

Vergaderjaar 2003–2004

29 228

Interdepartementale Beleidsonderzoeken 2003

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2003

In de commissie voor de Rijksuitgaven¹ bestond er bij enkele fracties behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Financiën over de Interdepartementale Beleidsonderzoeken 2003 (Kamerstuk 29 228, nr. 1).

De op 31 oktober 2003 toegezonden vragen zijn met de door de minister bij brief van 19 november 2003 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Vries

Adjunct-griffier van de commissie,
De Valk

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerck (PvdA), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD).
Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vacature (CDA), Vergeer (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD).

Vragen en opmerkingen van de fracties

CDA

De leden van de CDA-fractie wensen enkele opmerkingen te plaatsen en vragen te stellen bij het IBO «Open bestel BVE, HBO en WO». Naar de mening van deze leden is het van wezenlijk belang de publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot het onderwijs te waarborgen. In verband met de regels die gelden voor de WTO/GATS is het noodzakelijk na te gaan op welke wijze deze verantwoordelijkheid bewaakt kan en mag worden. Dit houdt in dat niet alleen onderzoek gedaan dient te worden naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een open bestel, maar ook naar andere varianten.

De taakopdracht gaat alleen in op het open bestel voor BVE, HBO en WO. De aanleiding is de relatief geringe ervaring met het mogelijk maken van private aanbieders in het publieke domein waar het het onderwijs betreft.

De vraag doet zich voor, wat de publieke belangen in het onderwijs precies zijn, hoe deze moeten worden geoperationaliseerd, en hoe zij het meest effectief en efficiënt kunnen worden geborgd in een context die steeds meer internationaal van aard wordt.

De leden van de CDA-fractie zijn voorts van mening dat de aanleiding van dit IBO niet aansluit bij de probleemstelling. De regering lijkt het mét de CDA-fractie eens te zijn dat de publieke belangen van het onderwijs gewaarborgd dienen te worden. Waarom wordt dan de probleemstelling zo nauw opgevat dat de publieke verantwoordelijkheid wordt verengd tot waarborgen van «kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs»? Waarom wordt in de probleemstelling slechts gesproken van een open bestel? Is een open bestel eigenlijk wel mogelijk, als de overheid de publieke verantwoordelijkheid neemt voor het initieel Hoger Onderwijs? Is een open bestel het doel van de regering, zo vragen de leden van de CDA fractie. Zij zijn van mening dat de probleemstelling breder moet worden getrokken tot het waarborgen van de publieke verantwoordelijkheid voor het initieel onderwijs.

PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele opmerkingen over het IBO «Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau.» Zij signaleren dat er de laatste tijd veel te doen is rond de instelling (al dan niet onder voorwaarden) van (tijdelijke) agentschappen. Bovendien zijn er behalve ZBO's en agentschappen nog andere verzelfstandigde overheidsorganisaties, waaronder RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak). Moet het onderzoek niet worden uitgebreid naar het totale speelveld van verzelfstandigde overheidsorganisaties?

Ten tweede hebben deze leden vragen over de mate waarin het werken met agentschappen en ZBO's het wezen aantast van VBTB, zeker daar waar de beoogde doelstellingen niet door een departement moet worden gerealiseerd, maar door agentschappen, ZBO's en RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak). Breken de verschillende vormen van verzelfstandiging niet te zeer in op de ministeriele verantwoordelijkheid, zowel systeemverantwoordelijkheid als resultaatverantwoordelijkheid. Daarbij achten deze leden de topinkomens in deze sector een in het oog lopend specifiek onderdeel.

Tenslotte stellen de leden van de PvdA-fractie de regering de vraag hoe de financiële regels en controle bij deze organisaties worden verbeterd. Er

zijn volgens de Algemene Rekenkamer relatief veel onvolkomenheden en er is sprake van een afwijkende systematiek, namelijk een gedeeltelijk batenlastenstelsel tegenover het kastelsel bij de ministeries. Deze leden vragen zich af hoe de gekozen financiële systematiek aansluit bij die van de kerndepartementen, gelet op het feit dat voorlopig een rijksbrede invoering van BLS niet is voorzien.

