

Vergaderjaar 1994–1995

21 042

Functionele decentralisatie

Nr. 16

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 mei 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven hebben naar aanleiding van de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën d.d. 26 januari 1995 inzake het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» (21 042, nr. 15) een aantal vragen aan de regering voorgelegd. De regering heeft de vragen beantwoord bij brief van 10 mei 1995.

Vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De voorzitter van de algemene commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Hommes

1

Geven de aanbevelingen van het rapport van de commissie-Sint aanleiding tot een kritische herbezinning op doorgevoerde verzelfstandigingen en zonodig het aanbrengen van correcties?

Ja. Tot een systematische analyse van de zelfstandige bestuursorganen en de daarop betrekking hebbende regelgeving door de ministers, ieder voor de bestuursorganen binnen de eigen portefeuille, is in januari 1995 (in de «hoor-en-wederhoor-fase») reeds besloten naar aanleiding van de bevindingen in het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer. Dat verslag, waarin het besluit gemeld wordt, is op 30 maart jongstleden gepubliceerd. De bevindingen en aanbevelingen uit het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» zullen daarbij uiteraard ook aan de orde komen. Het kabinet heeft het voornemen om in de eerste helft van 1996 te rapporteren over de dan gerealiseerde en in gang gezette verbeteringen.

2

Wat kan de komende discussie over staatkundige vernieuwing nog voor nieuw licht werpen op de aanbevelingen van de commissie-Sint?

Bij het thema «staatkundige vernieuwing» speelt het herstel van het politieke primaat een belangrijke rol. Dat het politieke primaat niet altijd even effectief werkt, is onder meer vrij pregnant gebleken uit de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie inzake de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving (commissie-Buurmeijer) en uit dat van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (commissie-Van Dijk). Met deze voorbeelden moge duidelijk gemaakt zijn dat er een nauw verband bestaat tussen vraagstukken rond de aansturing van verzelfstandigde onderdelen van het overheidsapparaat (waarover het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» handelt) en de besprekingen in de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing. De uitkomst van deze besprekingen kunnen gevolgen hebben voor criteria op basis waarvan en de modaliteiten waarmee volgens het rapport-Sint extern kan worden verzelfstandigd.

Overigens zij hier verwezen naar het regeringsstandpunt naar aanleiding van het Jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer, dat de Tweede Kamer bij brief van 3 mei 1995 is meegedeeld.

3

Wat is de reden dat de definitieve standpuntbepaling over verzelfstandiging pas wordt genomen in het kader van besluitvorming van de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing? Waarom niet eerder?

Zie het antwoord op vraag 2.

4

Kan een uitputtend overzicht worden gegeven van uitgevoerde, lopende en in voorbereiding genomen verzelfstandigingen? Welke conclusies zouden in het kader van het rapport van de commissie-Sint kunnen worden getrokken ten aanzien van de uitgevoerde verzelfstandigingen en wat zijn de concrete gevolgen van de verschijning van het rapport voor de lopende en in voorbereiding genomen verzelfstandigingen?

Met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen is het meest actuele en meest volledige overzicht te vinden in de bijlagen 1, 2 en 3 bij deel 3 van het zojuist verschenen jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1994.

Met betrekking tot de interne verzelfstandigingen in de vorm van agentschappen is de Kamer geïnformeerd over welke agentschappen er van start gegaan zijn, te weten per 1 januari 1994 (brief van de Minister van Financiën dd 25 mei 1993, Kamerstukken II, 23 171, nr 1) de directie Vreemdelingenzaken Ju, thans IND), het Duyverman Computercentrum (Def), Senter (EZ) en de Plantenziektkundige Dienst (LNV), per 1 januari 1995 (brief van de Minister van Financiën dd 31 maart 1994, Kamerstukken II, 23 171, nr 2) het KNMI (V&W), de Dienst Justitiële Inrichtingen (Ju) en IVOP (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken dd 29 april 1994, Kamerstukken II, 23 708, nr 1) en per 1 januari 1996 (brief van de Minister van Financiën dd 12 april 1995) het Centraal Justitiëel Incassobureau (Ju), de Rijksarchiefdienst (OCW), de Centrale Financiën Instellingen (OCW), de Dienst GW&T (Def), de directie Operationele Zaken van HDTP (V&W) en de directie College Beoordeling Geneesmiddelen (VWS).

Van de privatiseringen is een uitputtend overzicht niet voorhanden. Veel privatiseringen – behoudens die, waarvoor een machtigingswet tot stand is gekomen (bijv. DSM, RCC, SDU, PTT) – hebben de vorm van beëindiging van werkzaamheden in eigen beheer en uitbesteding ervan aan bestaande of door derden daarvoor opgerichte organisaties (bewaking, papiervernietiging, catering, dienstreizen).

5

Gaat het om een «completering» van het beleidskader voor verzelfstandigingen of om een herijking c.q. aanpassing?

In de aanbiedingsbrief is verwoord dat het zowel om een completering (precisering) als om een aanpassing gaat: Op één punt is er een duidelijke aanpassing, nl. waar het ontgaan van als te knellend of niet goed hanteerbaar beschouwde beheersregels voor de rijksdienst niet langer als valide argument voor externe verzelfstandiging aanvaardbaar wordt verklaard. Dit argument werd in het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» wèl toelaatbaar geacht, doch dat was in een tijd dat de agentschapsfiguur nog niet operationeel was.

Voor het overige kan gesproken worden van een precisering van hetgeen in het evengenoemde regeringsstandpunt werd neergelegd en is de verbinding tot stand gebracht tussen de afwegingen rondom externe verzelfstandigingen en die welke bij interne verzelfstandigingen een rol moeten spelen.

6

Welke overwegingen spelen een rol bij de vraag of er al dan niet een externe voorzitter van het ambtelijk team wordt benoemd? (zie aanbiedingsbrief)

Een externe voorzitter kan een goede methode zijn om aan een commissie of een team extra gezag binnen de rijksdienst te geven en om een brugfunctie te vervullen tussen verschillen in zienswijze of werkwijze in de in het team vertegenwoordigde ministeries en de ministeries, die verzelfstandigingsvoorstellen doen. Een externe voorzitter leent zich minder goed voor de intensieve begeleidende rol, die aan het onderhavige team is toegedacht. Daarom is besloten met een collegiaal opererend, geheel uit ambtenaren bestaand team te werken.

7

Kan worden toegelicht welke bestuurlijke verantwoordelijkheden en procedures gelden bij de voorbereiding van in- en externe verzelfstandigingen en welke wijzigingen optreden bij de aanbevolen integratie? (zie aanbiedingsbrief)

Bij het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» werd eveneens aan de Tweede Kamer aangeboden een beschrijving van de procedure. Hoofdpunten daaruit zijn dat elke minister verantwoordelijk is voor de verzelfstandigingen, die binnen zijn portefeuille aan de orde zijn. Voor alle nieuwe verzelfstandigingsvoornemens geldt dat ministeries in een vroeg stadium contact opnemen met de vaste aanspreekpunten van het begeleidingsteam verzelfstandigingen bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën. Afhankelijk van de bij het concrete geval aan de orde zijnde zaken wordt een begeleidingsteam geformeerd, waarin in voorkomende gevallen kunnen deelnemen de Rijksgebouwendienst, deskundigen op het gebied van mededingingsbeleid, verzekeringen, rechtspositie etcetera. Afgesproken is dat een voorstel eerst in de ministerraad zal worden geagendeerd nadat de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën een door het begeleidingsteam voorbereid advies hebben uitgebracht. Dat advies wordt met het voorstel aan de Ministerraad gezonden.

In het begeleidingsteam gaan op de subcommissie-Verzelfstandigingen van de ARD (de commissie-Oele) en het coördinatieteam agentschappen.

8

Is bij uitgevoerde verzelfstandigingen steeds vastgelegd dat een evaluatie wordt uitgevoerd zodat verwachtingen en realisaties worden getoetst?

Bij een aantal recente verzelfstandigingswetten is inderdaad een evaluatiebepaling opgenomen, al dan niet als gevolg van amendering in de Tweede Kamer (Arbvo-wet). De wetgever heeft echter niet in alle gevallen zo'n bepaling opgenomen. Er is ook een voorbeeld bekend waarbij een amendement, strekkende tot opnemning van een evaluatiebepaling uit dereguleringsoverwegingen en na een mondelinge toezegging van de minister dat er over vijf jaren een evaluatie zou volgen, werd ingetrokken (Verzekeringskamer).

Met betrekking tot de tot stand gekomen en tot stand komende interne verzelfstandigingen in de vorm van agentschappen is steeds een evaluatiedatum bepaald.

9

Wat is de relatie tussen verzelfstandigingen en decentralisatie, hoe vindt op dit punt de keuze plaats en welke criteria gelden bij het «breder geheel» waarbinnen deze vraagstukken worden gezien?

Zie § 4.2 van het rapport «Verantwoord verzelfstandigen»: daarin wordt – in overeenstemming met de artikelen 117, tweede lid Gemeentewet en 115, tweede lid Provinciewet – gesteld dat eerst de vraag aan de orde dient te komen of territoriale decentralisatie mogelijk en wenselijk is. Pas wanneer er geen sprake van territoriale decentralisatie kan zijn (de motivering daarbij valt buiten het bestek van het rapport «Verantwoord verzelfstandigen») kan de vraag aan de orde komen of enige vorm van verzelfstandiging wenselijk is.

10

Waarom heeft de (voorlopige) regeringsreactie op het rapport van de commissie-Sint (september 1994) zo lang op zich laten wachten?

Vanwege de samenhang met de gedachtenwisseling in de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing en met het rapport van de Algemene Rekenkamer. De regering heeft dan ook met genoeg kennisgenomen van het besluit van de Kamer beide rapporten binnenkort gezamenlijk te behandelen.

11

Meent de regering dat de door de commissie-Sint genoemde additionele redenen (wenselijkheid van een onafhankelijk oordeel etc.) in ieder geval aan externe verzelfstandiging moeten worden gesteld?

Ja. De wenselijkheid van een onafhankelijk oordeel (1), van de directe medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen (2) en het geval van de uitvoering met betrekking van individuele gevallen (3) zijn de drie principiële – niet «additionele» – argumenten/overwegingen die door de commissie worden genoemd voor externe verzelfstandiging. In het rapport van de commissie-Sint worden deze argumenten ondergebracht onder een paraplu-criterium, namelijk waarborging van belangen van derden. Ook als één of enkele van de genoemde argumenten opgaat dan wel opgaan, aldus de commissie, betekent dat nog niet dat per se extern verzelfstandigd zou moeten worden, want altijd zal van geval tot geval een politieke afweging moeten worden gemaakt waarvoor niet vooraf objectiveerbare criteria en argumenten kunnen worden gegeven. (blz. 13)

12

Meent de regering dat in het rapport van de commissie-Sint niet aan de orde komt welke criteria van belang zijn bij de keuze tussen privatisering en verzelfstandiging? Welke sturingsrelaties moet de regering bij privatisering behouden?

