

Vergaderjaar 1994–1995

24 130

Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 29 juni 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ en de algemene commissie voor de Rijksuitgaven² hebben op 15 juni 1995 overleg gevoerd met minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken en minister Zalm van Financiën over:

- 1. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken inzake kabinetsstandpunt rapport Algemene Rekenkamer over zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en ministeriële verantwoordelijkheid** (kamerstuk 24 130, nr. 5);
- 2. Deel 3 en onderdeel 2.8 van het ARK-jaarverslag** (kamerstuk 24 130, nr. 3);
- 3. Rapport van de commissie-Sint «Verantwoord zelfstandigen» en de daarbij behorende lijst van vragen en antwoorden** (kamerstuk 21 042, nrs. 15 en 16);
- 4. Brief van de minister van Financiën van 12 april 1995 inzake agentschappen** (kamerstuk 23 171, nr. 3).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ 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 (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Boxtel (D66), Rehwinkel (PvdA)
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Hoekema (D66), Van Oven (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), De Korte (VVD), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA),

ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hooger-vorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD)
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Klein

Molekamp (VVD), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Heerma (CDA), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegthart (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).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Kamp** (VVD) bracht in herinnering dat de Kamer de afgelopen jaren ten minste drie ernstige waarschuwingen heeft gekregen inzake het verzelfstandigen van de uitvoering van rijksoverheidsbeleid. Vandaag kan de Kamer laten blijken die waarschuwingen serieus te nemen, zonder dat hoeft te worden gestopt met verzelfstandigen. De kunst is dan wel de verzelfstandigingen zodanig vorm te geven dat de voordelen behouden blijven en de opgetreden nadelen verdwijnen. Omdat er al veel verzelfstandigd is (40% van de geldstroom van de rijksoverheid loopt al via verzelfstandigde uitvoeringseenheden, waarvan de helft via ZBO's) is het zeker even belangrijk dat rechtgezet wordt wat in het verleden is scheefgegroeid. Bij de drie ernstige waarschuwingen dacht hij aan de analyse van de commissie-Scheltema uit 1992 over het ontbreken van enige structuur bij de ZBO's, het rapport van de parlementaire enquêtecommissie uitvoering sociale zekerheid en het rapport van de Algemene Rekenkamer, met voor de ZBO's als conclusie: wildgroei en een onwaarschijnlijke warwinkel. Hij vond dan ook dat het hoog tijd is voor politieke actie.

Om de zaak recht te kunnen zetten, zijn nodig: een juiste analyse, besluitvorming en uitvoering. De analyse ligt nu op tafel en voor de besluitvorming heeft het kabinet al het nodige voorwerk laten verrichten. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het rapport-Sint dat het hele terrein van verzelfstandigingen bestrijkt en terecht veel aandacht besteedt aan de nieuwe variant «agentschap», de verst doorgevoerde vorm van interne verzelfstandiging. Verder gaat het hier om het kabinetstandpunt bij het rapport van de ARK en om het binnenkort verschijnende heroverwegingsonderzoek 1995, dat onder de noemer «financiële vernieuwing» modellen zal opleveren om verzelfstandigde eenheden door gerichte financiering weer in de hand te krijgen.

De heer Kamp onderschreef de door het kabinet uitgezette richting, maar hechtte wel aan duidelijke uitspraken op de volgende essentiële punten:

1. De ontwikkeling naar kleine kerndepartementen moet krachtig worden doorgezet. Kerndepartementen ontwikkelen, conform het rapport-Wiegel, het beleid, sturen in grote lijnen de uitvoering en verdelen de financiële middelen; ze zijn er dus niet voor de uitvoering van het beleid.
2. Voor de uitvoering van beleid (voor zover dat niet beëindigd kan worden) kan gedacht worden aan de volgende varianten: territoriale decentralisatie, privatisering, interne verzelfstandiging (agentschap) en externe verzelfstandiging (ZBO). Het gaat hier om een voorkeursvolgorde, met territoriale decentralisatie en privatisering op een gedeelde eerste plaats. Belangrijk is hierbij ook dat in vergelijkbare situaties steeds dezelfde uitvoeringsvariant wordt gekozen.
3. Instelling en inrichting van agentschappen moet volgens een vast patroon geschieden. Voor zover dat nodig is in aanvulling op de Comptabiliteitswet, wordt dit vaste patroon vastgelegd in de Aanwijzingen voor de rijksdienst.
4. Ook instelling en inrichting van ZBO's moet volgens een vast patroon geschieden, vast te leggen in een kaderwet. Een ZBO kan gevormd worden indien het waarborgen van de belangen van derden politiek nog zwaarder weegt dan het grote belang van het onaangetast laten van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de mogelijkheid van parlementaire controle.
5. Een ZBO komt niet tot stand zonder een adequate regeling van de ministeriële controle- en aanwijzingsbevoegdheden en de voorzieningen die ten behoeve daarvan nodig zijn. Iedere minister dient jaarlijks over ieder ZBO waar hij verantwoordelijk voor is, aan de Kamer te rapporteren, waarbij hij ook aangeeft op welke wijze hij van zijn bevoegdheden jegens het orgaan gebruik heeft gemaakt. Daarnaast informeert eens in de vier

jaar de minister de Kamer over de bevindingen van een evaluatie-onderzoek naar het functioneren en de effectiviteit van het ZBO. Bovendien dient dit alles op korte termijn van toepassing te worden voor alle bestaande ZBO's.

6. Die toetsing zal in een aanmerkelijk aantal gevallen leiden tot privatisering, of tot omzetting in een agentschap.

7. Een ZBO is onderdeel van de rijksoverheid en heeft dus een publiekrechtelijke rechtsvorm, terwijl voor het personeel de ambtelijke arbeidsvoorwaarden gelden.

8. Voorstellen tot privatisering en tot het instellen en inrichten van agentschappen en ZBO's, alsmede voorstellen tot heroverweging van ZBO's, moeten een eenduidige parlementaire behandeling krijgen. Het ARK-rapport constateert immers dat er niet alleen onjuiste voorstellen vanwege het kabinet zijn gedaan, maar dat die vervolgens ook in onvoldoende mate door de Kamer zijn gecorrigeerd, ondanks de beleidslijn die de Kamer in 1991 zelf heeft vastgelegd.

Deze acht punten zullen, zo stelde de heer Kamp, leiden tot kleinere departementen, meer privatisering, meer agentschappen en minder ZBO's. Over privatisering en de instelling van agentschappen en ZBO's zullen dan in dezelfde situaties ook dezelfde besluiten worden genomen en de inrichting van agentschappen en ZBO's zal in grote mate uniform zijn. Ministers zullen zich dan intensief met ZBO's bemoeien.

Hij concludeerde dat het al met al om een grote operatie zal gaan. Dat de rijksoverheid die operatie aan kan, is gebleken bij de operatie comptabel bestel, waar door middel van een strakke regie vergelijkbare problemen weer in de hand zijn gekregen. Bij die operatie hoort een stappenplan met tijdschema en één voor de Kamer aanspreekbare bewindspersoon, hetgeen in zijn opvatting de minister van Binnenlandse Zaken dient te zijn. De Kamer zal de voortgang nauwgezet moeten volgen, waarover nadere afspraken gemaakt dienen te worden.

Mevrouw **Assen** (CDA) was geschrokken en geschokt door de conclusies van het ARK-rapport. Het legt de vinger op de zwakke plek van verzelfstandiging: door de onbeteugelde groei van het aantal ZBO's en de ondoorzichtige structuur ervan zijn het overzicht en het inzicht in het functioneren en de effectiviteit van ZBO's verloren gegaan. De lijnen van verantwoordelijkheid, toezicht en controle zijn ondoorzichtig, de centrale aansturing heeft ontbroken en het politieke primaat is verloren gegaan.

De notitie van 3 mei jl. bevat een aantal maatregelen die op termijn zullen moeten leiden tot het herstel van het primaat van de politiek bij het aansturen van ZBO's. Er is nog een lange weg te gaan en daarbij ligt er zowel voor het kabinet als voor de Kamer een duidelijke verantwoordelijkheid. Niet alleen de vakcommissies, maar ook de algemene commissie voor de Rijksuitgaven wacht een bijzondere taak om het traject van herstel van het politieke primaat bij ZBO's tot een goed einde te brengen.

