

Een herkenbare staat: investeren in de overheid

Rapport van de werkgroep

Verzelfstandigde Organisaties op

Rijksniveau

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1

Inhoud

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Taakopdracht	11
1.3 Politiek-maatschappelijke context	11
1.4 Indeling, afbakening en werkwijze	12
2 Ordening van begrippen en beschrijving bestaande situatie	15
2.1 Begrippen	15
2.2 Geschiedenis en overzicht bestaande organisaties	16
2.3 Wet- en regelgeving zbo's	19
2.4 Staatsrechtelijk kader en ministeriële verantwoordelijkheid	22
3 Analyse en beoordeling	25
3.1 Het probleem	25
3.2 Uitgangspunt: primaat van ministeriële verantwoordelijkheid	28
3.3 De motieven voor verzelfstandiging	28
3.4 Mogelijke vormgeving van onafhankelijkheid	31
3.5 Toepassing op de bestaande situatie	33
3.6 Privaatrechtelijke organisaties met bestuurlijke betrokkenheid	35
4 Het functioneren van de overheid	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Het karakter van de overheid	37
4.3 De interne organisatie en sturing van de overheid	38
4.4 De luisterende overheid	40
4.5 De overheid als subsidieverlener	41
4.6 Implementatie	42
Begrippenlijst	45
Literatuurlijst	49
Bijlage 1. Taakopdracht	53
Bijlage 2. Samenstelling werkgroep	55
Bijlage 3. Geraadpleegde externen	57
Bijlage 4. Analyse van het buitenland	59
Bijlage 5. Elementen voor een Wet op de zelfstandige overheidsrechtspersonen	65

Samenvatting en conclusies

Vraagstelling en opdracht

Dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) behandelt twee hoofdvragen.

De eerste: Is het nodig de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheidstaken te beperken om effectiever, doelmatiger en burgergericht te kunnen werken en welke rol heeft verzelfstandiging daarbij?

De tweede: Hoe kan de overheid zich intern beter organiseren en aansturen - met inbegrip van 'verzelfstandigde organisaties' - en hoe komt de overheid beter te weten wat er in de samenleving speelt?

In het bijzonder wordt de positie en rol van zelfstandige bestuursorganen en aan de overheid gelieerde stichtingen tegen het licht gehouden. Een uitzondering geldt voor de klassieke vormen van functioneel bestuur, in het bijzonder waterschappen en publiekrechtelijke organen (pbo's). Deze bestuursvormen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Het huidige kabinet heeft hierom, mede naar aanleiding van het hoofdlijnenakkoord, gevraagd. Het vorige kabinet had daarvoor al een evaluatie van de zbo's en betere spelregels voor het verzelfstandigen van overheidsdiensten aangekondigd.

Het overheidsbestuur en de relaties tussen de overheid en haar omgeving kennen nogal wat begrippen die door elkaar heen lopen. Het is een wirwar: soms hebben begrippen geen vaststaande betekenis, soms zijn zij onduidelijk, soms overlappen zij elkaar. Het onderzoek probeert hierin duidelijkheid te brengen en geeft in een bijlage voor alle begrippen een heldere definitie. Anders is het onmogelijk tot een goede analyse te komen. In het verleden hebben onduidelijke begrippen mede geleid tot verwarrende vraagstellingen, discussies en beleidslijnen.

Achtergronden en actuele discussies

Nederland kent van oudsher *zelfstandige bestuursorganen*. De universiteit van Leiden (1575) geldt wel als de oudste. Voorheen heette dat ook wel *functioneel bestuur*. De vroegere vormen van zelfstandig bestuur hebben vooral een politiek-ideologische achtergrond: men wilde sectoren bestuurlijke autonomie geven (zelfregulering).

De afgelopen decennia is het aantal zelfstandige bestuursorganen sterk uitgebreid; dit heeft meer een organisatiekundige achtergrond. Het doel was: het bestuurlijk beheersen en verbeteren van het bedrijfsmatig functioneren, minder belasting voor de bestuurlijke kern (inclusief de minister), garanderen van onafhankelijke oordeelsvorming en meer aandacht voor de omgeving (burger en andere betrokkenen). De oplossingen varieerden: op afstand plaatsen, kerndepartementen, scheiden van beleid en uitvoering, enzovoorts. Soms speelde ook een rol dat de departementen op personeel en geld moesten bezuinigen en zij dit trachtten te doen met het op afstand plaatsen van bepaalde taken. Ook was er behoefte aan andere vormen van financieel beheer.

De huidige wetten en regels bieden op meerdere gronden ruimte voor het verzelfstandigen van overheidstaken en het daarmee beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan gaat de minister er niet meer over en het parlement heeft dat ook uitdrukkelijk goedgevonden. Die verzelfstandiging kan zowel in een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke vorm worden gegoten. Binnen het publiekrecht komen bovendien tientallen (sub)vormen en individuele toespitsingen van verzelfstandiging voor.

Ons staatsbestel rust op het beginsel: geen macht zonder controle. Dat betekent dat alle overheidsmacht hand in hand gaat met verantwoording. De uiteindelijke controle op de macht ligt bij de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.

Dit bestel kent twee verbindende schakels: de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt dat de minister altijd aanspreekbaar is; we noemen dat de risicoaansprakelijkheid van de minister. Die kent uitsluitend staatsrechtelijke criteria en hebben niets te maken met zijn persoon. De vertrouwensregel bepaalt of het parlement nog vertrouwen heeft in de minister. Hiervoor gelden uitsluitend politieke criteria. Die hebben alles te maken met de persoon van de minister.

Het kabinet hanteert sinds 1994 een formeel kader waarbinnen de politiek bekijkt of het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan wenselijk is. Dit zogenoemde *kader-Sint* van de gelijknamige commissie bepaalt dat een zbo alleen in bijzondere gevallen wettelijk ingesteld kan worden. Het aantal zelfstandige bestuursorganen is de afgelopen eeuw vooral gegroeid: van 75 in 1900 via 300 in 1960 tot 548 in 1993. Sinds 1994 is het aantal, onder meer vanwege fusies, weer afgenomen, tot 431 in 2000.

De politieke en de bestuurlijke werkelijkheid (over de wenselijkheid) van verzelfstandigen kunnen botsen. Dat is de politiek-maatschappelijke situatie van dit moment. Zo roept het parlement de minister ter verantwoording over het reilen en zeilen van verzelfstandigde diensten en stelt vragen over de groei van het aantal aan de overheid gelieerde stichtingen. Tegelijkertijd heeft de burger minder vertrouwen in de overheid als geheel, verzelfstandigd of niet. Daarnaast zijn er meer en meer discussies over de *publieke moraal* en de verhouding tussen burger en overheid. En: het kabinet bezint zich op de taken van de overheid en meer ruimte voor maatschappelijk ondernemen.

Dit IBO-rapport probeert een duidelijke lijn te formuleren binnen de actuele politiek-maatschappelijke context. Het rapport wil daarmee de politieke discussie verder helpen en daarnaast bouwstenen aandragen waarmee de burger meer vertrouwen kan krijgen in de overheid.

Hoofdconclusies

De verzelfstandiging van overheidstaken heeft de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen voldaan. Integendeel: er is veel onduidelijkheid ontstaan. Dat ligt niet aan het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen zelf maar aan de politiek-bestuurlijke context.

Dat hoeft geen probleem te zijn maar is het wel geworden. De problemen werden groter omdat niet een welomschreven taak maar vooral de organisatie op afstand werd geplaatst. Dit leidt tot steeds terugkerende discussies: gaat de minister er wel of niet over? Daarbij spelen ook sturingsproblemen een rol. Er is een "tussenstructuur" ontstaan die "zich met eigen boodschappen in het verkeer tussen ministers en uitvoerders beweegt".

Vooraf de bewindslieden en het parlement hebben last van de onduidelijkheid en de sturingsproblemen. Ministers weten niet waarover ze gaan en voelen zich beperkt in het

sturen. Zij beschikken evenmin over voldoende *soft controls*. Het parlement weet niet waarop het de minister wel en niet kan aanspreken en kiest er dan vaak voor de minister op alles aan te spreken. De dagelijkse drang van politieke controle blijkt in de praktijk sterker dan de "leer" van het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Dit rapport heeft twee hoofdconclusies

- Primaat van ministeriële verantwoordelijkheid herstellen;
- Los problemen zelf op.

Het moet anders. Er moet een "omkering" tot stand worden gebracht om aan de gesignaleerde onduidelijkheid een eind te maken. Daar zijn twee zaken voor nodig. Ten eerste moet het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hersteld worden; dit betekent dat ministers verantwoording kunnen afleggen over de taken die bij de overheid horen.