De boodschap in het rapport ten aanzien van de benodigde (economische) sturing bij privatisering is kort en krachtig: privatisering is aan de orde wanneer de politieke conclusie bereikt wordt dat er geen redenen zijn waarom de overheid de betreffende taak dient te blijven uitvoeren. Bij privatisering wordt de «sturing» overgelaten aan de markt.

In het onderhavige rapport gaat het overigens over (publiekrechtelijk vormgegeven) zelfstandige bestuursorganen en hun aansturing door de minister of – meer algemeen – door de politiek. De regering onderschrijft de stelling, die in het rapport betrokken wordt, dat wat als een publieke taak wordt beschouwd – en dat is *altijd* het geval wanneer de uitoefening van openbaar gezag aan de orde is – ook in een publiekrechtelijke vorm zal worden behartigd. Maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag welke taken voor privatisering in aanmerking komen.

De vraag naar sturingsrelaties bij privatisering is niet eenduidig te beantwoorden, doch hangt ook weer van de omstandigheden in het concrete geval af. In het geval van privatisering in de vorm van een vennootschap zal de regering zekere sturingsmogelijkheden hebben indien en voorzover de aandelen in handen van de Staat worden gehouden, hetgeen opnieuw een zaak is van politieke afweging van geval tot geval. In deze soort van gevallen alsook wanneer een stichtingsvorm is gekozen, kan het zijn dat aan de regering of aan een of meer ministers het recht wordt voorbehouden een of enkele bestuurders te benoemen. Daarmee dient echter zeer terughoudend te worden omgegaan, zo is staand beleid. Verwezen zij naar de brief van de Minister van Financiën over «Commissarissen van overheidswege» van 28 maart 1991 (Kamerstukken II, 22 064, nr 1). Wel wordt erop gewezen dat deze sturingsrelaties ten aanzien van privaatrechtelijke organisatievormen wezenlijk verschillen van die in het publiekrecht, omdat bestuurders van vennootschappen en stichtingen alsook een vergadering van aandeelhouders van een vennootschap organen van de betreffende rechtspersoon zijn. Zij dienen uit dien hoofde het belang van die rechtspersoon voorop te stellen.

Voorts kan er behoefte bestaan aan sturing in de vorm van gerichte of algemene subsidieverlening en daarbij te stellen voorwaarden. Tenslotte is er de algemene wetgeving, waarin via de gebruikelijke middelen van

verboden, vergunningen, ontheffingen en (straf)sancties gestuurd kan worden.

13

Acht de regering het toetsen aan meer dan de door de commissie-Sint genoemde criteria bij externe verzelfstandiging gewenst? En zo ja, aan welke?

Ja, zie ook de antwoorden op de vragen 11 en 34. Bovendien gelden de toetspunten, neergelegd in hoofdstuk 5 van het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe»? (Kamerstukken II, 21 042, nr 4) en de uitwerking daarvan die de subcommissie-Verzelfstandigingen van de ARD in de loop van haar bestaan tot stand heeft gebracht nog onverkort, behoudens – zoals in de aanbiedingsbrief bij het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» reeds is uiteengezet – het niet langer toestaan van het «beheersmatige motief» voor externe verzelfstandigingen.

14

Meent de regering niet dat nadere standpuntbepaling ten aanzien van het rapport van de commissie-Sint moet worden gekoppeld aan het binnenkort te verschijnen jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer?

Ja.

15

Door wie en in welke gevallen wordt verzelfstandiging te vaak als panacée voor allerlei problemen gezien? (blz. 6)

De commissie heeft haar bevindingen geanonimiseerd en derhalve is een antwoord niet mogelijk. De opmerking is echter niet nieuw: verwezen wordt naar een citaat van minister Dales, die op 4 november 1993 in de Kamer sprak over kernministeries en de hier omheen liggende uitvoerende instanties. Zij zei toen: «[...] Ik zei al dat het kabinet dit beeld aansprekend vindt, maar soms lijkt het erop dat de scheiding van beleid en uitvoering een soort van haarlemmerolie is of, zoals goed Nederlandse burgers zeggen, een panacee voor alle kwalen. Dat is zij dus niet. [...]» (Handelingen 4 nov. 1993, 21–1547, 3e kolom)

16

Kan worden aangegeven wat wordt bedoeld met «marktachtige activiteiten»? (blz. 7)

Met «marktachtige activiteiten» wordt bedoeld op activiteiten/produkten náást de wettelijk opgedragen taken, waarvoor afnemers op de markt blijken te bestaan, maar die in principe ook door anderen geproduceerd zouden kunnen worden.

17

Verschilt de «tucht van het budget» bij enige vorm van verzelfstandiging van die van «normale» rijksdiensten in het licht van de Comptabiliteitswet? zo ja, hoe? (blz. 7)

Voorzover na verzelfstandiging een organisatie ten laste van het rijk blijft komen, treedt er ten aanzien van de «tucht van het budget» geen wezenlijk verschil op met de situatie vóór verzelfstandiging. Een ZBO of een agentschap kan wel meer beheersmatige flexibiliteit in de uitvoering van de begroting krijgen, maar daar tegenover staat dat de bekostiging sterker in relatie moet staan tot de geleverde prestaties: het accent wordt zo veel mogelijk verlegd van de input-financiering/sturing naar de output financiering/sturing.