Een veelheid van maatregelen in het kader van het proces tot verbetering van het comptabel bestel heeft uiteindelijk geleid tot een beter inzicht in de begrotingen en een effectievere controle daarop van de Kamer. De administraties van de overheid voldoen aan de criteria die tegenwoordig gesteld mogen worden. Een soortgelijke operatie dient in gang gezet te worden voor het herstel van het politieke primaat ten aanzien van de ZBO's en omdat dit primaat vooral de Kamer regardeert, dient zij er alle belang aan te hechten om betrokken te zijn bij het herstelproces en dient zij daar ook energie in te steken.

Het ARK-rapport geeft aan dat de ZBO's geenszins helder te definiëren zijn. Duidelijk moet worden welke organen wel en niet als ZBO aange-merkt moeten worden. ZBO's dienen ook te vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur en onder de Wet Nationale Ombudsman. Daarnaast moet de motivering tot verzelfstandiging voortaan duidelijk worden aangegeven en moeten er heldere lijnen komen voor de inrichting

van de ZBO's, om wildgroei te beteugelen. Dat kan onder meer worden bereikt door het definiëren van een wettelijke grondslag (bij voorkeur dienen publiekrechtelijke organisaties te worden ingesteld), juiste bekostigingsregelingen, een regeling van toezicht en verantwoording, een helder mechanisme voor informatievoorziening, sturing en controle en een goede regeling van arbeidsvoorwaarden en -kosten.

Door hun ondoorzichtigheid in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid is er voor de ZBO's de mogelijkheid zich, al dan niet bedoeld, buiten het gezichtsveld van de politiek te plaatsen. Ook kunnen ZBO's, zonder dat het hun taak is, mede-beleidsbepalend worden als zij een grote mate van autonomie hebben. Mevrouw Assen vond herstel van het primaat van de politiek bijzonder belangrijk en verzelfstandiging kan hierbij een rol spelen. Voor het herstel van het politieke primaat denkt de minister vooral aan vergroting, respectievelijk het in ere herstellen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Op zichzelf vond zij dat een juiste weg. Ministeriële verantwoordelijkheid moet dan inhouden: beoordelen of een onderdeel als ZBO in aanmerking komt, volgens vaste criteria, en sturing geven aan het uitvoeringsproces. Zij wilde echter verder gaan. Herstel van het primaat van de politiek betekent ook, zo vond zij, dat het parlement meer mogelijkheden van controle en toezicht moet krijgen. De politieke taak moet een zwaar accent krijgen en de Tweede Kamer moet meer taken en bevoegdheden op dit vlak krijgen. Daar kan vorm aan worden gegeven door ZBO's voortaan op te nemen in de jaarlijkse begrotingen, de jaarrekeningen, de verslagen en de rapportages van de ministeries. De weerstand die nu wel leeft bij ministeries ten opzichte van ZBO's, kan door een en ander zeker verminderen.

Mevrouw Assen wees er vervolgens op dat volgens de reactie van de minister op het ARK-rapport een helder kader nodig is, dat duidelijk maakt dat ZBO's een eigen, maar aanvullende plaats in het openbaar bestuur hebben. Anderzijds deelt, aldus de stukken, de minister het standpunt van de commissie-Sint dat extern verzelfstandigen niet meer in aanmerking komt nu de mogelijkheden voor agentschappen zijn vergroot. Hierdoor lijkt verwarring te ontstaan in de beleidslijn inzake verzelfstandigingen. De argumenten van de commissie-Sint vóór interne verzelfstandiging onderschreef mevrouw Assen niet geheel. De argumenten zijn trouwens ook niet altijd even helder. Zij meende dat zowel interne als externe verzelfstandiging mogelijk moeten blijven, zij het dat de criteria voor beide vormen helder geformuleerd dienen te worden. In ieder geval zag zij wel degelijk een plaats voor ZBO's, waarbij overigens diverse typen mogelijk zijn: ZBO's waarin deskundigen of maatschappelijke organisaties een taak hebben, maar ook ZBO's waarbij vooral onpartijdigheid een rol speelt, bijvoorbeeld inspecties. Agentschappen zag zij meer als een vorm van intern managementtechniek: uitvoering in plaats van verzelfstandiging.

De CDA-fractie pleit voor opstelling van een kaderwet waarin een duidelijk raamwerk wordt weergegeven. Daarin zouden o.a. moeten staan:

- Criteria voor instelling van ZBO's: motivering voor verzelfstandiging, vallen onder de Wet openbaarheid bestuur en Wet Nationale Ombudsman, een publiekrechtelijke vorm en heldere lijnen voor de inrichting van ZBO's.
- Criteria voor het functioneren van ZBO's: informatieplicht van het orgaan aan de minister, duidelijke ministeriële verantwoordelijkheid, budgetbevoegdheid van de minister en controle door het parlement, alsmede regels voor informatiebeveiliging.

Een belangrijk aandachtspunt bij zo'n kaderwet is afstemming van de verantwoordelijkheden tussen de ministeries en de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken. Hoe zal die worden ingevuld? De minister lijkt overigens de voorkeur te geven aan een algemene maatregel van bestuur, boven een kaderwet. De redenen daarvoor waren mevrouw Assen niet duidelijk.

Uit het ARK-rapport meende zij te mogen opmaken dat volgens de Rekenkamer het aantal ZBO's teruggebracht kan worden, met het oog op de explosieve groei ervan in het laatste decennium en de overlapping en ondoorzichtigheid van taakvelden. Tegen vermindering van het aantal ZBO's zou zij geen bezwaar hebben, maar de evaluatie van de ZBO's mag ook weer niet zodanig worden ingericht dat deze wel móet uitkomen op opheffing van alle ZBO's. Wel had zij al aangegeven dat er duidelijke criteria voor instelling van ZBO's moeten komen, met differentiatie-mogelijkheden.

Nu de minister zowel de aanbevelingen van de ARK als van de commissie-Sint overneemt, rijst de vraag of de ARK-aanbevelingen dan alleen zullen worden toegepast op ZBO's en die van de commissie-Sint alleen op agentschappen. Of zullen de aanbevelingen van de commissie-Sint ook op ZBO's worden toegepast? Mevrouw Assen gaf er de voorkeur aan de ZBO's te herinrichten volgens de criteria van de ARK. Die criteria gelden voor alle ZBO's, ook de bestaande, en de herinrichting dient dus ook voor de bestaande organen te gelden. Zij vroeg om een stappenplan voor dit proces van aanpassing, waarin zowel een tijdpad als een aanpak worden geschetst.

Verder achtte zij het wenselijk dit herinrichtingsproces te evalueren, eventueel ook tussentijds. Hoe denkt de minister om te gaan met ZBO's die de gestelde doelen niet of niet binnen de gestelde termijn halen? Welke verantwoordelijkheid dragen de vakministers in dit proces en hoe is de coördinatie geregeld?

Ten slotte bracht zij nog enige aandachtspunten naar voren:

- Zij had geen behoefte aan case-studies.
- Zij was onder de indruk van het rapport van studenten van de Erasmus Universiteit, getiteld «FEZ, van comptroller naar controller». De lijn die in dit rapport is weergegeven, onderschreef zij.
- Bij de herinrichting van ZBO's dient ook het aspect van de informatie-beveiliging van ministeries te worden betrokken.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) herinnerde eraan dat reeds bij de behandeling van de nota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?», vier jaar geleden, van PvdA-zijde is betoogd dat functionele decentralisatie een goede aanvulling kan zijn op het algemeen openbaar bestuur, maar dat territoriale decentralisatie toch eerste keus dient te zijn. Functionele decentralisatie kan immers een verminderde democratische legitimiteit tot gevolg hebben, terwijl de toets van de besluitvorming van functionele bestuursorganen aan het algemeen belang ontbreekt. Ook is toen gesteld dat het primaat van de politiek behouden zou moeten blijven en de heer Rehwinkel steunde dan ook het streven van het kabinet om dat primaat bij de aansturing van ZBO's te herstellen. Het primaat van de politiek is onlangs weer uitvoerig in de PvdA-fractie besproken, mede naar aanleiding van het pamflet «De verplaatsing van de politiek» van de Wiardi Beckmanstichting waarin o.a. wordt gewezen op verplaatsing naar de bureaucratie. Bij de aanbieding van dit pamflet is door de PvdA-fractievoorzitter betoogd dat dit deel van het verplaatsingsproces moet worden bestreden en dus niet als een gegeven bij het proces van staatkundige vernieuwing behoort te worden geaccepteerd.

