



Universiteit
Utrecht

USBO advies



Verbetering van de sturingsrelatie tussen UWV en het Ministerie van SZW

IN OPDRACHT VAN MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID

Eindrapport

12 november 2025

COLOFON

Titel:

Verbetering van de sturingsrelatie tussen UWV en het Ministerie van SZW

Auteurs:

Dr. Sjors Overman

Dr. Judith Langerak

Studentassistent:

David Janssen

Opdrachtgever:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uitgave:

Universiteit Utrecht

Utrecht, 11-2025

Beeld:

Klaas Jan Schraa

Inhoudsopgave

1. Inleiding en Achtergrond	4
1.1 Huidige situatie SZW-UWV: de bestuurlijke driehoek	4
1.2 Sturing van UWV	5
1.3 Verantwoording en toezicht in de relatie SZW-UWV	6
1.4 Bestaande uitdagingen voor sturing en toezicht door SZW	7
2. Rondetafelgesprek: reactie experts	9
3. Drie oplossingsrichtingen om sturing en toezicht te versterken	12
3.1 Versterking horizontale checks-and-balances: raad van belanghebbenden	13
3.2 Versterken interne checks-and-balances: de raad van toezicht	15
3.3 Versterking hiërarchische checks-and-balances: de externe toezichthouder	17
3.4 De rol van de Tweede Kamer	18

1. Inleiding en Achtergrond

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) beschrijft in zijn kamerbrief van 11 juli 2025 zijn voornemen om 'bij enkele publieke dienstverleners in beeld te brengen hoe de sturing met het departement werkt en of hieruit verbetermogelijkheden voor het sociaal domein en in het bijzonder voor UWV te destilleren zijn. Deze kamerbrief volgde op de motie Van Dijk naar aanleiding van de problemen met de WIA.¹

In dit kader heeft USBO Advies een literatuuronderzoek uitgevoerd om uitdagingen in kaart te brengen en mogelijke institutionele wijzigingen of aanvullingen met betrekking tot ZBO's in te formuleren. Daarnaast heeft een Rondetafelgesprek met vier experts op het gebied van sturing, toezicht en uitvoering plaatsgevonden op woensdag 8 oktober 2025. In dit rapport presenteren we de resultaten.

In hoofdstuk 1 is de huidige sturingsrelatie tussen SZW en UWV beschreven, gevolgd door een theoretische achtergrond op basis van de wetenschappelijke literatuur. Dit leidt tot een viertal uitdagingen. In hoofdstuk 2 reflecteren de experts op de beschreven uitdagingen. Hoofdstuk 3 presenteert op basis van de wetenschappelijke literatuur drie mogelijke sturingsarrangementen die de huidige sturing zouden kunnen aanvullen. Bij elk van die alternatieven is een reactie door de experts beschreven, gevolgd door een slotbeschouwing over de rol van de politiek in de sturingsrelatie door de experts.

1.1 HUIDIGE SITUATIE SZW-UWV: DE BESTUURLIJKE DRIEHOEK

UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat verantwoordelijk is voor taken op het gebied van arbeidsvoorziening en sociale verzekeringen. Het voert deze wettelijke taken zelfstandig uit. De aansturing van het UWV vindt plaats via de bestuurlijke driehoek. In dit model zijn drie rollen onderscheiden: de **eigenaar**, de **opdrachtgever** en de **opdrachtnemer**. Deze rollen zijn beschreven in de *Regeling Agentschappen 2024* en worden hieronder kort toegelicht:²

- **De eigenaar** is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid en op de algemene gang van zaken van UWV. Hieronder valt het inrichten van het sturingsmodel, het borgen van de continuïteit van de uitvoerder op de lange termijn, en het toetsen en goedkeuren van financiële documentatie.
- **De opdrachtgever** formuleert in samenspraak met UWV opdrachten voor UWV, stelt prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken op en betreft UWV bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering.
- **De opdrachtnemer** is verantwoordelijk een goed functionerende interne organisatie, het uitvoeren van de afspraken die zijn gemaakt met de opdrachtgever en eigenaar. Ook moet UWV de opdrachtgever tijdig betrekken bij knelpunten die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht of het financieel beheer.

¹ Motie Van Dijk van 16 april 2025, 26448-824.

² In de vernieuwde regeling agentschappen 2024 worden deze rollen geherformuleerd in 'continuïteitsverantwoordelijke', 'beleidsverantwoordelijke' en 'eindverantwoordelijke binnen het agentschap'. In deze notitie hanteren we echter de veelgebruikte termen 'eigenaar', 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer'.

Voor UWV worden de drie rollen als volgt ingevuld:

- **Eigenaar:** de **Secretaris-Generaal van SZW**. De Secretaris-Generaal wordt ondersteund door de afdeling eigenaarsadvisering van de directie Stelsel & Volksverzekeringen.
- **Opdrachtgever:** de **Directeur-Generaal Sociale Zekerheid en Integratie (SZI)**. De DG SZI wordt ondersteund door de directie Werknemersregelingen.
- **Opdrachtnemer:** de **Raad van Bestuur van UWV**, ondersteund door de hele organisatie van UWV, met een centrale rol voor de directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum (SBK).

1.2 STURING VAN UWV

In de manier waarop uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd, wordt vaak onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen: een meer controlerende benadering, waarin afspraken en regels centraal staan (in de literatuur aangeduid als principaal-agent of PA-model), en een meer samenwerkende benadering, waarin vertrouwen en gedeelde doelen leidend zijn (in de literatuur aangeduid als principaal-steward of PS-model). In een PA-model staan regels, resultaatafspraken en wettelijke voorzieningen centraal om conflicten te vermijden en te beslechten (Olsen 2015). Het alternatief dat is omarmd door wetenschap en praktijk is het principe van stewardship (Davis 1997). In het PS-model kunnen vertrouwen en gedeelde belangen de regels en controlerende houding van de principaal worden vervangen. In de praktijk komen beide benaderingen meestal naast elkaar voor: er is sprake van een combinatie van controle en samenwerking (Schillemans & Bjurstrom 2019; Van Thiel 2024).

Tabel 1: PA-model en PS-model

	PA-model	PS-model
Selectie	Eigenbelang	Gedeeld belang
Informatie-asymmetrie	Risico	Geen risico
Voorkeur	KPI's	Coproductie
Procedures	Gedetailleerd	Ruimte voor interpretatie
Incentives	Materieel/extrinsiek	Professioneel/intrinsiek
Toezicht	Extern	Intern
Relatie	Wantrouwen	Vertrouwen
Relatiemanagement	Formeel	Informeel

Noot: gebaseerd op de inventarisaties van Schillemans & Bjurstrom (2019, p. 655-657), en Van Thiel (2024, tabel 2).