In het geval van privatisering en indien een publiekrechtelijke externe verzelfstandiging vergezeld gaat van de toekenning van civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid aan de te verzelfstandigen organisatie, zullen eigen inkomsten, die die organisatie verwerft, niet meer vanzelf toevloeien naar de schatkist/de algemene middelen. Op dit punt treedt er wel een verschil op.

18

«Bij privatisering heerst de tucht van de markt», concludeert de commissie-Sint en noemt verder een aantal voorwaarden voor privatiseringen. Betekent dit dat er geen sprake kan zijn van privatisering in geval van een monopolie bij de verzelfstandigde organisatie? In geval van monopolie is ten slotte geen sprake van «tucht» (blz. 7)

In een zuivere monopolie-situatie is er inderdaad geen «tucht van de markt» aanwezig als regelmechanisme. Dat er desalniettemin sprake kan zijn van privatisering, bewijst het voorbeeld van de privatisering van het voormalige staatsbedrijf PTT in KPN. In dat geval is ten aanzien van enkele onderdelen van de voormalige PTT, voorzolang die in een monopolie-(achtige) positie zullen verkeren, via een concessie-stelsel voorzien in een vervangend reguleringsmechanisme. Overigens zal mede ten gevolge van EU-regelgeving in de toekomst op dat terrein sprake zijn van marktliberalisatie.

19

In het rapport lijkt de commissie van mening te zijn dat de tucht van de markt een voldoende voorwaarde is voor efficiënt functioneren. Is het waarschijnlijk dat een van oorsprong ambtelijke organisatie zonder grondige training van de voormalige ambtenaren en andere maatregelen het ambtelijk keurslijf spontaan verwisselt voor de dynamiek van de markt? (blz. 7)

Neen, maar die suggestie wordt in het rapport ook niet gewekt. Overigens laten wij de kwalificatie «ambtelijk keurslijf» voor wat zij is. Het rapport gaat overigens op geen enkele plaats in op «flankerende maatregelen» die bij elke transformatie van «gewoon» lijnonderdeel naar welke vorm van verzelfstandiging aan de orde zijn. Dit lag buiten de opdracht aan de commissie.

20

Hoe verhoudt de uitspraak dat externe verzelfstandiging «de reikwijdte van het politieke primaat» niet verkleint zich tot de uitspraak dat «bijstelling van betreffende wetgeving» aan de orde is wanneer de regering en/of Tweede Kamer onvoldoende ruimte (hebben) om het bereiken van doelstellingen te sturen? (blz. 7)

De stelling is dat het er voor de algemene verantwoordelijkheid op een bepaald beleidsterrein niet toe doet of (bijvoorbeeld) het Kadaster verzelfstandigd is of niet: de minister van (i.c.) VROM is en blijft verantwoordelijk voor een goed functionerend systeem van kadastrale registratie in Nederland. Zo lang het Kadaster onderdeel is van het ministerie, staan de minister daarvoor alle middelen, die een hiërarchische relatie in zich bergt en zijn beheersbevoegdheid ten aanzien van zijn begroting, ter beschikking. Bij externe verzelfstandiging echter dient de wet expressis verbis de minister van de benodigde bevoegdheden te voorzien en indien blijkt dat de wetgever daarin tekortgeschoten is, dient dat geredresseerd te worden.

21

Wat wordt bedoeld met «algemene bevoegdheden» in de zin: «De relatie is gedefiniëerd in termen van algemene bevoegdheden van de minister ten opzichte van de organisatie-eenheid». Is dit niet een te ruime definitie, aangezien bij verzelfstandiging de minister juist over uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden geschikt ten opzichte van het verzelfstandigde bestuursorgaan? (blz. 8)

Gedoeld is op «bevoegdheden van algemene aard» als tegenstelling tot de bevoegdheid in incidentele en individuele gevallen in te grijpen in het geval van hiërarchische ondergeschiktheid van het organisatie-onderdeel.

22

Kan in meer uitputtende zin worden aangegeven in welke gevallen de «invulling van de sturingsrelaties nog onvoldoende is geregeld»? (blz. 8)

Zie de bijlagen bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Deze bieden belangrijke indicaties per (soort van) zelfstandig bestuursorgaan waar nader aandacht aan besteed moet worden.

23

Gaat het bij de genoemde (hoofd-)vormen om vormen van externe of interne verzelfstandiging, of beide? (blz. 9)

Het gaat op die plaats steeds om interne verzelfstandigingen.

24

Kan de stelling dat er voor wat betreft de sturing die nodig is voor (om) verantwoorde (beheersmatige en beleidsmatige relaties te leggen tussen departement en verzelfstandigde) eenheden geen verschil is tussen interne en externe verzelfstandiging, nader worden toegelicht, ook in het licht van het rapport van de commissie-Wiegel? (blz. 9)

Zie ook het antwoord op vraag 20: de bestuurlijke sturingsvragen zijn in beide gevallen dezelfde, maar de antwoorden zijn qua vormgeving (hiërarchische relatie al dan niet met agentschapsvorm dan wel expressis verbis toekenning van bevoegdheden jegens een zelfstandig bestuursorgaan aan de minister bij wet) verschillend.

25

Moet uit de formulering in hoofdstuk 4 van de keuze tussen interne verzelfstandiging, externe verzelfstandiging en privatisering, zoals die in het rapport worden weergegeven, worden afgeleid dat de regering meer accent gaat leggen op interne verzelfstandiging dan wel privatisering ten koste van (publiekrechtelijke) externe verzelfstandiging?

Dat is afhankelijk van welke casus zich in de toekomst zullen voordoen en hoe die politiek beoordeeld zullen worden. Wel kan worden vastgesteld, dat externe verzelfstandigingen om redenen, gelegen in een te knellend of niet goed passend beheersregime tot het verleden zullen behoren (zie ook bij de vragen 5 en 30 en de reactie van de regering op het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer).

