

Vergaderjaar 1994–1995

24 130

Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 mei 1995

Mede namens de Minister van Financiën bericht ik u als volgt.

Onder verwijzing naar onze brief van 10 april jl. bieden wij u hierbij aan de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen». Het bevat **het kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid»** (24 130, nr. 3).

Het regeerakkoord bevat de navolgende passage over het hier aan de orde zijnde thema: «Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door kabinet en parlement noodzakelijk. De rapporten van de commissie Organisatie en functioneren rijksdienst (Commissie-Wiegel) en van de Secretarissen-Generaal dienen daarbij als leidraad. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger.»

Wij achten het in dit licht en in het licht van het Rekenkamer-rapport van cruciaal belang dat een helder signaal wordt gegeven over de in de praktijk gegroeide veelvormigheid in verzelfstandigingen, waarin tal van bestuurlijke arrangementen zijn getroffen die in de loop der tijd het zicht op het primaat van de politiek hebben vertroebeld.

Aan het slot van het kabinetsstandpunt is dan ook een vierslag aan maatregelen opgenomen om te komen tot een herstel van dit primaat. Interne en externe verzelfstandigingen (met de onlosmakelijk daarmee verbonden instrumenten van toezicht en aansturing door de betrokken ministers) zijn en blijven in bepaalde gevallen alleszins zinvol en wenselijk. Daarvoor is echter wel een helder kader nodig dat duidelijk maakt dat zelfstandige bestuursorganen een eigen, maar aanvullende plaats hebben in het openbaar bestuur.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

HERSTEL VAN HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK BIJ DE AANSTURING VAN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

Kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid»

1. Inleiding

Op 30 maart jl. heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport gepubliceerd «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid». Bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over dit rapport in de Ministeriële commissie voor staatkundige vernieuwing kon dankbaar gebruik worden gemaakt van de rapporten «Steekhoudend ministerchap» van de Commissie-Scheltema en «Verantwoord verzelfstandigen» van de Commissie-Sint en van het concept-rapport van de Rekenkamer. Tevens is rekening gehouden met de aanbevelingen van de Raad voor binnenlands bestuur in zijn rapport «Functioneel bestuur in organieke kaders».

De invalshoek van de ministeriële commissie bij het verzelfstandigingsbeleid is geweest het primaat van de politiek. Immers, één van de onderwerpen die in het bijzonder de aandacht vergen vanuit de optiek van de versterking van het politieke primaat is de betekenis van de plaats van zelfstandige bestuursorganen in het openbaar bestuur voor het effectueren van democratisch gelegitimeerde besluitvorming. De besluitvorming om al dan niet taken op te dragen aan zelfstandige bestuursorganen, resp. over te gaan tot verzelfstandiging van departementsonderdelen is een politiek vraagstuk.

Ditzelfde geldt voor de vraag hoe vervolgens de politiek-bestuurlijke aansturing van zelfstandige bestuursorganen wordt vormgegeven. Deze vorm van verzelfstandiging impliceert een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel het inlichtingenrecht van het parlement intact wordt gelaten, wordt door verzelfstandiging de parlementaire controle op het bestuur van de centrale overheid feitelijk minder intensief¹.

In dit kabinetsstandpunt wordt nader ingegaan op het fenomeen verzelfstandiging, de plaats van zelfstandige bestuursorganen in de rijksdienst en de verbeteringen die kunnen worden aangebracht bij de vormgeving van verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst, ten einde de sturing van de overheidsorganisatie door de politiek te verbeteren.

Verzelfstandiging kan worden gezien als een bestuurlijk vraagstuk: wat is de meest doeltreffende en doelmatige wijze van inrichting van de organisatie van de overheid? Het kan ook worden gezien als een staatsrechtelijk vraagstuk: hoe is verzekerd dat de politieke besluitvorming als resultaat van een democratisch proces wordt uitgevoerd door het bestuurlijk apparaat? De verzelfstandigde overheidsorganisatie staat voor de behartiging van een publieke taak, die een *deel* van het algemeen belang uitmaakt. Dat zal uiteraard zo efficiënt mogelijk moeten gebeuren. Maar een verzelfstandigde overheidsorganisatie (met de nadruk op overheid) is geen onderneming die zich oriënteert op de markt. Zelfstandige bestuursorganen functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo ingericht dient te zijn dat de politieke besluitvorming over de taken van het zelfstandig bestuursorgaan ten uitvoer kunnen worden gebracht.