Bij verzelfstandiging zijn diverse vormen mogelijk: naast externe verzelfstandiging (het oprichten van een ZBO) is er ook de vorm van interne verzelfstandiging, waarvoor inmiddels de figuur van het agentschap is geïntroduceerd. Deze figuur juichte de heer Rehwinkel toe. Hij vond ook dat daar zoveel mogelijk voor gekozen zou moeten worden. Verder meende hij te moeten vaststellen dat het kabinet de principiële lijn die het in januari jl. naar aanleiding van het rapport-Sint heeft getrokken ten aanzien van ZBO's, onvoldoende doortrekt in de reactie op het ARK-rapport. Er is immers, zo blijkt uit dat rapport, een wildgroei ontstaan in ZBO's, ondanks de nota van vier jaar geleden over functioneel bestuur,

en bij hem was de vraag opgekomen of deze wildgroei wellicht kan worden bestreden door een benadering in de zin van het rapport Raad op maat. In ieder geval zou zijns inziens verkend moeten worden of de vorm van ZBO dient te vervallen. Als die vorm inderdaad zou wegvallen, zou voor het op afstand zetten van taken alleen nog kunnen worden gekozen tussen privatisering (in het geval de conclusie moet zijn dat er geen sprake meer is van een taak voor de overheid) en interne verzelfstandiging in de vorm van een agentschap. Volgens de heer Rehwinkel zou dat een logische lijn kunnen zijn, die aansluit bij de nota van vier jaar geleden over functioneel bestuur.

Hij vond ook dat met zijn opstelling niet wordt afgeweken van het streven naar kerndepartementen, zoals vastgelegd in het regeerakkoord. Agentschappen houden zich immers niet bezig met de formulering van beleid (dat is bij uitstek de taak van kerndepartementen), maar met de uitvoering van beleid, en instelling van kerndepartementen valt dus heel wel te rijmen met interne verzelfstandiging in de vorm van instelling van agentschappen. De Comptabiliteitswet biedt ook een stevige basis voor agentschappen.

Wanneer de Kamer haar controlerende taak goed wil invullen, dient zij ten aanzien van de vier voorstellen van het kabinet, zoals gedaan in de reactie op het ARK-rapport, een eigen betrokkenheid, een prioriteit en een tijdsplanning aan te geven. Voor de heer Rehwinkel had kabinetsvoorstel B (het creëren van een nieuw kader voor verzelfstandiging) de hoogste prioriteit. Hij meende ook dat de Kamer in de gelegenheid moet zijn om te spreken over de concept-Aanwijzingen voor de rijksdienst, voordat deze om advisering aan de Raad van State worden voorgelegd.

Hierna stelde hij een aantal vragen:

- Waarom stelt het kabinet aan ZBO's niet alle criteria die o.a. in «Verantwoord zelfstandigen» van de commissie-Sint en «Steekhoudend ministerschap» van de commissie-Scheltema worden genoemd, zoals deskundigheid en eenduidige aansturing? Bij wijze van illustratie wees hij er bij het punt van de eenduidige aansturing op dat de huursubsidie-regelingen door de overheid worden uitgevoerd en de studiefinanciering door een ZBO.
- Zijn er reeds contacten met de diverse ZBO's over de gevolgen van het door het kabinet voorgestelde minimumpakket aan bevoegdheden? Hij tekende hierbij aan dat dit ook voor hem echt een minimumpakket is. Dit minimumpakket zou ook moeten gelden voor ZBO's die Europese regelgeving uitvoeren, waarbij de aanbevelingen van de ARK ter zake zouden moeten worden gevolgd.
- Welke bevoegdheden heeft het kabinet bewust niet in dat minimumpakket opgenomen? Meent het kabinet op dit punt de aanbevelingen van de ARK en de commissie-Sint volledig te hebben overgenomen?
- Beschikt de overheid wel over voldoende deskundigheid om toezicht op het financiële deel van ZBO's uit te oefenen, zoals vaststelling en goedkeuring van begrotingen, heffingen e.d., en toezicht op risicovol beleggen?
- Geeft het kabinet een consistente uitwerking aan een algemeen inlichtingenrecht van de minister? Hij hechtte daar zeer aan, mede met het oog op het uitoefenen van de controletaak door het parlement.
- In welke mate worden ZBO's gefinancierd met private middelen? Hij dacht daarbij o.a. aan de stichting Toezicht effectenverkeer. Verbindt het kabinet hier ook de conclusie aan dat de ARK dan geen onafhankelijk onderzoek naar zo'n ZBO mag doen? Hij verwees hierbij naar de recente uitspraak van de Raad van State over onderzoek naar de Verzekeringkamer door de Rekenkamer.
- Is het opnemen van een artikel over ZBO's in de Grondwet werkelijk van zo groot belang, mede gezien de tijd die dit zal vergen?
- Zal het begeleidingsteam verzelfstandigingen ook betrokken worden bij het scheppen van een nieuw kader voor ZBO's? Hij zou daar

voorzitter van zijn. Is het kabinet bereid om bij nieuwe verzelfstandigingswetten het door het begeleidingsteam gegeven advies aan de Kamer te zenden? Wil het kabinet voortaan in de toelichting op nieuwe verzelfstandigingsvoornemens ook uitdrukkelijk vermelden waarom niet kon worden gekozen voor territoriale decentralisatie? Op zichzelf gaf hij aan die figuur de voorkeur.

– Waarom wordt het beheersmatige kader voor agentschappen in de wet (de Comptabiliteitswet) geboden, terwijl dat kader voor ZBO's voorlopig alleen in Aanwijzingen voor de rijksdienst terug te vinden zal zijn?

– Komt het nog van indiening van een kaderwet, zoals indertijd wel is toegezegd? Hij drong er hierbij op aan dat instellingswetten voor ZBO's (voor zover die er in de toekomst nog komen) in ieder geval eenzelfde algemeen deel bevatten.

– Volgens de stukken zal in de toekomst een ZBO uitsluitend nog overeenkomstig het participatie-type worden ingericht als dat onmisbaar is voor de uitvoerbaarheid van de publieke taak. In welke gevallen is dan volgens het kabinet daarvan sprake?

– Moet het voornemen om het hoofdstuk over ZBO's in de Staatsalmanak te completeren, opgevat worden als het nakomen van de toezegging uit 1993 om een catalogus van ZBO's samen te stellen?

Het kabinet zal in het najaar komen met een overzicht van verzelfstandigingsvoornemens (kabinetsvoorstel A). Daardoor wordt het mogelijk dit pakket te toetsen aan het voorlopige nieuwe kader. Hij meende dat die toets moet worden aangelegd en dat de Kamer daarbij betrokken dient te zijn. Hij vroeg zich overigens af of de Kamer daar wel voldoende toe in staat is en meende dan ook dat de Kamer zich moet beraden over de ambtelijke ondersteuning op dit vlak.

De rapportage over de bestaande ZBO's zal het kabinet in het voorjaar van 1996 uitbrengen. De heer Rehwinkel vond dat het kabinet daarmee eerder zou moeten komen. Over enkele weken is er al een voorlopig kader en op basis daarvan toch kan alvast worden begonnen met die rapportage? Kan de Kamer verder tussenrapportages ontvangen in de periode tot het verschijnen van de definitieve rapportage?

Ook hij meende dat de ZBO's in het algemeen onder de Wet openbaarheid bestuur en de Wet Nationale Ombudsman zouden moeten vallen. Bij ZBO's die daar niet onder vallen, dient in ieder geval aangegeven te worden waarom dat niet het geval is.

Ten slotte vroeg hij, naar aanleiding van kabinetsvoorstel D, welk tijdschema het kabinet in gedachten heeft voor de hier genoemde rapportages. Kunnen die worden verwacht vóór het voorjaar van 1996 en hoe verhouden ze zich tot de toegezegde algemene rapportage in het voorjaar van 1996? Zal in de afzonderlijke rapportages ook ingegaan worden op de ontwikkeling van de arbeidskosten in ZBO's?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66) ging ervan uit dat eenieder voorzitter is van herstel van het primaat van de politiek bij ZBO's. In feite gaat het hierbij om een betere organisatie van het binnenlands bestuur, maar de strijd om daartoe te komen, lijkt op een strijd tegen windmolens. Er wordt al tientallen jaren over gesproken, er is een aantal commissies geweest, er heeft enige tijd een regeringscommissaris gewerkt, in 1990 is de nota over functioneel bestuur verschenen, vervolgens kwam de grote efficiency-operatie en verschenen de rapporten van de commissie-Wiegel en de commissie-Scheltema, terwijl recent het rapport-Sint op tafel kwam. In de vorige kabinetsperiode is afgesproken om via stappenplannen toe te werken naar een slagvaardiger, beter functionerende en kleinere overheid die zich concentreert op haar kerntaken, en ook in het huidige regeerakkoord is dat terug te vinden. Door de ministeries is dan ook de weg ingeslagen naar kerndepartementen en uitvoerende diensten, vooral in de vorm van

ZBO's. Bedacht moet overigens worden dat er ook voorheen al veel ZBO's waren opgericht: reeds in 1983 signaleerde de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid circa 600 ZBO's. Van groot belang hierbij is dat gedurende die hele periode de politieke sturing te wensen overgelaten heeft.