26

Wat wordt bedoeld met «koppentaakstellingen»? (blz. 10)

Tot voor kort werden bepaalde bezuinigingstaakstellingen gekwantificeerd in aantallen ambtenaren of «full time equivalenten» (fte) die per ministerie opgebracht moesten worden. In de wandeling werden deze taakstellingen ook wel als «koppentaakstellingen» aangeduid.

27

Hoe kunnen verdergaande vormen van interne verzelfstandiging nu bijdragen aan kleinere ministeries? Intern verzelfstandigde diensten blijven toch onderdeel van een ministerie? (blz. 11)

Het ware inderdaad duidelijker geweest indien de commissie hier de term «kleine beleidskernen» had gebezigd – met daaromheen op iets grotere afstand, maar nog steeds binnen de ministeries onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, intern verzelfstandigde eenheden (zoals agentschappen) en op grotere afstand buiten de ministeries de extern verzelfstandigde diensten (zelfstandige bestuursorganen).

28

Naar het oordeel van de commissie kan externe verzelfstandiging aan de orde zijn uit oogpunt van waarborging van belangen van derden door onafhankelijke oordeelsvorming of uitvoering en door deelneming van belanghebbenden aan de taakbehandling door het bestuur. Waarom ontbreekt hier het belang van deskundigheid bij een specifieke taakuitoefening? (blz. 13)

Het element «deskundigheid» is door de commissie gerangschikt onder de eerste van de drie categorie principiele argumenten/overwegingen.

29

Kan duidelijk(er) worden aangegeven waarom genoemde andere overwegingen om tot externe verzelfstandiging over te gaan niet verder uitgewerkt en opgenomen zijn als centraal criterium? (blz. 13–15)

De opstellers van het rapport hebben vastgesteld dat de wetgever ook zelfstandige bestuursorganen in het leven heeft geroepen, waarbij geen van de door het rapport geïdentificeerde principiele argumenten een rol hebben gespeeld. De regering verstaat het aldus dat de ambtelijke commissie heeft gemeend het bij de constatering te moeten laten dat er kennelijk afwegingen zijn gemaakt om toch tot externe verzelfstandiging over te gaan. Terecht vraagt de commissie zich echter wel af of in die gevallen privatisering of interne verzelfstandiging niet méér voor de hand zou hebben gelegen.

30

Kan nader worden geconcretiseerd wat wordt bedoeld met het «... knelpunten ten principale onder de loep nemen (bijvoorbeeld met betrekking tot huisvesting) ...»? Betekent dit dat wordt gedacht aan verdergaande flexibilisering van financiële en personele regels, of wordt met name gepleit voor andere maatregelen om aan beheersmatige overwegingen tegemoet te komen? (blz. 14)

Aan de alhier aangehaalde passage werd in de aanbiedingsbrief reeds bijzondere aandacht besteed: het betoog van de commissie strekt ertoe, dat te knellend of niet passend geoordeelde beheersregels van het rijk géén argument meer mogen zijn om tot externe verzelfstandiging over te gaan. Het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (Kamerstukken II, 21 042, nr 4) noemde dit nog wel als een valide argument. Doch met de introductie sindsdien van de agentschapsvorm kunnen beheersregels aangepast worden zónder dat meteen ook de ministeriële verantwoordelijkheid gewijzigd hoeft te worden. Vrij vertaald staat er: «beheersproblemen dienen met beheersmaatregelen en niet met bestuurlijke opgelost te worden» en «indien de mogelijkheden nog onvoldoende zijn om beheersmaatregelen «op maat» te treffen (de commissie formuleert hier voorwaardelijk) dan zou op dát gebied wat

moeten gebeuren en mag niet gevlucht worden in externe verzelfstandiging.» (Zie ook bij de vragen 5 en 25)

31

Aangezien extern verzelfstandigde diensten (terecht) geen heffingen mogen opleggen of leningen mogen aangaan rijst de vraag hoe dergelijke diensten moeten omgaan met kosten voor huisvesting of groot onderhoud. Kan voor het doen van dergelijke investeringsuitgaven geen leningsfaciliteit worden toegestaan, mede om onaangename budgettaire verrassingen te voorkomen? (blz. 16)

Vooreerst dient opgemerkt dat de commissie op de aangehaalde plaats stelt dat extern verzelfstandigde diensten, zelfstandige bestuursorganen derhalve, geen belastingen of heffingen mogen *instellen*. Zeer gebruikelijk is dat zelfstandige bestuursorganen heffingen, die bij of krachtens de wet mogen worden geheven, opleggen, bijvoorbeeld het kadastraal recht door het Kadaster en de sociale verzekeringspremies door de bedrijfsverenigingen. De vaststelling van de hoogte van de heffing of de premie wordt als regel aan de betreffende minister voorbehouden, zodat daarop politieke controle mogelijk blijft.

Door aan zelfstandige bestuursorganen niet een kas/verplichtingenregime op te leggen, maar bijvoorbeeld een jaarrekeningenstelsel (stelsel van baten en lasten) dat op hoofdlijnen gelijk is aan het regime van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wordt het mogelijk in kostprijsberekeningen – en dus in tarieven en heffingen – door middel van reserveringen en afschrijvingen te voorzien in investeringsbehoeften. Bij nieuwe verzelfstandigingen is het voorts gebruikelijk dat de aanwezige bedrijfsmiddelen als gebouwen, inventaris, machines etcetera door de Staat in eigendom worden overgedragen en op de openingsbalans worden opgenomen.

Wat de leningsfaciliteit betreft wordt hier een parallel getrokken met het beheersregime voor agentschappen. De belangrijkste reden om aan verzelfstandigde eenheden geen leningbevoegdheid te geven is om de tucht van het budget ten volle tot haar recht te laten komen en de begrotingsnormeringen van het rijk niet uit te laten hollen door uitzonderingen te maken. De door de verzelfstandigde diensten benodigde middelen voor financiering van investeringen zullen kunnen worden gespaard via de mogelijkheid tot reservering of zullen moeten worden «voorgesloten» ten laste van de begroting van het moederdepartement. Voorts geldt dat, indien aan extern verzelfstandigde eenheden in dit opzicht een soepeler regime zou worden toegestaan dan aan intern verzelfstandigde eenheden, er een oneigenlijk element een rol zou kunnen gaan spelen bij de keuze voor de vorm van verzelfstandiging.

32

Kunnen (extern) verzelfstandigde eenheden andere opbrengsten hebben, naast verdiensten uit «nevenprodukten», nu belastingen en heffing worden uitgesloten? Zo nee, hoe denkt de regering dan de meergenoemde efficiency e.a.-prikkel in te bouwen? (blz. 16 en 17)

Zie de antwoorden op de vragen 31, 38 en 39.

33

Welke aanvullende maatregelen worden nodig geacht om te voorkomen waar de commissie voor waarschuwt in het geval van externe verzelfstandiging, namelijk kruissubsidiëring en het oneigenlijk gebruik maken van een informatievoorsprong? (blz. 16)

Hoofdregeel is dat een zelfstandig bestuursorgaan die (publieke) taken verricht, waarvoor het in het leven is geroepen; niets minder en beslist ook niets méér. Recente instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen laten echter de mogelijkheid open dat de minister onder voorwaarden andere taken toestaat/opdraagt. Mocht het voorkomen dat een zelfstandig bestuursorgaan naast zijn wettelijke taak (die hetzij rechtstreeks vanuit de schatkist wordt gefinancierd, hetzij uit bij of krachtens de wet geheven heffingen/retributies) andere (neven)taken verricht en daaruit (neven)inkomsten verwerft, dan dient daarvoor dus om te beginnen opdracht van de minister verkregen te zijn. Voor het verlenen van die opdracht gelden dezelfde inhoudelijke eisen als voor verzelfstandigingen in het algemeen: de daarbij noodzakelijke denkstappen dienen opnieuw te worden gezet.

34

Betekent de mededeling van de regering dat zij het rapport van de commissie-Sint voorlopig tot uitgangspunt neemt, dat vanaf nu bij verzelfstandiging de door de commissie noodzakelijk geachte sturingsrelaties in acht worden genomen? Aan welke sturingsrelaties werd tot op heden getoetst? (blz. 16 e.v.)

Ja (zie ook het antwoord op vraag 13). Tot nu toe golden als leidraad de «toetspunten» van hoofdstuk 5 van het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» en de uitwerking daarvan die de subcommissie-Verzelfstandigingen van de ARD in de loop van haar bestaan tot stand heeft gebracht. Deze beide bronnen behouden hun waarde, maar zijn vooral gericht op wat er in het wetgevingstraject bij externe verzelfstandiging aan de orde moet komen. De aanbevelingen van de commissie scherpen deze op onderdelen aan.

35

Kan het begrip «nevenprodukt» nader worden omschreven? (blz. 16)

Met een «nevenprodukt» wordt in dit verband bedoeld een verkoopbare zaak of dienst, die ontstaat als gevolg van het verrichten van de opgedragen hoofdtaak, bijvoorbeeld re-cyclebaar of als brand- of meststof verkoopbaar afval.

36

Wordt gedacht aan het (gedeeltelijk) afkomen van opbrengsten uit onder andere nevenprodukten? (blz. 16)

Zo dergelijke opbrengsten een structureel karakter dragen, zal daarmee bij de vaststelling van het exploitatiebudget zeker rekening moeten worden gehouden. Ook kan bezien worden of privatisering van het desbetreffende onderdeel van het zelfstandige bestuursorgaan niet meer in de rede ligt.

37

De commissie concludeert dat ministeries met verzelfstandigde eenheden afspraken moeten maken over «te realiseren prestaties/output». Is de regering van mening (zoals bij de discussie over de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet naar voren is gekomen) dat verzelfstandigen onwenselijk is indien de output niet meetbaar is?

Als vuistregel is dit uitgangspunt bij interne verzelfstandiging en dus bij het in het leven roepen van aangepaste beheersregels zeer goed bruikbaar. Ook bij externe verzelfstandigingen is outputsturing in beginsel zeer wenselijk, doch niet in alle gevallen realiseerbaar. Het zal veelal wèl mogelijk zijn bij de «beschikkingenfabrieken» (de derde categorie op blz.

13). Bij externe verzelfstandiging van de beide andere categorieën staan juist bestuurlijke motieven op de voorgrond: voorop staan dan immers de onafhankelijkheid van het bestuurlijk optreden, de professionele deskundigheid van het bestuurlijk optreden of het medebetrekken van maatschappelijke geledingen bij het bestuur. De aard van de taak kan het in een aantal gevallen onmogelijk maken een goed systeem van outputsturing in te richten, maar dat behoeft in de hier bedoelde gevallen geen doorslaggevende belemmering voor externe verzelfstandiging te zijn, omdat de argumentatie ervoor juist een bestuurlijke is (zie ook vraag 17).