¹ Een minister is uiteraard gehouden tot antwoord (vgl. artikel 68 Grondwet), doch kan naarmate zijn bevoegdheden minder worden over minder verantwoording afleggen.

2. Begripsmatige terreinverkenning rond verzelfstandiging

Om misverstanden te voorkomen is het goed om enkele begrippen op een rij te zetten. Hier wordt aangesloten bij het rapport «Steekhoudend ministerschap» van de Commissie-Scheltema.

Ministers zijn ten volle verantwoordelijk voor hetgeen zich op hun *ministeries* afspeelt. Op tal van manieren kan het parlement controle uitoefenen op het handelen van de minister, resp. van de ambtenaren van zijn ministerie, dat aan de minister wordt toegerekend.

De minister kan de hoofden van de departementale dienstonderdelen alle algemene en bijzondere aanwijzingen en opdrachten geven die hij nodig oordeelt. Soms hebben dienstonderdelen zich feitelijk een eigen «beleidsruimte» gecreëerd. Deze bestaat slechts bij de gratie van niet-ingrijpen door de minister. Ook voor zulk niet-ingrijpen is hij verantwoordelijk. De interne organisatie van een ministerie dient dan ook zo ingericht te zijn dat ministeriële beslissingen worden uitgevoerd.

Uiteraard staat niet elk dienstonderdeel, ook al valt het hiërarchisch onder de minister, even dicht bij de bewindspersoon. Van oudsher zijn er dienstonderdelen waarvan het lijkt dat zij een zekere eigen – soms in de wet tot uitdrukking gebrachte – positie hebben (CPB, OM, Staatstoezicht Volksgezondheid, CBS). Die positie doet er evenwel niet aan af dat het hier niet gaat om zelfstandige organen met een eigen beslissingsvrijheid. Ook al zal ministerieel ingrijpen zelden plaatsvinden, bijv. vanwege de eigen wetenschappelijke of anderszins professionele standaard voor de werkzaamheden, de minister is en blijft voor 100 % verantwoordelijk voor die dienstonderdelen. Datzelfde geldt voor onderdelen die meer recent *intern zijn verzelfstandigd*, zoals bij voorbeeld agentschappen (vgl. voorheen de staatsbedrijven). Om misverstanden te voorkomen: bij interne verzelfstandiging verandert er staatsrechtelijk (de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid) niets, doch wordt uitsluitend het beheersmatige regime gewijzigd.

Daarnaast zijn er *zelfstandige bestuursorganen*². Tot deze organen worden in de eerste plaats gerekend de publiekrechtelijke organen van de centrale overheid die hun taken uitoefenen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is. Dus ook de grondwettelijk verankerde organen van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (PBO's) worden tot de zelfstandige bestuursorganen gerekend³. In de tweede plaats worden daartoe gerekend de bestuursorganen van privaatrechtelijke organisaties, voor zover deze – zonder hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister – publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.

Voor beide vormen van functioneel bestuur is een wettelijke regeling vereist. Daarbij wordt de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt: de minister is uitsluitend nog verantwoordelijk voor de uitoefening van die bevoegdheden die bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan uitdrukkelijk aan hem zijn voorbehouden⁴. Van belang is overigens dat het door een zelfstandig bestuursorgaan te behartigen beleidsterrein nog steeds onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister valt⁵, maar dat de invulling van die verantwoordelijkheid anders wordt omdat zijn bevoegdheden worden beperkt.

Functioneel bestuur komt slechts een plaats toe daar waar de integraliteit van het bestuur niet wordt doorkruist, zoals ook in het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur naar voren komt. Het publieke deelbelang van een zelfstandig bestuursorgaan dient te zijn ingebed binnen de kaders van het democratisch gelegitimeerde algemeen bestuur. Functioneel bestuur (zelfstandig bestuursorgaan) wordt anders dan

² In het onderzoek «Zelfstandige bestuursorganen in soorten» (RU Groningen, 1989) worden de volgende typen zelfstandige bestuursorganen onderscheiden:

a. deskundigen-type (vb. College ter beoordeling van geneesmiddelen)
b. onafhankelijke-gezaghebbende-type (vb. Kiesraad)
c. participatie-type (maatschappelijke geledingen nemen deel aan het openbaar bestuur) (vb. Arbeidsvoorzieningsorganisatie). Het begrip «bestuursorgaan» is ontleend aan artikel 1:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. Zie voorts het eerder vermelde rapport «Steekhoudend ministerschap» van de Commissie-Scheltema.