Hierna is begin 1995 het ARK-rapport verschenen, waaruit blijkt dat de conclusies van de commissie-Scheltema maar al te waar zijn. Aan de ZBO's schort veel, te veel, en er is sprake van wildgroei. Met de bij de nota functioneel bestuur gemaakte afspraken en geformuleerde eisen is fors de hand gelicht. Een wettelijke basis (of een mogelijkheid uit andere hoofde) voor de minister om inlichtingen in te winnen, blijkt nogal eens te ontbreken en het ministeriële toezicht is vaak slecht geregeld, terwijl juist een goede regeling van dat toezicht van groot belang is voor het politieke primaat.

Al met al is er sprake van een treurig geheel, vooral omdat al vaak en indringend, zeker vanaf 1990, vanuit de Kamer op de tekortkomingen en op de noodzaak van politieke sturing en stroomlijning is gewezen. Dikwijls werd daarop van regeringszijde beterschap beloofd en werden toezeggingen gedaan, maar uiteindelijk verstofte alles toch weer in de bureaucratie. Zo is in 1990 toegezegd dat de afspraken en eisen in het kader van de nota over functioneel bestuur zouden worden neergelegd in aanwijzingen, en is vanaf 1993 een kaderwet toegezegd, maar deze zijn er nog steeds niet. Mevrouw Scheltema vond het dan ook de hoogste tijd om nu echt orde op zaken te stellen. Gelukkig is het kabinet ook het nodige van plan, gezien de brief van 3 mei jl., waaruit méér sturing spreekt dan het vorige kabinet ooit heeft laten zien.

Anderzijds had zij uit die brief begrepen dat voorlopig zal worden volstaan met de Aanwijzingen voor de rijksdienst. Zij betreurde dat. De situatie op het vlak van verzelfstandigingen vond zij zodanig alarmerend dat op korte termijn een kaderwet dient te worden ingevoerd, waarin kort en helder wordt aangegeven aan welke eisen ZBO's moeten voldoen en welke bevoegdheden de minister behoort te behouden, mede met het oog op de uitoefening van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. In de brief van 3 mei worden de meeste elementen al genoemd (zij zou daar alleen nog de bevoegdheid tot het goedkeuren van het beleidsplan aan willen toevoegen) en een wettelijke verankering kan dus niet zo moeilijk op te stellen zijn. Bovendien bieden de rapporten over functioneel bestuur en «Steekhoudend ministerschap» voldoende houvast.

Om een aantal redenen gaf zij de voorkeur aan een kaderwet in plaats van de Aanwijzingen voor de rijksdienst:

- Een wet is krachtiger dan aanwijzingen die altijd intern blijven.
- Een wet kan ook een uitstraling hebben naar reeds bestaande ZBO's: via een bij die wet behorende aanpassingswet zouden die ZBO's aan het heldere wettelijke kader kunnen worden aangepast, tenzij bij de voorziene evaluatie blijkt dat de verzelfstandiging beter kan worden teruggedraaid of omgezet in privatisering.
- Met een wet in de hand staat de minister van Binnenlandse Zaken sterker ten opzichte van zijn collegae die vaak iets anders willen.

Overigens blijft dit allemaal water naar de zee dragen als inmiddels het huidige verzelfstandigingsbeleid wordt voortgezet. Mevrouw Scheltema drong er dan ook met klem op aan dat met het in gang zetten van nieuwe verzelfstandigingen wordt gewacht tot de kaderwet tot stand is gekomen. Daarnaast vond zij, wat de instelling van agentschappen betreft, dat eerst overeenstemming tussen Kamer en kabinet moet zijn bereikt over de vraag in welke gevallen een agentschap aangewezen is en in welke gevallen een ZBO. Als die overeenstemming er eenmaal is, zou doorgedaan kunnen worden met de instelling van agentschappen.

Zij zou het zeer betreuren als de op zichzelf goede gedachte van kerndepartementen en uitvoerende diensten op afstand zou worden verlaten vanwege de knullige, weinig samenhangende manier waarop tot

nu toe verzelfstandigingen vorm zijn gegeven. Uit de stukken had zij min of meer de indruk gekregen dat het kabinet die gedachte inderdaad wil verlaten, omdat het kennelijk meent dat het met de mogelijkheid van agentschappen vrijwel hetzelfde kan bereiken als met externe verzelfstandigingen, waarbij bovendien het beleid binnen de rijksoverheid blijft en dus onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen. Echter, een belangrijke reden om tot meer externe verzelfstandiging over te gaan was toch dat zou moeten worden toegewerkt naar een kleinere, meer doorzichtige overheid die zich op kerntaken richt en uitvoering op afstand plaatst, naar kerndepartementen dus? Een niet-onbelangrijk nevenargument daarbij was dat een goed geregelde ministeriële sturing en controle op hoofdlijnen effectiever zou zijn dan de fictie van een alom aanwezige ministeriële verantwoordelijkheid voor alle departementale uithoeken, al dan niet ondergebracht in agentschappen. Dit alles gaat verloren als wordt volstaan met instelling van agentschappen, want die zijn alleen een vorm van rijks-interne organisatie en blijven dus binnen de rijksoverheid, waarmee de rijksoverheid niet kleiner wordt en de fictie van volledige ministeriële verantwoordelijkheid gehandhaafd blijft. Het valt te betwijfelen of het primaat van de politiek daarmee daadwerkelijk wordt versterkt.

Mevrouw Scheltema vond dan ook dat het kind (de verzelfstandigingen) niet met het badwater moet worden weggegooid, maar goed moet worden aangekleed. In een aantal gevallen, vooral wanneer het alleen om soepeler beheersregels gaat, kan met agentschappen worden volstaan, maar in andere gevallen zal juist met het oog op de doorzichtigheid, de betere herkenbaarheid, een verdunning van de centrale overheid en de wenselijkheid van een sturing op hoofdlijnen gestreefd moeten worden naar externe verzelfstandiging. Zij dacht daarbij vooral aan gevallen waarin het gaat om een groot aantal gebonden uitvoeringshandelingen, zoals de Informatiseringsbank of de Pensioen- en Uitkeringsraad. Zij vond het niet per se nodig dat in die ZBO's altijd de ambtelijke arbeidsvoorwaarden gelden. Uitwassen moeten natuurlijk worden voorkomen, maar dat kan door het ministeriële toezicht goed te regelen en eisen te stellen op het punt van goedkeuring van begrotingen e.d. Verder wees zij erop dat bij ZBO's de ministeriële verantwoordelijkheid zo ver reikt als de instellingswet ook bevoegdheden aan de minister geeft; alleen op het al dan niet gebruiken van die bevoegdheden kan de Kamer de minister aanspreken.

Al met al drong zij erop aan dat het kabinet niet alleen in een kaderwet aangeeft aan welke eisen een ZBO in ieder geval dient te voldoen, maar ook aangeeft in welke gevallen externe verzelfstandiging bij uitstek gewenst is. Voor een coherente overheid is het van wezenlijk belang dat ook in het verzelfstandigingsbeleid een duidelijke lijn wordt aangehouden, dat wordt aangegeven welk soort taken op welke wijze verzelfstandigd zouden moeten worden en dat wordt voorkomen dat ongeveer dezelfde taken door verschillende departementen op een verschillende manier worden behandeld. Zo zijn sommige aanvankelijk departementale opleidingstaken geprivatiseerd, andere verzelfstandigd en weer andere binnen de rijksoverheid gehouden, terwijl hetzelfde geldt voor automatisering en informatisering. Er dient een duidelijker gezamenlijke politieke verantwoordelijkheid te komen, inhoudend dat niet langer iedere minister voor zich kan uitmaken welk verzelfstandigingsbeleid hij wil voeren, maar dat de coördinerend minister voor de rijksdienst daar van het begin af aan bij is betrokken. Zij drong daarom met klem aan op het instellen van een mede-ondertekeningsrecht van de minister van Binnenlandse Zaken. Dat heeft bovendien het belangrijke neveneffect dat ook in de Kamer verzelfstandigingen niet langer alleen sectoraal zullen worden behandeld, maar ook tegen de algemene achtergrond zullen worden geplaatst.