38

Hoe kan daadwerkelijk kostendekkendheid van tarieven bij (extern) verzelfstandigde eenheden worden gewaarborgd? (blz. 17)

Door gedegen en kritisch (accountants)toezicht te houden op de verzelfstandigde eenheden vanwege de minister. Naast mogelijkheden voor de minister om voldoende informatie te verkrijgen voor het vergelijken van de gewenste en feitelijke mate van kostendekkendheid, dient de minister ook mogelijkheden te hebben om zonodig de kosten te beïnvloeden en om de tarieven vast te stellen.

39

Het rapport stelt dat de tarieven van verzelfstandigde eenheden kostendekkend dienen te zijn. Dit is een redelijk uitgangspunt indien een efficiënte produktie kan worden gewaarborgd. Kan de regering de gerealiseerde prijzen hierop toetsen, bijv. door vergelijking met de prijzen die andere overheden voor vergelijkbare produkten vragen? (blz. 17)

Het hier aan de orde gestelde is niet specifiek voor verzelfstandigde diensten, doch speelt bij alle wijzen van inrichting en organisatie van onderdelen van de overheid een rol. Vergelijkingen van gerealiseerde prijzen zijn bovendien als regel problematisch, omdat het meestal om «produkten» gaat die maar op één plaats of door één instantie geleverd worden. Niettemin ontstaat er naar de mate waarin het lukt een goed systeem van outputsturing tot stand te brengen, wel de mogelijkheid inzicht te verkrijgen in kostenontwikkelingen in de tijd.

40

In hoeverre is het mogelijk dat de departementale accountantsdiensten het grootste deel van het toezicht op verzelfstandigde diensten voor hun rekening nemen (bij aanwezigheid van eenduidig en helder gedefinieerde doelstellingen, relaties, kosten en output)? (blz. 18)

Departementale accountantsdiensten kunnen zeker een belangrijke rol spelen bij het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Een minister zal zekerheid willen hebben dat er geen onaanvaardbare risico's in het beheer van publieke gelden worden gelopen en dat – zo dit toch het geval is – die risico's worden weggenomen. Het is de taak van de departementale accountantsdiensten om zekerheid aan de minister te verstrekken omtrent het feitelijk gevoerde beheer en om eventuele voorstellen tot verbetering te doen.

Bij interne verzelfstandiging verandert voor de departementale accountantsdienst alleen de organisatie van het controle-object en blijft de verantwoordelijkheid voor de controle ongewijzigd. Bij externe verzelfstandiging verandert de relatie met het controle-object doordat dit buiten het departement terechtkomt. Voor die situaties heeft de departementale accountantsdienst de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de effectiviteit van de controlestructuur. De departementale accountants-

dienst formuleert het departementale controlebeleid ten aanzien van de «periferie» en houdt daar namens de minister toezicht op.

Overigens omvat het toezicht méér dan financieel toezicht en controle op rechtmatigheid en doelmatigheid. Ministers dienen ook toezicht te houden vanuit de vraag of beoogde ontwikkelingen, die in het beleid geformuleerd worden, daadwerkelijk tot stand komen en of onbedoelde neveneffecten inderdaad uitblijven (beleidsevaluatie/beleids-effectenmeting).

41

In het onderdeel «Toezicht» wordt gesproken over toezicht, zonder dat daarbij wordt aangegeven door wie dit toezicht moet worden uitgeoefend. Kan dit nader worden beschreven? (blz. 18)

In toezicht op zelfstandige bestuursorganen kan op verschillende manieren voorzien worden: in veel gevallen is voorzien in rechtstreeks toezicht door de minister. Op sommige plaatsen is of wordt daartoe binnen het ministerie een «interface» ingericht, terwijl elders de reguliere (staf)afdelingen het toezicht tot hun taak hebben. In enkele andere gevallen zijn binnen ministeries «inspecties» ingericht. Daarnaast bestaat de figuur van toezicht door onafhankelijke instanties, zelf veelal zelfstandige bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld in de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving (voorheen de Sociale Verzekeringsraad, thans het College van Toezicht Sociale Verzekeringen) en in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waar aan de SER het toezicht op de produkt- en bedrijfsschappen in belangrijke mate is opgedragen. Echter, ook in deze laatste soort van gevallen, blijft er te allen tijde ook een verantwoordelijkheid bij de minister – zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 20 – en dus een toezicht-op-het-toezicht. In de meeste gevallen is bovendien de Algemene Rekenkamer bevoegd om zich in de gang van zaken te verdiepen. Aldus kan er een gecompliceerd bouwwerk van toezicht- en sturingsrelaties ontstaan, waartegen de commissie een waarschuwend geluid laat horen en dat inderdaad in potentie een bedreiging kan zijn voor de transparantie van de overheidsorganisatie als geheel.

Met betrekking tot het toezicht door departementale accountantsdiensten zij verwezen naar het antwoord op vraag 40.

42

Zal systematisch worden nagegaan of de afspraken tussen beleidsdepartementen en het verzelfstandigde onderdeel die door de commissie nodig worden geacht (bijv. over jaarafspraken, verhouding input/output, activiteiten voor derden, toezicht, controle) in de praktijk ook voldoende worden nagekomen? (blz. 18)

Ja. Verwezen wordt naar het regeringsstandpunt over het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer. Voor wat betreft interne verzelfstandigingen werd bij vraag 8 reeds aangegeven dat voor deze soort een evaluatiedatum steeds wordt vastgelegd.