³ Op de bijzondere positie van de waterschappen (vgl. artikel 133 Grondwet en de Waterschapswet) als mengvorm van territoriaal en functioneel bestuur wordt hier niet ingegaan.

⁴ En daarmee vermindert ook feitelijk de parlementaire controle (zie noot 1).

⁵ Die verantwoordelijkheid kan ertoe leiden dat de minister bevordert dat de wetgever door wetswijziging de minister alsnog zodanige bevoegdheden toekent dat de gerezen problemen voor de toekomst kunnen worden opgelost. Onder omstandigheden kan de wetgever ook besluiten om het zelfstandig bestuursorgaan – via intrekking van de instellingswet – zijn zelfstandige karakter te ontnemen. Bij handhaving van de desbetreffende overheidstaak is dan het resultaat een onder de minister ressorterend dienstonderdeel.

algemeen bestuur (minister, regering) gekenmerkt door de zogenoemde gesloten huishouding. De regering, resp. een minister heeft een in beginsel, wat de omvang van de beleidsterreinen betreft, onbegrensde taak ter behartiging van het algemeen belang (open huishouding). Een zelfstandig bestuursorgaan heeft een gesloten huishouding en verricht werkzaamheden op een in beginsel door de wet beperkt terrein van overheidszorg. Naar ongeschreven staatsrecht is het uitsluitend de wetgever die kan beslissen over de omvang van het takenpakket van een zelfstandig bestuursorgaan. Juist omdat door instelling van zelfstandige bestuursorganen de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt is hier medebeslissing door de mede-wetgever een staatsrechtelijk vereiste. Het is de wetgever die beslist of aan een zelfstandig bestuursorgaan bij of krachtens de wet bepaalde taken worden toebedeeld. Dat takenpakket dient vervolgens dan ook uitgevoerd te worden. Een zelfstandig bestuursorgaan kan niet zelf beslissen tot taakuitbreiding.

Bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen ontstaat er overigens geen kleinere overheid (wel kleinere departementen), alleen een andere inrichting van de rijksoverheid.

Er zijn ook dienstonderdelen die op een andere wijze worden onttrokken aan de verantwoordelijkheid van een minister. Beëindiging van overheids-taken leidt dan tot opheffing van een dienstonderdeel zonder meer (waarbij het aan de markt is om te beslissen om deze activiteit al dan niet te gaan verrichten) dan wel tot het afstoten van zo'n dienstonderdeel naar de markt (waarbij een nieuwe rechtspersoon – vennootschap of stichting – in het leven wordt geroepen, die, eventueel na een overgangperiode, in concurrentie met particuliere ondernemingen de uitvoering van bepaalde taken kan aanbieden). In dat geval spreekt men van *privatisering*. Overigens zal men zich bij privatisering vergewissen van de aanwezigheid van marktwerking⁶. Voor het oprichten van een privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersoon dient de procedure te worden gevolgd die in artikel 29 van de Comptabiliteitswet is neergelegd. Deze procedure voorziet in inschakeling van het parlement, zodat ook in geval van privatisering door het oprichten van een rechtspersoon parlementaire controle kan worden uitgeoefend op de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

3. Achtergrond

Sinds het begin van de jaren tachtig worden meer nadrukkelijk dienstonderdelen buiten de departementale organisatie gebracht. Aanvankelijk lag het accent op het op de markt brengen van taken die voorheen door de rijksoverheid werden verricht (KPN, Postbank NV, RCC, NV SDU). Daarbij past overigens de kanttekening dat onder meer door concessieverlening of «bruidsschat»-contractering ten aanzien van geprivatiseerde organisaties nog niet aanstonds sprake was van een volledige marktwerking. Vervolgens is het accent meer komen te liggen op verzelfstandiging in de vorm van zelfstandige bestuursorganen (Arbeidsvoorzieningsorganisatie, Commissariaat van de Media, IB Groep, Kadaster). Voor beide ontwikkelingen was er bij de voorbereiding van de besluitvorming door de regering sprake van een lichte vorm van centrale regie. Zo is onder auspiciën van het Ministerie van Financiën het Handboek privatisering uitgebracht. Voorts was er sinds 1992 de Commissie-Verzelfstandigingen onder voorzitterschap van prof. dr. ir. A.P. Oele. Het waren vooral de laatste jaren echter de afzonderlijke vakdepartementen bij wie de primaire aanzetten tot verzelfstandiging lagen. Van een eenduidig, centraal aangestuurd regeringsbeleid was geen sprake. Gold in het ene geval de scheiding van beleid en uitvoering en/of