Ten tweede moet de overheid reële problemen met sturen, beheersen en te weinig gevoel voor de omgeving niet "over de schutting gooien" maar aanpakken en zelf oplossen. Dit betekent investeren in de interne organisatie en sturing maar net zo goed in het naar buiten gericht zijn van de overheid.

Deze "omkering" richt zich op alle vormen van verzelfstandiging, zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen.

Uitwerking conclusies

Het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hoeft niet te gelden voor alle verzelfstandigde overheidstaken; maar voor de meeste kan het wel. Uitzonderingen betreffen taken die bij uitstek onafhankelijk van politieke beïnvloeding uitgevoerd moeten worden. Het gaat om het voorkomen van belangenverstremming (Kiesraad), het vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen (CPB, RIVM en CBG) en het houden van toezicht waarbij de overheid zelf partij is (OPTA). Hij zou dan partijdig kunnen worden.

Andere motieven dan onafhankelijk te (moeten) zijn van politieke beïnvloeding zouden geen reden moeten zijn voor verzelfstandiging. Het rapport beschrijft wel drie varianten voor verzelfstandiging binnen de overheid. De eerste variant is de basis. De tweede en derde variant bieden mogelijke aanvullingen.

De eerste variant:

De minister kan de meeste zaken heel goed binnen zijn ministeriële verantwoordelijkheid in de eigen organisatie regelen. Hij kan hierbij (contractueel) een grote mate van zelfstandigheid toestaan. De uitvoering van (een deel van) de taak kan wel onafhankelijk van de politiek plaatsvinden. De betreffende wet moet dan bepalen welke *taak* onafhankelijk uitgevoerd gaat worden en hoe dat gebeurt. In dat geval wordt de *taak* en niet de *organisatie* "verzelfstandigd". Dit is de koninklijke weg: voldoende voor het beoogde doel, eenvoudig uit te voeren en misverstanden voorkomend.

De tweede variant:

Het is denkbaar dat de politiek ondanks het bovenstaande op beperkte schaal behoefte heeft aan zelfstandige overheidsrechtspersonen (zor). Hiervoor zou een wettelijk kader gemaakt moeten worden met een standaardmodel. Elementen daarin zijn: goed gefundeerde redenen (nut en noodzaak) voor de gewenste onafhankelijkheid; altijd een publiekrechtelijke vorm; Wet openbaarheid van bestuur en Wet nationale ombudsman gelden; Comptabiliteitswet en Ambtenarenwet zijn van toepassing; nauwkeurig

vastleggen van de bevoegdheden van de minister en eventueel het parlement.
Privaatrechtelijke zbo's komen niet meer voor.

De derde variant:

Ook is het mogelijk dat de politiek het doelmatig vindt een bestaande privaatrechtelijke organisatie vanwege haar kennis en vaardigheden openbaar gezag toe te kennen. Dat kan het geval zijn wanneer de overheidstaak certificeren, registreren, erkennen, keuren of het afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen betreft. Dan moeten er wel kaders zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties waar te kunnen maken.

Deze benadering betekent dat (vrijwel) alle huidige zbo's kunnen vervallen omdat er inhoudelijk en juridisch geen noodzaak voor is. De politiek moet zelf beslissen of ze tot deze structuur- en cultuuromslag bereid is. Het is goed te verdedigen om niet alle zbo's in een keer op te heffen maar dit telkens te bekijken bij de verplichte evaluatie van nut en noodzaak van een zbo. Onderdeel van de evaluatie kan een kosten-batenanalyse zijn. De ministeries moeten hiervoor een inventarisatie maken en de evaluatie moet extern getoetst worden. Het kabinet neemt vervolgens een besluit over het al dan niet voortbestaan van een zbo en overlegt hierover met het parlement. Dit hele proces moet binnen vijf jaar klaar zijn.

De overheid moet niet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van privaatrechtelijke organisaties. Samenwerken tussen overheid en privaatrechtelijke organisaties moet op basis van contracten gebeuren; die moeten een goed onderscheid maken tussen verantwoordelijkheden en taken. Financiële relaties van de overheid met privaatrechtelijke organisaties dienen via subsidies te lopen.

Nieuwe overheid

De na te streven "omkering" gaat zoals gezegd niet alleen over het herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het voorgaande is alleen te realiseren wanneer de overheid investeert in de eigen interne overheidsorganisatie en in het verbeteren van haar externe oriëntatie, de "blik naar buiten". Zij dragen samen bij aan de andere overheid waar het kabinet naar streeft en die (dringend) gewenst is. Het zou niet nodig moeten zijn alle zbo's te handhaven. De overheid moet overheidstaken in principe binnen de eigen organisatie kunnen uitvoeren.

Het kabinet moet zowel het investeren in de interne organisatie als de externe oriëntatie van de overheid snel en krachtig aanpakken. Hiervoor moet in relatie met de nieuwe koers voor zbo's een samenhangend plan gemaakt worden. Het ligt voor de hand dat de ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) en van Financiën het initiatief nemen en dit coördineren, in overleg met de meest betrokken bewindspersonen.

De nieuwe overheid is één geheel met daarbinnen grote verschillen in diensten, professionaliteit en beheersvormen. De overheid is geen amorphe massa. Die eenheid in verscheidenheid moet sterker benadrukt worden. Een mogelijkheid daarvoor is dat alle overheidsdiensten een dubbel logo voeren: een rijksbreed overheidslogo en een eigen dienstlogo. Dit symboliseert ook de dubbele loyaliteit van de ambtenaar: naar de publieke zaak en naar zijn eigen specifieke professionaliteit.

Het beter intern sturen van de overheidsorganisatie kan gebeuren met instrumenten die al ontwikkeld zijn of worden. Voorbeelden daarvan zijn: managementcontracten, kostprijsystemen, vergelijkingssystemen en het verder ontwikkelen van diensten met een baten-lastenstelsel. Differentiatie in (onder andere het belonen van) personeel en financieel beheer moet naar behoefte mogelijk zijn binnen nader te bepalen grenzen.

Ministers moeten, ook al mogen zij ten allen tijde politieke prioriteiten stellen, ook beseffen dat bestendigheid in het sturen van de organisaties nodig is.

De overheid mag niet *navelstaren* maar moet (willen) weten wat de burger en andere betrokkenen van haar optreden vindt. Daar gebeurt natuurlijk al het nodige. De overheid moet daar nog meer in investeren door veel systematischer burgers en betrokken organisaties te raadplegen ('iedere klacht is een gratis advies'). Bij bepaalde organisaties is dat heel gewoon. Raadplegingen kunnen goed laten zien wat er leeft in het deel van de samenleving dat belangrijk is voor een bepaalde overheidsdienst. Goed luisteren is iets anders dan formeel verantwoorden. Diensten leggen alleen formele verantwoording af aan een minister en die op zijn of haar beurt aan het parlement.

De subsidierelatie tussen een minister en een privaatrechtelijke organisatie moet zorgvuldig zijn. De subsidieverplichtingen mogen alleen elementen bevatten die noodzakelijk zijn voor de sturing. De subsidieverhouding is een gelijkwaardige (feitelijk contractuele) relatie die de eigen verantwoordelijkheden van de organisatie moet respecteren; er is geen sprake van een hiërarchische relatie. Elk ministerie moet een (eigen) wettelijk subsidiekader (verder) uitwerken op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze lijn van gelijkwaardigheid moet juist bijdragen aan het herstel van het maatschappelijk ondernemerschap en investeren in burgerschap (civil society).

Tot slot

De uitvoering van dit programma moet leiden tot een betere overheid. Trefwoorden daarbij zijn: meer gezag, meer maatschappelijke verantwoordelijkheid van burgers en hun organisaties en betere relaties tussen overheid en burgers. Dit is geen vrijblijvende opdracht: de publieke zaak kan een likje verf heel goed gebruiken.

Het herstel van de politieke verantwoordelijkheid voor taken die van de overheid zijn en worden ervaren betekent vooral: investeren in de interne organisatie van de overheid. Het oprichten of instandhouden van een zelfstandig bestuursorgaan is vaak een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan. Die verwatering stelt uiteindelijk de legitimatie en het geloof in de overheid, en daarmee in een democratische rechtsstaat in de waagschaal. Dat is slecht voor de democratie en de burger wil en verdient dat uiteindelijk (ook) niet.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit IBO-rapport heeft twee aanleidingen. Die zijn:

- In de Miljoenennota 2003 had het vorige kabinet aangegeven dat het de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) wilde evalueren en de bestaande "verzelfstandigingskaders" stroomlijnen.
- In het Hoofdlijnenakkoord, dat de grondslag vormt voor het huidige kabinet is aangegeven dat effectiviteit, slagkracht en "luisterend vermogen" van de overheid moeten worden vergroot. Een onderzoek naar zbo's, gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesdiensten is hier onderdeel van.