Mevrouw Scheltema noemde, voor alle duidelijkheid, nog eens de volgorde waarin dient te worden gewerkt. Eerst moet worden gezien of

een overheidstaak wel een taak van de overheid moet blijven. Zo niet, dan moet worden overgegaan tot privatisering. Als er wel sprake is van een overheidstaak, dient eerst te worden nagegaan of decentralisatie naar mede-overheden mogelijk is. Als dat niet mogelijk is, moet worden gezien of publiekrechtelijke verzelfstandiging aangewezen is. Zij was overigens verheugd dat ook het kabinet het accent legt bij publiekrechtelijke verzelfstandiging, waarmee privaatrechtelijke verzelfstandiging naar de achtergrond is verschoven. Voor die publiekrechtelijke verzelfstandiging zijn er dan twee mogelijkheden: intern als het beleid onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven, extern als aansturing op hoofdlijnen met aanwijzingen en goede controle aanvaardbaar is.

Haar conclusie was dan ook dat met voortvarendheid dient te worden gewerkt aan een kaderwet verzelfstandigingen, met criteria voor de keuze tussen agentschappen of ZBO's. Deze kaderwet dient er uiterlijk per 1 januari 1997 te zijn. Totdat die wet er is, zullen er geen nieuwe verzelfstandigingen moeten worden doorgevoerd.

De heer **Van den Berg** (SGP) stelde vast dat er alle aanleiding is om in de Kamer te spreken over verzelfstandigingen. Die is niet alleen gelegen in het rapport van de ARK en het rapport-Sint, maar ook in het rapport van de Raad voor het binnenlands bestuur, getiteld «Functioneel bestuur in organieke kaders». Bovendien is er alle aanleiding voor nadere bezinning gezien de ontwikkelingen sinds 1991. Toen is, bij de behandeling van de nota over functioneel bestuur, vastgelegd hoe voortaan gewerkt zou moeten worden: eerst gezien of er sprake is van een overheidstaak (als dat niet het geval is, overgaan tot privatisering), daarna gezien of er mogelijkheden tot territoriale decentralisatie zijn en vervolgens nagaan of verzelfstandiging, intern of extern, mogelijk is. Daarnaast is bij die discussie in 1991 afgesproken om de term «functionele decentralisatie» alleen te gebruiken voor decentralisatie binnen de overheidskolom.

Overigens had het hem enigszins verbaasd dat waterschappen en PBO-lichamen, die tot nu toe altijd als eigenlijke vormen van functionele decentralisatie werden gezien, in de voorliggende stukken niet meer onder de noemer «functionele decentralisatie» worden gerangschikt. PBO-lichamen worden nu door het kabinet beschouwd als ZBO's en de heer Van den Berg kon zich dat wel voorstellen, maar grondwettelijk moeten PBO-lichamen worden gezien als een vorm van functionele decentralisatie. De waterschappen ziet het kabinet kennelijk, zo blijkt uit een noot in de stukken, als een mengvorm van functioneel en territoriaal bestuur. Daartegen maakte hij ernstig bezwaar, want als er één echte vorm van functionele decentralisatie in Nederland is, is dat juist het waterschap. Het onderscheid tussen functioneel en territoriaal (algemeen) bestuur is immers gelegen in de al dan niet beperkte taakstelling van het bestuur.

Bij de behandeling van de nota over functioneel bestuur, in 1991, zijn ook drie moties aanvaard. Deze zijn in feite niet uitgevoerd. Ten dele ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de regering, maar wat betreft de na 1991 nog ingestelde ZBO's ligt de verantwoordelijkheid natuurlijk mede bij de Kamer. De Kamer heeft immers sinds 1991 een aantal vormen van ZBO's laten passeren die in het geheel niet voldoen aan de in 1991 gemaakte afspraken. Verder was wildgroei ook in 1991 al een belangrijke aanleiding tot de toen gevoerde discussie. Dat is niet verbeterd en sindsdien is de diversiteit in de ZBO's zelfs alleen maar toegenomen.

Het kabinet wil nu trachten greep op de zaak te krijgen en het primaat van de politiek te herstellen door selectiever ZBO's in te stellen, door een wettelijk kader op te stellen en door een betere toetsing van de bestaande ZBO's. Wat het laatste punt betreft, heeft de Kamer in 1991 door middel van de motie-Van den Berg uitgesproken dat een project evaluatie ZBO's gestart zou moeten worden, waarin alle bestaande functionele organen aan het toen ontwikkelde kader getoetst zouden moeten worden. Daar is vrijwel niets aan gedaan en dat is mede een reden waarom de wildgroei

niet is teruggedrongen. De heer Van den Berg drong erop aan dat die toetsing van bestaande ZBO's nu wèl wordt uitgevoerd, op korte termijn.

Het voornemen tot het opstellen van een algemene wet inzake verzelfstandigingen onderschreef hij. Dan kan, voor zover er nog verzelfstandigingen komen, de bijzondere wetgeving per geval worden toegespitst op de punten die in dat concrete geval nadere regeling behoeven. Verder achtte hij, als wordt doorgedaan op de weg van verzelfstandigingen, een herziening van de grondwettelijke bepaling op het punt van functioneel bestuur aangewezen. Zo'n belangrijk element in de gehele bestuurlijke organisatie dient in de Grondwet verankerd te zijn.

Hierna herinnerde hij eraan dat de Kamer in 1991 ook heeft uitgesproken dat bij het verzelfstandigen van overheidstaken voor een publiekrechtelijke organisatievorm gekozen zou moeten worden. Ook daar is vervolgens niet de hand aan gehouden: vele keren is toch gekozen voor een privaatrechtelijke organisatievorm. Alleen al voor een heldere afbakening van overheidstaken en taken van het maatschappelijk leven was hij voorstander van een publiekrechtelijke organisatievorm, maar aan die vorm zitten ook nog tal van andere voordelen. Een privaatrechtelijke vorm wilde hij alleen voor bijzondere gevallen, waarin die vorm zeer aangewezen moet worden geacht.

Indertijd is ook de afspraak gemaakt dat ZBO's onder de Wet openbaarheid bestuur en de Wet Nationale Ombudsman zouden vallen. Die afspraak is slechts gedeeltelijk uitgevoerd, zodat de vraag rijst waarom bepaalde ZBO's niet onder de werkingssfeer van die wetten zijn gebracht. De heer Van den Berg drong erop aan dat alle ZBO's onder deze beide wetten komen te vallen.

Met de voornemens om per 1 januari a.s. een aantal agentschappen in te stellen, had hij ten slotte weinig moeite, al vond hij wel dat dit veld goed in het oog gehouden moet worden omdat in de praktijk niet altijd even duidelijk is wanneer voor interne en wanneer voor externe verzelfstandiging gekozen dient te worden en ook het onderscheid tussen beide vormen niet steeds even scherp valt aan te geven. Bij agentschappen is er het voordeel van meer waarborgen voor politieke sturing en toezicht, maar anderzijds wordt de agentschaps-figuur juist gebruikt omdat voor de specifieke aard van de bedrijfsvoering een zekere onafhankelijkheid nodig is. Dan rijst toch de vraag hoe ver die onafhankelijkheid kan gaan.

Ook de heer **Schutte** (GPV) stelde vast dat een nogal schokkend beeld op tafel is gekomen. Er is veel onduidelijkheid en veel was kennelijk onvoldoende controleerbaar. De politiek heeft deze ontwikkeling zelf mogelijk gemaakt, mede omdat er te veel sprake was van verkokerd denken. De discussie in 1991 was in dat opzicht een belangrijk moment, maar de resultaten van die discussie zijn op dit moment nog onvoldoende zichtbaar geworden. Opgepast moet overigens wel worden voor generalisering, want er wordt ook veel goed werk verricht in zelfstandige organen, met een grote betrokkenheid van velen.