In de praktijk kunnen de verschillende onderdelen van de relatie tussen beleid en uitvoering op uiteenlopende manieren worden vormgegeven. In de bestaande samenwerkingsvisie tussen SZW en UWV wordt uitgesproken dat de relatie in uitgangspunt gebaseerd is op vertrouwen en gedeelde doelen (PS-model). Een goede relatie kan gebaseerd worden op gedeeld belang en vertrouwen. Maar tegelijkertijd vereist een rechtsstatelijke inrichting van het openbaar bestuur ook uitvoering die gebaseerd is op wettelijke fundamenten en controle door het parlement: de uitvoering van de publieke taak moet gebaseerd zijn op wettelijke kaders, de ministeriële

verantwoordelijkheid moet geborgd zijn en er moet controle mogelijk blijven. In de praktijk is een volledig op vertrouwen gebaseerde relatie niet haalbaar. De uitdaging is om een werkbare balans te vinden tussen vertrouwen en controle. De zoektocht naar een optimale, werkbare mix in de inrichting van de sturingsrelatie is daarom een belangrijke uitdaging.

1.3 VERANTWOORDING EN TOEZICHT IN DE RELATIE SZW-UWV

UWV legt verantwoording af aan het ministerie van SZW en aan het parlement. Die verantwoording is belangrijk om de democratische controle goed te laten werken. Zo kan de Kamer zicht houden op de uitvoering van beleid, wordt onder andere gecontroleerd of middelen rechtmatig en doelmatig worden besteed, en ontstaat transparantie over de resultaten. Verantwoording draagt zo bij aan vertrouwen in de uitvoering en biedt ruimte om te leren en verbeteren.

Bij de informatievoorziening naar het ministerie van SZW en het parlement staan prestatie-indicatoren centraal. Dit betreffen voor een groot deel afspraken die gericht zijn op de publieke waarde van UWV. De minister informeert het parlement via het jaarverslag, viermaandelijke verslagen en via reguliere gesprekken. Daarnaast brengt UWV sinds 2021 jaarlijks de “Knelpuntenbrief” uit voor de Tweede Kamer, waarin UWV zelf aangeeft welke knelpunten zij ervaren en verschijnt er twee keer per jaar een stand van de uitvoering.

Naast formele verantwoording aan SZW en het Parlement, legt UWV ook horizontale verantwoording af richting hun publieke omgeving. UWV heeft een cliëntenraad die optreedt als vertegenwoordiging van alle cliënten van UWV. Er is één centrale cliëntenraad en daarnaast heeft elk van de elf UWV-districten een eigen cliëntenraad.

Bij SZW vervult de Secretaris-Generaal de rol van eigenaar. Er is onderscheid tussen toezicht op de organisatie en toezicht op het bredere stelsel van sociale zekerheid.³ (Ministerie van SZW 2022). De eenheid organisatietoezicht binnen het ministerie van SZW voert het organisatiegerichte toezicht uit en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) het stelseltoezicht. Het organisatietoezicht maakt deel uit van de afdeling Eigenaarsadvisering (EIG). Uitgangspunt van dit toezicht is dat het aanvullend is op de interne beheersing van de ZBO's (Ministerie van SZW 2021). Inhoudelijk wordt dit toezicht aangestuurd door de plaatsvervangend Secretaris-Generaal. Daardoor kan een in theorie deels onafhankelijk en herkenbaar team deze rol invullen.

Ondanks de aparte positionering kan de invulling van de toezichtsrol leiden tot vragen, onduidelijkheden of spanningen, zo blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (Van Thiel & Rouwhorst, 2022): Aan wie rapporteert de toezichthouder? Welke partij is gehouden om naar aanleiding van de toezichtinformatie te handelen? Ook in recente evaluaties wordt genoemd dat de invulling van het organisatiegericht toezicht verder kan worden versterkt (Berenschot 2025, p. 7).

³ Van Erp et al. (2020) maken onderscheid tussen incidententoezicht en reflectief toezicht. Bij incidententoezicht, doet de toezichthouder onderzoek in reactie op incidenten die zijn gemeld of die de toezichthouder zelf signaleert. Dit type toezicht heeft het nadeel dat het wantrouwen bij burgers en onzekerheid bij medewerkers kan vergroten. Bij reflectief toezicht signaleert en agendeert de toezichthouder kansen en risico's voor de publieke taakuitoefening. Ook kan een toezichthouder tekortkomingen in wet- en regelgeving agenderen bij de Tweede Kamer door middel van wetgevingsbrieven.

1.4 BESTAANDE UITDAGINGEN VOOR STURING EN TOEZICHT DOOR SZW

Het is de vraag of de aanwezige checks-and-balances voldoende in staat zijn om aan de beoogde doelstellingen – zoals het waarborgen van rechtmatigheid en het versterken van vertrouwen onder burgers – te voldoen. Wij belichten in deze notitie vier belangrijke uitdagingen:

1. ***Hoe kunnen de sturingsarrangementen tussen SZW en UWV bijdragen aan effectieve sturing van publieke dienstverlening?***

De sturingsrelatie tussen SZW en UWV is gemodelleerd volgens de structuur van de bestuurlijke driehoek. De invulling is zoveel mogelijk gebaseerd op vertrouwen en onafhankelijke uitvoering, met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. Toch laten situaties zoals rond de WIA zien dat er incidenten kunnen voorkomen. Hier waren kwaliteit en juistheid van uitkeringen onvoldoende in beeld binnen de driehoek, in combinatie met complexe wetgeving en achterstallig onderhoud op de ondersteunende IT voor medewerkers en vond geen bijsturing plaats. Een mogelijke vraag is of (de invulling van) de huidige sturingsrelatie adequaat is ingericht voor uitvoering van de taken van UWV.

2. ***Hoe kunnen signalen van problemen op een effectieve manier worden opgepikt?***

Het ministerie van SZW ontving nauwelijks signalen vanuit UWV dat er waarschijnlijk tienduizenden fouten waren gemaakt bij het berekenen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WIA) in de periode 2020–2024, ondanks de hierboven uiteengezette aanwezige verantwoordingsstructuren (Algemene Rekenkamer, 2025). Dit roept diverse vragen op naast de vraag over sturingsarrangementen. Geven de invulling en scheiding van rollen aanleiding tot het missen van signalen? Is er de interne beheersing voldoende op orde? Is er voldoende toezicht op de organisatie en de uitvoering zodat signalen kunnen worden opgepikt? En is het toezicht voldoende reflectief ingericht?

3. ***Hoe kan een incident-gedreven verantwoordingcultuur worden voorkomen of verminderd?***

De spanning tussen verantwoordingsdruk en structurele informatievoorziening blijft een uitdaging in de sturingsrelatie. Er is een brede trend waarneembaar in de aansturing van uitvoeringsorganisaties dat in de verantwoording steeds meer een nadruk op incidenten en minder op de algehele gang van zaken. Zo laat onderzoek van Overman en collega's (2022) zien dat er een afnemende hoeveelheid (of afnemend belang) van verantwoordingsrapportages is vanuit uitvoeringsorganisaties naar de eigenaar en opdrachtgever; in plaats daarvan zien bestuurders van uitvoeringsorganisaties dat het accent steeds sterker op interventies na incidenten ligt. En ook bij UWV zijn er over de jaren verschillende incidenten geweest die aanleiding hebben gegeven tot maatregelen, zoals de versterking van de auditadviescommissie en verschillende onderzoeken en audits. Ook komen misstanden snel onder een media-vergrootglas te liggen door de maatschappelijke functie van UWV en vergaande consequenties van fouten, wat imago-schade tot gevolg heeft en een sterkere controle wens vanuit de politiek voedt. In de nasleep van de toeslagenaffaire kan wantrouwen richting de uitvoering snel opleven in het politieke debat op het moment dat incidenten aan het licht komen. Daarbij is het met een combinatie van complexe wetgeving en achterstallig IT-onderhoud aannemelijk dat incidenten zich met enige regelmaat zullen blijven voordoen. Het zwaartepunt van de verantwoording lijkt zo te verschuiven van informeren naar interveniëren.

