

Vergaderjaar 1994–1995

24 130

Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 augustus 1995

In een Algemeen Overleg op 15 juni jongstleden met de Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor de Rijksuitgaven van uw Kamer (24 130, nr. 16) bespraken wij de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen», waarin het kabinetsstandpunt is verwoord over de nota over «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», die de Algemene Rekenkamer uitbracht als deel 3 van haar Jaarverslag 1994 (Kamerstukken II, 24 130, nr 5). Bij die gelegenheid gaven mijn ambtgenoot van Financiën en ik aan dat de regering in de bevindingen van de Algemene Rekenkamer aanleiding vindt alle bestaande zelfstandige bestuursorganen grondig tegen het licht te houden en nieuwe verzelfstandigingen binnen strikte kaders vorm te geven. Uw Kamer aanvaardde op 30 juni jl. een zestal moties (Kamerstukken II, 24 130, nrs 9 t/m 13 en 15) over dit onderwerp.

Aangezien vragen rond (het onderbrengen van) overheidstaken in zelfstandige bestuursorganen de kern raken van de discussie over het primaire proces van de departementen, acht het kabinet het noodzakelijk om over het vervolg van het met uw Kamer besprokene duidelijkheid te bieden. Daartoe geef ik in het onderstaande eerst kort een reactie van regeringswege op de aanvaarde moties en zet ik vervolgens uiteen tot welke besluiten de regering inmiddels gekomen is.

De door uw Kamer aanvaarde moties

– Motie 24 130, nr. 9, ingediend door het lid Kamp c.s.: spreekt een voorkeursvolgorde uit: privatisering, territoriale decentralisatie, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen.

Reactie:

Deze motie is een onderstreping van het bestaande beleid: de regering beschouwt de aanvaarding als een welkome steun in de rug om op de ingeslagen weg voort te gaan.

– Motie 24 130, nr. 10, ingediend door het lid Kamp c.s.: vraagt jaarlijks in de toelichting bij de begrotingsstukken een kort overzicht op te nemen van de hoofdpunten van de aansturing van de zelfstandige bestuursorganen; voorts dient vierjaarlijks een evaluatie van ieder zelfstandig bestuursorgaan in de Aanwijzingen en de Kaderwet dwingend te worden voorgeschreven.

Reactie:

Het voorschrift voor een vierjaarlijkse evaluatie is inmiddels in de ontwerp-Aanwijzingen opgenomen en zal ook in de Kaderwet een plaats krijgen. Er vindt binnen het kabinet nog nader beraad plaats over de wijze waarop het best tegemoet kan worden gekomen aan de wens van de Kamer jaarlijks een overzicht te ontvangen van de hoofdpunten van aansturing van zelfstandige bestuursorganen.

– Motie 24 130, nr. 11, ingediend door het lid Scheltema-de Nie c.s.: vraagt om een versnelling bij de voorbereiding van de Kaderwet zodat deze op 1 januari 1997 «geëffectueerd» wordt. Onder «effectuering» verstaat de Kamer overigens, zoals het kabinet heeft begrepen, niet: inwerkingtreding.

Reactie:

De regering streeft ernaar de gevraagde Kaderwet in ieder geval voor de genoemde datum bij de Staten-Generaal aanhangig te hebben gemaakt.

– Motie 24 130, nr. 12, ingediend door het lid Scheltema-de Nie c.s.: vraagt om een «sanering» van de gebreken in de toezichts- en controle-middelen op bestaande zelfstandige bestuursorganen.

Bij nadere toelichting door de indienster van de motie bleek, dat in essentie hetzelfde resultaat beoogd wordt als het kabinet voor ogen staat.

Reactie:

De wijze van uitvoering van deze motie wordt in het tweede gedeelte van deze brief uiteengezet.

– Motie 24 130, nr. 13, ingediend door het lid Van den Berg c.s.: vraagt dat wetsvoorstellen inzake in- en externe verzelfstandigingen worden medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken.