⁶ Bij wijze van uitzondering is al dan niet tijdelijk bij gebrek aan marktwerking ook een andere vorm van regulering denkbaar (zoals concessieverlening).

de verbetering van het beheer als argument voor verzelfstandiging, in het andere geval lag er een taakstelling tot bezuiniging en/of personeelsreductie (bijv. in het kader van de Grote Efficiency Operatie⁷) voor.

4. Kritiek op het verzelfstandigingsbeleid

In het op verzoek van het beraad van secretarissen-generaal opgestelde rapport van de Commissie-Sint «Verantwoord verzelfstandigen» (september 1994) en het rapport van de Algemene Rekenkamer (maart 1995) worden kritische noten gekraakt over het verzelfstandigingsbeleid van de rijksoverheid.

In «Verantwoord verzelfstandigen» is gewezen op tekortkomingen bij de voorbereiding van verzelfstandigingen die verband houden met een gebrekkige motivering voor verzelfstandiging, uiteenlopende vormgeving en inrichting, gebrekkige sturingsmiddelen, controle en arbeidsvoorwaardenbeleid.

Dit rapport van de Commissie-Sint is op 26 januari 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarbij deelde het kabinet mee dat bij het verzelfstandigingsbeleid vooralsnog de aanbevelingen uit het rapport worden gevolgd in afwachting van de nadere standpuntbepaling in het verband van de staatkundige vernieuwing, welke in deze notitie is opgenomen. Zo is het uitgangspunt onderschreven dat centrale overheids-taken onder het normale systeem van de volle ministeriële verantwoorde-lijkheid vallen, tenzij er bijzondere redenen zijn om tot een andere inrichting te komen. Dit uitgangspunt, tezamen met het volgen van een vast afwegingskader bij verzelfstandigingen («denkstappen» systematisch nalopen) en het afwijzen van de rationalisatie van de rijksdienst als een zelfstandige grond voor verzelfstandiging, houdt reeds een aanmerkelijke aanscherping van het externe-verzelfstandigingsbeleid in. Voorts heeft het kabinet een Begeleidingsteam verzelfstandigingen ingesteld, met het oog op serviceverlening en stroomlijning in een vroegtijdig stadium van nieuwe departementale verzelfstandigingsvoornemens.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar uitvoerig gedocumenteerde rapport uiterst waardevolle feitelijke gegevens verschaft over de verschei-denheid bij de vormgeving, inrichting en aansturing aan zelfstandige bestuursorganen. Op basis van die gegevens zijn in hoofdzaak de volgende manco's gesignaleerd:

- a. onduidelijkheid of bepaalde organen moeten worden aangemerkt als zelfstandige bestuursorganen;
- b. ontoereikende of ontbrekende motivering van verzelfstandigingen;
- c. «wildgroei» bij de inrichting van zelfstandige bestuursorganen, in afwijking van het toetsingskader uit het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (Kamerstukken II, 21 042, nr. 4). Het gaat dan om zaken als:
 - gebrekkige of ontbrekende wettelijke grondslag voor de taakuitoefening van met name privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen;
 - uiteenlopende regeling van de bekostigingswijze;
 - onvolkomen regeling van toezicht en verantwoording van de publieke taakvervulling;
 - uiteenlopende arbeidsvoorwaardenregelingen voor het personeel.

Voorts constateert de Rekenkamer dat het toezicht in de praktijk te wensen overlaat. Het gaat daarbij met name om gebreken in de feitelijke informatievoorziening en de (mede daardoor) ontoereikende controle en sturing van zelfstandige bestuursorganen. Ook de totale arbeidskosten zijn soms aanzienlijk meer gestegen dan op de ministeries.