4. ***Hoe kan er meer aandacht worden geschonken aan de uitvoering in de beleidsontwikkeling?***

De uitvoerbaarheid van regelingen is steeds meer onderwerp van gesprek; politieke wensen zijn niet altijd te verenigen met praktische uitvoering van beleid. Signalen vanuit de uitvoering moeten doordringen tot ministerie, minister en Parlement. Ook moeten signalen

uit de uitvoering het beleid kunnen versterken en moeten regelingen uitvoerbaar blijven. Telkens nieuw beleid stapelen op complex bestaand beleid kan de uitvoerbaarheid bemoeilijken; toch lijkt de vraag om nieuw beleid vaak sterker dan een vraag om reductie van complexiteit in bestaand beleid. Een aspect waar de ROB in haar advies *Naar een uitvoerende macht* ook nadrukkelijk benoemt (ROB 2024).

2. Rondetafelgesprek: reactie experts

Om deze uitdagingen te bespreken is er op woensdag 8 oktober 2025 een expertmeeting georganiseerd met een rondetafelgesprek. In het rondetafelgesprek is vier experts gevraagd om ideeën mee te geven over deze notitie, met in het bijzonder de verschillende structuur voorstellen. Daar is gesproken over een antwoord op de genoemde uitdagingen. Het kader hieronder beschrijft het gesprek over deze onderwerpen.

Bij deze meeting waren de volgende experts aanwezig:

- Dr. Meike Bokhorst, senior onderzoeker aan de Universiteit Utrecht
- Prof. dr.ir. Rienk Goodijk, emeritus hoogleraar Public Governance aan het Zijlstra Center van de VU Amsterdam
- Prof.dr. Thomas Schillemans, hoogleraar bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht
- Prof.dr. Sandra van Thiel, hoogleraar publiek management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Het gesprek werd geleid door dr. Sjors Overman, tevens onderzoeksleider voor de huidige notitie. Bij het gesprek was ook een vertegenwoordiging van de afdeling eigenaarsadvies van het ministerie van SZW aanwezig en een vertegenwoordiging van UWV.

Expertreactie

De experts stellen dat een scherpe probleemanalyse noodzakelijk voorafgaat aan het formuleren van institutionele oplossingen, zoals het versterken van het toezicht. In het algemeen kan worden gereflecteerd op het functioneren van specifieke sturingsarrangementen. Maar het is ook belangrijk om een goed beeld te hebben van de assumpties van de problematiek die leiden tot (politieke) vragen over sturing en toezicht op de uitvoering, waaronder ook de aannames onder de motie die aanleiding gaf tot deze notitie.

Checks-and-balances tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie

Bestuurlijke driehoeken voor ZBO's in het algemeen functioneren momenteel niet altijd zoals gewenst. Dit kan tot problemen in de uitvoering leiden. De relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is geregeld in een formele structuur, maar in de praktijk is de rolinvulling bepalend voor het samenspel tussen de betrokkenen. Het driehoeksmodel met eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer wordt door aanwezigen beschreven als soms niet meer dan een fictieve werkelijkheid, die niet altijd even goed is doordacht en aangepast op de werkelijkheid van de uitvoering van publieke dienstverlening. Het is dan ook een complexe opgave om de betrokkenen op een effectieve manier met elkaar te verbinden. Zo is het belangrijk dat het ministerie de rol van eigenaar goed beredeneert en zich concentreert op goed opdrachtgeverschap, en niet (alleen) op controle en verantwoordingsmechanismen. Ministeries hebben behoefte aan informatie, vaak gewoon vanuit de wens om goed geïnformeerd te zijn. Die behoefte aan controle zit een goede uitvoering vaak in de weg.

De 'controledwang' vanuit het ministerie vindt zijn oorsprong vaak in de politiek. Kamerleden richten zich vaak op fouten van uitvoeringsorganisaties als UWV en vragen in hun moties om meer toezicht, grip en controle. De uitvoering van de publieke dienstverlening is daar echter vaak niet bij geholpen. Het aanpassen van governancestructuren is geen oplossing voor het invullen van de rol en relatie, en verandert weinig in het samenspel.⁴ Een extra structuur verbetert niet automatisch het

⁴ Zie hiervoor ook Van Thiel en Rouwhorst 2022, Van Thiel en Hendriks 2014, Overman 2016.

samenspel; hooguit voegt het een stem toe. Het adagium van meer regie is niet noodzakelijk de oplossing voor bestaande uitdagingen.

Invulling van de rollen in de bestuurlijke driehoek

In de uitvoering van publieke dienstverlening moeten opdrachtnemers op een proactieve manier opdrachtgevers kunnen informeren over de stand van zaken en over problemen. Dat helpt bij een goede invulling van ieders rol. Goede informatievoorziening zorgt mogelijk ook tot beter passende opdrachten omdat de opdrachtgever meer op de hoogte raakt van de uitvoeringspraktijk.

Een struikelblok voor UWV hierbij is dat het voor de uitvoerder vaak niet duidelijk is welke informatie de opdrachtgever wil ontvangen omdat de doelen van het ministerie onbekend zijn. Voor de opdrachtnemer is daarom onduidelijk wat handig is om proactief te communiceren. De nadruk ligt op het behalen van KPI's of zaken die onder een media-vergrootglas liggen en UWV voelt zich verplicht daarop in te zetten. Een dialoog die zich richt op het behalen van gezamenlijke doelen is momenteel uitdagend, doordat de uitvoering vaak geen zicht heeft op de achterliggende doelen van het ministerie, terwijl er wel de druk wordt gevoeld van het behalen van targets.

De invulling van de eigenaarsrol moet net als de andere twee rollen in de bestuurlijke driehoek goed worden beredeneerd en ingevuld. Ook moet de eigenaar de opdrachtgever kunnen aanspreken. De invulling van de verschillende rollen binnen de driehoek zou wellicht scherper moeten om de checks-and-balances beter tot hun recht te laten komen. Nu is er al snel sprake van onderling begrip voor bijvoorbeeld beperkte capaciteit. De neiging is dan soms om verschillen van mening niet al te scherp te maken. Die inzet op gezamenlijkheid vertroebelt de verschillende verantwoordelijkheden van de diverse rollen.