43

Alhoewel de commissie van oordeel is dat interne en externe verzelfstandiging evenwaardige alternatieven zijn, zijn bij externe verzelfstandigingen meer waarborgen nodig in de vorm van extra toezicht en een departementale «counterpart» en een voorkomen van stapeling van controle. Mag daaruit worden afgeleid dat interne verzelfstandiging al snel efficiënter kan worden beschouwd dan externe verzelfstandiging? (blz. 18)

Neen, want ook bij interne verzelfstandiging – en overigens ook binnen de «traditionele» departementale organisatievorm – zijn afspraken, procedures, bevoegdheidstoedelingen en verantwoordingslijnen noodzakelijk om een minister als hoofd van het ministerie in staat te stellen daadwerkelijk leiding te geven en politiek verantwoording af te leggen. Het verschil is dat bij externe verzelfstandiging deze verbindingen tussen de minister en het verzelfstandigde orgaan met zoveel woorden in wettelijke bepalingen moeten worden geëxpliciteerd, omdat zij anders rechtens niet bestaan. De commissie betoogt dat de sturingsvraagstukken op zichzelf niet anders zijn bij interne en externe verzelfstandiging. Wáár is ongetwijfeld dat bij interne verzelfstandiging eenvoudiger te realiseren is dat de relaties eenvoudiger kunnen worden bijgesteld, omdat daar geen formele wetgeving aan te pas behoeft te komen. Dat neemt niet weg dat vanuit andere gezichtshoeken bekeken – zie de principiële argumenten voor externe verzelfstandiging die de commissie noemt – externe verzelfstandiging onder omstandigheden de voorkeur heeft, omdat een taak – bijvoorbeeld – beter, effectiever en daardoor efficiënter verricht kan worden door onafhankelijken of professionals. Overigens is het goed op deze plaats minister Dales aan te halen bij bespreking van het rapport-Scheltema: «Bedacht dient te worden dat de meest efficiënte overheid niet altijd de beste overheid is. Dit is een kleine vergissing die soms lijkt te worden gemaakt.» (Handelingen TK 4-11-93, 21–1547, 2e kolom)

44

De commissie geeft aan dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet Nationale ombudsman (WNo) inmiddels breed van toepassing zijn. De commissie maakt hierbij niet de nuancering dat deze wetten slechts van toepassing zijn voor zelfstandige bestuursorganen die binnen de reikwijdte (vastgesteld d.m.v. een limitatieve opsomming in het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo) van de wetten vallen. Hoe moet deze limitatieve opsomming worden beoordeeld? Hoe moet de publieke controle worden vormgegeven ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die niet binnen de reikwijdte van de Wob en de WNo vallen, teneinde dit controlemiddel te vervangen? (blz. 19)

Uitgangspunt bij het Aanwijzingsbesluit Wob/WNo was en is dat alle zelfstandige bestuursorganen onder de werking van beide wetten zullen vallen, tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te zien. Een limitatieve opsomming verdient ook de voorkeur omwille van de kenbaarheid voor de burger.

45

Welke bijzondere redenen zijn er om af te wijken van het normale systeem van volledige ministeriële verantwoordelijkheid bij centrale overheidstaken? (blz. 21)

Zie de drie principiële criteria/overwegingen op blz. 13.

46

Hoe oordeelt de regering over de vaststelling dat het een en ander mankeert aan de relatie tussen de budgetvaststelling en de output-normering, en aan de verantwoording? (aanbeveling 6.4) Welke consequentie trekt de regering uit deze vaststelling? Betekent dit nadere regelgeving? Betekent het dat sommige eenheden achteraf beter niet hadden moeten worden verzelfstandigd? (blz. 21)

Bij de aangekondigde rondgang langs alle zelfstandige bestuursorganen (zie het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer) zal aan dit aspect per concreet geval aandacht dienen te worden geschonken en zal ook per geval bezien worden welke verbeteringen noodzakelijk zijn. Of dat tot

regelgeving zal leiden of zelfs tot een zo vèrgaande conclusie als in het laatste deel van de vraag wordt gesuggereerd, kan op dit moment uiteraard nog niet worden aangegeven.

47

Wat bedoelt de commissie met aanbeveling 6.11? Betekent dit dat momenteel geen prioriteit ligt bij het tot stand brengen van een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen, totdat aan de hand van onderhavig rapport een duidelijke lijn voor verzelfstandiging is ontwikkeld? Hoe verhoudt het tot stand komen van een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen zich tot de «van-geval-tot-geval»-beoordeling die steeds nodig wordt geacht? (blz. 22)

Zoals ook uit het jaarverslag 1994 van de Algemene Rekenkamer (opnieuw) blijkt, is op een aantal punten nog geen volledige overeenstemming over wat nu nog wel en wat niet meer tot de categorie van de zelfstandige bestuursorganen moet worden gerekend. Het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» geeft aan dat op een aantal aspecten, in het bijzonder met betrekking tot sturing en effectuering van het politieke primaat, pasklare oplossingen nog niet voorhanden zijn. Bovendien, zo is duidelijk, speelt te allen tijde dat uiteindelijk een politieke afweging van geval tot geval zal bepalen of en onder welke condities een verzelfstandiging tot stand zal komen of wellicht worden teruggedraaid. Dit in aanmerking nemende zal het niet altijd eenvoudig zijn in een kaderwet substantiële bepalingen vast te stellen, die in alle gevallen van toepassing zijn. Dat wil evenwel geenszins zeggen, dat daarmee een kaderwet niet langer op de agenda zou staan. De behoefte aan enige vastigheid is immers evident, waarbij ook ruimte moet zijn voor differentiatie.