⁷ In de Grote Efficiency Operatie was de taakstelling in belangrijke mate geformuleerd in aantallen ambtenaren op de ministeries. Dat daalde dan ook, maar daar stond tegenover dat het totale aantal ambtenaren bij de rijksoverheid niet in dezelfde mate daalde. Voor extern verzelfstandigde organisaties gold het stringente formatie-beheersings-beleid van de ministeries niet. Zie ook het rapport van de Commissie-Wiegel, Naar kerndepartementen, blz. 30.

Het kabinet erkent dat sprake is geweest van een minder samenhangend verzelfstandigingsbeleid en van een tekortschietende regeling en praktijk van de aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Alvorens in te gaan op de maatregelen die noodzakelijk zijn om deze euvels te keren, is het van belang om op deze plaats nog eens de risico's voor het politieke primaat die zijn verbonden aan zelfstandige bestuursorganen, op een rijtje te zetten. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van het voorgenomen beleid ten aanzien van bestaande en nieuw in te stellen zelfstandige bestuursorganen.

5. Risico's voor het politieke primaat

Vanuit de invalshoek van het politieke primaat is bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan telkens de kernvraag: geschiedt de taakbehartiging door een zelfstandig bestuursorgaan in overeenstemming met de politieke besluitvorming? De Commissie-Buurmeijer heeft op het terrein van de sociale zekerheid duidelijk gemaakt dat de positie van zelfstandige bestuursorganen in die sector vragen oproept over de effectuering van het primaat van de politiek: twijfelachtig was of de voorgestelde maatregelen ook in alle gevallen zo werden uitgevoerd als bedoeld was. De Commissie-Van Dijk heeft ook kanttekeningen geplaatst bij de feitelijke gang van zaken bij de verzelfstandigde Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

In het algemeen kunnen er verschillende risico's worden gesignaleerd die zich voordoen bij verzelfstandiging.

A. In de (instellings)wet worden voor de betrokken minister *onvoldoende beïnvloedingsmechanismen* neergelegd. Indien blijkt dat er zich problemen voordoen en de ter beschikking staande instrumenten schieten tekort, kan de minister weliswaar een wetswijziging entameren (extra sturingsinstrument, dan wel «terugdraaien» van de verzelfstandiging), maar daarmee zijn de concrete problemen nog niet opgelost. Ook het informeel (zonder wettelijke basis!) druk uitoefenen is een mogelijkheid, maar het zelfstandig bestuursorgaan is daar uiteraard niet aan gebonden.

B. Een zelfstandig bestuursorgaan verwerft zich, ook al zijn er voldoende sturingsinstrumenten, een *eigen positie in de beleidsbepaling* die niet (meer) in overeenstemming is met haar (oorspronkelijke) taak⁸. Gedacht kan worden aan: het ontstaan van afhankelijkheid van het ministerie van het zelfstandig bestuursorgaan omdat het orgaan door zijn uitvoerende werkzaamheden beschikt over informatie en expertise die voor de minister vitaal is. Beleidswijzigingen kunnen onnodig worden bemoeilijkt door een (departementaal) gebrek aan kennis van de uitvoeringspraktijk. In dit verband zijn zelfstandige bestuursorganen zich overigens bewust van hun «kwetsbare» positie. Sommige zelfstandige bestuursorganen willen die afhankelijkheid bewust verminderen door andere – min of meer commerciële – activiteiten te verrichten. Dat ontmoet evenwel bezwaren⁹.

De eigen rol in de beleidsbepaling kan ook «ingebakken» zijn doordat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties welbewust bij het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan worden betrokken (het zgn. participatietype). Dat gebeurde overigens om verschillende redenen (sovereiniteit-in-eigen-kring / subsidiariteit; medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering). Hier worden bijzondere belangen binnen het openbaar bestuur gehaald om in het algemeen belang te besturen. De veronderstelling is dan – kort gezegd – dat door het samenbrengen van die bijzondere belangen het algemeen belang wordt gediend. Onvoldoende tegenstellingen of onvoldoende evenwicht kunnen er veelal toe

⁸ Overigens dient hiervan nadrukkelijk onderscheiden te worden de omstandigheid dat het belang van een goede uitvoering van overheidsstaken bij de beleidsbepaling in acht wordt genomen.

⁹ Het verrichten van commerciële activiteiten behoort evenwel in beginsel aan de markt te worden overgelaten. Een uitzondering hierop vormt het zgn. derde-geldstroom-onderzoek door openbare universiteiten en onderzoek door TNO. Op de in acht te nemen grenzen bij het verrichten van werkzaamheden voor derden komt het kabinet overigens nog nader terug.

