister hoeft zich niet te 'bemoeien' met de dagelijkse leiding van de organisatie, wordt dan gesteld. Hieruit vloeien contractuele verhoudingen voort, waarbinnen discretionaire ruimte is voor publieke managers. Meerdere post-NPM-perspectieven gaan in op de spanningen die contractuele verhoudingen met zich meebrengen als het gaat over ministeriële verantwoordelijkheid. Zo benadrukt de literatuur over *Whole of Government* dat ministers soms maar beperkt invloed hebben en controle uitoefenen op organisaties op afstand, terwijl ze wel politiek verantwoordelijk worden gehouden als er dingen misgaan. De literatuur over *New Public Governance* stelt dat er in dat licht een nieuw paradigma nodig is, dat voorbijgaat aan de dichotomie 'bestuur versus management'. Literatuur over *Interactive Governance* benadrukt dat betrokkenheid van politiek verantwoordelijken bij interorganisatorische netwerken en interactieve besluitvormingsprocessen van groot belang is. Dit schuurt met het zo veel mogelijk weghouden van een minister bij de dagelijkse gang van zaken van organisaties op afstand. In de literatuur over de *Neo-Weberian State* klinkt in dat verband de roep om de ministeriële verantwoordelijkheid juist weer te versterken; organisaties en medewerkers, ook als ze functioneren op afstand van politiek, dienen de voornemens en de verlangens van de verantwoordelijke minister scherp in het oog houden. De literatuur over *Collaborative Governance* onderkent daarbij dat complexe samenwerkingen voor een minister als politiek verantwoordelijke ingewikkeld zijn, omdat hier controle over uitoefenen lastig is en ministers dus beperkt invloed hebben op de uitkomsten van de samenwerking, terwijl ze hier wel voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Weinig veranderlijke organisatorische structuren die voor het zelfstandig functioneren van organisaties op afstand soms als lastig en hinderlijk worden ervaren, hebben ondertussen mogelijk wel als functie dat politieke verantwoordelijkheden er in ieder geval helder door belegd worden, zo wordt duidelijk uit de literatuur over *Metagovernance*.
  2. Onafhankelijkheid: In veel post-NPM-perspectieven zit de erkenning dat organisaties niet van elkaar onafhankelijk zijn, omdat maatschappelijke opgaven zich niet aan organisatiegrenzen houden en voor de aanpak dus organisatie-overstijgend

samenwerken noodzakelijk is. De literatuur over bijvoorbeeld *Joined-up government* en *Whole of Government* benadrukt in dat verband hoe de organisatie van de overheid volgend moet zijn voor de opgave die voorligt en dus hoe de samenwerking tussen onderdelen van de overheid vorm kan krijgen. In de literatuur over *Network Governance* en *Collaborative Governance* wordt een wat bredere insteek gekozen, door ook het partnerschap met partijen buiten de overheid te belichten. De literatuur over *Metagovernance* kiest weer een iets andere insteek door samenwerken in netwerken als slechts één mogelijkheid te bezien binnen een breder palet aan sturingsmogelijkheden. Nog weer anders is de literatuur over *Digital-era governance* die niet de verbeterde afstemming tussen organisaties van de overheid maar juist het (digitaal) integreren daarvan als vertrekpunt neemt, ingegeven door de ambitie om vanuit een holistische invalshoek een veel minder complexe institutionele context te laten ontstaan.