Oppikken van signalen

Binnen de uitvoering in het algemeen kan worden gewerkt aan het beter meenemen van de informatie die de opdrachtnemer verstrekt aan de opdrachtgever. Dit is volgens de experts momenteel niet altijd het geval in relaties tussen departementen en uitvoeringsorganisaties; in het verleden zijn signalen over problemen bij de uitvoering blijven liggen. Angst om problemen te melden kan een rol spelen, wat tot stand kan komen in organisaties waarbij er geen cultuur is van tegenspraak. Het is belangrijk om signaalperceptievermogen van de opdrachtgever te vergroten en het signaal respons proces van de opdrachtgever te versterken.

Het onvermogen om signalen op te pikken kan wel een reden zijn om de bestaande sturings- en toezichtsstructuren tegen het licht te houden. Een onderdeel van de verbetering van de checks-and-balances tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan dan gezocht worden in het organiseren van meer tegenkracht vanuit de opdrachtnemer naar de opdrachtgever. De opdrachtnemer moet 'nee' kunnen en durven zeggen tegen opdrachten die niet uitvoerbaar zijn tegen zowel opdrachtgever als politiek.

Invulling toezichtsfunctie

Toezicht heeft verschillende functies. Naast een signalerende functie is ook het lerende karakter belangrijk. Met dit doel voor ogen zijn twee soorten toezicht te onderscheiden: reflectief toezicht en incidententoezicht. Reflectief toezicht heeft een lerend karakter en is gericht op het onderzoeken van onderliggende problemen. Incidententoezicht is gericht op het signaleren wat niet goed werkt. Momenteel is er bij ZBO's in het algemeen vooral sprake van incidententoezicht en er is behoefte aan meer reflectief toezicht.

Toezicht op de uitvoering zou zich niet enkel moeten richten op een afzonderlijke dienst zoals UWV, maar op het gehele SUWI stelsel en toezicht houden op alle betrokken organisaties en rollen. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van een opdrachtgever die onuitvoerbare opdrachten geeft. Een toezichthouder zou hierbij niet enkel naar de uitvoerder moeten kijken, maar de gehele driehoek moeten kunnen overzien. Een toezichthouder heeft een systeemperspectief nodig en moet in staat zijn om alle partijen waar nodig aan te spreken.

Het gesprek moet niet gaan over wie toezicht houdt maar naar wat toezicht vermag. Een betere invulling van de toezichtfunctie vormt een mogelijke verbetering in de verantwoordingsstructuur. Dit vormt echter geen wondermiddel dat ook de communicatie binnen de driehoek optimaliseert. Om de samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de driehoek te verbeteren, is een structuur-oplossing niet genoeg en dient er ook naar cultuur gekeken te worden.

Voorkomen van incidentgedreven verantwoording

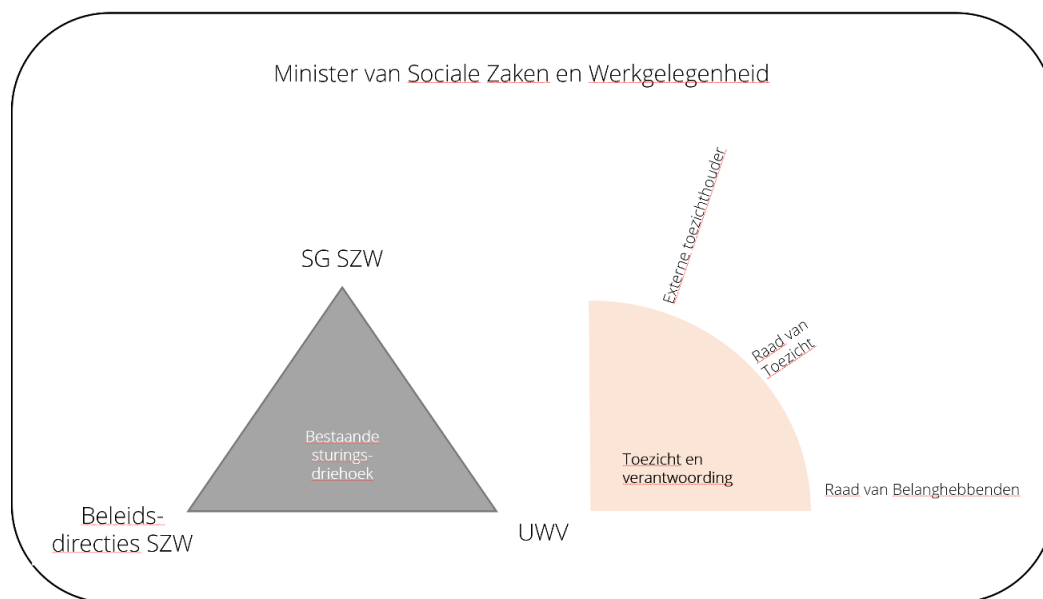
In de sturing en het toezicht van de uitvoering in het algemeen is er behoefte aan een vorm van sturing en toezicht die niet incidentgedreven maar ontwikkelingsgericht is, met ruimte voor het erkennen van fouten zonder direct interveniërende of sanctionerende reflex. Verantwoording en toezicht dienen een reflectieve, lerende functie te hebben naast het huidige aandacht in het organisatietoezicht die is gebaseerd op incidenten zoals in het geval van de WIA-uitkeringen. Er is op dit moment sprake van cultuurproblemen bij ministeries en politiek waar de signalen uit de uitvoering niet altijd worden opgepikt. Een extra structuur verandert of verbetert niet automatisch het samenspel tussen de betrokken partijen.

Door de grote druk en het samenspel tussen Kamer, ministerie en uitvoering kan er een hyperfocus op een paar concrete problemen ontstaan, zoals in het geval bij de WIA-uitkeringen, terwijl andere belangrijke kwesties onderbelicht blijven. Dit kan aangeven dat er een situatie speelt waarin toezichthouders nodig zijn. Die kunnen tegenwicht en absorbtie van druk bieden in tijden van een sterke focus op een incident. Dankzij een toezichthouder kunnen dan blinde vlekken worden aangewezen.

3. Drie oplossingsrichtingen om sturing en toezicht te versterken

In het tweede deel van deze notitie bespreken we drie mogelijke aanpassingen in de governancestructuur. Voor een advies over welke aanvulling mogelijk van meerwaarde is in de relatie tussen SZW en UWV is het belangrijk om een scherpere analyse te maken van de tekortkomingen van de opzet en werking van bestaande structuren. Dit valt echter buiten de scope van de huidige vraagstelling. Wel verdiepen we in algemene zin een drietal sturingsarrangementen en checks-and-balances die op verschillende plekken in de wetenschappelijke literatuur worden besproken en praktische relevantie hebben voor de huidige casus.

We bespreken in deze sectie op welke manier sturing, toezicht en verantwoording een rol kunnen spelen in en/of naast de bestaande driehoek. Allereerst kan worden gevarieerd in de plaatsing van arrangementen. Er kan sprake zijn van puur horizontaal tot puur verticaal toezicht en verantwoording. Daartussen bevindt zich een spectrum waarop kan worden gevarieerd. In Figuur 1 is de plaatsing van mogelijke toezichts- en verantwoordingsarrangementen weergegeven in dit spectrum. Hier is een onderscheid gemaakt tussen meer horizontaal, diagonaal intern en verticaal extern toezicht.