In het geval van het verrichten van commerciële activiteiten ligt (gedeeltelijke) privatisering meer in de rede dan het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan. Hier dreigt het risico van concurrentievervalsing: de organisatie bestaat reeds en heeft middelen van bestaan op basis van haar publieke taak; zij kan uit dien hoofde lagere kosten voor overhead berekenen dan een gewone onderneming. Voorts is er het risico dat de uitoefening van de publieke taak in het gedrang komt.

leiden dat het algemeen belang het onderspit delft (bijv. oneigenlijk gebruik van de onderliggende wettelijke regeling).

C. Er bestaat *geen vaste lijn bij het gebruik* dat ministers van hun bevoegdheden jegens zelfstandige bestuursorganen maken. Ook al beschikt een minister over een pakket bevoegdheden, dat betekent nog niet dat hij daar volledig gebruik van maakt. Zo kan hij zijn bevoegdheden in het geheel niet gebruiken, gedurende een bepaalde periode of slechts op een deelgebied. Er wordt op de ministeries zeer verschillend omgegaan met de bestaande bevoegdheden.

6. Aanzetten voor een herstel van het politieke primaat

«Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door kabinet en parlement noodzakelijk», aldus het regeerakkoord. Vervolgd wordt met: «De rapporten van de Commissie-Wiegel en van de SG's functioneren daarbij als leidraad. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger. (...) De beleidsuitvoering wordt zo veel mogelijk losgemaakt van de beleidsvorming.»

In het licht van het regeerakkoord en het rapport van de Algemene Rekenkamer is het aangewezen om het herstel van het politieke primaat op het terrein van de zelfstandige bestuursorganen langs verschillende lijnen in te zetten.

A. Het is in overeenstemming met de kritische aanbevelingen van de Rekenkamer om in het vervolg op een zorgvuldige wijze om te gaan met de verzelfstandiging van dienstonderdelen van ministeries. Het gaat dan zowel om interne als externe verzelfstandiging. In versterkte mate geldt dit voor het toebedelen van publiekrechtelijke taken aan privaatrechtelijke organisaties.

De tot nu toe gebezigde criteria hielden ten aanzien van externe verzelfstandiging in: in beginsel alleen (extern) verzelfstandigen als behoefte bestaat aan een los van het ministerie staande organisatie (die wel tot de rijksdienst behoort)

- a. met een onafhankelijk oordeel of
- b. waarin maatschappelijke geledingen participeren ter behartiging van een bijzondere taak of
- c. strikt regelgebonden massale uitvoering in individuele gevallen.

Deze criteria zijn reeds opgenomen in het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (Kamerstukken II, 21 042, nr. 2). In het rapport van de Commissie-Sint worden deze criteria ondergebracht onder een paraplu-criterium, namelijk waarborging van belangen van derden.

Daarnaast is door de Commissie-Sint geconstateerd dat ook andere, meer pragmatische argumenten gehanteerd worden voor verzelfstandiging, zoals bij voorbeeld de eenduidige aansturing van uitvoeringshandelingen.

Met name ten aanzien van de onder b. genoemde categorie stelt het kabinet de vraag of het primaat van de politiek niet in het gedrang komt bij het leggen van een te grote invloed of zelfs beslissingsbevoegdheid bij de participerende maatschappelijke organisaties.

Reeds naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Sint is het standpunt ingenomen dat een ander beheersregime dan hetwelk thans voor de ministeries geldt geen zelfstandige overweging voor externe verzelfstandiging meer kan zijn, nu de agentschapsfiguur beschikbaar is. Ook bij verzelfstandiging op pragmatische gronden, zoals hiervoor

genoemd, stelt het kabinet de principiële vraag of in dergelijke gevallen interne verzelfstandiging of – indien het niet meer gaat om een overheids-taak – privatisering niet eerder in aanmerking moet komen.

Voor interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen worden drie criteria gehanteerd die samenhangen met een doelmatiger inrichting van de beheersorganisatie:

- de produkten en diensten moeten meetbaar zijn,
- een reële mogelijkheid om doelmatiger te opereren,
- de administratie en de informatievoorziening moeten voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Kabinetsvoorstel

Dit najaar en vervolgens jaarlijks komt het kabinet met een overzicht van (externe en interne) verzelfstandigingsvoornemens welke voorbereid worden of in onderzoek zijn. Het kan dan zowel gaan om interne als externe verzelfstandiging.