De koppeling van beide voornemens heeft geleid tot dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (VOR).

1.2 Taakopdracht

De taakopdracht (zie bijlage 1) bevat de volgende probleemstelling:

- Hoe kan de uitvoering van rijkstaken (door zbo's, agentschappen¹ e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid?

In de taakopdracht is de probleemstelling opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke organisatievormen kunnen worden onderscheiden en onder welke voorwaarden kunnen deze worden toegepast?
- Hoe kan de relatie tussen het moederdepartement en een verzelfstandigde organisatie het beste worden vormgegeven rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid?
- Wat betekent het antwoord op bovenstaande vragen voor het huidige verzelfstandigingskader en op welke punten is aanpassing daarvan gewenst?

1.3 Politiek-maatschappelijke context

De volgende elementen uit de politiek-maatschappelijke context zijn van belang voor dit rapport.

- Het gedaalde gezag van de overheid. Er is veel discussie over de verhouding tussen overheid en burgers. Zo wordt er gesproken over: verminderd vertrouwen in de overheid, crisis in de legitimiteit, paradoxale verwachtingen van burgers (enerzijds moet de overheid op afstand blijven, anderzijds wordt zij vergaand verantwoordelijk

¹ In het vervolg van dit rapport is in plaats van agentschap de term "dienst die een baten-lastenstelsel voert" gehanteerd.

gesteld), onduidelijkheid in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers en overheid, enz².

- Het debat over de "publieke moraal", dat de Tweede Kamer voerde op 10 maart 2004. In dit debat is onder meer de vraag gesteld of de overheid voldoende toeziet op een goede verantwoording van de besteding van collectieve middelen ook als die door semi-overheidsorganen of door niet-overheidsorganen worden besteed. De vraag rees of de overheid dan voldoende instrumenten heeft.
- Diverse discussies over de positie van zbo's in relatie tot de verantwoordelijkheid van een minister en de controletaak van het parlement. In de eerste plaats zijn er de afgelopen jaren veel verzelfstandigingvoorstellen gepasseerd. De positiebepaling van het parlement laat daarbij een breed spectrum zien, waarin moeilijk een rode draad is te vinden. In de tweede plaats zijn er voorbeelden van actuele discussies: de behandeling van de begroting 2004 van het ministerie van Economische Zaken en de aangenomen motie-Heemskerk c.s. over markttoezichthouders³, de UWV-affaire, de afweging rond de positie van NMA en OPTA en het vermogen van de RDW. De Kaderwet zbo's, die bij de Eerste Kamer aanhangig is, is op verzoek van het kabinet Balkenende I aangehouden. Uit alles blijkt dat er behoefte is aan een heldere beleidslijn.
- De Tweede Kamer heeft in een brief aan de minister van Financiën inzicht gevraagd in de stichtingen die bewindspersonen de laatste 10 jaar (al dan niet mede) hebben opgericht dan wel hebben doen oprichten.
- De door het kabinet aangekondigde takenexercitie. Deze takenexercitie betreft ondermeer de verdeling van taken tussen overheid en private partijen en de beste wijze van organisatie van de overheidstaken.

Dit rapport verschaft enerzijds de gevraagde heldere beleidslijn en biedt anderzijds ook ruimte voor politieke flexibiliteit. Doel is de politieke discussie te faciliteren en het vertrouwen in de overheid te verhogen.

1.4 Indeling, afbakening en werkwijze

Indeling en afbakening

Dit IBO betreft de vraag hoe de uitvoering van de taken van de overheid op de meest effectieve, doelmatige en burgergerichte wijze kan worden ingericht. Deze vraag is onderscheiden in twee subvragen:

- In hoeverre is het wenselijk de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidstaken te beperken (de zgn. "verzelfstandiging", het primaire onderwerp)?
- Hoe dient de overheid (incl. "verzelfstandigde" elementen) intern te worden georganiseerd en aangestuurd en hoe dient zij haar externe oriëntatie vorm te geven?

Deze twee subvragen zijn de pijlers van dit rapport. De antwoorden op deze twee vragen hangen samen. Hoofdstuk 3 behandelt de eerste subvraag, hoofdstuk 4 de tweede. Hoofdstuk 2 betreft de beschrijving van de bestaande situatie (regelgevend kader en nu aanwezige organisaties).

Er zijn met betrekking tot overheidsbestuur en relaties tussen de overheid en haar omgeving veel begrippen in omloop. Soms hebben begrippen geen vaststaande betekenis, soms zijn zij onduidelijk, soms overlappen zij elkaar. In het verleden zijn

² Zie Raad van State (2001: 16; 2003: 20).

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 5.

onduidelijke begrippen mede een oorzaak geweest van verwarrende vraagstellingen, discussies en geformuleerde beleidslijnen. Aan het eind van dit rapport zijn alle begrippen gedefinieerd en is aangegeven welke begrippen wel en welke begrippen niet worden gebruikt. Deze “verheldering en explicitering van de gesproken bestuurlijke taal” is voorwaarde voor het verrichten van een duidelijke analyse (en is daarom ook vooraan geplaatst: paragraaf 2.1).

De volgende onderwerpen vallen buiten het bestek van het rapport:

- Wanneer er sprake is van een overheidstaak;
- De taakverdeling met de medeoverheden⁴;
- De externe adviesorganen van de overheid;
- Taakafstoting door onder andere privatisering (waaronder de relaties met bedrijven in netwerksectoren zoals de ns);
- Afstoting van eigendom door vervreemding;
- De overheid in haar rol als privaatrechtelijke partij in het maatschappelijk verkeer, bijvoorbeeld als inkoper, aanbesteder of aandeelhouder (deelnemingen);
- De klassieke vormen van functioneel bestuur, met name waterschappen en pbo's.
- De vraagstukken van markt en overheid en zaken zoals publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS);
- Alle eisen vanuit internationaalrechtelijke bronnen tot het instellen van verzelfstandigde organisaties.

Een aantal van de zojuist genoemde begrippen is wel opgenomen in de definiëring van begrippen (paragraaf 2.1 en de begrippenlijst).

Werkwijze

De werkwijze is als volgt geweest:

- Er is kennis genomen van de documenten opgenomen in de literatuurlijst.
- Gesproken is met een groot aantal personen uit een breed spectrum aan organisaties (zie voor een overzicht bijlage 3).
- Er is een literatuurstudie uitgevoerd naar de ervaringen met verzelfstandiging in het buitenland (zie bijlage 4).
- Vervolgens is alle verkregen informatie aan feiten, afwegingselementen en zienswijzen geordend, geanalyseerd, gewogen en beoordeeld.

Het rapport is de uitkomst van dit proces.

⁴ In het rapport is daarom verder de term overheid gehanteerd in plaats van rijksoverheid.

2 Ordening van begrippen en beschrijving bestaande situatie

2.1 Begrippen

Begonnen is met “verheldering en explicitering van de gesproken bestuurlijke taal”, de definiëring van begrippen. Zie voor een volledig overzicht de begrippenlijst. De belangrijkste elementen zijn hierna genoemd.

- De gedachte blijkt rond te warden dat de vorming van diensten die een baten-lastenstelsel voeren (zgn. interne verzelfstandiging) iets van doen zou hebben met reductie van ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is niet het geval. Bij de instelling van deze diensten wordt geen ministeriële verantwoordelijkheid gereduceerd. Interne verzelfstandiging is een contradictio in terminis. De minister van Financiën stelt terecht voor de begrippen agentschap en interne verzelfstandiging af te schaffen⁵. De interne organisatie van de overheid valt op zichzelf buiten de taakopdracht, maar is in relatie met de adviezen over de “verzelfstandiging” van cruciaal belang. Daarom is hierover een apart hoofdstuk opgenomen (zie hoofdstuk 4).
- Over de positie van de privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk ten opzichte van de overheid blijkt veel onduidelijkheid te bestaan. Hiermee hebben veel begrippen van doen: publiek, civil society, maatschappelijk middenveld, rwt’s enz. Dit is op de volgende wijze te verhelderen:
 - De overheid moet duidelijk worden onderscheiden van de niet-overheid (de burgers en hun – privaatrechtelijke – verbanden); de overheid staat tot de burgers en hun privaatrechtelijke verbanden in een bepaalde relatie (publiekrechtelijk, openbaar gezag, etc).
 - De burgers en hun verbanden bestaan uit drie groepen: de individuele burgers, de privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk (markt, commercieel) en de privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk (niet-commercieel, maatschappelijke onderneming, maatschappelijk middenveld). De beide soorten privaatrechtelijke rechtspersonen zijn gelijkwaardig: beide verrichten taken die van maatschappelijk belang zijn.
 - Veel privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk worden met collectieve middelen gefinancierd; beschouw en behandel de relatie tussen de overheid en deze rechtspersonen als een subsidierelatie. Hoewel het onderwerp van de relatie tussen overheid en gesubsidieerde privaatrechtelijke rechtspersonen buiten de taakopdracht ligt, is hierop in verband met de noodzakelijke verheldering in paragraaf 4.5 wel ingegaan.
 - Het begrip rwt speelt een rol in het comptabel bestel: het geeft een nadere invulling van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van organisaties die collectieve middelen tot hun beschikking hebben. Aangezien het niets zegt over het feitelijk karakter van de organisatie, heeft deze term voor het onderwerp verzelfstandigde organisaties op rijksniveau geen betekenis (zie verder paragraaf 4.5, laatste bullit).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 737, nr. 6.