Figuur 1: Positionering van governance-arrangementen. Links: de bestaande sturingsdriehoek. Rechts: het spectrum tussen horizontaal en verticaal toezicht.

Naast de structurele plaatsing is de invulling van de relatie, toezicht- en sturingsarrangementen van belang. De invulling kan gebaseerd zijn op een volledig vertrouwen en overlap van belangen (PS) of een volledig wantrouwen en botsing van belangen (PA). Ook

hier is er sprake van een spectrum waartussen toezicht en verantwoording plaatsvinden. De invulling van deze relatie kan ook tot uiting komen in de frequentie en de omvang van de verantwoording.

Ook speelt de belangrijke vraag welke belangen er geprioriteerd worden in het toezicht, en in hoeverre er wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen een toezichthouder en bijvoorbeeld de interne organisatie van de uitvoerder, de gebruikers en/of de politiek. Een horizontale toezichthouder heeft vaak sterke banden met de gebruikers of vertegenwoordigende organen van gebruikers of medewerkers. Voor een externe toezichthouder daarentegen speelt de vraag in hoeverre er onafhankelijkheid bestaat van de minister en de eigenaar enerzijds en de uitvoeringsorganisatie anderzijds.

3.1 VERSTERKING HORIZONTALE CHECKS-AND-BALANCES: RAAD VAN BELANGHEBBENDEN

Het eerste type arrangement is een raad van belanghebbenden. Dat kunnen ontvangers van uitkeringen zijn of hun vertegenwoordigers (zoals in de huidige centrale cliëntenraad van UWV). Dat kunnen ook andere, externe belanghebbenden zijn, of onafhankelijke adviseurs. In deze arrangementen hebben de belanghebbenden geen formele autoriteit of interventiemogelijkheden. De raad kan dus horizontaal worden gepositioneerd ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie (zie figuur 1). De aard van de samenwerking is vaak te kenmerken als een PS-model, maar wettelijke verankering van bijvoorbeeld informatierechten kunnen ervoor zorgen dat op enkele dimensies ook meer in volgens een PA-model wordt gewerkt (zie tabel 1).

Bij horizontale verantwoording rechtvaardigt een organisatie zich voor zijn handelen aan burgers en/of andere maatschappelijke belanghebbenden. Deze verantwoording draait niet alleen om het verstrekken van informatie, maar stelt belanghebbenden ook in staat om over het optreden van een actor vragen te stellen en daar mogelijke consequenties aan te verbinden (Brummel, 2023). Overman et al. (2022, p. 3) stellen in dit kader:

‘Het structureel inpassen van horizontale checks-and-balances (of verantwoording), complementair aan de verantwoording via het ministerie, kan signalen uit de uitvoering, van burgers en van belanghebbenden versterken. Het is een oplossingsrichting die al heel vaak is genoemd in het beleid maar nooit structureel is verankerd. Professionalisering van uitvoeringsverantwoording vraagt om het uitwerken van stevige aanvullende vormen én normen voor goede professioneel-ambtelijke verantwoording, in aanvulling op de ministeriële verantwoordelijkheid’

Er zijn verschillende vormen waarop belanghebbenden zich kunnen verenigen om horizontale verantwoording in het leven te roepen, denk aan cliëntenraden, adviesraden, gebruikersraden, en stakeholder panels (Brummel, 2023; Schillemans, 2007). Verschillende Nederlandse uitvoeringsorganisaties maken gebruik van een arrangement waarin de belangen van gebruikers of belanghebbenden wordt vertegenwoordigd. Naast de centrale cliëntenraad van UWV zijn dit organisaties als de Sociale Verzekeringsbank, het Kadaster, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en Staatsbosbeheer (Brummel 2023, hoofdstuk 5).

Belangrijke verschillen tussen deze arrangementen zijn hun wettelijke basis, de vertegenwoordiging en de (gepercipieerde) functie. Enkele van deze raden, waaronder de centrale cliëntenraad van UWV zijn wettelijk verankerd. Daarnaast kan de vertegenwoordiging verschillen: van gebruikers, vertegenwoordigers van gebruikers en belangenverenigingen, tot

bijvoorbeeld lokale overheden in het geval van Staatsbosbeheer of het COA. De functie of door de bestuurder gepercipieerde functie verschilt ook. Sommige arrangementen worden gezien als voelsprietten of fora voor informatie-uitwisseling. In andere gevallen spreken bestuurders echt van een ‘verantwoordingsorgaan’. Brummel (2023) onderscheidt vijf perspectieven. Tabel 2 geeft een overzicht van perspectieven op horizontale governance-arrangementen.

Tabel 2: Perspectieven op horizontale governance-arrangementen.

Perspectief	Verwachting van arrangement door bestuurder
Controleperspectief	Verlenging en aanvulling van bestaande toezicht- en controle-arrangementen
Institutioneel perspectief	Representatie van professionele normen en belangen
Managementperspectief	Versterking van relatie en coördinatie met externe belanghebbenden
Lerend perspectief	Bijdrage aan organisatieleren
Reputatieperspectief	Bron van legitimiteit en reputatie

Bron: overgenomen en vertaald uit Brummel 2023, p. 106, tabel 5.2.

In Nederland hechten bestuurders van Nederlandse ZBO's een relatief grote waarde aan het oordeel van geïnstitutionaliseerde belangenvertegenwoordigers van gebruikers of belanghebbenden vergeleken met hun buitenlandse collega's (Brummel et al., 2021). Een belangrijke reden dat bestuurders waarde hechten aan horizontale verantwoording is dat het versterkend kan werken tegen negatieve mediaberichtgeving. Met name ZBO's ervaren sociale mediadruk als een belangrijke uitdaging voor het behouden voor een goede reputatie (Brummel, 2023).

Door middel van horizontale verantwoording kan al in een vroegtijdig stadium verantwoording afgelegd worden richting de maatschappelijke omgeving en wordt het contact met maatschappelijke belanghebbenden onderhouden (Brummel et al., 2021). Deze maatschappelijke verantwoording verschaft daarom organisaties potentieel steun en legitimiteit bij belangrijke maatschappelijke actoren als deze organisaties onder zware mediadruk komen te staan. Bovendien kunnen horizontale verantwoordings-arrangementen de legitimiteit van beslissingen onder burgers vergroten (Brummel., 2023) en kunnen derde partijen bestuurders van organisaties scherp houden (WRR, 2014).

Er zijn echter ook argumenten die het gebruik van horizontale verantwoording meer in twijfel trekken. Zo hebben belanghebbenden zoals cliëntenraden slechts beperkte formele invloed of organisaties en geen bevoegdheid om consequenties te verbinden aan het (wan)presteren van organisaties (Bovens, 2007; Lindén, 2015; Michels & Meijer, 2008). Schillemans (2007) omschrijft de ‘schaduw van de macht’: de hiërarchische verantwoording die telkens haar schaduw vooruitwerpt over horizontale arrangementen. Mede om die reden is het begrip horizontale verantwoording ook omstreden in het Nederlandse beleid (Overman et al., 2022). Daarnaast kunnen signalen vanuit belanghebbenden ertoe leiden dat er alsnog moet worden ingegrepen via verticale verantwoordingstructuren.