Reactie:

Deze motie hebben mijn ambtgenoot van Financiën en ik bij de indiening ontraden. Het kabinet heeft zich op de betekenis van deze motie beraden. Het is de opvatting van het kabinet dat de eenheid van kabinets-beleid reeds betekent dat alle leden van het kabinet zich geschaard hebben achter ieder wetsvoorstel dat de regering bij de Tweede Kamer indient. Een mede-ondertekening heeft dus staatsrechtelijk geen «toegevoegde waarde». Daarnaast heeft het kabinet nog overwogen dat er binnenkort Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen zijn vastgesteld «in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad», welke bindend zijn voor alle ministers. Voorstellen dienen in overeenstemming te zijn met die Aanwijzingen, willen zij de Ministerraad passeren en ook daaraan voegt een mede-ondertekeningvoorschrift niets toe. Met betrekking tot voorstellen tot privatisering en tot het instellen van agentschappen (geen wetsvoorstellen) is op aandringen van de Kamer in de Comptabiliteitswet opgenomen dat zij steeds in procedure zullen worden gebracht met een brief aan beide Kamers der Staten-Generaal «in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad». Ook voor deze categorie van verzelfstandigingsvoorstellen geldt dus de eenheid van

kabinetsbeleid als waarborg, waaraan een mede-ondertekeningsvoorschrift evenmin iets toevoegt.

Ten slotte is het kabinet de mening toegedaan dat de werkafpraak om ieder verzelfstandigingsvoorstel in een vroeg stadium van voorbereiding afzonderlijk te doen beoordelen door het Begeleidingsteam verzelfstandigingen dat onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Financiën opereert een adequate voorziening biedt in het voorbereidingstraject. Om deze redenen heeft het kabinet besloten deze motie niet uit te voeren.

– Motie 24 130, nr. 15, ingediend door het lid Rehwinkel c.s.:
spreekt uit dat in afwachting van de vaststelling van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen niet tot nieuwe verzelfstandigingen wordt besloten, tenzij de Kamer zelf hierop een uitzondering wil maken.

Reactie:

Het kabinet heeft de hierbedoelde Aanwijzingen inmiddels in ontwerp vastgesteld. Binnen het kabinet geldt de werkafpraak dat nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen in overeenstemming zijn met de nu in ontwerp vastgestelde Aanwijzingen. Wetsvoorstellen die worden ingediend bij de Tweede Kamer kunnen door de Kamer mede worden beoordeeld aan de hand van de rapporten van de Commissie-Scheltema, de Commissie-Sint, de Algemene Rekenkamer, het kabinetsstandpunt en de ingediende moties, welke tezamen aan de basis hebben gestaan van de bedoelde ontwerp-Aanwijzingen.

De aanpak, die de regering thans voor ogen staat

Het kabinet onderscheidt twee hoofdwegen bij de aanpak die nu wordt verlangd:

1. De ontwikkeling van een kader voor toekomstige verzelfstandigingen

Het gaat dan om de vaststelling van de Aanwijzingen, de ontwikkeling van een Kaderwet, alsmede om de door de Tweede Kamer verlangde saneringswet.

1. Het kader voor zelfstandige bestuursorganen:

- de ontwerp-Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen zijn verzonden naar de Raad van State. De Raad van State is op de hoogte gebracht van de wens van de Staten-Generaal en van het kabinet om de Aanwijzingen op korte termijn vast te stellen en deze najaar 1995 ter kennis te brengen van de Staten-Generaal;
- deze zomer zal het aangekondigde voorstel voor een grondwetsherziening tot opnemning van zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet worden voorbereid;
- dit najaar zal een concept-voorstel voor een Kaderwet voor interdepartementaal overleg gereed zijn.

2. Met de voorbereiding van de «saneringswetgeving» kan medio 1996 een begin gemaakt worden aan de hand van de uitkomsten van de doorlichting (zie hierna onder II.). De Kaderwet bevat onder meer het minimumpakket van de benodigde controle- en sturingsinstrumenten voor zelfstandige bestuursorganen; deze zal, overeenkomstig ook de wens van uw Kamer, ook gelden voor bestaande zelfstandige bestuursorganen. De «saneringswetgeving» repareert – voor zo ver nodig – de aangetroffen gebreken in het sturingsinstrumentarium bij de bestaande zelfstandige bestuursorganen. De «saneringswetgeving» vult in de wijze van zien van het kabinet de Kaderwet aan op die plaatsen, waar in de bijzondere wetgeving (instellingswetten e.d.) specifieke voorzieningen nodig zijn.