3. Governance en sturing: Onder invloed van het klassieke *Public Administration* perspectief zijn politiek en bestuur gescheiden geraakt binnen overheidsorganisaties. NPM-hervormingen hebben dit verder opgerekt, door in te zetten op verzelfstandiging en privatisering van overheidsonderdelen in eigenstandige, gespecialiseerde organisaties. Interessant in dat opzicht is dat in de literatuur over *Collaborative Governance* nadrukkelijk wordt gesteld dat er in wet- en regelgeving nog te vaak wordt gedacht vanuit de afzonderlijke taak en verantwoordelijkheid van een enkele organisatie. Terwijl juist het vertrekpunt moet zijn: het aanmoedigen van onderlinge samenwerking en legitimeren hiervan. *Network Governance*-literatuur leert ons dat dit om een andere vorm van sturing vraagt. Het gaat dan om het stellen van randvoorwaarden waaronder in dit geval organisaties op afstand die in netwerken samen doelen realiseren. Sturing krijgt dan niet per se vorm via hiërarchische, bureaucratische structuren of op basis van contractuele afspraken, maar langs de weg van sociale processen, met een nadruk op communicatie, onderlinge relaties en reputatie. Niet het steeds verder reguleren van het zelfstandig functioneren dient hiervoor de basis te vormen maar juist het verstevigen van de onderlinge vertrouwensband, aldus literatuur over *Co-creatie*. Literatuur over *Collaborative Leadership* benadrukt daarbij dat de opstelling van leidinggevendenden hierin een faciliterende rol kan spelen. In de praktijk kunnen allerlei barrières een productief samenspel in de weg staan, en bovendien kan het zo zijn dat samenwerking in netwerken niet altijd goed uitpakt. In de literatuur over *Metagovernance* wordt dan ook erkend dat ministeries soms ook juist moeten kunnen en willen teruggrijpen op verticale sturing, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving, wanneer horizontale beïnvloeding via netwerken niet goed werkt.
4. Publieke verantwoording: Door burgers te bezien als klanten, kan bij publieke verantwoording de nadruk vooral op klanttevredenheid komen te liggen. De literatuur over *Co-creatie* pleit ervoor de publieke verantwoording zo te verbreden dat niet alleen de kwaliteit van publieke dienstverlening (output legitimacy) aandacht krijgt, maar ook de mate waarin burgers en andere betrokkenen daarbij hun inbreng hebben kunnen geven (input legitimacy). In de literatuur over *Interactive Governance* is inclusie in dat verband een belangrijk thema, omdat publieke verantwoording tenslotte ook draait om de vraag in hoeverre er voor uiteenlopende doelgroepen sprake is van (de mogelijkheid tot) participatie. Ook in de *Public Value Management*-literatuur is aandacht voor publieke verantwoording, vanuit de idee dat voor het creëren van publieke waarde samenwerking met velen noodzakelijk is, waardoor verantwoording zich niet eenzijdig op de politieke

arena kan richten maar juist evenwichtige rekenschap vereist richting alle betrokken partners. Tot slot stipt ook de literatuur over *Digital-era governance* het onderwerp publieke verantwoording aan, door te benadrukken dat technologische innovatie hieraan kan bijdragen door de ruimte voor transparantie te vergroten.

5. Maatschappelijke waarde: Om voorbij de focus op eigen organisatorische output te komen, wordt tegenwoordig vaak over public value gesproken. Dat concept vindt zijn oorsprong in de literatuur over *Public Value Management* en *Public Value Governance*. Uitgangspunt voor (beoordeling van) overheidshandelen is hier niet zozeer of vooraf afgesproken prestaties worden geleverd maar of/hoe maatschappelijke impact wordt bewerkstelligd. Ook in de literatuur over *New Public Governance* verbreedt de blik zich van outputs naar outcomes: van een focus op wat een organisatie aan producten en diensten levert naar de maatschappelijke meerwaarde die hiermee wordt gerealiseerd. Kaders herbergen het risico in zich dat ze precies het omgekeerde bewerkstelligen, zo laat onder meer de literatuur over *Joint-up government* en *Whole of Government* zien: 'hitting the target, missing the point'. Randvoorwaarden stellen aan het functioneren van zelfstandige organisaties kan ervoor zorgen dat de leiding zich eerst en vooral gaat richten op wat gemakkelijk meetbaar is en waar op papier goed mee te scoren valt. Dat past binnen contractuele verhoudingen waarin wordt gepoogd om prestaties SMART vast te leggen. Omdat wat echt belangrijk is niet goed te meten valt, wordt dan wat wel meetbaar is veel te belangrijk gemaakt. Literatuur over *Public Value Management* benadrukt dat een nadere doordenking van maatschappelijke impact niet alleen vraagt om andere meetmethoden, maar ook om een gesprek met de autoriserende omgeving (bijvoorbeeld de wet- en regelgever) over de kaders als die mogelijk knellen. In de literatuur over *Adaptive Leadership* wordt daarnaast benadrukt dat (overheids)organisaties ruimte moeten hebben en houden om adaptief en flexibel te zijn in relatie tot veranderlijke opgaven en uitdagingen. Alleen dan kan goed worden ingespeeld op de zich steeds ontwikkelende behoeften van burgers en kan de overheid meekomen in een snel veranderende wereld, zo is de veronderstelling. Overigens, als het realiseren van maatschappelijke waarde een leidend principe wordt in de kijk op kaders, zoals in de literatuur over *Digital-era governance*, kan dat ook gevolgen hebben voor de thema's waar we eerder al over spraken, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid die nu natuurlijk nog eerder langs de lijn van de (departementale) organisatie dan van de (vaak interdepartementale) opgave is georganiseerd.