Bij nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen zal een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingericht overeenkomstig het participatie-type (b.-criterium) als dat onmisbaar is voor de uitvoerbaarheid van de publieke taak. Niet verzelfstandigd wordt op grond van louter pragmatische gronden, zoals de eenduidige aansturing van uitvoeringshandelingen.

B. De tweede lijn is *het scheppen van een helder kader* waarbinnen bestaande en nieuwe zelfstandige bestuursorganen en intern verzelfstandigde diensten dienen te opereren. Instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen bevatten zoals ook blijkt uit het Rekenkamer-rapport een bonte mengeling van bestuurlijke arrangementen, zonder dat voor de verschillen altijd goede gronden zijn aan te wijzen. Het scheppen van zo'n helder kader komt niet alleen de aansturing van deze organen door de ministers ten goede; het draagt ook bij aan een voor de burger doorzichtige overheid. Het vertrouwen in de overheid wordt immers op de proef gesteld indien de burger niet of niet voldoende weet hoe de overheidsorganisatie in elkaar zit en waar de verantwoordelijkheden liggen.

Kabinetsvoorstel

Een nieuw kader creëren voor het instellen van zelfstandige bestuursorganen en voor intern verzelfstandigde dienstonderdelen. De rapporten van de Commissie-Sint en de Rekenkamer geven in belangrijke mate richting aan het kader. In het kader wordt duidelijk gemaakt dat zelfstandige bestuursorganen slechts een aanvulling zijn op organen van algemeen bestuur en worden de criteria vermeld waaraan voldaan moet worden bij verzelfstandiging (zie verder). Tevens worden handreikingen gedaan voor de vormgeving van verzelfstandigde diensten.

Dit kader voor zelfstandige bestuursorganen kan al op korte termijn in de vorm van *Aanwijzingen voor de rijksdienst* worden vastgesteld. In de Aanwijzingen zal de publiekrechtelijke organisatievorm van zelfstandige bestuursorganen voorop staan, zodat voor burgers herkenbaar is dat het hier om een overheidsinstantie gaat met de bijbehorende publiekrechtelijke inkadering. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt een zelfstandig bestuursorgaan privaatrechtelijk vormgegeven. In dit verband ligt het bij voorbeeld ook in de rede dat de rechtspositie van het personeel publiekrechtelijk is vormgegeven en dat de arbeidsvoorwaarden aansluiten bij de meestbetrokken sector. De Aanwijzingen zien overigens uitsluitend op nieuwe gevallen.

Voor agentschappen (interne verzelfstandiging) zal de Comptabiliteitswet binnenkort het beheersmatige kader bieden.

Nog voor de zomer zullen de concept-Aanwijzingen, na verwerking van het rapport-Sint en de Rekenkamer-rapportage, aan de ministerraad worden aangeboden. Na advisering door de Raad van State kunnen zij dan eind 1995 definitief van kracht worden. Vooruitlopend op 's Raads advisering, zo is het voornemen, zullen de Aanwijzingen voorlopig worden toegepast.

Door met deze eerste stap te beginnen, is er ruimte om zorgvuldig na te gaan hoe algemene wettelijke regels ter zake kunnen worden gesteld, rekening houdend met de behoefte aan differentiatie. Tevens kan dan worden overwogen of en in hoeverre deze regels voor bestaande zelfstandige bestuursorganen zouden moeten gelden.

Waar mogelijk kunnen algemene regels worden opgenomen over instelling, vormgeving etc. van zelfstandige bestuursorganen. Aldus kan een stroomlijning worden gerealiseerd van de wettelijke relatie tussen de verantwoordelijke ministers en de zelfstandige bestuursorganen, d.w.z. van de ministeriële sturingsbevoegdheden. Daarbij wordt gedacht aan een minimum-pakket aan bevoegdheden van een minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan dat voor nagenoeg alle zelfstandige bestuursorganen van toepassing zal kunnen zijn.