Met het oog hierop was hij het zeer eens met de inzet van het kabinet: herstel van het primaat van de politiek. Terecht wordt in dat verband het expliciteren van de politieke aansturing genoemd. De politieke vraag is dan wel hoe ver die aansturing moet gaan en welke consequenties dat heeft voor de te maken keuzen. Als algemene lijn koos hij daarbij voor het motto: helderheid is belangrijker dan uniformiteit. Uit de stukken had hij opgemaakt dat zelfs als een goede definitie kan worden gegeven van het begrip «zelfstandig bestuursorgaan», de waarde van die definitie nog maar betrekkelijk is. Zo'n definitie zal immers in ieder geval moeten inhouden dat het bij een ZBO dient te gaan om een zekere publieke taak, maar vervolgens rijst dan de vraag of de te verrichten taak inderdaad publieke elementen bevat. Op dat punt kan de werkelijkheid zeer ingewikkeld zijn. Zo kan er sprake zijn van verantwoordelijkheden van derden, naast een overheidsverantwoordelijkheid, zoals geldt voor het

onderwijs waar die verantwoordelijkheden van derden zelfs in de Grondwet zijn vastgelegd. Op andere punten gaat het weer om een grote eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven naast een element van overheidsverantwoordelijkheid, zoals het geven van een civiel effect aan bepaalde examens. Dat overheidselement vereist dan een heldere regeling, maar daarmee gaat het nog niet om een publieke taak zonder meer. Een ander voorbeeld wordt gevormd door de specifieke positie van de Nederlandsche Bank waarbij er sprake is van een samenhang met internationale aspecten. Daarnaast noemde de heer Schutte nog de geformaliseerde betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in het zgn. participatie-model, een betrokkenheid die vaak zeer nuttig of nodig kan zijn, en in sommige gevallen zelfs kan overwegen. Ook dan is een heldere verdeling van taken en bevoegdheden nodig, een les die getrokken kan worden uit de recente discussies over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Hoe kan nu, aansluitend op de in 1991 gemaakte afspraken, tot een betere structuur worden gekomen? Hij vond dat hierbij prioriteit moet worden gegeven aan de opstelling van een kaderwet, als basis voor de verdere regeling en organisatie. Dat zal zeker niet eenvoudig zijn, maar een dergelijke wet moet toch in de huidige kabinetsperiode tot stand gebracht kunnen worden. In de tussentijd kunnen de Aanwijzingen voor de rijksdienst als een noodverband dienen en dat houdt tevens in dat de Kamer bij de formulering van die aanwijzingen betrokken moet worden. De aanwijzingen zijn dan immers een tijdelijke vervanging van wetgeving.

Ook hij vond dat in afwachting van de kaderwet of een discussie ten principale over de criteria voor ZBO's niet verder moet worden gegaan met de instelling van nieuwe ZBO's, maar hij vond het niet nodig om dat ook te laten gelden voor nieuwe agentschappen. Deze hebben nu immers een duidelijke basis gekregen in de Comptabiliteitswet.

Bij nieuwe voorstellen voor privatisering of verzelfstandiging zal de Kamer in ieder geval veel meer inzicht moeten worden geboden in de effecten. Eén van die effecten kan bijvoorbeeld zijn dat een monopoliepositie wordt gecreëerd. Daar kan in sommige gevallen voor gekozen worden, maar de Kamer dient de effecten daarvan dan wel helder voor ogen te hebben.

Verder drong ook hij erop aan dat snel wordt gekomen met de toegezegde evaluatie van bestaande ZBO's. Hij zag daarbij het liefst één samenhangende evaluatie van alle bestaande ZBO's. Ook een plan van aanpak met tijdsplanning is nodig.

Ten slotte bood hij namens de algemene commissie voor de Rijksuitgaven het al genoemde rapport «FEZ, van comptroller naar controller» officieel aan de minister van Financiën aan. Het gaat hier om een relevant en interessant rapport. Opvallend vond hij vooral dat de probleemstelling zich aanvankelijk leek te richten op de taakverandering van de FEZ-afdelingen bij de begrotingsvoorbereiding, terwijl vervolgens bleek dat het interessanter was om de rol van deze afdelingen bij de uitvoering van de begroting te bezien. In het rapport wordt in dat verband de conclusie getrokken dat de functie van de FEZ-afdelingen op de ministeries zich heeft ontwikkeld van die van boekhouder/penningmeester tot die van een beleidsinhoudelijk meedenkende afdeling. De commissie voor de Rijksuitgaven zal het op prijs stellen indien de minister van Financiën bereid is een reactie op het rapport te geven.

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks) had zich vrij onverwacht moeten verdiepen in het reilen en zeilen van ZBO's en daarbij was een voor haar geheel nieuwe wereld opengedaan, waarin circa 130 000 mensen werkzaam zijn tot nut van het algemeen, terwijl er in 1992 ongeveer 160 mld. in omging. Het is een zeer bonte wereld: het gaat om organen als de Stichting registratie gezelschapsdieren Nederland, de Commissie voor samenstelling van rassenlijsten van bosbouwproducten en de Raad van

toezicht videovorlichting, maar ook om veel grotere organen zoals de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het GAK. Het ARK-rapport vond zij onthullend, gezien o.a. de constatering over een schrijnend gebrek aan inhoudelijke aanstuuringsmogelijkheden en een gebrek aan controle op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het financiële beheer. De ZBO's zijn min of meer autonome koninkrijkes geworden, of dreigen dat te worden, waarbij de financiële verantwoording sterk te wensen overlaat en de politiek het nakijken heeft. Sommige organen hebben niet eens een wettelijke basis en in andere gevallen zijn de salarissen en andere emolumenten wel bijzonder hoog. Zij vond het verbazend dat dit soort dingen niet alleen in het buitenland, maar ook in Nederland blijkt voor te komen. De manier waarop bijvoorbeeld de financiën van de medefinancieringsorganisaties door zowel de minister als de Kamer uitvoerig worden geëvalueerd en gecontroleerd, steekt daar wel erg tegen af.

Het lijkt erop dat privatisering en functionele decentralisatie steeds meer worden gezien als een doel op zichzelf. Zij was het ermee eens dat de overheid moet afslanken, terugtreden en zich concentreren op kerntaken, maar dit moet niet te ver doorslaan. In dat verband wees zij op het zeer kritische evaluatierapport van de commissie-Van Dijk over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en zij vond dat de balans ook te ver dreigt door te slaan bij bijvoorbeeld het openbaar vervoer, nu de Nederlandse Spoorwegen bijna gretig onrendabele lijnen en slecht beklante stationnetjes willen schrappen.

In ieder geval vond zij dat er bij privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie altijd een bepaalde meerwaarde moet zijn, zoals efficiencywinst of kostenbesparing. Verder gaf ook zij de voorkeur aan territoriale decentralisatie boven functionele decentralisatie, vooral omdat bij territoriale decentralisatie een rechtstreekse democratische controle behouden blijft. Daarnaast dient de sturing (het uitzetten van het beleid) altijd in handen te blijven van een algemeen bestuur. Voorts blijft controle op de beleidsuitvoering door ZBO's van belang en juist die controle schiet vergaand tekort, zoals blijkt uit het ARK-rapport. Kern van het rapport is, zoals de president van de Rekenkamer het onlangs in een interview zei, dat er bijna sprake is van een chaos, omdat de ZBO's volkomen onhelder zijn georganiseerd.

In de reacties van de bewindslieden op de aanbevelingen van de ARK had mevrouw Sipkes hier en daar bepaalde aarzelingen geproefd. Worden deze aanbevelingen dan wel volledig door de bewindslieden onderschreven? Verder had zij begrepen dat pas nu een begin zal worden gemaakt met de evaluatie van de bestaande ZBO's. Wat is er dan gedaan sinds de aanvaarding van de motie-Van den Berg in 1991? Is het kabinet verder bereid om maatregelen te nemen teneinde greep te krijgen op de soms excessief goede arbeidsvoorwaarden voor medewerkers van ZBO's? Kan als voorwaarde voor toekomstige verzelfstandigingen gaan gelden dat de arbeidsvoorwaarden altijd vergelijkbaar moeten zijn met die voor de ambtenaren?

In ieder geval vond mevrouw Sipkes dat toekomstige verzelfstandigingen op een verantwoorde manier moeten plaatsvinden, waar de commissie-Sint ook waardevolle suggesties voor geeft. Daarnaast zal de Kamer steeds zeer kritisch toekomstige externe verzelfstandigingen en privatiseringen moeten bezien. Deze dienen achterwege te blijven als er geen duidelijkheid is over de meerwaarde en de politieke controle.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Binnenlandse Zaken** wees er ter inleiding van zijn beantwoording eerst op, dat de achtergrond bij deze discussie wordt gevormd door een aantal belangrijke en brede noties, zoals de positie van het maatschappelijk middenveld, de overleg-economie en het consensus-

model. Hiervan uitgaande zijn toch een aantal kanttekeningen bij de diverse inbrengen te maken. Zo hebben de partijen die nu GroenLinks vormen, indertijd bij de bespreking van het brede welzijnsterrein, zoals de kaderwet specifiek welzijn, gepleit voor een zeer sterke betrokkenheid van partijen vanuit de samenleving, terwijl vandaag GroenLinks zich zeer kritisch heeft opgesteld ten opzichte van ZBO's. Iets dergelijks geldt voor partijen als SGP en GPV waar het gaat om het gevoelige terrein van het onderwijs, terwijl CDA en PvdA zich in het verleden steeds sterk hebben gemaakt voor bijvoorbeeld een tripartiete structuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de VVD zich enerzijds vaak keerde tegen de notie van de overleg-economie, maar anderzijds wel pleitte voor een sterke betrokkenheid vanuit de samenleving als het ging over de overheidsfinanciën. De bewindsman onderschreef dan ook de stelling dat opgepast moet worden voor generalisering. Van geval voor geval liggen de belangen immers verschillend.

Aan de door de heer Kamp genoemde drie «ernstige waarschuwingen» (rapport-Scheltema, rapport enquêtecommissie-Buurmeijer en ARK-rapport) wilde de minister nog vier kamer moties toevoegen: de motie-Lauxtermann uit 1988 over de functionele decentralisatie, de motie-Van den Berg uit 1991 over de bestaande ZBO's, de motie-De Cloe uit 1991 over nieuwe ZBO's en de motie-Wiebenga over de PBO's. Ook deze moties beschouwde hij als belangrijke parlementaire mijlpalen. Daarnaast wees hij erop dat in het geldende regeerakkoord het primaat van de politiek sterk is beklemtoond, passend in het kader van de algemene maatschappelijke wens om zaken meer marktconform te gaan regelen.

Hij had geen moeite om de Kamer toe te zeggen dat de ontwikkeling naar kerndepartementen krachtig zal worden doorgezet, maar wel is er hierbij het risico dat beleid en uitvoering te ver uit elkaar komen te liggen. Immers: is het wel goed mogelijk om beleid voor te bereiden als er eigenlijk geen zicht meer is op de beleidsuitvoering, en is een goede beleidsuitvoering nog wel mogelijk als de uitvoerende instantie helemaal niet meer betrokken is bij de beleidsvoorbereiding? Hij vond dan ook dat er toch altijd enige relatie moet blijven tussen beleid en uitvoering.

De genoemde voorkeursvolgorde (eerst territoriale decentralisatie/privatisering, daarna interne verzelfstandiging en pas op de laatste plaats externe verzelfstandiging) kon hij in grote lijnen wel onderschrijven. Vooral privatisering sprak hem aan, omdat hij dit beschouwde als het spiegelbeeld van het streven naar kerndepartementen: als de conclusie moet zijn dat een bepaalde taak niet door de overheid moet worden verricht, dient de overheid die taak terug te geven aan de samenleving. De overheid houdt daarbij uiteraard de mogelijkheid om bij te sturen, door middel van wet- en regelgeving, en de afweging of de overheid ook gebruik dient te maken van die mogelijkheid van bijsturing, moet gemaakt worden op het moment dat wordt gekozen voor privatisering.

Op zichzelf was hij het eens met de stelling dat instelling en inrichting van agentschappen en ZBO's volgens een vast patroon dient te geschieden. Naar het oordeel van het kabinet is daarvoor een kaderwet nodig en hij had begrepen dat dit oordeel door de Kamer wordt gedeeld. Voor de komende periode, zolang die kaderwet er nog niet is, stelt het kabinet zich voor te werken met de Aanwijzingen voor de rijksdienst die naar verwachting eind 1995 beschikbaar kunnen zijn. De minister voelde er uit staatsrechtelijk oogpunt beslist niet voor om de concept-aanwijzingen al met de Kamer te bespreken voordat ze om advisering aan de Raad van State worden gezonden. Het is aan het kabinet om de concept-aanwijzingen vast te stellen en daarover het advies van de Raad van State in te winnen. Wel was hij bereid om, nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht en het kabinet de aanwijzingen heeft vastgesteld, deze aanwijzingen aan de Kamer te zenden en de Kamer vervolgens enige ruimte te geven om er desgewenst over te spreken. Dat moment leek hem

ook het meest geschikt voor de Kamer om, desgewenst, aan te geven welke zaken al dan niet in de kaderwet geregeld zouden moeten worden. De vragen die hierover vandaag al zijn gesteld, wilde hij daarom nu onbesproken laten.

Hij ging er zonder meer van uit dat de diverse ministers in het kader van hun verantwoording jegens de Kamer rapporteren over de stand van zaken met de ZBO's op hun terrein. Hij voelde er niet voor toe te zeggen dat jaarlijks over iedere ZBO apart aan de Kamer wordt gerapporteerd, want hij vreesde dat dit bijzonder veel werk voor de diverse ministeries zou betekenen, terwijl er bovendien ZBO's zijn waar andere partijen bij betrokken zijn. Anderzijds was hij zeker bereid hier nog eens over na te denken, omdat ook hij vond dat de Kamer haar controlerende taken moet kunnen uitvoeren en hij begrip had voor de wens van de Kamer om hier greep op te houden. Hij wilde dat dan wel op een wat eenvoudiger manier vormgeven dan door middel van een systeem waarbij per ZBO apart aan de Kamer wordt gerapporteerd over jaarrekening, begroting en dergelijke stukken. Hij zegde toe de Kamer hierover verder te informeren in de komende begrotingsstukken.

In het merendeel van de gevallen gaat het bij ZBO's om de publiekrechtelijke rechtsvorm en daar gelden derhalve vanzelf de ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Wel tekende hij aan dat het beleid van het kabinet erop is gericht om in de ambtelijke arbeidsvoorwaarden meer flexibiliteit en differentiatie te brengen en hij wilde de beloning van medewerkers ook enigszins van de aard van het ZBO laten afhangen, zowel vanuit een historisch perspectief als met het oog op de omstandigheden in de markt.

Hij vond dat er voldoende waarborgen zijn voor een eenduidige parlementaire behandeling als eenmaal de aanwijzingen en de evaluatie van de bestaande ZBO's zijn besproken. Dat is trouwens zeker het geval als de kaderwet er is. Voorwaarde hiervoor is dan wel dat ook de Kamer bereid en in staat is om over de schotten van de verkokering heen te kijken. Verder merkte hij op dat de evaluatie van de bestaande ZBO's niet is bedoeld om alle bestaande ZBO's op te heffen; de evaluatie is bedoeld om een basis te geven voor een afweging, per ZBO, van de vraag hoe met dat specifieke ZBO verder gegaan dient te worden.

De kennelijk hier en daar ontstane indruk dat het kabinet een voorkeur zou hebben voor agentschappen boven ZBO's, is niet juist. Het gaat hier om twee verschillende rechtsvormen die op zichzelf even belangrijk worden geacht. Wel meent het kabinet dat voortaan strikter, aan de hand van strakke criteria, moet worden afgewogen voor welke vorm gekozen dient te worden. De afgelopen jaren is in het algemeen vrij snel en vrij gemakkelijk gekozen voor de figuur van een ZBO en juist met het oog op het in tact laten van de ministeriële verantwoordelijkheid is er in een aantal gevallen waarschijnlijk reden om eerder te kiezen voor interne verzelfstandiging (dus voor een agentschap) dan voor het instellen van een ZBO. De figuur van een ZBO komt vooral in aanmerking als een onafhankelijk oordeel van buiten nodig is (bijvoorbeeld de Kiesraad), als medewerking en medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke groeperingen nodig wordt geacht en in geval van strikt regelgebonden massale uitvoering in individuele gevallen, zoals geldt voor de studie-financiering. De minister beklemtoonde dat vooral bij de eerste twee criteria steeds politiek moet worden afgewogen, of aan die criteria is voldaan. Daarnaast zullen dan nog een aantal minimumvoorwaarden gelden voor instelling van een ZBO, vast te leggen in de aanwijzingen en de kaderwet.

Het is inderdaad de bedoeling in de toekomst een ZBO alleen nog volgens het participatiemodel in te richten als dat onmisbaar is voor de uitvoerbaarheid van de betreffende taak. Van die onmisbaarheid is sprake als, na een politieke afweging, de conclusie wordt getrokken dat medewerking en medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke groeperingen nodig is. Bij wijze van voorbeeld wees de bewindsman op

het fonds voor de beeldende kunst dat enkele jaren geleden in het leven is geroepen omdat het niet aan de overheid is om te beoordelen of kunst al dan niet mooi is. Het wordt dan ook nu aan het fonds voor de beeldende kunst overgelaten om te bepalen of een beeldend kunstenaar al dan niet een stipendium dient te krijgen. Anderzijds is hier nog steeds sprake van een bepaalde mate van ministeriële verantwoordelijkheid, want de minister benoemt het bestuur, ontvangt jaarlijks een beleidsplan e.d.

Een wijziging van de Grondwet leek hem inderdaad nodig, al is het maar omdat nu in de Grondwet alleen sprake is van «openbare lichamen voor beroep en bedrijf»: de PBO's dus. Uit een oogpunt van heldere regelgeving en met het oog op een volledige erkenning van ZBO's vond hij daarom een wijziging van de Grondwet wel aangewezen, al gaat het niet om een majeure of spoedeisende wijziging.

Als tijdschema stelde hij zich voor dat de Aanwijzingen voor de rijksdienst, nadat de Raad van State daarover heeft geadviseerd, eind 1995 op tafel liggen. De Kamer is dan in de gelegenheid om daarover, desgewenst, nog met het kabinet in discussie te treden. Verder wordt ernaar gestreefd om de doorlichting van de bestaande ZBO's in het voorjaar van 1996 aan de Kamer voor te leggen. De vraag of hier dan sinds de motie-Van den Berg uit 1991 niets aan is gedaan, wilde hij liever maar in het midden laten, al had hij wel de indruk dat de betekenis van die motie maar zeer langzaam tot iedere betrokkene is doorgedrongen. Ten slotte stelde hij zich voor, zoals al gezegd, om te komen tot een kaderwet. Hij wilde daarbij ook de resultaten van de evaluatie van de bestaande ZBO's betrekken, juist met het oog op de belangrijke vraag of de in de kaderwet op te nemen regels ook dienen te gelden voor de bestaande ZBO's en, zo ja, hoe dat dan geregeld zou kunnen worden. Ter illustratie wees hij hierbij op het zgn. Schevenings beraad: een cluster van afspraken die enige tijd geleden zijn gemaakt over een aantal gevoelige onderwijs-terreinen. Inmiddels passen die afspraken echter niet meer zo in de huidige ideeën over de inrichting van ZBO's en het valt dan ook te verwachten dat zeker op dit vlak nog moeizame discussies zullen moeten worden gevoerd om te bereiken dat ook hiervoor de in de kaderwet op te nemen regels gaan gelden.

Overigens betekent een en ander ook, dat het niet zal lukken om de kaderwet per 1 januari 1997 in werking te laten treden. Wel achtte hij het goed mogelijk om deze wet nog in de huidige kabinetsperiode te realiseren. Daarnaast verklaarde hij zich bereid om nog eens na te denken over de mogelijkheid om na de aanwijzingen eerst te komen met een minimum-kader en pas daarna met de uitgewerkte kaderwet. In de tussenperiode, tot de inwerkingtreding van de kaderwet, zou dan alvast met dat minimum-kader gewerkt kunnen worden.

Bij het opstellen van aanwijzingen en kaderwet zal zeker aandacht worden gegeven aan de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale Ombudsman. Hij had trouwens de indruk dat er ook nog een relatie is met de Algemene wet bestuursrecht.

De bepleite duidelijker gezamenlijke politieke verantwoordelijkheid is er al aan de kant van het kabinet. Over de diverse stukken die vandaag aan de orde zijn, is in de ministerraad gesproken en ook de komende aanwijzingen zullen zeker door het kabinet worden gedragen. Op het pleidooi voor een mede-ondertekeningsrecht van de minister van Binnenlandse Zaken wilde hij nu geen afgeronde reactie geven. Er zitten voor-, maar zeker ook nadelen aan, en hij wilde deze graag nog nader afwegen. Bovendien zou dit ook een contra-effect kunnen hebben, in de zin dat de diverse ministers zich er minder aan gelegen zullen laten liggen, in de gedachte dat er «toch een coördinerend minister is die er verder wel voor zorgt».

Op de PBO's zal te zijner tijd nog apart worden teruggekomen.

Ten slotte merkte hij op dat het kabinet heeft besloten om bij de eventuele instelling van nieuwe ZBO's, totdat de Aanwijzingen voor de

rijksdienst er zijn, uit te gaan van de regels die in het rapport-Sint zijn neergelegd.

De **minister van Financiën** was het op zichzelf wel eens met het pleidooi voor meer uniformering door middel van een wettelijk kader, maar daarbij moet er wel een open oog blijven voor mogelijke uitzonderingen. Bij wijze van voorbeeld wees hij op een bestaand ZBO waarbij hij nu nog de bevoegdheid heeft om aanwijzingen te geven, namelijk de Nederlandsche Bank, terwijl het in de bedoeling ligt, ook voortvloeiend uit het Verdrag van Maastricht, om die aanwijzingsbevoegdheid te laten vervallen.

Voor agentschappen is er al sprake van een uniform kader. Zo is vrij uitvoerig wettelijk vastgelegd aan welke eisen een agentschap moet voldoen en ligt ook vast dat het kabinet één keer per jaar een voorstel inzake instelling van agentschappen aan de Kamer kan voorleggen. Deze keer is dat gedaan bij brief van 12 april 1995. De diverse voorstellen die daarin zijn opgenomen, zijn getoetst door het gezamenlijke team van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, de motivering voor de instelling van de agentschappen is gegeven, de statuten zijn bijgevoegd, e.d.

Inderdaad worden agentschappen vooral vanuit interne management-overwegingen ingesteld. Een eis is ook dat aannemelijk moet worden gemaakt dat door instelling van een agentschap de doelmatigheid van het functioneren van de rijksdienst wordt bevorderd. Voorts geldt voor agentschappen dat ze later, als daar moverende redenen voor zijn, altijd kunnen worden omgezet in een ZBO, dan wel weer kunnen worden opgeheven. Daarnaast is nog van belang dat bij instelling van agentschappen weliswaar andere beheersregels gaan gelden (waar de Kamer van te voren over wordt geïnformeerd), maar dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig in tact blijft.

Hij zou het daarom betreuren als gehoor zou worden gegeven aan de wens van mevrouw Scheltema om nu voorlopig te stoppen met het instellen van nieuwe agentschappen, hangende de verdere discussie over ZBO's. Hij wees hierbij ook op enige meer technische aspecten: gezien de gewenste ingangsdatum van 1 januari 1996 moeten er nog de nodige voorbereidingen plaatsvinden, zoals de overgang op een andere, meer bedrijfseconomisch georiënteerde boekhouding, en hij wilde deze voorbereidingen graag ordelijk laten verlopen. Bovendien had hij van de diverse betrokken vakcommissies tot nu toe geen bezwaren tegen de voorgenomen agentschappen vernomen.

De **voorzitter** deed op dit punt het voorstel om af te spreken dat er tot het komende zomerreces gelegenheid is om bezwaar aan te tekenen tegen de instelling van de agentschappen die in de brief van 12 april jl. worden genoemd. Hij constateerde dat de aanwezigen het met dit voorstel eens zijn.

De **minister** toonde zich verheugd met deze afspraak.

Binnenkort zal een wetsvoorstel aan de Kamer worden voorgelegd ter versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op het bankwezen, het verzekeringswezen en het effectenwezen en bij de behandeling van dat wetsvoorstel kan verder worden gesproken over het inlichtingenrecht van de Kamer. De bewindsman merkte wel op dat de mogelijkheid van de minister om de Kamer inlichtingen te verstrekken, wordt beperkt door eventueel aanwezige relevante wetgeving en internationale verdragen.

Ten slotte zei hij, erkentelijk te zijn voor het aangeboden rapport van studenten van de Erasmus Universiteit. Hij stelde zich voor de Erasmus Universiteit hiervoor schriftelijk te bedanken en zegde de Kamer een beknopte reactie op de inhoud van het rapport toe.

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