Expertreactie

Belanghebbenden kunnen bijdragen aan vroegtijdige detectie van signalen en problemen. Zij fungeren als “extra alarmbellen” naast de formele signalerende functie die belegd is bij toezichthouders. Signalen vanuit belanghebbenden dienen dan ook serieus genomen te worden. Een stevige raad waarin belanghebbenden vertegenwoordigd zijn kan een signalerende functie bekleden. Tegelijkertijd beschikken belanghebbenden niet noodzakelijk over de strategische tegenkracht om een toezichtfunctie te bekleden. Zij hebben geen formele interventiemogelijkheden en kunnen daarom alleen een aanvullende rol bekleden in een bredere van inrichting van sturing en toezicht waar interventiemogelijkheden zijn voorzien.

Om zowel het contact met en steun van belanghebbenden te onderhouden en interventies te kunnen doen bij de uitvoering door UWV, is een combinatie nodig van horizontale en verticale verantwoording. De twee typen verantwoording bestaan naast elkaar en vullen elkaar aan (Brummel et al., 2021). Het versterken van horizontale verantwoording kan de balans mogelijk herstellen door het gewicht te verleggen van interveniëren naar informeren. Ook kan een horizontaal arrangement zorgen voor het beter betrekken van belanghebbenden in besluitvorming rondom de uitvoering. Bovendien creëert het een sterkere positie voor belanghebbenden om de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering te helpen bewaken.

3.2 VERSTERKEN INTERNE CHECKS-AND-BALANCES: DE RAAD VAN TOEZICHT

Een tweede mogelijkheid van een governance-arrangement is de Raad van Toezicht (RvT). Een RvT heeft in vergelijking met een arrangement van horizontale sturing en verantwoording meer formele bevoegdheden. Daarom kan een RvT meer richting de verticale as worden geplaatst qua positionering (zie figuur 2). De invulling van de relatie tussen (interne) toezichthouder en het bestuur van UWV kan nog altijd variëren op de dimensies van het PA-model tot het PS-model (zie tabel 1). Dit geldt net zo goed voor de relatie tussen een RvT en het ministerie.

De RvT houdt toezicht op het beleid van het bestuur van een organisatie en het gevraagd dan wel ongevraagd adviseren van dat bestuur (Goodijk, 2014). Traditioneel heeft een raad van toezicht vier rollen: de rol van werkgever, de rol van toezichthouder, de rol van adviseur, en de rol van netwerk. Met de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen werden de bevoegdheden die normaliter bij een RvT liggen, aan de minister toegekend. Om deze reden zijn veel raden van toezicht opgeheven, zo ook bij UWV. De gedachte hierachter was dat de minister of het moederdepartement betere garanties biedt voor ministeriële verantwoordelijkheid.

Veel organisaties in de semipublieke sector hebben een RvT (*of soms een RvC). Deze arrangementen kennen hun origine in het model van raden van commissarissen van structuurvennootschappen (Duran 2024, p. 25). De RvT kan als interne toezichthouder taken overnemen van het ministerie. Ook de relatie met de buitenwereld kan het functioneren van de RvT beïnvloeden (WRR 2014). In enkele beleidssectoren hebben deze interne toezichthouders een sterke professionalisering doorgemaakt, zoals bij de woningcorporaties sinds de nieuwe Woningwet in 2015 (Bokhorst en Overman 2021).

Het herstellen van de raad van toezicht heeft een aantal voordelen (Van Thiel, 2016). Zo biedt een raad van toezicht de mogelijkheid om extra controle en toezicht te houden, wat de kans op het signaleren en voorkomen van mogelijke problemen vergroot. Bovendien is de raad van

toezicht de uitgesproken partij voor de raad van bestuur om te kunnen sparren over strategische beslissingen. Ook de WRR (2014) onderstreept dit: de RvT is de primaire tegenspeler van professionele bestuurders en kan op voet van gelijkwaardigheid bestuurders ter verantwoording roepen en ingrijpen bij problemen. De RvT kan interne en externe partijen inschakelen als ‘voelsprietten’, bijvoorbeeld door het betrekken van fora met belanghebbende buitenstaanders of fora met mensen werkzaam bij UWV zelf. Vaak nemen leden van een RvT ook een blik van de buitenstaander mee. Uit Brits onderzoek in de gezondheidssector blijkt dat, in sommige gevallen, een Raad van Toezicht zich ook de rol kan aanmeten van ‘hoeder van het publiek belang’ in strategische beslissingen door besturen (Tweed & Wallace 2020).

Het herstellen van de raad van toezicht kan mogelijk ook problemen met zich meebrengen. De RvT kan afstand scheppen tussen de eigenaarsrol en de opdrachtnemersrol in de bestaande sturingsdriehoek, omdat een RvT zich onafhankelijk van de politieke logica kan opstellen (Van Thiel 2016). Een RvT kan bijvoorbeeld gedreven zijn door continuïteit en efficiëntie, door politieke logica’s, of door het belang van gebruikers en burgers. Daarmee kan een RvT de autonomie van de uitvoering potentieel vergroten, maar tegelijkertijd daarmee ook de afstand tussen beleid en uitvoering vergroten. RvT’s kunnen ook gericht zijn op het creëren van consensus binnen het bestuur en toezicht (Schillemans & Bovens, 2019). Daarnaast kan een interne toezichthouder zich op verschillende manieren opstellen; door toezicht te plaatsen in de tijd (voorafgaand aan of na besluitvorming) (Goodijk 2018).

Daarnaast kan er onduidelijkheid ontstaan over de rolinvulling van de raad van toezicht. Zo wordt over de raad van toezicht bij Vestia, Amarantis en VUmc onder andere gezegd dat de samenstelling en het functioneren van de raad van toezicht onvoldoende is meegegroeid met de ontwikkeling van de organisatie (Bokhorst & Overman 2021), en onvoldoende aandacht heeft besteed aan de beheersbaarheid van de steeds complexere organisatie (Goodijk, 2014; Minderman, 2012; Leeuwen & Simons, 2012). Tot slot kan een raad van toezicht alleen interne en externe partijen succesvol inschakelen als ‘voelsprietten’, als de informatievoorziening vanuit het bestuur en de uitvoeringsorganisatie richting de RvT voldoende is (Duran, 2024).

Expertreactie

Een Raad van Toezicht kan in potentie een belangrijke strategische rol vervullen, mits de Raad geprofessionaliseerd, strategisch gepositioneerd en disciplinerend optreedt. Een uitvoerder moet zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen, en daarin kan de Raad van Toezicht een rol spelen. De Raad van Toezicht moet daarvoor op een scherpe manier tegenkracht bieden aan een bestuur. In de recente ontwikkelingen van Raden van Toezicht in de semipublieke sector is duidelijke professionalisering te zien. Een werkgeversrol voor de Raad van Toezicht voldoende kan belangrijk zijn om scherp te kunnen optreden en tegenkracht te kunnen bieden.

Een belangrijke voorwaarde om een Raad van Toezicht goed te laten functioneren is dat zij ook informatie inbrengen waar het bestuur nog niet over beschikt. Om deze functie optimaal te vervullen is het wenselijk dat de Raad van Toezicht een netwerkrol op zich neemt. Op deze manier behoudt de Raad van Toezicht contact met belanghebbenden in het veld. Wanneer een Raad van Toezicht vooraf kan uitleggen dat een opdracht anders wordt uitgevoerd, levert dit een positief beeld op; het achteraf legitimeren kan daarentegen twijfel wekken.

Naast de informatiefunctie heeft de netwerkrol ook een belangrijke functie in het relatiemanagement. Goed contact met belanghebbenden is in de huidige tijd extra belangrijk. Daarmee kan op basis van een uitwisseling van informatie tot oplossingen worden gekomen, in plaats van dat belanghebbenden aandacht voor problemen organiseren via de media. Als er

incidenten plaatsvinden, dan kan de Raad van Toezicht een rol spelen in het incidentenmanagement. Het kan de tijdelijke publieke druk absorberen of incidenten overnemen.

Een hernieuwde interne toezichthouder kan dus een toegevoegde waarde hebben maar vraagt om een duidelijke rolbeschrijving ten opzichte van de eigenaarsrol in de sturingsdriehoek en een professionele invulling van de toezichthoudersrol. Dit gaat zowel om wettelijke bevoegdheden als om de vertegenwoordiging van belangen.

3.3 VERSTERKING HIËRARCHISCHE CHECKS-AND-BALANCES: DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER

Een derde type arrangement is nog sterker verticaal gepositioneerd ten opzichte van de uitvoering (zie figuur 1). Een externe toezichthouder die toezicht houdt op de organisatie en de uitvoering van de publieke dienstverlening kan grote delen van de toezichtsrol van de huidige eigenaar overnemen. In het verleden lag een dergelijke rol bij CTSV en de Inspectie Werk en Inkomen; na de opheffing van deze inspectie is een deel van de taken overgenomen door de ISZW/Arbeidsinspectie, maar is het brede niet overgeheveld. De inrichting van de relatie kan sterk variëren tussen een PA-model en een PS-model.

UWV heeft verstrekkende bevoegdheden die een grote invloed hebben op het leven van burgers. Bij de domeinen belastingen, toelagen en douane is er een externe toezichthouder aangesteld om publieke dienstverlening te waarborgen. Deze externe toezichthouder kan zowel structurele als incidentele problemen in de kwaliteit van de dienstverlening signaleren, onderzoeken en agenderen. Extern toezicht kan niet alle huidige en toekomstige problemen oplossen of voorkomen en dient voort te bouwen op de interne controle binnen UWV en SZW. Zo staat in het advies *Toezicht als tegenkracht* (Van Erp et al., 2020), dat in opdracht van de staatssecretarissen van Financiën is opgesteld, dat het eerst nodig is dat de interne checks en balances en informatievoorziening op orde zijn. Vervolgens kan een externe toezichthouder onderzoeken of de interne checks-and-balances gebreken vertonen en verbeterd dienen te worden.

Een externe toezichthouder houdt toezicht namens de minister en valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid (Van Erp et al., 2020). De toezichthouder kan onafhankelijk zijn en zelf een onderzoek(sprogramma) samenstellen. De onafhankelijkheid geeft ook een morele plicht om publieke verantwoording af te leggen (WRR 2014). De toezichthouder kan wettelijke informatiebevoegdheden krijgen, inclusief de mogelijkheid om ook met medewerkers te spreken, om zo signalen te kunnen opvangen. Een externe toezichthouder kan zo toegevoegde waarde hebben door de onafhankelijkheid van de politieke logica, mandaat en het morele gezag.

In de internationale literatuur zijn er combinaties van alternatieven zichtbaar (Welp & Bokhorst, 2021). Zo kent Australië een dubbelfunctie in het toezicht op de Belastingdienst: een inspecteur-generaal die tevens fiscaal ombudsman is: De Inspector-General of Taxation (IGT) and Taxation Ombudsman (IGTO). Deze IGT onderzoekt allereerst de uitvoeringssystemen en -praktijk van de Australische belastingdienst (ATO), alsook de beroepsorganisatie van belastingadviseurs. Verder houdt de IGT toezicht op (de implementatie van) nieuwe belastingwet- en regelgeving. De IGTO voert dus systemisch onderzoek en individuele klachtbehandeling uit en doet op basis daarvan aanbevelingen en geeft adviezen aan de

regering en het parlement. Zij heeft geen bevoegdheden om besluiten te nemen of formele aanwijzingen te geven.

Spanje kent sinds 1996 de Raad voor de bescherming van rechten van belastingbetalers (Welp & Bokhorst, 2021). De Raad is organisatorisch onderdeel van het Spaanse Ministerie van Financiën en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatsecretaris van Financiën. De autonomie en onafhankelijkheid van de Raad worden in de instellingsregelgeving echter sterk benadrukt. De Raad heeft het karakter van een belastingombudsman. De bevoegdheden van de Raad zijn beperkt tot het publiceren van (eigen analyses van) de klachten en suggesties die hem bereiken. De Raad heeft geen wettelijke instrumenten om zijn aanbevelingen af te dwingen, maar moet de autoriteit ontleen aan moreel gezag. De uitspraken van de Raad kunnen wel als aanvullend bewijsmateriaal dienen in rechtszaken van burgers tegen de overheid.

In de Verenigde Staten is er de Taxpayers Advocate Service (TAS). De TAS helpt individuele belastingplichtigen met belastingproblemen en doet daarnaast ook aanbevelingen over het functioneren van de Amerikaanse belastingdienst en fiscale wet- en regelgeving. Onder de noemer van systemische hulp kijkt de TAS ook naar patronen in de individuele gevallen die hij behandelt om te bezien of processen structureel tot problemen leiden voor belastingplichtigen. Op basis van deze analyses doet de TAS aanbevelingen voor verbeteringen (TAS, 2019).

Expertreactie

De externe toezichthouder kan in de vorm van een inspectie(raad) worden gevormd, waarbij deze toezichthouder wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Deze vorm wordt in eerste instantie genoemd als tijdelijk arrangement (bijvoorbeeld voor 5 jaar) om het systeem te doorbreken, mits nadrukkelijk lerend ingericht en periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie geeft ook de mogelijkheid om na te gaan of er evenredig toezicht wordt gehouden. In een dergelijke tijdelijke vorm kan een semi-onafhankelijke raad werken.

Een externe toezichthouder zou een systeemperspectief moeten hanteren: de toezichthouder moet het gehele veld kunnen overzien en de mogelijkheid hebben om alle betrokken partijen aan te spreken. Ook zou onderzoekscapaciteit nodig zijn om de reflectieve toezichtsfunctie voldoende te kunnen vervullen. Belangrijk is om eerst te inventariseren welke toezichtsfuncties in de bestaande arrangementen al worden vervuld. Daarna kunnen die functies eventueel worden aangevuld en/of gebundeld in een externe toezichthouder.

3.4 DE ROL VAN DE TWEEDE KAMER

Naast de bespreking van de uitdagingen en de governance-arrangementen leidt het expertgesprek ook tot een slotbeschouwing over de rol van de politiek in de oplossing van problemen bij de uitvoering.

Volgens de experts is de Tweede Kamer een onlosmakelijk onderdeel van toezicht en sturing; effectief toezicht kan niet zonder politieke betrokkenheid. Maar zonder parlementaire herbezinning op de rolopvatting blijft de toezichtfunctie reactief. Voor een betere aansluiting tussen beleid en uitvoering, dient de uitvoering beter betrokken te worden bij de beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming. Het is onmogelijk om ervoor te zorgen dat er in de toekomst van de uitvoering van publieke dienstverlening geen enkele fout meer optreedt, de nadruk zou daarom moeten liggen bij eerlijkheid en maximale inspanning van betrokkenen. Hierbij kan het helpen dat de Tweede Kamer

3. DRIE OPLOSSINGSRICHTINGEN OM STURING EN TOEZICHT TE VERSTERKEN

betrokken wordt bij actuele dilemma's in de uitvoering. Er mag meer nadruk op de gedachte dat het toezicht een gezamenlijke taak is.

De motie die de aanleiding vormt voor de huidige notitie suggereert een grote behoefte aan meer controle, informatie en verantwoordingsmechanismen. Dat dit bijdraagt aan het oplossen van het achterliggende probleem stellen de experts ter discussie. Een gesprek over oplossingen moet worden voorafgegaan door een duidelijke probleemanalyse. Die ontbreekt op dit moment en wordt in de motie niet onderbouwd. De controlebehoefte in de sturingsrelatie komt mogelijk grotendeels voort uit de politiek. Een beter alternatief zou zijn dat signalen vanuit de uitvoering de politiek beter bereiken, bijvoorbeeld door sterkere kanalisering. Daardoor kan de minister goed geïnformeerd beslissingen nemen. Tegelijkertijd vermijdt dat onnodige beperkingen voor de uitvoeringsorganisatie door extra controles en verantwoordingsmechanismen.

Referenties

Algemene Rekenkamer (2025). Signalen van fouten in WIA-uitkeringen werden niet opgemerkt [Nieuwsbericht]. <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2025/04/09/signalen-van-fouten-in-wia-uitkeringen-werden-niet-opgemerkt>

Bokhorst, M., & Overman, S. (2021). *Bestuurlijke verval in de semipublieke sector: toezicht als meegroeierende tegenkracht*. Boomcriminologie.

Bovens, M.A.P. (2007). Analysing and assessing accountability. A conceptual framework. *European Law Journal*, 4, 447–468.

Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225–242.

Brummel, L., Overman, S., & Schillemans, T. (2021). Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat: De relevantie van maatschappelijke verantwoording voor directeuren van ZBO's en agentschappen. *Bestuurswetenschappen*, 75(1), 27–45.

Duran, M. (2018) *Oordelen zonder oogkleppen. De rol van het informatieproces in de kwaliteit van oordelen door toezichthouders van semipublieke organisaties*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.

Goodijk, R. (2014). Governance van maatschappelijke organisaties. In *Jaarboek Corporate Governance*. Jaarboek Corporate Governance.

Leeuwen W. van & Simons P. (2012), *Toezicht en de maatschappelijke onderneming*, Van Gorcum, Assen

Lindén, T.S. (2015). Social accountability in immigration regulation. The inclusion of social actors in the asylum appeals process. *International Journal of Public Administration*, 13–14, 1009–1019.

Michels, A.M.B. & Meijer A. J. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, 2, 165–173.

Minderman G.D. (2012), *Waar is de raad van toezicht?*, Boom Lemma, Den Haag

Ministerie van SZW (2021) *Toezicht op UWV en SVB – Uitgangspunten*.

Ministerie van SZW (2022) *Samenwerkingsvisie van UWV, SVB en SZW deel 1–2 – Eerste Kamer der Staten-Generaal*.

Olsen, J. P. 2015. “Democratic Order, Autonomy, and Accountability.” *Governance* 28(4):425–40

Overman, S. 2016. *Great Expectations of Autonomous Agencies*. Radboud Universiteit, proefschrift.

Overman, S., Schillemans, T., Van Thiel, S., & Munyasya, A. (2022). Staat van de uitvoeringsverantwoording: een circulair discours en steeds scherpere praktijken.

<https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/2022-Staat-van-de-uitvoeringsverantwoording-Definitief.pdf>

ROB [Raad voor het Openbaar Bestuur]. 2024. *Naar een uitvoerende macht*.
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/11/21/advies-naar-een-uitvoerende-macht>.

Regeling agentschappen 2024. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0050264/2025-01-01>.

Schillemans, T. (2007). Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Den Haag: Lemma.

Schillemans, T. & Bovens, M. (2019). Governance, accountability and the role of public sector boards. *Policy & Politics*. 47(1): 187–206.

Schillemans, T., & Bjurström, K. H. (2019). Trust and verification: balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650–676.

Tweed, J., & Wallace, L. M. (2021). Guardians of public interest: the expectation and experience of non-executive directors in National Health Service commissioning boards in England. *Journal of health organization and management*, 35(1), 53–67.

van Erp, J. G., van den Bos, J., Hemels, S., & Bokhorst, A. M. (2020). Toezicht als Tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane.
https://www.1ekamer.nl/9370000/1/j4nvjlhjvvt9eu4_j9vvksvj1pf4wd/vldqhd4ccy9

Van Thiel, S. (2016). ZBO's verdienen eigen Raad van Toezicht. *Goed Bestuur & Toezicht*, 4, 3, 38–41. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/160536>

Van Thiel, Sandra. "The synergetic model: Mixing stewardship and principal-agent theory." (2024). Researchgate:
https://www.researchgate.net/publication/378307465_The_synergetic_model_mixing_stewardship_and_principal-agent_theory

Van Thiel, S. & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen* 68(4), 53–68.

Van Thiel, S. & Rouwhorst, Z. (2022). Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren? Staat van de Uitvoering. <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/06/Artikel-eigenaarsadvisering-FINAL-2.pdf>

Welp, P., & Bokhorst, M. (2021). Inspectietoezicht op de Belastingdienst in internationaal perspectief. *Bestuurskunde*, 2021(1), 82–95.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030001008>

WRR (2014). Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks-and-balances bij semipublieke organisaties. Rapport nr. 91.
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2014/05/27/van-tweeluik-naar-driehoeken>

3. DRIE OPLOSSINGSRICHTINGEN OM STURING EN TOEZICHT TE VERSTERKEN



**Universiteit
Utrecht**

Sharing science,
shaping tomorrow