In aansluiting op het Rekenkamer-rapport gaan de gedachten bij dit minimum-pakket uit naar de volgende bevoegdheden:

- een algemeen inlichtingenrecht van de minister;
- kennisneming jaarverslag en jaarrekening;
- vaststelling/goedkeuring van begroting, resp. tarieven/heffingen;
- geven van algemene aanwijzingen of nadere regels over de publieke taakuitoefening;
- benoeming en ontslag bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan.

Tevens zal aandacht worden besteed aan aspecten als:

- de wijze van financiering van zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid;
- een geclausuleerde mogelijkheid tot het verrichten van publieke neventaken en de onmogelijkheid van commerciële neventaken;
- wenselijkheid van regeling van onverenigbare functies van bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen;
- de wenselijkheid van aanvullende sturingsinstrumenten als spontaan vernietigingsrecht en een taakverwaarlozingsregeling;
- evaluatie van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen;
- de bezoldiging van de leiding van een zelfstandig bestuursorgaan.

Met de bestudering van de mogelijkheden voor dergelijke regelgeving is op ambtelijk niveau een eerste begin gemaakt.

In dit verband is voorts het volgende van belang. Een voorstel zal worden voorbereid tot opneming in de Grondwet van bepalingen over zelfstandige bestuursorganen. Thans bestaan er in artikel 134 van de Grondwet uitsluitend – historisch verklaarbare – grondwettelijke bepalingen over een bepaalde categorie zelfstandige bestuursorganen, te weten de openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal naar verwachting volgend jaar kunnen worden ingediend bij de Tweede Kamer.

C. Het scheppen van een algemeen kader en van adequate sturingsinstrumenten is als zodanig niet voldoende. Ook de positie van de

bestaande (soms reeds lang bestaande) zelfstandige bestuursorganen zal daarmee in overeenstemming behoren te zijn.

Kabinetsvoorstel

Bestaande zelfstandige bestuursorganen worden aan de hand van het rapport van de Algemene Rekenkamer door het kabinet tegen het licht gehouden.

Per zelfstandig bestuursorgaan wordt gezien de bestaansredenen, de (ten opzichte van het minimum-pakket benodigde aanvullende) sturingsinstrumenten, de publiek- of privaatrechtelijke vormgeving e.d. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de positie van de bestaande plan- en onderzoeksbureau's.

De resultaten hiervan, de bijbehorende conclusies, evenals de voorgenomen en reeds in gang gezette verbeteringen zullen – zoals aangekondigd op blz. 58 van het Rekenkamer-rapport – in het voorjaar van 1996 worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

Deze evaluaties kunnen er aldus zelfs toe leiden dat de zelfstandige positie geheel of gedeeltelijk wordt «teruggedraaid» door het desbetreffende bestuursorgaan (weer) onder de algemene en bijzondere politieke regie van de minister te brengen (al dan niet als dienstonderdeel – eventueel in de agentschapsvorm), dan wel door het orgaan te privatiseren. Dat laatste kan alleen als er geen uitoefening van openbaar gezag (meer) plaatsvindt.

Hiermee samenhangend, doch op kortere termijn wordt een vervolg gegeven aan het evaluatie-onderzoek naar de PBO-structuur. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is een specifieke grondwettelijk verankerde vorm van het fenomeen zelfstandige bestuursorganen, waarvoor in beginsel hetzelfde kader geldt. De komende maanden zal het kabinet een politiek standpunt voorbereiden over de resultaten van het ter uitvoering van de motie-Wiebenga opgezette externe onderzoek, opdat het kabinetsstandpunt voor de derde dinsdag in september aan de Tweede Kamer kan worden toegezonden.

D. De Rekenkamer constateert in haar rapport dat op de ministeries geen of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de aansturing, resp. het functioneren van de betrokken zelfstandige bestuursorganen. Juist is dat ministers over voldoende bevoegdheden jegens zelfstandige bestuursorganen (sturingsinstrumenten) dienen te beschikken. Complementair daaraan dienen op de ministeries ook organisatorische voorzieningen te bestaan die een juist gebruik van die bevoegdheden waarborgen. Dat maakt het immers mogelijk om die bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen en aldus het politieke primaat ook weer te effectueren.

Kabinetsvoorstel

Elke minister rapporteert per zelfstandig bestuursorgaan over de organisatorische voorzieningen die er op zijn departement zijn getroffen welke het hem mogelijk maken om het politiek primaat te effectueren bij de aansturing op afstand van zelfstandige bestuursorganen (zie ook hierboven onder C).