3. Alle nieuwe voorstellen voor verzelfstandiging (agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, omvorming van bestaande zelfstandige bestuursorganen, toedeling nieuwe overheidstaken aan bestaande organisaties e.d.) worden tijdig aan het Begeleidingsteam verzelfstandigingen voorgelegd. Het team zal adviseren aan de hand van de ontwerp-Aanwijzingen.

II. De doorlichting van de bestaande zelfstandige bestuursorganen

Het gaat bij die doorlichting om twee hoofdvragen:

1. De politieke vragen of de desbetreffende taak door een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten worden uitgevoerd of op een andere wijze (privatiseren, territoriaal decentraliseren of juist minder «op afstand» binnen het bereik van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, al dan niet intern verzelfstandigd).

Daarbij komt de in de beleidskaders van het kabinet aangegeven voorkeursvolgorde aan de orde, die nog eens door de Tweede Kamer bezegeld werd met de aanvaarding van motie nr. 9.

2. De inrichting en de aansturing van de zelfstandige bestuursorganen, waarbij het formeel-juridische instrumentarium aan de orde komt en de werking ervan in de praktijk.

De eerste hoofdvraag zal leiden tot een herbevestiging (en motivering) van eerder gedane politieke keuzes dan wel tot een herziening daarvan.

De doorlichting op de tweede hoofdvraag zal leiden tot een rapportage over welke reparatie van het instrumentarium – met het oog op het minimumpakket als aangegeven door de Algemene Rekenkamer en op te nemen in de Kaderwet – nodig zal zijn nadat de Kaderwet van kracht is geworden (de door uw Kamer verlangde «sanerings»-wetgeving).

Beide typen vragen zullen per departement beantwoord worden in een rapportage over de bestaande zelfstandige bestuursorganen aan uw Kamer, die het kabinet voor de zomer van 1996 al in het vooruitzicht stelde.

De doorlichting van de bestaande zelfstandige bestuursorganen zal onder de directe verantwoordelijkheid van iedere minister plaatsvinden. Op ieder ministerie wordt een projectleider daarvoor aangewezen. Terwille van de inzichtelijkheid van de totale (geïntegreerde) rapportage die de Tweede Kamer wenst is enige coördinatie noodzakelijk. Deze coördinatie berust bij ondergetekende in nauwe samenwerking met de Minister van Financiën.

Bij de opzet en uitwerking van de inventarisatie en rapportage wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Het door de Algemene Rekenkamer verzamelde en aan het kabinet verstrekte analyse materiaal zal de basis vormen. Daarbij heeft het kabinet enkele aanvullende vragen geformuleerd die aandacht behoeven bij de doorlichting en die zich in het bijzonder richten op de bestaansredenen van ieder zelfstandig bestuursorgaan tegen de achtergrond van het kabinetsstandpunt zoals neergelegd in de brief van 3 mei jongstleden en de gedachtenwisseling daarover met uw Kamer.

Ten aanzien van de door de Algemene Rekenkamer reeds onderzochte zelfstandige bestuursorganen kan worden volstaan met het controleren, verbeteren en aanvullen van de aanwezige gegevens en het beantwoorden van de aanvullende vragen.

Voor de zelfstandige bestuursorganen die niet zijn meegenomen in het Rekenkameronderzoek zullen de vragen uit dat onderzoek alsnog moeten worden beantwoord naast de aanvullende vragen.

Met deze aanpak kan een «catalogus» van zelfstandige bestuursorganen, waarop de Algemene Rekenkamer opnieuw heeft aangedrongen, worden samengesteld en kan de benodigde structuur worden aangebracht in de rapportage ten behoeve van de Tweede Kamer.

Deze rapportage zal in de eerste helft van 1996 verschijnen en de vorm van een voortgangsrapportage krijgen. Op het moment van rapporteren aan de Tweede Kamer kunnen immers niet alle tekortkomingen al zijn opgeheven, omdat daarvoor veelal wijziging van formele wetgeving noodzakelijk zal zijn en de Kaderwet dan nog niet van kracht is. In de rapportage worden wel per zelfstandig bestuursorgaan de tekortkomingen in kaart gebracht en het tijdpad aangegeven dat wordt gekozen om deze op te heffen.

Nieuwe voornemens tot verzelfstandiging

Tot slot is aan de Tweede Kamer een overzicht van verzelfstandigingsvoornemens (interne en externe) van iedere minister toegezegd. Omstreeks Prinsjesdag zal aan het verzoek van de Tweede Kamer voldaan worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal