

Vergaderjaar 1996–1997

24 130

Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994

Nr. 20

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 februari 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken² hebben een aantal vragen voorgelegd **aan de regering** over de aanwijzingen inzake de zelfstandige bestuursorganen (24 130, nr. 19).

De minister van Binnenlandse Zaken heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 februari 1997.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

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

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Hubert

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Vlies van der (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Dijke van (RPF), Hendriks (HDK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegert-hart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), De Hoop Scheffer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF),

Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

Voorgeschiedenis; de afgesproken doorlichting

1

Wanneer mag de door de minister van Binnenlandse Zaken op 28 maart 1996 toegezegde notitie verwacht worden over de onderlinge samenhang en voortgang van het beleid met betrekking tot zbo's, pbo's, agentschappen, privatisering, decentralisatie, deregulering, comptabiliteitswet, algemene bestuursdienst en kerndepartementen?

Tijdens het algemeen overleg van 28 maart 1996 vond een gedachtenwisseling plaats over de uitvoering van de motie-Wiebenga c.s. over de vorming van kerndepartementen. In dat kader heb ik naar voren gebracht een poging te willen doen om de stand van verschillende processen en hun onderlinge samenhang te schetsen. Bij wijze van voorbeeld heb ik toen onderwerpen genoemd als zelfstandige bestuursorganen, de PBO, agentschappen, privatisering, decentralisatie, deregulering, comptabele voorschriften en de algemene bestuursdienst. Al deze thema's hebben immers alle op de een of andere manier te maken met het proces van de totstandkoming van een kleinere en efficiëntere rijksdienst. Nadien is de Kamer, zoals toegezegd, nader geïnformeerd over wijze en tempo van de uitvoering van de op 28 maart gedane toezeggingen. In mijn brief van 16 april 1996 (IBI96/U193) heb ik aangegeven dat ik een rapportage zal voorbereiden over de stappen die door de verschillende ministeries in de richting van de ontwikkeling van bestuurskernen zijn en worden gezet, in relatie tot de horizontale onderwerpen die daarbij een belangrijke rol spelen. Inmiddels nadert deze rapportage zijn voltooiing. Gekozen is voor een korte notitie die zich concentreert op feitelijke ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst. Het beeld uit de notitie zal binnenkort worden aangevuld met een rapportage over de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen, die dieper ingaat op de met deze organen verbonden (be)stuuringsvraagstukken.

2

Kunt u een algemene uitzetting geven over de positie van zelfstandige bestuursorganen in relatie tot zowel «het primaat van de politiek» en ten opzichte van agentschappen?

Het kabinetsstandpunt over de positie van zelfstandige bestuursorganen in relatie tot «het primaat van de politiek» is aan de Kamer uiteengezet in de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 130, nr. 5). Daarin is ook uiteengezet het bestuurlijk-juridische karakter van externe verzelfstandiging in de vorm van zelfstandige bestuursorganen en de gevolgen daarvan voor de ministeriële verantwoordelijkheid versus het intern (binnen ministeries) organisatorische karakter van interne verzelfstandiging (agentschappen) dat aan de ministeriële verantwoordelijkheid niet afdoet.

3

Op welke wijze zijn Financiën en Biza betrokken bij de doorlichtingsoperatie door de betrokken vakministers?

Door de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken zijn in de eerste plaats de stramienen ontwikkeld voor de doorlichting, die vervolgens in interdepartementaal overleg zijn vastgesteld.

In de fase van informatieverzameling door de onderscheiden ministeries is vervolgens intensief overleg gevoerd tussen Financiën/Binnenlandse Zaken en de afzonderlijke vakministeries om tot een zo groot mogelijke volledigheid te geraken en om bovendien tot een consistente en consequente beoordeling van het gevondene te komen.

4

Hoe verklaart de minister dat hij de omvang van de doorlichtingsoperatie heeft onderschat?

Door een gebrek aan kennis. Zoals ik heb uiteengezet in mijn brief van 5 september 1996 (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 130, nr. 18) is in de loop van het doorlichtingstraject – mede doordat daarbij ook in beschouwing werd genomen de periode 1994–1995 die de Algemene Rekenkamer niet of nauwelijks in haar rapport heeft kunnen betrekken, maar ook doordat op de diverse ministeries het grondige spitwerk is gedaan en de verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen opnieuw aan de orde is gesteld – nog een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe informatie boven water gekomen.

5

Wanneer zal de aangekondigde doorlichting de Kamer bereiken? Is die doorlichting tevens het eerste vierjaarlijkse verslag over het functioneren en de effectiviteit van ieder van de zelfstandige bestuursorganen (motie H.G.J. Kamp c.s. 24 130-10)?

De rapportages per ministerie zijn gereed. De op basis daarvan gemaakte overall-rapportage is als concept van de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken eveneens gereed en is inmiddels zoals gebruikelijk besproken in het ambtelijke voorportaal, de Interdepartementale Commissie Binnenlands Bestuur (ICBB). Binnenkort zal de rapportage in de ministerraad kunnen worden vastgesteld. Aanbieding van het geheel aan de Kamer zal zo mogelijk al begin volgende maand kunnen geschieden. De doorlichting is overigens niet het eerste vierjaarlijks verslag over het functioneren en de effectiviteit van zelfstandige bestuursorganen.

6

Waarom is aan de Kamer bij gelegenheid van de begroting 1997 behalve door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bijlage 15 begroting SZW) niet gerapporteerd over de wijze waarop de ministers hun bevoegdheden met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen hebben uitgeoefend? Met ingang van wanneer zal de Kamer deze gevraagde jaarlijkse rapportage wel ontvangen (motie H.G.J. Kamp c.s. 24 130-10)?

In de brief van 22 augustus 1995 (kamerstukken II 1995/96 24 130, nr. 17) is aangegeven dat binnen het kabinet nader beraad plaats zal vinden over de wijze waarop het beste tegemoet kan worden gekomen aan de wens naar een jaarlijks overzicht van de hoofdpunten van aansturing van zelfstandige bestuursorganen. In de rapportage over de doorlichting van bestaande zelfstandige bestuursorganen wordt een overzicht gegeven van de hoofdpunten van aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Vooruitlopend op deze rapportage stelt het kabinet voor om de kamer regelmatig te informeren over de voortgang rond de voorgenomen voorstellen tot verbetering in de instellingswetgeving van zelfstandige bestuursorganen. Daarin wordt ook aandacht besteed aan de sturings- en controle-instrumenten.

7 en 28

Heeft de doorlichting van ZBO's op het terrein van informatiebeveiliging nog geleid tot reparatie van het aansturingsinstrumentarium, zoals in de brief van 14 juli 1995, aangaande informatiebeveiliging en ZBO's, was aangekondigd?

Waarom is in de Aanwijzingen geen paragraaf opgenomen over informatiebeveiliging, terwijl de Kamer er wel om gevraagd heeft?

Het onderwerp van informatiebeveiliging in relatie tot de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen is ingewikkelder gebleken dan deze wellicht op het eerste gezicht schijnt en bleek niet goed inpasbaar in de doorlichting zoals die in gang gezet is. In het kader van de rapportage over informatiebeveiliging wordt ook op de zelfstandige bestuursorganen teruggekomen.

8 en 36

Op welke punten verschillen naar de mening van het kabinet het minimumpakket van kabinet en Rekenkamer van elkaar? Wat ligt ten grondslag aan deze verschillen?

Op welke punten en waarom is in de Aanwijzingen afgeweken van het zgn. minimumpakket van de Rekenkamer (24 130-6 p. 4)?

Het minimumpakket van het kabinet komt op hoofdlijnen overeen met dat van de Algemene Rekenkamer. Alleen ten aanzien van privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die een bestuurlijk en financieel weinig omvangrijke bestuurstaak vervullen kan in de visie van het kabinet volstaan worden met een globalere invulling van het financieel toezicht, bij voorbeeld via de goedkeuring van heffingen en tarieven. Voorts is het niet wenselijk gebleken om in alle gevallen te voorzien in de ministeriële bevoegdheid om nadere (beleids)regels vast te stellen (men denke bij voorbeeld aan de Registratiekamer of de Commissie gelijke behandeling).

9

Is het ten behoeve van de regelgeving niet wenselijk het begrip zelfstandig bestuursorgaan strakker te definiëren dan wel de zelfstandige bestuursorganen te categoriseren?

Op basis van de huidige inzichten en de opgedane ervaringen is dat niet het geval. Uit de thans bekend zijnde resultaten van de doorlichtingsoperatie blijkt al wel dat er zelfstandige bestuursorganen onderscheiden kunnen worden met een bestuurlijk verschillend karakter; zo worden er onder meer toezichthoudende, (financiële) beschikkingenverlenende, kwaliteitsbeoordelende en sectorordenende taken aangetroffen. Of bij die verschillen weer zoveel overeenkomsten zijn dat er samenhangende groepen zelfstandige bestuursorganen kunnen worden onderscheiden of dat ook een nadere, voor de wetgeving relevante categorisering mogelijk en nodig is, is thans de vraag. Dit laat overigens onverlet dat bij de voorbereiding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal kunnen blijken dat in de wetgeving nadere categorisering mogelijk en nodig is. In dit verband kan gedacht worden aan het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en aan verzelfstandigde diensten die worden bestuurd door ofwel een college ofwel een bestuur met een raad van toezicht.

10

De aanwijzingen betreffen alleen de nieuwe zbo's. Maar doorlichting van bestaande zbo's blijft noodzakelijk en is ook toegezegd alvorens tot een Kaderwet ZBO's te komen. Hoever staat het met deze doorlichting? Wanneer kunnen wij de betreffende kaderwet verwachten?

Zie over de doorlichtingsoperatie het antwoord op vraag 5.

Ten aanzien van de kaderwet zelfstandige bestuursorganen zij verwezen naar het antwoord op de vragen 12, 14 en 17.

11

Waarom behoort het specifiek inlichtingenrecht volgens het kabinet niet tot het «minimumpakket»?

Het inlichtingenrecht behoort tot het minimumpakket (aanwijzing 124t). Het bevat de verplichting voor een zelfstandig bestuursorgaan om aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen te verschaffen. Dat kunnen onder omstandigheden ook inlichtingen over een bepaald geval zijn.

Saneringswet, Kaderwet, Grondwetswijziging

12, 14 en 17

Om de ontstane wildgroei terug te dringen vroeg de Kamer anderhalf jaar geleden om een Kaderwet voor nieuwe zbo's en een Saneringswet voor bestaande zbo's. Wanneer zullen de wetsvoorstellen de Kamer bereiken?

Wanneer kan indiening van de kaderwet op de ZBO's bij de Kamer worden verwacht? Op welke datum (i.p.v. 1-1-97) zou «effectuering» van deze wet kunnen plaatsvinden?

Waarom zijn de Kaderwetgeving en de saneringswetgeving volgtijdelijk en niet parallel?

Zoals aangekondigd bij de aanbieding aan de Tweede Kamer van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II 1995/96, 24 130, nr. 19, blz. 1) volgt het kabinet het advies van de Raad van State om bij de voorbereiding van de kaderwetgeving rekening te houden met de uitkomsten van de doorlichtingsoperatie voor de mogelijkheden en noodzaak om tot een verdere differentiatie binnen de categorie zelfstandige bestuursorganen te komen op het punt van de inrichting, de bevoegdheden en de taak- en doelstelling van de ruime kring van zelfstandige bestuursorganen. Het opvolgen van het advies van de Raad van State op dit punt impliceert echter wel een zeker verlies in tempo, een tempo waartoe de motie-Scheltema c.s. (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 11) het kabinet aanspoorde. Met de Raad van State acht het kabinet dat verantwoord ten faveure van verhoging van de kwaliteit van de tot stand te brengen kader- en aanpassingsregelgeving.

Nu de doorlichtingsoperatie bijna is afgerond, zal de voorbereiding van de kaderwet ter hand worden genomen.

Omdat de aanpassingswetgeving moet worden afgestemd op de Kaderwet zal de saneringswetgeving in beginsel daarna kunnen worden voorbereid. Uitgangspunt is om de daartoe strekkende voorstellen gereed te hebben indien de tekst van de Kaderwet vaststaat (na aanvaarding door de Tweede Kamer). In dit opzicht kan een vergelijking worden getrokken met de wetsprocedures die zijn gevolgd bij de Kaderwet adviescolleges en de Algemene wet bestuursrecht.

13

Is het mogelijk de bepalingen van de Kaderwet ook te laten gelden voor alle bestaande zbo's?

Ja, met dien verstande dat ook in de Kaderwet ruimte voor differentiatie is.

15

Is inmiddels een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor advies aan de Raad van State voorgelegd? Wanneer zal het aangekondigde voorstel tot wijziging van de Grondwet de Kamer bereiken?

Ja, in de tweede helft van december 1996 is het voorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Het tijdstip van indiening is mede afhankelijk van de advisering door de Raad van State. De Raad streeft er overigens in zijn algemeenheid naar zijn adviezen binnen drie maanden vast te stellen. Ik kan uiteraard geen mededelingen doen over de vraag of

deze termijn ook bij het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel zal worden gehaald.

16

Is het mogelijk kaderwet en saneringswetgeving te combineren en deze na de doorlichting snel voor advies aan de Raad van State aan te bieden?

Een combinatie wordt niet wenselijk geoordeeld. Het risico van vertraging wordt immers vergroot indien bij de totstandkoming van de kaderwet moet worden gewacht tot de allerlaatste instellingswet van een bepaald zelfstandig bestuursorgaan ook gereed is voor aanpassing. Zie voorts het antwoord op de vragen 12, 14 en 17.

18 en 19

Komt een jaarlijks overzicht van de hoofdpunten van de aansturing van ZBO's aan de orde in de kaderwet?

Zal de Kaderwet een instemmingsvereiste aan de minister van Binnenlandse Zaken toekennen?

Daartoe bestaan vooralsnog geen voornemens.

Aanwijzingen, algemeen

20

Welke ervaringen zijn inmiddels al opgedaan met het toepassen van de Aanwijzingen?

De ervaringen met de toepassing van de Aanwijzingen zijn verschillend. Sommige aanwijzingen – bij voorbeeld die welke modelbepalingen bevatten – leveren geen probleem op. Ook aan aanwijzingen die ertoe strekken dat aan bepaalde aspecten aandacht wordt besteed, wordt in het algemeen goed voldaan, zij het dat in veel gevallen (zoals de vraag of bovenop het minimum-sturingspakket nog een additionele bevoegdheid van de minister wordt geregeld en zo ja, welke?) een eenvoudige dichotomie «goed of fout» niet denkbaar is. Er is echter ook een aantal (onderdelen van) aanwijzingen, waarvan niet zo eenvoudig gezegd kan worden dat er al dan niet aan voldaan is. Het duidelijkste voorbeeld is te vinden in aanwijzing 124c, waar wordt gesteld dat de voordelen van verzelfstandiging moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheid tot sturing door de minister en controle door het parlement.

21

Waarom is de minister bij de aanbieding van de aanwijzingen niet ingegaan op de opmerkingen die tijdens het algemeen overleg van 15 juni 1995 zijn gemaakt over neer te leggen beleid in de kaderwet?

In de brief van 22 augustus 1995 naar aanleiding van de aanvaarde kamermoties (kamerstukken II 1995/96, 24 130, nr. 17) ben ik reeds ingegaan op de desbetreffende opmerkingen.

22

Wat is de status van de Aanwijzingen; zijn zij op alle punten verplichtend en wie ziet toe op de naleving ervan?

De Aanwijzingen maken onderdeel uit van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het zijn interne regels, vastgesteld door de Minister-President, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad. Zij moeten in acht genomen worden door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen zijn betrokken. De aanwij-

zingen kunnen naar hun aard participanten in het proces van regelgeving die niet onder het gezag van de bewindspersonen werkzaam zijn, niet binden. Niettemin verdient het aanbeveling dat zij met de aanwijzingen rekening houden. Ook beoordeelt de Raad van State voorstellen voor regelgeving mede in het licht van de Aanwijzingen. Het verdient evenzeer aanbeveling dat de beide kamers der Staten-Generaal met de aanwijzingen rekening houden.

23 en 61

Zbo's staan niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor zbo's in het bijzonder voor de bestuurszaak van zbo's. Hoe wordt de spanning hiertussen verminderd? Waar in de aanwijzingen is dat terug te vinden? Hoe wordt de ministeriële verantwoordelijkheid nu precies geregeld? En ministeriële bevoegdheden?

Waarom wordt in de toelichting op het eerste lid niet gesproken over parlementaire controle die anders is geregeld dan de normale gang van zaken.

Verwezen zij naar punt 5 van het nader rapport inzake de ontwerp-aanwijzingen, waarin naar aanleiding van het advies van de Raad van State uitvoerig en fundamenteel is ingegaan op de juridische relatie tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan.

24

Hoe is de verslagplicht van zbo's vastgelegd in de Aanwijzingen?

Aanwijzing 124s, eerste lid, bevat de navolgende modelbepaling:
.....(Naam zelfstandig bestuursorgaan) stelt jaarlijks voor(vermelding datum) een verslag op van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan Onze Minister toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld.

25

Zijn de criteria genoemd in de Aanwijzingen volledig? Met welke argumenten kan de minister de twijfels wegnemen of de in de Aanwijzingen genoemde criteria voldoende scherp zijn om grote verschillen tussen zbo's te kunnen verminderen (zie ook opmerkingen van Raad van State in dezen)?

Naar het oordeel van het kabinet is dat het geval. Uitgangspunten die ten grondslag liggen aan onze democratisch ingerichte rechtsstaat brengen met zich dat het wenselijk en nodig is dat de Aanwijzingen een aantal algemene richtlijnen voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen geven. Wettelijke grondslag van de taken en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen, een heldere omschrijving van verantwoordelijkheden, bekostiging, toezicht en controle zijn de rode draad van de Aanwijzingen. Op die punten dient een algemeen basisniveau te zijn gewaarborgd. Daartoe strekken de voorgestelde aanwijzingen. Ten aanzien van het basisniveau geldt als uitgangspunt dat bestaande grote verschillen dienen te worden weggenomen. Ten aanzien van wat boven dat basisniveau uitgaat of de aanwijzingen te buiten gaat, zal er voldoende ruimte bestaan om rekening te houden met de eigen aard van verscheidene zelfstandige bestuursorganen, waarbij uiteraard voorkomen zal dienen te worden dat onnodige verschillen blijven voortbestaan. In deze rust een belangrijke taak op de schouders van de wetgever bij het totstandbrengen van zowel de kaderwet als de aanpassingswetgeving.

De aanwijzingen bieden, zo kan worden geconcludeerd, aan de ene kant een zekere ruimte voor de noodzakelijke diversiteit (geen keurslijf) en bevorderen aan de andere kant een zekere stroomlijning.

26 en 47

Waarom staat de minister toe, dat zbo's met een privaatrechtelijk karakter kunnen worden ingesteld (als nieuwe zbo's), terwijl de kamer nadrukkelijk gevraagd heeft om voortaan alleen publiekrechtelijke zbo's toe te laten?

Het rapport van de Commissie-Sint en het kabinetsstandpunt uit 1995 geven aan dat slechts in uitzonderlijke gevallen overgegaan mag worden tot privaatrechtelijke vormgeving van zbo's. Waarom wordt daar in aanwijzing 124b niet zo duidelijk voor gekozen?

Vooropgesteld zij dat tussen kamer en kabinet overeenstemming bestaat over het beginsel van publiekrechtelijke vormgeving van zelfstandige bestuursorganen. Dat beginsel is uitdrukkelijk opgenomen in aanwijzing 124b (zie met name het eerste, tweede, vierde en vijfde lid). Een absoluut verbod van privaatrechtelijke vormgeving zou evenwel over het doel heen schieten. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan het toekennen van openbaar gezag aan op de markt werkzame privaatrechtelijke organisaties die bij uitstek geschikt zijn voor het behartigen van een bestuurszaak (omdat deze bij voorbeeld specifieke technische deskundigheid vergt) die bij haar normale werkzaamheden aansluit, zoals keuringen of certificatie.

27

Waarom stelt de minister andere voorwaarden aan privaatrechtelijke zbo's dan aan publiekrechtelijke zbo's?

Privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen maken onderdeel uit van rechtspersonen naar privaatrecht zoals een stichting of een vennootschap. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bevat ter zake reeds regels – inzake bestuurssamenstelling, vertegenwoordiging, jaarrekeningen e.d. – die ook relevant zijn voor de organen van die rechtspersonen, voor zover zij met een bestuurszaak zijn belast. Overigens is bij aanwijzing 124o met betrekking tot het financieel toezicht aangegeven dat naarmate het financieel beslag op publieke middelen omvangrijker is, ook het inzicht groter zal moeten zijn. In dit verband ligt het in de rede dat, voor zover boek 2 van het Burgerlijk Wetboek daarin niet reeds voorziet, bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen waar dat het geval is, in de bijzondere wetgeving regels worden opgenomen over in elk geval het uitbrengen van een financieel verslag, voorzien van een accountantsverklaring, een jaarverslag en zo nodig een begroting en meerjarenraming inzake de bestuurszaak.

29

Waarom volgt de minister het advies van de Raad van State niet op met betrekking tot aanwijzingsbevoegdheden in speciale gevallen?

Voor het geval behoefte bestaat aan vèrgaande ministeriële zeggenschap bevat aanwijzing 124l de mogelijkheid om in de wet de bevoegdheid op te nemen tot goedkeuring, schorsing en vernietiging van een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan. Deze op zich reeds ingrijpende bevoegdheid biedt naar het oordeel van het kabinet voldoende mogelijkheden. Indien daarnaast een minister – mogelijk in overeenstemming met het gevoel van de Staten-Generaal – van oordeel is dat zijn bevoegdheden tekort schieten, dan is wetswijziging de aangewezen weg. Die wetswijziging kan uiteraard onder omstandigheden

het volledig terugdraaien van het zelfstandige karakter van deze bestuursvorm inhouden.

Daar waar een minister de bevoegdheid zou bezitten om bijzondere aanwijzingen («per geval») te geven, kan gesteld worden dat sprake is van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Daaraan doet niet af dat een minister van een dergelijke bevoegdheid mogelijkwerijs in het geheel geen of slechts in uitzonderingsgevallen gebruik maakt. Zulks geschiedt bij voorbeeld bij bepaalde hiërarchisch aan een minister ondergeschikte dienstonderdelen, waarvoor een minister of staatssecretaris volledige verantwoordelijkheid draagt zoals de belastingdienst en het openbaar ministerie. De vraag rijst zelfs of in staatsrechtelijke zin bij de aanwezigheid van een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid nog wel kan worden onderscheiden tussen enerzijds een dienstonderdeel ten departemente dat hiërarchisch volledig ondergeschikt is aan een minister en anderzijds een (ten onrechte zogeheten zelfstandig) bestuursorgaan, waaraan ook in concrete gevallen aanwijzingen kunnen worden gegeven.

30

Hoe kijkt de minister aan tegen recente voornemens om zbo's in te stellen?

Positief. Ik ben in algemene zin tevreden over de ingediende wetsvoorstellen en de wijze waarop daarbij rekening is gehouden met de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

31

Hoe schat u de werkbaarheid in van één aanwijzingenregime, gezien het verschil in aard van groepen zbo's?

Zie het antwoord op 25.

32

Hoe verklaart de minister dat de aanwijzingen voor de zbo's een jaar later dan beoogd zijn vastgesteld (najaar 1996 i.v. najaar 1995)?

De aanwijzingen zijn op 13 juli 1995 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. De Raad van State heeft op 16 februari 1996 zijn advies uitgebracht. Mede naar aanleiding van het advies is uitvoerig interdepartementaal overleg gevoerd, alvorens de aanwijzingen definitief op 5 september 1996 konden worden vastgesteld.

33

Waarom vallen Universiteiten en Hoge scholen buiten de reikwijdte van de Aanwijzingen?

Deze uitzondering is opgenomen omdat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voor de bedoelde onderwijsinstellingen voorschriften met gelijke strekking als de aanwijzingen bevat, die bovendien uitputtend zijn waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de specifieke taken die door openbare en bijzondere instellingen worden uitgevoerd (onderwijs en onderzoek). Aldus is wettelijk reeds voorzien in publieke controle en verantwoording.

34

Aan welke voorzieningen denkt de minister in het kader van de taakverwaarlozingsregeling?

Verschillende voorzieningen zijn mogelijk. Zo kunnen de bevoegdheden van het zelfstandig bestuursorgaan weer overgaan op de minister (zie bij

voorbeeld artikel 4x Wegenverkeerswet 1994). Ook kunnen bij algemene maatregel van bestuur voorzieningen van uiteenlopende aard worden getroffen (artikel 90 Arbeidsvoorzieningswet 1996).

35

Wat is de relevantie van de Aanwijzingen nadat de Kaderwet van kracht zal zijn geworden?

De Aanwijzingen zullen moeten worden herzien nadat de Kaderwet van kracht is geworden, omdat een deel van de aanwijzingen in die kaderwet zal worden opgenomen. Een ander deel zal van kracht blijven, omdat het bij voorbeeld eisen bevat ten aanzien van de motivering van wetsvoorstellen.

37

Op welke punten en waarom is van het minimumpakket van de Rekenkamer en van de Aanwijzingen afgeweken bij recente voorstellen tot de instelling van zbo's (Staatsbosbeheer, Omroepbijdragen, Telecom-toezichthouder)?

Van het minimumpakket zoals opgenomen in de Aanwijzingen is niet dan wel niet ongemotiveerd afgeweken.

38

Welke wijzigingen/aanvullingen in de Aanwijzingen overweegt het kabinet naar aanleiding van het rapport Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector?

In het rapport «Benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector» (kamerstukken II 1996/97, 25 000 VII, nr. 28) heeft het kabinet aangekondigd de ministeriële verantwoordelijkheid te willen versterken voor de benoeming en rechtspositie van deze functionarissen bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en zelfstandige bestuursorganen die met publieke middelen worden gefinancierd: niet alleen benoeming en ontslag van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen (zie aanwijzing 124i) en andere topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen dient een ministeriële aangelegenheid te zijn, maar ook het vaststellen van de rechtspositie (inclusief de beloning). De Aanwijzingen zullen worden aangepast en voor bestaande zelfstandige bestuursorganen zullen de afzonderlijke ministers nagaan waar de bedoelde verbetering wenselijk is. Zie voorts de antwoorden op vraag 72 en 74.

39

Is het wenselijk te regelen op welke wijze het bestuur van een zbo verantwoording moet afleggen en gecontroleerd kan worden voor zover een minister en de Staten-Generaal niet bevoegd zijn? Op welke wijze zou dat kunnen?

Een zelfstandig bestuursorgaan heeft een in de wet vastgelegde bijzondere taakomschrijving (gesloten huishouding). Voorts bevat de wet in verband met het vereiste toezicht een aantal bevoegdheden voor de desbetreffende minister jegens het zelfstandig bestuursorgaan. Bovendien schrijven de Aanwijzingen voor dat onder meer een jaarverslag en een periodiek evaluatieverslag worden uitgebracht. Uiteraard geldt ook het gebruikelijke regime van rechtsbescherming, klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en openbaarheid inzake handelen van zelfstandige bestuursorganen. Voor nadere voorzieningen ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen zien wij in ons staatkundig bestel in zijn algemeenheid geen aanleiding.

40

Heeft de Kamer het recht informatie te vragen en te krijgen van zbo's? Is het zbo's toegestaan de Kamer ongevraagd informatie te verstrekken?

Ingevolge artikel 68 van de Grondwet zijn uitsluitend de ministers en de staatssecretarissen verplicht om inlichtingen aan de kamers te verschaffen. Die verplichting geldt niet voor hun ambtenaren (tenzij zij daartoe worden verplicht door hun bewindspersonen) en ook niet voor bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Dit laat overigens onverlet dat de kamers wel bevoegd zijn zbo-bestuurders te vragen haar in te lichten (bij voorbeeld naar aanleiding van het algemeen verkrijgbaar gestelde jaarverslag), doch die bevoegdheid kan en dient ook niet in de plaats te komen van de ministeriële inlichtingenplicht.

41a

Waarom is er geen mede-ondertekening opgenomen in de Aanwijzingen?

Bij brief van 22 augustus 1995 (kamerstukken II 1995/96, 24 130, nr. 17, blz. 2 onderaan) is het kabinetsstandpunt opgenomen inzake de motie-Van den Berg c.s. (kamerstukken II 1995/96, 24 130, nr. 13) betreffende de bedoelde mede-ondertekening.

41b en 42

Is in aanwijzing 124a bewust gekozen voor een ruime interpretatie van het begrip ZBO?

Is de definitie in aanwijzing 124a niet voor een te ruime interpretatie vatbaar gezien het feit dat vooral wordt opgesomd wat een zbo niet is? (blz. 2 Aanw.)

De omschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan sluit aan bij de Algemene wet bestuursrecht en bij de zbo-definitie die is gehanteerd bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo. Voorts is een afbakening opgenomen ten opzichte van adviescolleges. De toelichting strekt er uiteraard niet toe de definitie-omschrijving nader in te perken, doch geeft voor alle duidelijkheid nog eens aan welke andere vormen van bestuurlijke organisatie niet als een zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken.

43

Heeft het Kabinet bij de doorlichtingsoperatie zbo deze definitie gehanteerd?

Ja.

44

Is het kabinet van mening dat met hantering van deze definitie de in het rapport van de Algemene Rekenkameresignaleerde onduidelijkheid over de status van zelfstandige bestuursorganen weggenomen kan worden (zie ook kabinetsstandpunt 24 130, nr. 5, blz. 5)?

Dat is inderdaad in algemene zin de mening van het kabinet. Evenals bij elk ander rechtsbegrip kunnen zich overigens aan de randen van het begrip twijfelgevallen voordoen, doch dat is geenszins ongebruikelijk. Wel kan worden geconstateerd dat de verscheidenheid aan bestuurlijke arrangementen die in de loop der tijd in de wetgeving is opgenomen, beantwoording van de vraag of sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan soms onnodig bemoeilijkt. Door de Aanwijzingen zal beantwoording van zo'n vraag, indien deze zich al voordoet, bij nieuwe wetgeving inzake zelfstandige bestuursorganen aanzienlijk worden

vergemakkelijkt. Dat geldt te meer na de totstandkoming van de Kaderwet en de aanpassingswetgeving.

45, 54 en 56

Hoe denkt U over de suggestie om voor te schrijven dat in de toelichting van de instellingswet moet worden aangegeven waarom de voordelen van minder ministeriële bevoegdheden kennelijk opwegen tegen de nadelen van minder mogelijke controle door de Staten-Generaal?

Onderdeel c van aanwijzing 124c voorziet in de afweging van het nadeel van vermindering van parlementaire controle tegenover de voordelen van verzelfstandiging. Zou er niet een aanwijzing toegevoegd moeten worden die voorschrijft dat deze afweging expliciet in de toelichting bij iedere Instellingswet gemaakt wordt?

Waarom is in aanwijzing 124c niet opgenomen dat in de toelichting bij een instellingswet expliciet de afweging moet worden gemaakt tussen de voordelen van minder ministeriële bevoegdheden tegen de nadelen van minder parlementaire controlemogelijkheden?

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten reeds een dergelijke bepaling (aanwijzing 212 jo aanwijzing 124c).

46

Hoe wordt bij de doorlichtingsoperatie vastgesteld of er sprake is van bekleden van openbaar gezag bij een instelling op privaatrechtelijke grondslag?

In een groot aantal gevallen blijkt dat uit de wetgeving en de wetsgeschiedenis of is er vaste jurisprudentie bekend, waarin de AROB/Awb-rechter heeft geoordeeld dat sprake is van de uitoefening van openbaar gezag. Een geval waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat sprake is van de uitoefening van openbaar gezag/een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 Awb zonder een expliciet wettelijke grondslag is dat van het bestuur van de Stichting Silicose Oud-Mijnwerkers (AB 1996, 136). In de doorlichtingsoperatie is gerefereerd aan bovengenoemde rechtsbronnen.

48

Wat gebeurt er met reeds bestaande zbo's waarvoor een privaatrechtelijke grondslag minder aangewezen is volgens de Aanwijzingen? Wordt overwogen deze al dan niet geleidelijk in publiekrechtelijke vorm om te smelten?

Of er aanleiding is om een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan om te vormen tot een bestuursorgaan in een publiekrechtelijke vorm, zal van geval tot geval beoordeeld (moeten) worden door in eerste instantie de minister in wiens portefeuille het geval zich voordoet. In het kader van de doorlichtingsoperatie, c.q. de aanpassingswetgeving zal ter zake in gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal besluitvorming kunnen plaatsvinden. Overigens is in het geval van de Dienst Omroepbijdragen een voorstel als hier bedoeld reeds geëffectueerd en bij de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen vindt gedachtenvorming daarover plaats.

49 en 51

Hoe verhoudt aanwijzing 124b zich tot artikel 29 Comptabiliteitswet en de op basis van deze bepaling door de Staat veel gehanteerde praktijk om privaatrechtelijke rechtspersonen op te richten?

In hoeverre is lid 5 van aanwijzing 124b («in ieder geval worden onder verantwoordelijkheid van de minister geen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht») in overeenstemming met hetgeen de zesde wijziging

van de Comptabiliteitswet (artikel 29) en diverse Kaderwetten zoals bijvoorbeeld de Cultuurwet op dit punt bepalen?

Artikel 29 van de Comptabiliteitswet bevat een algemene voorziening voor de betrokkenheid van het parlement bij het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. Aanwijzing 124b, vijfde lid, brengt daarin geen verandering. Uit deze aanwijzing vloeit wel voort dat voortaan geen privaatrechtelijke rechtspersonen meer worden opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen. Daardoor zou de wetgever zelf een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan in het leven roepen, hetgeen op gespannen voet staat met het beginsel van de publiekrechtelijk vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan (aanwijzing 124b, eerste lid). Dat betekent enerzijds dat indien er redenen zijn om openbaar gezag toe te kennen aan een privaatrechtelijke organisatie, daartoe door de Staat geen nieuwe privaatrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht, doch deze wordt toegekend aan een bestaande op de markt werkzame private organisatie (zie toelichting bij aanwijzing 124b, tweede lid). Dat betekent anderzijds dat deze aanwijzingen geen belemmeringen opwerpen tegen het privatiseren van een overheidstaak door deze als marktactiviteit onder te brengen in een nieuw door de Staat op te richten privaatrechtelijke rechtspersoon.

50 en 51

Hoe verhoudt aanwijzing 124b zich tot de diverse Kaderwetten die voorzien in delegatiebepalingen (zonder tussenkomst Staten-Generaal) voor het oprichten van privaatrechtelijke organisaties?

In hoeverre is lid 5 van aanwijzing 124b («in ieder geval worden onder verantwoordelijkheid van de minister geen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht») in overeenstemming met hetgeen de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet (artikel 29) en diverse Kaderwetten zoals bijvoorbeeld de Cultuurwet op dit punt bepalen?

De Aanwijzingen zien niet op bestaande wetgeving. Te zijner tijd zal bij de aanpassingswetgeving dienen te worden besloten over de vraag of en zo ja op welke wijze bedoelde kaderwetten worden aangepast.

52

Wat wordt bedoeld met lid 4 van aanwijzing 124b?

In aanwijzing 124b, tweede lid, is aangegeven onder welke voorwaarden een zelfstandig bestuursorgaan privaatrechtelijk kan worden vormgegeven. Daarmee wordt afgeweken van het beginsel van het eerste lid. Omdat van een afwijking sprake is en afwijkingen zoveel mogelijk beperkt dienen te worden, zal eerst moet worden gezien of – voordat aan een privaatrechtelijke organisatie een bestuurstaak wordt toegekend («bekleed met openbaar gezag») – er andere methoden zijn om vast te houden aan het uitgangspunt dat een bestuursorgaan door een als zodanig herkenbare publiekrechtelijk vormgegeven organisatie wordt verricht. Dat kan door een privaatrechtelijke organisatie anderszins in te schakelen bij de overheidsactiviteit. Bij andere methoden kan worden gedacht aan: het adviseren van de minister dan wel het voorbereiden van de ministeriële besluitvorming.

53

Wat is een zbo zonder rechtspersoonlijkheid? Waarom zijn er zbo's zonder rechtspersoonlijkheid? Blijft het mogelijk zbo's zonder rechtspersoonlijkheid op te richten? Door wie wordt zo'n zbo vertegenwoordigd? Blijft in zo'n geval de ministeriële verantwoordelijkheid volledig bestaan?

Een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid is een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden. Tot de Staat behoren tal van organen, zoals ministers, hoge colleges van staat, rechtsprekende organen die geen van alle over eigen rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht beschikken; zij zijn alle onderdeel van de ene («publiekrechtelijke») rechtspersoon naar privaatrecht: de Staat der Nederlanden. Voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen die onderdeel van de Staat zijn: de Dienst geneeskundige verzorging politie, de Centrale Commissie voor de Statistiek, de Registratiekamer. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid is aan de orde indien het nodig is aan het orgaan een eigen vermogensrechtelijke positie toe te kennen (ten einde zelfstandig aan het economisch verkeer deel te nemen).

Het blijft mogelijk zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid op te richten.

In vertegenwoordiging van de Staat door een bestuurder van een zelfstandig bestuursorgaan kan zo nodig worden voorzien via machtiging.

Het toekennen van rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht voegt niets toe aan de publiekrechtelijke zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan en doet daar evenmin iets aan af. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet bepaald door de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, maar door de bevoegdheden die aan de minister zijn voorbehouden bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan.

55

Waarom wordt er onder onderdeel c van uitgegaan dat de instelling van een zbo per definitie een vermindering van controle betekent? Een betere taakuitoefening zou immers wel eens tot versterking van controle kunnen leiden.

Uiteraard dient bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan te zijn voorzien in toereikende vormen van controle. Deze aanwijzing doelt op de rechtstreekse parlementaire controlebevoegdheid op het centraal overheidsbestuur dat in hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister opereert. Waar van hiërarchie geen sprake meer is verminderen die bevoegdheden. Dat hoeft echter niet te betekenen dat er na verzelfstandiging van de bestuurstaak in de praktijk sprake is van verminderde controle op die taak. De instellingswet bevat daartoe de specifieke controle-instrumenten.

57

Op welke wijze wordt (voor de Kamer controleerbaar) zeker gesteld dat de Aanwijzingen ook worden nageleefd indien een zbo niet bij maar krachtens een wet wordt ingesteld?

In aanwijzing 124e is aangegeven dat een zelfstandig bestuursorgaan slechts in bijzondere gevallen krachtens wet wordt ingesteld. In de toelichting is daarbij aangegeven dat de algemene kenmerken van deze organen bij wet geregeld worden, maar de afzonderlijke organen dan krachtens wet kunnen worden ingesteld. De conformiteit met de Aanwijzingen blijkt aldus in het totstandkomingsproces van de wet waarop de lagere regeling is gebaseerd.

58 en 67

Is overwogen voorwaarden te stellen met betrekking tot de scheiding van geldstromen in geval aan een bestaande privaatrechtelijke organisatie openbaar gezag wordt toegekend?

Waarom is hier niet een aanwijzing toegevoegd die voorwaarden stelt aan zbo's op privaatrechtelijke grondslag met betrekking tot het scheiden

van geldstromen uit hoofde van de publieke functie en private geldstromen.

Ja, aanwijzing 124b, tweede lid, en de bijbehorende toelichting bevatten daarvoor een algemeen aanknopingspunt. In elk afzonderlijk geval zal moeten worden gezien of en zo ja welke financieel-administratieve voorzieningen wenselijk dan wel nodig zijn. Overigens is bij aanwijzing 124o aangegeven dat naarmate het financieel beslag op publieke middelen omvangrijker is, ook het inzicht groter zal moeten zijn. In dit verband ligt het in de rede dat, voor zover boek 2 van het Burgerlijk Wetboek daarin niet reeds voorziet, bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen in de bijzondere wetgeving regels worden opgenomen over in elk geval het uitbrengen van een financieel verslag, voorzien van een accountantsverklaring, een jaarverslag en zo nodig een begroting en meerjarenraming inzake de bestuurstaak.

59

Waarom bevat aanwijzing 124d geen voorkeursvolgorde van verzelfstandigingsvormen?

Aanwijzing 124d stemt wat de vragen onder de letters a, b en c betreft geheel overeen met de motie-Kamp (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 9), die op zijn beurt een bevestiging was van het bestaande beleid en – ten dele – met wetgeving (artikel 118, tweede lid, Gemeentewet en artikel 116, tweede lid, Provinciewet).

60

Waarom is bij de motiveringen van keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan niet opgenomen dat ook vormgeving van onafhankelijk toezicht een reden kan zijn?

Bij het houden van toezicht – bij voorbeeld op het op de Nederlandse markt brengen van uitsluitend veilige en zorgvuldig beproefde en geproduceerde geneesmiddelen – heeft de wetgever het wenselijk geoordeeld het toezicht in handen te leggen van onafhankelijke deskundigen (aanwijzing 124c, onder a). De SER en de Ziekenfondsraad zijn onder de vigerende wetgeving eveneens voor een belangrijk deel toezichthouders, die echter mede zijn ingesteld op grond van het participatiemotief (124c, onder c). Toezicht als zodanig is dus niet de motivering, maar de positie en de kwalificaties van degenen die het toezicht houden.

62

Wie beoordeelt of een wet vereist is, dan wel met een lagere regeling kan worden volstaan (toelichting tweede lid)?

De wetgever.

63

Regelgevende bevoegdheden kunnen toch alleen worden toegekend als het betrokken orgaan een van de in de Grondwet genoemde lichamen is?

Nee, de Grondwet bevat niet een gesloten stelsel van attributie. Artikel 134 van de Grondwet is geen exclusieve bepaling. Zo is bij de grondwetsherziening van 1983 overwogen dat artikel 134 onverlet laat dat ook aan privaatrechtelijke organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen worden toegekend (kamerstukken II 1975/76, 13 994, nr. 3, blz. 4, Documentatiereeks Naar een nieuwe grondwet, Algehele grondwetsherziening deel VIIA, blz. 265).

64

Is het mogelijk om zbo's zonder rechtspersoonlijkheid op te richten?

Ja. Zie voorts het antwoord op vraag 53.

65

Waarom is deze aanwijzing zo bepaald geformuleerd? Zou niet beter gesproken kunnen worden van aanwijzingen in een bijzonder geval?

Het was inderdaad mogelijk geweest, zonder afbreuk te doen aan de wenselijk geachte duidelijkheid, aanwijzing 124l, zesde lid, anders te formuleren door te spreken van aanwijzingen in een bijzonder geval of aanwijzingen per geval. De bestaande formulering laat wat het kabinet betreft overigens geen onduidelijkheid bestaan over de reikwijdte van het verbod.

66

Is onderdeel 6 niet in strijd met onderdeel 5c waarin de bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing of vernietiging gegeven wordt?

Voorop gesteld moet worden dat de bevoegdheden genoemd in aanwijzing 124l, vijfde lid, niet behoren tot het minimumpakket waarover jegens een zelfstandig bestuursorgaan dient te worden beschikt. Vervolgens is van belang dat het hier niet gaat om algemene bevoegdheden doch om bevoegdheden gerelateerd aan bepaalde besluiten of andere bestuurshandelingen. Tenslotte is van belang dat het karakter van een aanwijzingsbevoegdheid per geval verder strekt dan de hier bedoelde repressieve of preventieve bevoegdheden. Eerstbedoelde bevoegdheid kan met zich brengen dat de ministeriële beslissing als het ware in de plaats komt van die van het zelfstandig bestuursorgaan. Vernietiging, onthouding van goedkeuring van een bepaald besluit heeft niet zulke verstreckende gevolgen.

68

Hoe denkt U over de suggestie om in artikel 124t de toevoeging «voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is» achterwege te laten?

Ik acht navolging van de gedane suggestie bezwaarlijk. Opneming van het evenredigheidsbeginsel is niet alleen gebruikelijk, maar biedt een rechtswaarborg in de verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan. De gebezigde clause stemt overeen met aanwijzing 135 voor de regelgeving en het nieuwe artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht.

69

Valt onder de «benodigde inlichtingen» in artikel 124t ook informatie over het onderwerp informatiebeveiliging?

Ja, uiteraard mits de bedoelde informatie nodig is voor de uitoefening van de ministeriële taak.

70

Waarom is in aanwijzing 124t de toevoeging «voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is» opgenomen? Gaf de zaak Vie d'or geen aanleiding om het inlichtingenrecht met betrekking tot individuele gevallen aan te scherpen?

Verwezen zij naar het antwoord op vraag 68. Naar aanleiding van de Vie d'Or-zaak is een wetsvoorstel (kamerstukken II 1995/96, 24 456) aanhangig dat strekt tot uitbreiding van de inlichtingenplicht.

71

Kan de aanvulling in de toelichting «voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is» bij deze aanwijzing nader gepreciseerd worden? Is er niet eerder sprake van een inlichtingenplicht bij de zbo dan van een inlichtingenrecht bij de minister?

Verwezen zij naar het antwoord op vraag 68. De inlichtingenplicht van het zelfstandig bestuursorgaan is het spiegelbeeld van de inlichtingenbevoegdheid van de minister.

72

Betreft de afwijking van punt 2 van aanwijzing 124u slechts de overige overheidssectoren? Geldt de ambtelijke rechtspositie ook voor bestuurders van zbo's?

Nee. De aanwijzingen bevatten thans nog geen regeling inzake de arbeidsvoorwaardelijke rechtspositie van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Zie voorts het antwoord op vraag 38.

73

Waarom is in aanwijzing 124v niet opgenomen dat een openingsbalans moet worden opgesteld, een door de minister aan te wijzen accountant een balansonderzoek doet en een inbrengverklaring wordt opgesteld? Wie houdt toezicht op de overgang?

Indien overeenkomstig de modelbepaling van aanwijzing 124v de toebedeling van vermogensbestanddelen en de waardering daarvan is geschied door de eerstverantwoordelijke minister in overeenstemming met de Minister van Financiën, dan is een openingsbalans daarvan het resultaat. Het toezicht daarop wordt gehouden door de beide kamers der Staten-Generaal en door de Algemene Rekenkamer. Het betreft hier uiteraard onderwerpen die aan de orde komen bij een overgang naar een andere rechtspersoon naar privaatrecht dan de Staat der Nederlanden.

74

Hebben bestuurders van zbo's dezelfde rechtspositie als ambtenaren of wordt hun rechtspositieregeling ex Aanwijzing 124i in een instellingswet geregeld?

Zie het antwoord op vraag 72. De rechtspositieregeling van bestuurders van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen berust op een wettelijke grondslag, onder omstandigheden is deze in de wet zelf geregeld.

75

Is het voor de evaluatie als bedoeld in aanwijzing 124ij niet noodzakelijk ook een bepaling op te nemen voor het formuleren van de doelen van een zbo?

Het antwoord luidt ontkennend. Primair is van belang de omschrijving van de taak/bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat laat overigens onverlet dat het niet alleen met het oog op een formeel verplichte periodieke evaluatie nuttig en nodig is dat men zich in het algemeen realiseert wat men wil bereiken. Dat is ook een door de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven onderdeel van het

beleids- en wetgevingsproces. In weinig memories van toelichting of beleidsnota's zal over doel van wetgeving of beleid worden gezwezen.