## Kwesties & keuzes, dilemma's & discussiepunten

- In dit discussiepaper hebben wij gezocht naar een antwoord op de vraag of het stelsel van kaderstelling nog passend en ondersteunend is voor de ontwikkeling van de overheid, als het bijvoorbeeld de ambitie is om beleid en uitvoering weer meer bij elkaar te brengen, zodanig dat de focus nadrukkelijker komt te liggen op het realiseren van maatschappelijke waarde.
- Zoekend naar dat antwoord is voor dit discussiepaper geen empirisch onderzoek verricht. Wel is een theoretische verkenning uitgevoerd naar Post-NPM-perspectieven, om na te gaan hoe in de academische omgeving wordt geschreven en gedacht over kaderstelling voor organisaties op afstand. Voor een uitgebreide bespreking hiervan (met bijbehorende literatuurverwijzingen) verwijzen we nogmaals graag naar de achtergrondnotitie die ten behoeve van deze discussienotitie is opgesteld. Hier volstaan we met een schets op hoofdlijnen met betrekking tot de vijf eerder onderscheiden thema's die de kijk op kaders kunnen voeden:
  1. Ministeriële verantwoordelijkheid:
    - a. De *kwestie* waar het hier om draait, is dat pogingen om de ministeriële verantwoordelijkheid voor wat zich afspeelt bij organisaties op afstand in te perken (vanuit de gedachte dat oprechte betrokkenheid niet moet ontaarden in ongewenste bemoeienis en micromanagement) lang niet altijd succesvol zijn gebleken en in de afgelopen tijd in ieder geval de introductie van 'compenserende concepten' hebben uitgelokt, zoals systeem- of stelselverantwoordelijkheid (vgl. Raad van State, 2020).
    - b. *Keuzeruimte* ten aanzien van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat vanuit het besef dat bij kaderstelling ervoor gekozen kan worden om bestaande organisatorische scheidslijnen leidend te laten zijn (Traditional Public Administration & Neo-Weberian State) maar dat ook steeds wisselende maatschappelijke opgaven bepalend hiervoor kunnen worden geacht (Whole of Government & Joint-up government).
    - c. Een *dilemma* dat dan speelt, is de vraag in hoeverre de verantwoordelijkheidstoedeling van ministers een telkens veranderende, adaptieve invulling van maatschappelijke opgaven moet volgen of juist de staande organisatie van de overheid moet weerspiegelen en dus al dan niet invulling moet blijven krijgen op basis van bestaande, statische kaders op het gebied van advisering, beleid, uitvoering en toezicht.
    - d. *Discussiepunt* is in hoeverre het concept van ministeriële verantwoordelijkheid überhaupt nog past in de moderne tijd. Is het niet logischer om gegeven de steeds wisselende opgaven en de toegenomen zelfstandigheid van veel organisaties op afstand (als het gaat om uitvoering, maar ook om beleid, toezicht en advisering) ook politieke verantwoordelijkheid meer te spreiden en rekenschap richting volksvertegenwoordiging te verbreden? Denk daarbij onder meer aan politieke aanspreekbaarheid in het parlement van de Inspecteur Generaal van het Onderwijs of de DG Belastingdienst of de voorzitter van de WRR.
  2. Onafhankelijkheid:
    - a. De *kwestie* waar het hier om draait, is dat niet alleen uitvoeringsorganisaties in de voorbije periode via uiteenlopende vormen van verzelfstandiging op afstand zijn geplaatst, ook inspecties en planbureaus hebben een soortgelijke ontwikkeling doorgemaakt. De rol van onafhankelijke instellingen is op alle gebieden groter geworden: niet alleen bij de uitvoering van beleid, maar ook bij het toezicht daarop en de advisering daarover.



- b. *Keuzeruimte* ten aanzien van de onafhankelijkheid van organisaties op afstand ontstaat vanuit het besef dat bij het nastreven van deze ambities via kaderstelling zowel voor een meer procesmatige benadering (Interactive Governance & Co-creatie) als een meer inhoudelijke aanpak (Public Value Management) gekozen kan worden.
  - c. Een *dilemma* dat hier speelt, is in hoeverre onafhankelijkheid geregeld moet worden via kaders die aangrijpen op het primaire proces (de taakuitvoering zelf) of op het secundaire proces (de bedrijfsvoering die aan de taakuitvoering ten grondslag ligt). In het eerste geval is bij kaderstelling een veel directer begrenzing van de onafhankelijkheid aan de orde dan in het tweede geval.
  - d. *Discussiepunt* is de vraag in hoeverre kaders nu ‘integratie en samenhang’ moet bevorderen tussen bijvoorbeeld advisering, beleid, uitvoering en toezicht waardoor gelijkgerichtheid van inbreng kan ontstaan, dan wel juist moet zorgen voor ‘checks and balances’ waardoor in het functioneren van bijvoorbeeld ministeries, planbureaus, uitvoeringsorganisaties en inspecties een zeker evenwicht van macht en tegenmacht kan ontstaan.
3. Governance en sturing:
- a. De *kwestie* waar het hier om draait is dat verschillen in kaderstelling tussen zelfstandige organisaties en in de concrete invulling die kaders krijgen voor wat betreft governance en sturing wellicht historisch verklaarbaar zijn (namelijk: tot stand gekomen via verschillende trajecten en op andere momenten in de tijd) maar daarmee nog niet als toekomstbestendig aan te merken zijn.
  - b. *Keuzeruimte* ten aanzien van governance en sturing ontstaat vanuit het besef dat kaders enerzijds het organisatie-overstijgend belang kunnen invullen vanuit het principe dat er meer afstemming en samenwerking tussen organisaties nodig is (Interactive Governance), maar anderzijds ook juist integratie van die organisaties kunnen versterken (Metagovernance & Digital-era governance).
  - c. Een *dilemma* dat hier speelt is de vraag in hoeverre kaders vorm moeten krijgen en in de toepassing ervan geharmoniseerd moeten worden op het niveau van uiteenlopende typen organisaties (zbo’s, agentschappen, planbureaus, adviescolleges en inspecties) dan wel overkoepelend moeten zijn voor de hele organisatie van de (rijks-)overheid.
  - d. *Discussiepunt* is in hoeverre er een algemeen dekkend kader kan komen waarin de governance en sturing is vastgelegd voor bij benadering 150 zbo’s, 30 agentschappen, 30 adviescolleges, 3 planbureaus en dan nog allerlei andere organisaties op afstand die vooralsnog niet onder een organisatiekader vallen, waaronder 14 staatsdeelnemingen, 6 openbaar lichamen voor beroep en bedrijf en ruim 160 adviescolleges die niet over beleid of wetgeving adviseren. En daar komen dan eigenlijk in ieder geval de rijksinspecties en stichtingen nog bij, als er echt een dekkend kader moet komen.
4. Publieke verantwoording:
- a. De *kwestie* waar het hier om draait is dat kaders voor publieke verantwoording niet alleen randvoorwaarden dienen te scheppen in hoe rekenschap wordt afgelegd richting de politiek als opdrachtgever/principaal of de burger als afnemer/klant, maar ook breder richting de maatschappij over de aanpak van organisatie overstijgende opgaven.
  - b. *Keuzeruimte* ontstaat vanuit het besef dat kaders voor verantwoording kunnen voortkomen uit een perspectief dat nadruk legt op vertrouwen in het functioneren van zelfstandige organisaties (Collaborative Leadership) of juist een perspectief dat hier zeker niet op voorhand van uitgaat (New Public Management & Neo-Weberian State).

- c. Een *dilemma* dat hier speelt, is de vraag in hoeverre kaders voor verantwoording aanmoedigen om het gewenste gedrag te vertonen en niet onvoorzien en onbedoeld uitlokken tot strategisch gedrag en bureaucrativering. Dat uit zich dan in de ervaring van een verantwoordingstekort (het verwijt bij incidenten en misstanden) of juist een verantwoordingsoverschot (het verwijt van de controletoren).
  - d. *Discussiepunt* is in hoeverre de huidige kaders die de publieke verantwoording regelen van organisaties op afstand überhaupt nog passend zijn in het licht van het huidige tijdsgewricht, met een steeds dominanter wordende invloed van digitalisering en mediatisering (zeker in combinatie met wat de Raad van State een incidentgedreven verantwoordingscultuur noemt).
5. Maatschappelijke waarde:
- a. De *kwestie* waar het hier om draait is dat kaders een verschuiving in focus van de prestaties van afzonderlijke organisaties (output) naar de impact bij de gezamenlijke aanpak van opgaven (outcomes) zouden moeten bevorderen en niet zouden moeten belemmeren.
  - b. *Keuzeruimte* ontstaat hier vanuit het besef dat bij de beoordeling van kaders gekozen kan worden gekozen voor het enkelvoudig ‘public value’-concept (Public Value Management) of het meervoudig concept van ‘public values’ (Neo-Weberian State). Waar in het eerste perspectief de vraag centraal staat hoe de bijdrage van een afzonderlijke organisatie op afstand via samenspel met andere bijdraagt aan maatschappelijke waarde staat in het tweede perspectief juist de vraag centraal hoe die organisatie omgaat met botsende publieke waarden: het moet rechtmatig maar ook responsief, effectief maar ook legitiem, daadkrachtig maar ook zorgvuldig, adaptief maar ook voorspelbaar, et cetera.
  - c. Een *dilemma* dat hier speelt, is of kaders voor het zelfstandig functioneren van organisaties op afstand alleen via randvoorwaardelijke (sturende) bepalingen of ook via richtinggevende (ordenende) bepalingen zouden moeten vastleggen welke maatschappelijke waarde(n) worden beoogd. Het gaat er dan om hoeveel ruimte een organisatie op afstand heeft om zelf (in samenwerking met andere partijen in een netwerk) te bepalen welke maatschappelijke waarde(n) het beoogt te creëren.
  - d. *Discussiepunt* is in hoeverre kaders, die het zelfstandig functioneren van organisaties op afstand begrenzen, toekomstbestendig zijn als ze samenwerking met andere partners binnen en buiten de overheid belemmeren die ondertussen wel maatschappelijke meerwaarde kunnen helpen realiseren. Denk daarbij onder meer aan de ruimte die organisaties op afstand hebben om te werken aan opgaven die buiten hun directe taak- en verantwoordelijkheidsgebied liggen (denk bijvoorbeeld aan een samenwerking tussen DJI en SBB of tussen PBL en de IGJ). Belangrijk is daarbij ook in hoeverre de huidige kaders, die bedoeld zijn om de randvoorwaarden te scheppen voor de realisatie van maatschappelijke waarde, gediend zijn met stabiliteit (voorspelbaarheid, zekerheid, continuïteit) of juist met dynamiek (flexibiliteit, adaptiviteit, responsiviteit).