De leden van de PvdA pleiten op grond van deze opmerkingen voor een verbreding van het IBO als input voor een debat over «public governance» in de loop van 2004.

D66

De leden van de D66-fractie stellen de vraag of het kabinet bereid is het aanstaande jaar ook een IBO te doen naar de beprijzing in het verkeer.

Antwoorden van de minister

Tijdens een schriftelijk overleg over de brief van de Minister Financiën d.d. 26 september over de Interdepartementale beleidsonderzoeken 2003 zijn enige vragen gesteld en opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de taakopdrachten voor het IBO «Open Bestel BVE, HBO en WO» en het IBO «Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau».

IBO «Open Bestel BVE, HBO en WO»

De leden van de CDA-fractie vragen zich waarom in de probleemstelling slechts gesproken wordt van een open bestel: Is een open bestel het doel van de regering? Is een open bestel eigenlijk wel mogelijk, als de overheid de publieke verantwoordelijkheid neemt voor het initieel Hoger Onderwijs? Voorts vragen zij zich af waarom publieke verantwoordelijkheid wordt verengd tot het waarborgen van «kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs»?

Het huidige bestel is te typeren als een besloten bestel. In de probleemstelling van het IBO wordt een (meer) open bestel als een alternatief geschetst, die mogelijk een bijdrage zou kunnen leveren aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Een open bestel is geen doel op zich van de regering maar een mogelijk alternatief, dat met dit IBO verkend gaat worden. Naast dit IBO zijn er ook nog andere instrumenten in voorbereiding c.q. in studie die vergelijkbare effecten zouden moeten genereren zoals prestatiesturing en collegegelddifferentiatie.

Vanwege het feit dat er in Nederland relatief weinig ervaring is opgedaan met een open bestel, wordt dit IBO gericht op het verkennen van dit alternatief. De vraag of een open bestel ook daadwerkelijk tot de mogelijkheden behoort is nu nog niet te beantwoorden. Dan zou immers vooruit worden gelopen op de uitkomsten van het IBO. Het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid wordt als de kern van de publieke verantwoordelijkheid beschouwd. Daarmee wordt echter niet beoogd de publieke verantwoordelijkheid bij voorbaat te verengen tot deze aspecten.

IBO Verzelfstandigde organisaties

De leden van de PvdA-fractie hebben signaleren dat er de laatste tijd veel te doen is rond de instelling (al dan niet onder voorwaarden) van (tijdelijke) agentschappen. Bovendien zijn er behalve ZBO's en agentschappen nog andere verzelfstandigde overheidsorganisaties, waaronder RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak). Moet het onderzoek niet worden uitgebreid naar het totale speelveld van verzelfstandigde overheidsorganisaties?

Het is zeker de intentie om in dit IBO te kijken naar het totale speelveld van verzelfstandigde overheidsorganisaties. Dit omvat naast de ZBO's en de (tijdelijke) agentschappen in ieder geval ook de stichtingen die door een minister (mede-)opgericht worden dan wel die een minister doet oprichten en de RWT's. Daarbij is het wel van belang te onderkennen dat genoemde organisatievormen op verschillende niveaus gedefinieerd zijn, zodat er in de praktijk veel overlap bestaat. Zo kan een stichting tevens een RWT zijn. Echter, niet alle RWT's zijn stichtingen die door een minister (mede-)opgericht zijn dan wel die een minister heeft doen oprichten. Een ZBO kan een orgaan zijn van een RWT, maar dat hoeft niet. Bovendien hebben niet alle RWT's een ZBO-status. In het IBO wordt gestreefd naar een transparant verzelfstandigingskader.

De leden van de PvdA-fractie hebben daarnaast vragen over de mate waarin het werken met agentschappen en ZBO's het wezen aantast van VBTB, zeker daar waar de beoogde doelstellingen niet door een departement worden gerealiseerd, maar door agentschappen, ZBO's en RWT's. Breken de verschillende vormen van verzelfstandiging niet te zeer in op de ministeriële verantwoordelijkheid, zowel systeemverantwoordelijkheid als resultaatverantwoordelijkheid? Daarbij achten deze leden de topinkomens in deze sector een in het oog lopend specifiek onderdeel.

In de beantwoording van deze vraag is het van belang onderscheid te maken tussen agentschappen enerzijds en ZBO's/RWT's anderzijds. Bij een agentschap is geen sprake van inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een agentschap is een integraal onderdeel van een ministerie en de minister is volledig verantwoordelijk. Agentschappen hebben wel een bijzondere plaats in de begroting en jaarverslag van een departement. Dit heeft te maken met het feit dat zij werken met een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie. Het wezen van VBTB wordt hierdoor niet aangetast doch versterkt. Uitgangspunt is en blijft namelijk dat op de begrotingsartikelen de integrale uitgaven van beleid zichtbaar worden. De bijdragen aan een agentschap worden gezien als een instrument dat een bijdrage levert aan het realiseren van een doelstelling en worden ten laste van een of meer beleidsartikelen gebracht en afzonderlijk zichtbaar gemaakt. De set van prestatiegegevens die inzicht geeft in de doelmatigheid van agentschappen en de resultaten van (recentelijk) uitgevoerd evaluatieonderzoek kunnen gebruikt worden om in de toelichting bij de operationele doelstellingen inzicht te geven in de doelmatigheid van beleid.

Bij ZBO's en RWT's is wel sprake van inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Echter, de minister blijft volledig verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van rijksbegrotingsmiddelen. Dit omvat de bijdragen aan ZBO's en RWT's. Analoog aan agentschappen worden ook de bijdragen aan ZBO's en RWT's gezien als een instrument dat een bijdrage levert aan het realiseren van een doelstelling. Ze worden ten laste van een of meer beleidsartikelen gebracht en afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Om vooraf en achteraf inzicht te verkrijgen in de bijdragen die ZBO's en RWT's leveren aan het realiseren van de van

rijkswege beoogde beleidsdoelen, is in artikel 44a van de Comptabiliteitswet 2001 een actieve informatieplicht van ZBO's en RWT's geregeld om aan de minister informatie te verstrekken over te leveren en geleverde prestaties.

Het streven is om met het IBO te bepalen of, en zo ja op welke punten het huidige verzelfstandigingskader aangepast moet worden. Aan de hand van het verzelfstandigingskader moeten in essentie twee vragen kunnen worden beantwoord (hetgeen ook naar voren komt in de onderzoeks-aanpak van het IBO):

- wanneer en onder welke voorwaarden kiest men voor een bepaalde organisatievorm *rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid*;
- gegeven de organisatievorm, hoe kan de relatie tussen moederdepartement en verzelfstandigde organisatie het beste worden vormgegeven *rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid*.

De aspecten waarvoor de leden van de PvdA aandacht vragen zullen daarbij worden meegenomen.

Tenslotte stellen de leden van de PvdA-fractie de regering de vraag hoe de financiële regels en controle bij deze organisaties worden verbeterd. Er zijn volgens de Algemene Rekenkamer relatief veel onvolkomenheden en er is sprake van een afwijkende systematiek, namelijk een gedeeltelijk baten-lastenstelsel tegenover het kasstelsel bij de ministeries. Deze leden vragen zich af hoe de gekozen financiële systematiek aansluit bij die van de kerndepartementen, gelet op het feit dat voorlopig een rijksbrede invoering van BLS niet is voorzien.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt verwezen naar het verslag van het Algemeen Overleg van 23 oktober 2003 (kamerstuk 28 737/23 171, nr. 5) van de Commissie Rijksuitgaven met de minister van Financiën.