- Gebruik de begrippen publiek en privaat niet. Hun betekenis staat te weinig vast.
- Voorts is van belang de precieze betekenis van de begrippen externe verzelfstandiging, ministeriële verantwoordelijkheid en enkele specifiek juridische begrippen zoals mandatering, delegatie en attributie. De politiek staatsrechtelijke betekenis van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid, zoals o.a. door de Commissie-Scheltema (1993) verwoord, is hierbij in het bijzonder van belang. In paragraaf 2.4 is afzonderlijk ingegaan op het staatsrechtelijk kader en de regel van ministeriële verantwoordelijkheid.
- Tenslotte is er nog het cluster van begrippen privatisering, vervreemding, aanbesteding enz. Kern van de definiëring is dat privatisering een wijziging van het allocatiemechanisme is (van collectief naar markt), maar niets zegt over eigendom. Afstoting van eigendom noemen we vervreemding. Verder is de overheid inkoper van veel goederen en diensten (bijv. wegenaanleg). Dat betekent niets voor de allocatie: die is collectief. Dit cluster aan onderwerpen is inhoudelijk verder volledig buiten beschouwing gebleven.

Voor een volledig overzicht van de definiëring van de begrippen zie de begrippenlijst direct aan het eind van dit rapport.

2.2 Geschiedenis en overzicht bestaande organisaties

Inleiding

De keuze voor de organisatievorm is vaak historisch bepaald. Deze paragraaf geeft een korte beschrijving van de geschiedenis van zbo's en stichtingen. Onder zbo's worden zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke (bijvoorbeeld stichtingen) vormen begrepen. De navolgende subparagraaf over de stichtingen betreft naast de stichtingen met openbaar gezag ook de stichtingen zonder openbaar gezag maar met bestuurlijke betrokkenheid van de overheid (er is dus een gedeeltelijke overlap tussen de twee navolgende subparagrafen). Deze paragraaf eindigt met een overzicht van het aantal huidige "overheidsorganisaties" per ministerie.

Geschiedenis van zbo's

Waar de geschiedenis van zbo's begint is mede afhankelijk van de definitie van dat begrip. De waterschappen bestaan al zeer lang als uiting van 'functioneel bestuur', maar meestal wordt de Universiteit van Leiden (1575) als het eerste zbo beschouwd, ook al werd dat toen nog niet zo aangeduid. De term 'zbo' is gemunt door Scheltema in 1974⁶. Ieder zbo heeft zijn eigen ontstaansgeschiedenis. Er zijn echter enkele typerende lijnen te trekken, die leiden tot een categorisering naar historische achtergrond.

De eerste grote golf van functionele decentralisatie dateert van het begin van de twintigste eeuw⁷. In deze periode neemt het aantal overheidstaken zo snel toe dat zij geacht werden niet meer centraal te organiseren te zijn. Deze golf is gestoeld op de *corporatieve* gedachte. Beroeps- en bedrijfsgenoten worden functioneel georganiseerd in zelfbesturende lichamen met 'koepels' aan de top. Veel overheidstaken worden overgelaten of opgedragen aan dergelijke organisaties. Veel sociale wetten gaan in die periode ervan uit dat in principe zelfregulering van belanghebbenden de voorkeur geniet. Niet alleen de pbo's, maar ook zbo's als de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vinden in die periode hun voorloper. Met name na de Tweede Wereldoorlog zijn veel van deze

⁶ Zie Scheltema (1974: 3).

⁷ Veel van wat volgt is ontleend aan Leerdam (1999).

zbo's dichter naar de overheid toegehaald ('*verstatelijking*'). Parallel daaraan zijn ook bestuurlijke overheidstaken overgelaten aan organisaties, die ontstaan op *particulier initiatief*. Een recent voorbeeld is de Stichting Reclassering Nederland (SRN). In feite loopt deze golf nog steeds door.

De tweede golf ontstaat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en loopt eveneens door tot in de tegenwoordige tijd. De beleving was dat de rijksdienst dreigde vast te lopen. Er werd gekeken naar Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het rapport van de Commissie-Van Veen beval in 1971 aan te onderzoeken of uitvoerende taken kunnen worden verzelfstandigd⁸. Deze golf van verzelfstandiging kan worden gekarakteriseerd als een reorganisatie van de rijksdienst. In de jaren tachtig van de vorige eeuw nam het creëren van zbo's ook een vlucht als gevolg van het feit dat op die wijze invulling van volumetaakstellingen mogelijk was. Daarnaast speelde ook het argument dat bedrijfsmatig werken alleen mogelijk zou zijn via het creëren van zbo's.

Geheel in lijn met de gedachte dat verzelfstandiging een vorm van reorganisatie is, leek het type taak er steeds minder toe te doen. Zo is Staatsbosbeheer (SBB) niet zonder succes verzelfstandigd, maar is deze organisatie feitelijk nauwelijks als een bestuursorgaan te typeren in de zin dat zij bestuurshandelingen uitvoert. Opvallend is dat (grotere) zbo's met een verschillende voorgeschiedenis lijken te convergeren. Zbo's als Kadaster, RDW en IB-Groep en SVB stellen er dezelfde eer in betrouwbaar, doelmatig en 'klantgericht' hun diensten aan te bieden. Dit heeft geleid tot gezamenlijke initiatieven, zoals het handvest publieke verantwoording en rijksbrede benchmark. Kleinere zbo's behouden veel langer hun oorspronkelijke karakter.

Tabel 2-1 geeft een beknopt overzicht van de ontwikkeling in het aantal zbo's sinds het begin van de vorige eeuw.

Tabel 2-1 Aantal zbo's in de 20^e eeuw

	Aantal
Aantal zbo's in 1900	75
Aantal zbo's in 1960	300
Aantal zbo's in 1993	548
Nieuw opgerichte zbo's tussen 1993 en 2000	207
Opgeheven zbo's tussen 1993 en 2000	324
• Waarvan gefuseerd met andere zbo's	140
• Waarvan "Overleden"	34
• Waarvan niet meer erkend als zbo	106
• Waarvan redenen van opheffing onbekend	44
Aantal zbo's in 2000	431

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau (2002: 174).

Geschiedenis van overheidsstichtingen

De geschiedenis van overheidsstichtingen loopt parallel met de verstatelijkte zbo's, voor zover zij zijn bekleed met openbaar gezag. Daarnaast zijn er van oudsher andere redenen voor het oprichten respectievelijk steunen van stichtingen. Voorbeelden zijn het beheer van voor een bepaalde doelgroep geormerkte gelden (zoals diverse stichtingen voor oorlogsslachtoffers) respectievelijk het erkennen van het publieke belang van bepaalde activiteiten vanuit het particulier initiatief (zoals Stichting Slachtofferhulp).

⁸ Zie CITACO (1971).

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw neemt het aantal (mede) door de overheid opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen sterk toe. Dit heeft twee oorzaken:

- In de eerste plaats wordt het bij wet vormgeven van een publiekrechtelijke rechtspersoon omslachtig gevonden. Het is veel eenvoudiger om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te (doen) richten.
- In de tweede plaats gaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon de indruk uit dat een minister op grotere afstand staat dan bij een publiekrechtelijke rechtspersoon.

Motieven voor het (doen) oprichten van stichtingen zijn:

- Interbestuurlijke samenwerking (samenwerking tussen ministeries en samenwerking tussen verschillende bestuurslagen);
- Onafhankelijkheid van het ministerie;
- Bestuurlijke en financiële betrokkenheid van particuliere partijen;
- Inspelen op particulier initiatief;
- Snelheid van oprichten;
- Activiteit zonder winstoogmerk.

Tabel 2-2 geeft een overzicht van het aantal nieuw opgerichte stichtingen sinds begin vorige eeuw.

Tabel 2-2 Overzicht aantal nieuw opgerichte stichtingen

	Aantal
Tot en met 1950	10
1951 – 1960	10
1961 – 1990	89
1991 – 1995	87
1996 – 2000	96
2001 – 2003	43
Totaal	335

Bron: intern onderzoek van het ministerie van Financiën.

Overzicht bestaande organisaties

De navolgende tabel 2-3 geeft per ministerie het aantal zbo's (onderverdeeld in drie categorieën) en bestuurlijke overheidsstichtingen aan. Voor de overzichtelijkheid zijn alle clusters van zbo's slechts één keer meegeteld. Voorbeelden hiervan zijn Kamers van Koophandel (aantal: 21), ziekenfondsen (aantal: 22) en notarissen (circa 1.250).

Tabel 2-3 Aantal zbo's en stichtingen per ministerie in 2004

Ministerie van	Publiekrechtelijke zbo's zonder rp	publiekrechtelijke zbo's met rp	privaatrechtelijke zbo's	Stichtingen (geen zbo)*
Algemene Zaken (AZ)	0	0	0	3
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	3	3	2	16
Buitenlandse Zaken (BuiZa)	0	0	1	13
Defensie	0	0	1	44
Economische Zaken (EZ)	4	2	6	37
Financiën	0	1	7	1
Justitie	5	5	4	16
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	9	5	12	11
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)	4	8	15	47
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	0	4	4	14
Verkeer en Waterstaat (VenW)	7	4	15	20
Volksgezondheid welzijn en sport (VWS)	4	9	13	8
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	1	4	7	21
Totaal	37	45	87	251

- Dit is het aantal overheidsstichtingen zonder openbaar gezag dat de overheid (mede) heeft opgericht of heeft doen oprichten.

2.3 Wet- en regelgeving zbo's

Algemeen

De volgende wet- en regelgeving is van belang voor de zelfstandige bestuursorganen:

- De Grondwet (Gw; onder andere artt. 42, 44 en 68 Gw);
- De Algemene wet bestuursrecht (Awb; met name art. 1:1 Awb);
- De Comptabiliteitswet 2001 (Cw; met name artt. 34, 44, 44a en 91 Cw);
- De Ambtenarenwet (Aw);
- Het Burgerlijk Wetboek (BW; met name art. 2:1 e.v. BW).

Verder zijn van belang:

- De Aanwijzingen inzake zbo's⁹ (hierna Aanwijzingen; aanwijzingen 124a tot en met 124z). Deze aanwijzingen zijn gebaseerd op:
- Het rapport van de Commissie-Sint (1994). Het huidige beleidskader wordt daarom ook wel aangeduid als het kader-Sint.
- De concept-Kaderwet Zbo's¹⁰.

⁹ Staatscourant 1996, 177.

¹⁰ Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 426, nr. 276.

Het kader-Sint

Het kader-Sint en de vertaling daarvan in de Aanwijzingen zegt dat een zbo alleen bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet in het leven geroepen kan worden als:

- Er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- Het gaat om strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- Het gaat om bijzonder aangewezen geachte participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak.

Bovendien moeten de voordelen van de vermindering van ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden tot controle door het parlement. Het voornemen om taken aan een zbo over te dragen dient daarbij te zijn gemotiveerd. In de toelichting bij de desbetreffende aanwijzing is opgemerkt dat het voldoen aan deze voorwaarden onverlet laat dat er politiek-bestuurlijke overwegingen kunnen zijn om een bestuurstaak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven behartigen.

De Commissie-Sint (1994: 14) constateerde dat er naast de drie inhoudelijke argumenten ook een pragmatisch argument is om voor verzelfstandiging in aanmerking te komen. Het gaat dan om taken die als kenmerken hebben dat er sprake is van een stabiele beleidsomgeving, geringe politieke gevoeligheid en van uitvoeringshandelingen met een professioneel-technisch karakter. Dit pragmatische argument is evenwel niet opgenomen in de Aanwijzingen of in de concept-Kaderwet Zbo's.

Soorten zbo's

Er zijn verschillende soorten zbo's te onderscheiden:

- Publiekrechtelijke zbo's zonder rechtspersoonlijkheid. Dit zijn zbo's die een onderdeel vormen van de rechtspersoon Staat. Op deze zbo's zijn alle op de ministeries van toepassing zijnde regels van toepassing. Voorbeelden zijn: Kiesraad, College Bescherming Persoonsgegevens en Huurcommissies.
- Publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit zijn zbo's die een onderdeel vormen van een rechtspersoon die naar publiekrecht is ingesteld, niet zijnde de rechtspersoon Staat¹¹. De Cw is niet van toepassing, met uitzondering van het bepaalde hierin over zbo's (artt. 44 en 44a) en (indien het onder die definitie valt) rwt's (art. 91). De Aw wordt vaak geheel of gedeeltelijk uitgesloten. Voorbeelden van publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid zijn IB-Groep, RDW en Kadaster.
- Privaatrechtelijke zbo's. Dit zijn met openbaar gezag¹² belaste organen van een rechtspersoon die naar privaatrecht is ingesteld. Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen is een voorbeeld van een privaatrechtelijk zbo.

Dit is een juridische indeling. De genoemde vormen zijn mogelijk op basis van de Awb. De juridische vormen staan los van de mogelijke motieven voor een zbo, zoals ook beschreven in het kader-Sint. Voor een beschouwing over en beoordeling van de motieven zij verwezen naar paragraaf 3.4.

Naast de privaatrechtelijke organisaties bekleed met openbaar gezag zijn nog van belang privaatrechtelijke organisaties (zoals stichtingen) die de overheid (mede) heeft opgericht dan wel heeft doen oprichten, waardoor een door de overheid belangrijk gevonden belang of taak wordt behartigd en waarin een minister meestal via vertegenwoordiging in

¹¹ Ook niet van rechtspersonen als gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

¹² Meestal bij of krachtens de wet toegekend, soms vanwege jurisprudentie.

het bestuur en/of door statutaire bevoegdheden invloed heeft op het beleid van de stichting. Paragraaf 3.6 gaat in op deze privaatrechtelijke organisaties¹³.

Verdere juridische aspecten van de zbo's: rechtsvormen en regelgeving.

Zbo's ontleen hun taak en bevoegdheid aan de wet. In de wet wordt ook aangegeven welke bevoegdheden de minister ten aanzien van het zbo moet of kan uitoefenen. Voor het overige is het zbo dus zelfstandig.

Er bestaat geen algemeen kader voor de organisatorische vormgeving van zbo's. Voor zbo's zonder rechtspersoonlijkheid die onderdeel uitmaken van de Staat gelden de beheersregels van Cw, Aw, enz. Voor ieder publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid moet het organisatorisch kader per wet worden geregeld.

Voor de privaatrechtelijke zbo's geldt dat de toelaatbare rechtsvormen wel limitatief zijn opgesomd en gedefinieerd. De toelaatbare rechtsvormen van alle privaatrechtelijke organen en de organisatieprincipes ervan zijn namelijk vastgelegd in boek 2 van het BW. Ook de privaatrechtelijke organen die geheel of gedeeltelijk een zbo-karakter hebben vallen in dit stramien, zij het dus met variaties.

In de Aanwijzingen staat dat een zbo in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm heeft. Alleen als is voldaan aan bepaalde voorwaarden zou aan een privaatrechtelijke organisatie openbaar gezag worden toegekend¹⁴. Openbaar gezag kan aan een privaatrechtelijke organisatie worden toegekend indien dat in verband met de aard van de bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend. Op alle zbo's is de Awb van toepassing. Voor privaatrechtelijke zbo's is de Awb overigens alleen van toepassing voorzover zij met openbaar gezag zijn bekleed, voor het overige is op deze zbo's het BW van toepassing.

Oprichtingsprocedure voor een zbo

Als een minister een zbo wil oprichten, dient de oprichting binnen het kabinet de volgende procedure te doorlopen:

- In een vroegtijdig stadium wordt overleg gepleegd met het zgn. BiFi-team¹⁵. Dit is een ambtelijk samenwerkingsverband van de ministeries van BZK en Financiën. Het BiFi-team heeft een tweeledige taak: enerzijds het fungeren als expertisecentrum voor vraagstukken rondom dit onderwerp en anderzijds het toetsen van voornemens aan onder andere het Kader-Sint en de Aanwijzingen. De rol van het BiFi-team is vastgelegd in aanwijzing 124x van de Aanwijzingen.
- De betreffende minister legt zijn voorstel voorzien van de beoordeling door het BiFi-team voor aan de ministerraad (MR).
- De MR beslist. Als positief wordt besloten, volgt de normale wetgevingsprocedure. Daartoe behoort ook overleg met de Algemene Rekenkamer over de voorgenomen oprichting.

¹³ Voor alle duidelijkheid. Het gaat hier niet over de subsidierelatie die de overheid met privaatrechtelijke organisaties kan hebben. Dat komt aan de orde in hoofdstuk 4.

¹⁴ Zie aanwijzing 124b, tweede lid, Aanwijzingen inzake zbo's.

¹⁵ Dit team functioneert op basis van Commissie-Sint (1994: 22).

2.4 Staatsrechtelijk kader en ministeriële verantwoordelijkheid

Staatsrechtelijk kader

Het staatsrechtelijk kader is een gegeven. De varianten die in hoofdstuk 3 worden ontwikkeld respecteren en ondersteunen dat staatsrechtelijk kader. De volgende elementen van het staatsrechtelijk kader zijn van belang:

- Aan iedere uitoefening van overheidsmacht is een verantwoordingsplicht gekoppeld (de grondtoon van ons staatsbestel).
- De machtscheiding (trias politica): de macht is verdeeld over een uitvoerende, een wetgevende en een rechterlijke macht, met dien verstande dat de wetgevende macht is opgedragen aan regering en parlement samen. Taak van het parlement is naast het functioneren als medewetgever om de regering te controleren bij haar uitvoerende taak. In verband daarmee is belangrijk:
- De regel van ministeriële verantwoordelijkheid: een minister moet tegenover het parlement verantwoording afleggen over alles wat onder zijn verantwoordelijkheid gebeurt.
- De vertrouwensregel: een minister die (of het kabinet dat) niet langer het vertrouwen van het parlement heeft kan niet meer functioneren. Dit leidt tot aftreden¹⁶.

Deze regels betekenen in hun samenhang dat de uiteindelijke controle op de macht ligt bij het parlement.

Ministeriële verantwoordelijkheid c.a.

Over de staatsrechtelijke regel van ministeriële verantwoordelijkheid bestaan veel misverstanden. Dat geldt overigens ook voor de vertrouwensregel. De brede uiteenzetting over deze regels door de Commissie-Scheltema (1993: 7-17) geldt nog altijd. Het navolgende is dan ook grotendeels uit dit rapport overgenomen met een enkele aanvulling ontleend aan de Raad van State.

- De ministeriële verantwoordelijkheid omvat drie elementen: de aard van de verantwoordingsplicht, de exclusiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid.
- De aard van de verantwoordingsplicht is dat een minister verplicht is tegenover het parlement rekenschap af te leggen, dat wil zeggen dat hij aanspreekbaar is, informeert, motiveert, rechtvaardigt, uitlegt en verdedigt. Dit alles in de erkenning van het feit dat de ander (het parlement) bevoegd is een oordeel te vellen.
- De exclusiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat alleen een minister aanspreekbaar is op de bestuursdaden die worden verricht in het ressort van zijn bevoegdheid. De ambtenaren zijn niet aanspreekbaar. Zij dragen geen politieke verantwoordelijkheid. Een minister is aldus het scharnierpunt voor de democratische controle op de overheidsorganisatie. Wel mag een minister van zijn ambtenaren verwachten dat zij zodanig handelen dat hij als minister het handelen kan verdedigen: de ministeriële verantwoordelijkheid als “zweepslag van de ambtelijke organisatie”.
- Het legaliteitsbeginsel is daarbij van toepassing; alle bevoegdheden van een minister moeten hem in principe bij wet worden toegekend.
- De relatie tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid betekent dat een minister alleen verantwoordelijk is voor datgene waarvoor hij bevoegd is: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Deze bevoegdheid geldt onverkort en niet alleen voor zaken waarop een minister persoonlijk kan worden aangesproken.

¹⁶ Of ontbinding van de Kamer.

- Als de bevoegdheden van een minister op een beleidsterrein worden ingeperkt dan betekent dit ook een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er ontstaat dan dus een gebied waarop het parlement een minister niet kan aanspreken. Dit kan worden beschouwd als een leemte in de volledige staatsrechtelijke controle op het openbaar bestuur. Overigens zij opgemerkt dat het parlement veelvuldig verantwoording vraagt ook als bevoegdheden zijn ingeperkt. Reductie van dergelijke bevoegdheid geschiedt bij wet.
- Ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zich niet alleen tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten er voor te zorgen dat benodigde bevoegdheden worden geschapen of dat noodzakelijke wetswijzigingen uitblijven.
- Voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de werking daarvan geldt een juridisch, staatsrechtelijk criterium: alles wat onder zijn bevoegdheid gebeurt. Dit heeft dus niets te maken met de vraag of een minister alles kan overzien wat er in zijn naam gebeurt en ook niet of hij zelf wel of niet verwijtbaar heeft gehandeld. Het betreft dus een zgn. risicoaansprakelijkheid¹⁷. Met dat laatste komen we bij de vertrouwensregel.
- De vertrouwensregel betekent dat een minister kan regeren zolang het parlement hem/haar niet wegstuurt. Of een minister het vertrouwen heeft is een politieke vraag. Het parlement kan in theorie het vertrouwen opzeggen als een minister zich uitstekend en volledig verantwoordt. Het parlement kan volledige verantwoording verlangen zonder dat de sanctie van de vertrouwensregel in het geding is. Voor de vertrouwensregel zijn geen quasi-juridische of staatsrechtelijke criteria te formuleren, het is een politieke weging.

¹⁷ Zie Raad van State (1998:12; 2000: 15; 2003: 23).

3 Analyse en beoordeling

3.1 Het probleem

Inleiding

De kern van het probleem is onduidelijkheid. Daarbij heeft deze onduidelijkheid verschillende facetten: onduidelijkheid wat betreft de overheidsinstellingen¹⁸, onduidelijkheid over waar de overheid voor staat¹⁹, onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden²⁰ en onduidelijkheid over de rol van het parlement²¹. Er is zelfs onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost²².

Ondanks al deze onduidelijkheid is er één ding dat duidelijk is en dat is dat de onduidelijkheid leidt tot "schurende processen" in het politiek-bestuurlijke bestel en het functioneren van politieke en ambtelijke organisaties. Daarbij wordt de onduidelijkheid vanuit veel posities ervaren. Wat sommigen als een probleem beschouwen, zien anderen niet als een probleem. In hoeverre er een probleem wordt ervaren is mede afhankelijk van de posities die mensen innemen in het bestuurlijke bestel en van hun staatsrechtelijke en bestuurlijke opvattingen²³.

Nadere beschouwing per actor

Daarom is bezien welke actoren een rol spelen in het bestel (het parlement, ministers, de ambtenaren in ministeries, de besturen van en de ambtenaren in de zbo's en de burgers) en welke problemen zij ervaren. Aangezien empirische gegevens hier vaak over ontbreken, is voor deze analyse teruggesproken naar eerdere rapporten, artikelen e.d.

- Het is voor het parlement vaak onduidelijk waarop het een minister wel en niet kan aanspreken en welke mate van autonomie de overheidsorganisaties hebben²⁴. Er is vaak sprake van onheldere verdelingen van taken en bevoegdheden, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid in het gedrang is gekomen²⁵. Daarbij ontstaat het gevoel dat de ministers de laatste decennia via verzelfstandiging de verantwoordelijkheid hebben verloren over een groot deel van de overheid en het parlement dus beperkt is in zijn controlemogelijkheden²⁶. De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is bij bijna ieder zbo weer anders geregeld. Hier

¹⁸ Er is een wildgroei aan meer en minder autonome overheidsinstellingen ontstaan, met name bij zbo's (www.parlement.com, tik bij "zoek" vervolgens de term "zbo" in).

¹⁹ Zie Raad van State (2003: 20).

²⁰ Zie www.parlement.com.

²¹ Zie dhr. D'Hondt in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

²² Zie Raad van State (2004: 13).

²³ Zie Raad van State (2004: 24).

²⁴ Zie www.parlement.com. Bovendien blijkt dit uit de kamerdebatten ten aanzien van de instelling van zbo's.

²⁵ Zie ook www.parlement.com en Raad van State (1998: 11).

²⁶ Zie dhr. D'Hondt in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

komt bij dat een minister aanspreekbaar blijft voor het algemeen belang, i.c. de politieke afweging t.a.v. de wenselijkheid om al of niet in te grijpen. Het resultaat van één en ander is dat er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen overheid en politiek²⁷. Mede daardoor negeert het parlement de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid (waarmee men overigens zelf heeft ingestemd) veelvuldig²⁸ en spreekt soms een minister aan op het feit dat hij nalaat er voor te zorgen dat de benodigde bevoegdheden zijn geschapen of wetwijzigingen uitblijven. Het "leven" en de "leer" zijn kennelijk niet hetzelfde. In een dergelijke situatie is het wijsheid na te gaan of de leer nog juist is.

- De moeilijkheden voor een minister zijn een afgeleide van die voor het parlement. Een minister wordt aangesproken op zaken waarvoor hij niet bevoegd en dus niet verantwoordelijk is. Hij komt vervolgens terecht in een probleem met het parlement. Los daarvan kan hij ook zelf een probleem ervaren. Hij is beperkt in zijn sturingsmogelijkheden op terreinen waar zijn bevoegdheden door de wetgever zijn beperkt²⁹, bijv. met betrekking tot vermenging van publiekrechtelijke en commerciële activiteiten, met betrekking tot informatie die beschikbaar moet zijn en met betrekking tot inkomens. De ministeries hebben daarbij geen directe greep op de inrichting van de organisatie en de uitgaven³⁰.
- Voor ministeries geldt dat de zbo's die op afstand zijn geplaatst van het departement de facto min of meer buiten het gezichtsveld van de ambtelijke aandacht kunnen raken³¹. Het departement voelt er zich vaak niet meer voor verantwoordelijk en investeert derhalve ook niet meer in de deskundigheid op het desbetreffende terrein³². Dit betekent dat er kans is op een vermindering van de wederzijdse beïnvloeding van beleid en uitvoering³³.
- Het op afstand plaatsen leidt tot onduidelijkheid over de aansturing van het zbo door een ministerie. Dit omvat niet alleen het vormgeven van de sturingsrelatie waaronder het bepalen van het pakket aan ministeriële bevoegdheden, maar ook de mate waarin het ministerie daarvan gebruik kan maken zonder dat de relatie wordt verstoord. Er zijn onvoldoende 'soft controls' die werken. Daarbij komt dat ook vaak het zbo en het ministerie van opvatting verschillen over de manier waarop het ministerie het zbo kan aansturen. Dit wordt meestal veroorzaakt door een wederzijds gebrek aan vertrouwen in elkaars professionaliteit³⁴. Een gevolg hiervan is dat de informatievoorziening tussen minister en zbo's vaak niet of gebrekkig verloopt. Bij het aansturend ministerie ontbreekt de deskundigheid om de informatie goed te verwerken en de juiste vragen te stellen, doordat met het zbo tevens alle deskundigheid weggaat³⁵. Dit leidt tot een toenemende informatiekloof (asymmetrische informatie) met name rond bedrijfsmatige onderwerpen³⁶.

²⁷ P. Zevenbergen van de Algemene Rekenkamer, in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

²⁸ Zie Raad van State (1998: 11).

²⁹ Zo constateerde de Algemene Rekenkamer (1995) dat er bij de zbo's sprake is van een groot aantal tekorten ten aanzien van de mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken.

³⁰ Zie dhr. D'Hondt in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21) en Raad van State (2000, 16).

³¹ Indicaties terzake zijn ontvangen in de gevoerde gesprekken en staan in Raad van State (2000: 16; 2004: 22).

³² Zie Raad van State (2001: 19).

³³ Zie Raad van State (2001: 16; 2003: 19).

³⁴ Zie Homburg en Van Thiel (2002: 22).

³⁵ In dit kader is van belang dat er in de Cw een actieve informatieplicht is opgenomen voor zbo's en rwt's ten aanzien van de te leveren prestaties.

³⁶ Zie Homburg en Van Thiel (2002: 22).

- De zbo's concentreren zich op de uitvoering van hun taak en de daarbij behorende betrekkingen met de 'stakeholders'. Dit spoort niet vanzelf met de algemene beginselen van democratie en recht³⁷. De zbo's kunnen de zich regelmatig voordoende politieke discussie en gestelde vragen ervaren als irrelevant en een blijk van wantrouwen. Dat demotiveert. Sommige organisaties kunnen daarom de neiging krijgen zo min mogelijk mensen in de keuken toe te laten; of het nu het parlement of de burger is³⁸.
- De burger tenslotte heeft vaak niet het geduld om zich in te leven in de problemen waarvoor overheidsinstellingen zich gesteld zien, zoals wachtlijsten³⁹. De moderne burger verwacht een laagdrempelige organisatie die hem snel en accuraat informeert⁴⁰. Burgers hebben daarbij genoeg van bedrijfsmatige hulpverlening en personeel dat minder over heeft voor het algemeen belang⁴¹. De burger verwacht in ieder geval van "de politiek" dat die wat met zijn klachten doet⁴².

Conclusie

Feitelijk is er sprake van een combinatie van een staatsrechtelijk probleem en een politiek probleem. Staatsrechtelijk is er sprake van een leemte. Politiek worden tussenlagen met minder ministeriële verantwoordelijkheid niet aanvaard ondanks het feit dat het parlement wel met ieder zbo afzonderlijk heeft ingestemd. Er is behoefte aan een kader dat helder en concreet is en dat daarom door alle actoren effectief is te hanteren. De helderheid en de concreetheid van het kader moeten zowel aan de staatsrechtelijke en politieke randvoorwaarden voldoen als een meer praktische institutionele vormgeving omvatten. Iedereen moet er concreet mee aan de slag kunnen en begrijpen hoe het werkt. In het verleden is er veel aandacht geweest voor de ambtelijke organisatiestructuren los van de staatsrechtelijk en politieke omgeving. Dit heeft bijgedragen aan de problemen die er nu zijn. De Commissie-Sint heeft dit ook gesignaleerd en getracht op te lossen. In de praktijk blijkt dat er toch te weinig sturing van dit kader is uitgegaan⁴³. Dit is een waarschuwing voor de toekomst. Kortom, er moet een omkering tot stand worden gebracht. Die omkering bestaat uit twee kernelementen:

- Herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid⁴⁴.
- Problemen met de sturing, beheersing en omgevingsgerichtheid van de overheidsorganisatie niet "over de schutting gooien" maar aanpakken en zelf oplossen. Investeren zowel in de interne organisatie en sturing als in de externe oriëntatie van de overheid.

³⁷ Zie Raad van State (2000: 16).

³⁸ Zie dhr. D'Hondt in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

³⁹ Zie dhr. Meeuw in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

⁴⁰ Zie dhr. Bakker, directeur Het Callcenter Netwerk en voorzitter branchevereniging WGCC, in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21) en Raad van State (2000: 16).

⁴¹ Van den Brink (2003) en WRR (2003).

⁴² Van den Brink (2003) en WRR (2003).

⁴³ Zie ook tabel 2-1.

⁴⁴ Tot dezelfde conclusie komt de Raad van State (2004: 24 ev).

3.2 Uitgangspunt: primaat van ministeriële verantwoordelijkheid

Het primaat van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid is het uitgangspunt voor de benadering van het probleem. De overwegingen daarvoor zijn de volgende:

- De fundamenteën van ons staatsbestel zijn: de machtenscheiding (trias politica) en democratische controle op de macht door de gekozen volksvertegenwoordiging via de regels van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel (geen macht zonder controle: de grondtoon). Er is sprake van een stelsel van evenwichten.
- Het instrument van democratische controle betreft politieke controle door en politieke verantwoording aan de gekozen volksvertegenwoordiging. Deze vorm van controle is niet te vergelijken met andere vormen van controle en verantwoording (bestuurlijk, ambtelijk, zgn. "horizontaal" enz.). Dat soort vormen van controle en verantwoording zijn een belangrijke vorm op zichzelf, maar geen vervanging van de politieke controle en verantwoording.

Deze twee overwegingen zijn de kern en zijn ook toereikend voor de stelling dat het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt moet zijn voor de oplossing van het "probleem". Er zijn echter ook nog twee pragmatische overwegingen:

- Het "leven" van de politieke controle- emotie (de grondtoon van ons staatsbestel) blijkt sterker dan de "leer" van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het parlement blijkt in de praktijk een minister vaak aan te spreken als ware hij volledig verantwoordelijk. Dit leidt tot politieke onduidelijkheid. Voorgaand is beschreven dat er in het algemeen sprake is van onduidelijkheid bij alle actoren. Deze onduidelijkheid kan alleen worden opgelost door de "leer" weer aan te sluiten op de (terechte) basisemotie van het politieke "leven" in de parlementaire democratie: controle op de politieke macht. Er is dan duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en daar dus op kan worden aangesproken. Het zgn. "democratisch gat" wordt voorkomen.
- De overheid heeft een geheel eigen karakter dat wordt gekenmerkt door het uitoefenen van openbaar gezag. De overheid moet goed worden onderscheiden van de burgers en hun – privaatrechtelijke – verbanden. Dat betekent ook dat de gelijksoortigheid van de verschillende overheidsorganisaties zwaarder weegt dan (sectorale) verwantschap met organisaties in de privaatrechtelijke sfeer. De overheidsorganisaties zijn een aparte familie. Deze samenhang moet zoveel mogelijk worden bevorderd. Dat komt de duidelijkheid en de positie van de overheid ten goede. Identiteit in staatsrechtelijk bestuurlijke positie ondersteunt de bevordering van deze samenhang.

Tot zover het uitgangspunt. Als dit alles zou zijn, zou het rapport nu eindigen. Dat doet het niet.

3.3 De motieven voor verzelfstandiging

Er zijn veel "verzelfstandigde organisaties". Zij zijn er in soorten en maten, wat betreft de juridische vorm, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Voor de "verzelfstandigingen" zijn in het verleden diverse motieven aangevoerd. In deze paragraaf zijn de argumenten op een rij gezet en vervolgens beoordeeld.

Overzicht

De volgende motieven voor verzelfstandiging zijn in het verleden gehanteerd:

- *Gewenste onafhankelijkheid van de politiek.* Dit motief houdt in dat het wenselijk wordt geacht dat de (uitvoerende) politieke macht zich expliciet niet met de concrete uitvoering van een bepaalde taak mag bemoeien. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn: het voorkomen van belangenverstremming (bijv. de Kiesraad),

wenselijk geachte onafhankelijke opstelling van oordelen en ramingen gebaseerd op wetenschappelijke deskundigheid (toelating geneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen) en toezichtoordelen waarbij de overheid zelf partij is (bijv. OPTA). In alle gevallen gaat het om expliciet wenselijk geachte onafhankelijkheid van de politieke uitvoeringsmacht. De Commissie-Scheltema (1993: 43) en de Commissie-Sint (1994: 13) erkennen dit motief.

- *Regelgebonden uitvoering van grote aantallen individuele gevallen.* Dit motief houdt in dat bij uitvoeringshandelingen die betrekking hebben op grote aantallen afzonderlijke gevallen binnen nauw omschreven wettelijke kaders waartegen individuele burgers volledige rechtsbescherming genieten beter een professionele bedrijfsvoering (in termen van doelmatigheid, rechtmatigheid en betrouwbaarheid) mogelijk is als de organisatie op afstand wordt geplaatst. De Commissie-Scheltema (1993: 43-45) en de Commissie-Sint (1994: 13) erkennen dit motief.
- *Deskundigheid.* Dit motief betreft de opvatting dat voor sommige beslissingen of activiteiten het oordeel van deskundigen beslissend behoort te zijn. Andere overwegingen dienen geen rol te spelen. Om dat te effectueren wordt plaatsing op afstand noodzakelijk geacht. De Commissie-Scheltema (1993: 43) signaleert en de Commissie-Sint (1994: 13) erkent dit motief in samenhang met de gewenste onafhankelijkheid van de politiek.
- *Maatschappelijke participatie bij de uitvoering van de taak.* Dit motief houdt in dat het soms wenselijk wordt geacht belanghebbende maatschappelijke partijen te betrekken bij de uitvoering van bepaalde taken op specifieke terreinen. De Commissie-Scheltema (1993: 43) signaleert en de Commissie-Sint (1994: 13) erkent dit motief.
- *Beperking reikwijdte van beheersing ("span of control").* Dit motief houdt in dat de reikwijdte van de beheersing (i.c.: van zijn beheersingsmogelijkheden) door een minister moet worden beperkt tot zijn "kerntaken". Taken die niet tot de kerntaken behoeven te worden gerekend kunnen dan beter op afstand worden geplaatst. De Commissie-Scheltema (1993: 45-47) erkent dit motief.
- *Wenselijke scheiding van beleid en uitvoering.* Dit motief houdt in dat beleid en uitvoering zodanig verschillende processen betreffen dat een duidelijk aparte positionering wenselijk is. Daarmee kan ook worden voorkomen dat de uitvoering te zeer ondergeschikt wordt aan het beleid.
- *Wenselijk geachte waarborging van de eigen identiteit van de organisatie.* Dit motief houdt in dat het voor het effectief functioneren van een organisatie wenselijk is om een duidelijke eigen identiteit (een reputatie) te hebben. Voor die eigen identiteit wordt zelfstandigheid noodzakelijk geacht.
- *Knellende overheidsregels op personeel en financieel gebied.* Dit motief houdt in dat sommige binnen de overheid geldende regels een optimale bedrijfsvoering in de weg staan. Alleen verzelfstandiging zou daarvoor een oplossing bieden.

Opgemerkt zij dat soms meerdere motieven van toepassing worden geacht en dat sommige motieven elkaar overlappen (bijv. onafhankelijkheid en deskundigheid) of in elkaars buurt liggen (bijv. reikwijdte en scheiding van beleid en uitvoering).

Beoordeling van de motieven

Alleen het motief *gewenste onafhankelijkheid van de politiek* is niet strijdig met de eerder genoemde uitgangspunten. Alle andere motieven zijn niet valide. Hiervoor gelden de volgende overwegingen:

- In ons staatsbestel is sprake van evenwicht (trias politica; controle op de macht). In het staatsbestel berust zowel bij een minister als bij het parlement veel macht. Het kan wenselijk worden geacht de macht van ministers (en dus van het parlement) te begrenzen. Dat is een zaak van politieke weging en vooral van politieke argumentatie. Onafhankelijkheid door plaatsing op afstand van de politieke macht moet soms gezien worden als een politiek noodzakelijk geachte bijzondere vorm van checks & balances. In alle gevallen is politieke fundering van de wenselijk geachte

onafhankelijkheid cruciaal. Noodzakelijkheid en meerwaarde dienen te worden aangetoond. Bovendien dient de keuze voor onafhankelijkheid niet te leiden tot een "tekort aan controle" c.q. rechtsbescherming.

- Van de andere motieven zijn er twee die politiek van aard zijn: het deskundigenmotief en het participatiemotief. Het deskundigenmotief is geen eigenstandig motief. Dit motief is onderdeel van het onafhankelijkheidsmotief. Deskundigheid kan prima onder ministeriële verantwoordelijkheid werken, de noodzaak van onafhankelijkheid van het deskundigenoordeel moet in een bijzonder geval worden aangetoond. Het participatiemotief wordt verworpen. Het is ongewenst dat verantwoordelijkheden van de overheid en van maatschappelijke partijen worden vermengd. Dat leidt tot vervaging van die verantwoordelijkheden. De Arbeidsvoorziening is daarvan een treffend voorbeeld. Voor de goede orde: de afwijzing van het participatiemodel betekent uiteraard niet dat de overheid op veel terreinen niet intensief met maatschappelijke partijen moet samenwerken. Dat moet zeker, maar niet met institutionele vermenging van verantwoordelijkheden.
- De daarna nog resterende motieven liggen alle in het vlak van de organisatie. Er worden organisatorische argumenten aangevoerd voor verzelfstandiging. Dit type argumenten is onjuist als startpunt van een discussie over vermindering van ministeriële verantwoordelijkheid:
 - De staatsrechtelijke verhoudingen dienen de organisatie te bepalen en niet omgekeerd. Dit is het principiële en op zich toereikende argument.
 - Als er binnen het bestel van de overheid een probleem is, dan moet dat probleem binnen dat bestel worden opgelost (zie voor een analyse en diverse voorstellen hoofdstuk 4). Het is onjuist om het probleem de deur uit te doen (het leidt ook tot nieuwe problemen). Bovendien: als een organisatie niet kan functioneren binnen het bestel dan is er kennelijk met dat bestel iets goed mis. Dat signaal moet dan worden opgepakt.
 - Er wordt vaak te gemakkelijk verondersteld dat sommige zaken binnen de overheid niet mogelijk zijn, bijv. eigen identiteit en aangepaste beheersvormen. Sommige zaken zijn inmiddels al mogelijk geworden (bijv. beheersvormen), andere moeten wellicht nog beter mogelijk worden gemaakt. Daar ligt een opdracht. Dit geldt ook voor het arbeidsvoorwaardenbeleid: als binnen de overheid zich als gevolg van het arbeidsvoorwaardenbeleid reële knelpunten voordoen, dan dienen die via de voordeur van de ambtelijke rechtspositieregelingen en niet via de sluiproute van eigensoortige voorzieningen te worden opgelost.
 - Het "span of control" argument kan veelal met vormen van zelfbeheer en contractmanagement (opdrachtgeverschap) worden opgevangen. Als zelfstandig argument voor verzelfstandiging staat dit argument voorts haaks op het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals verwoord in paragraaf 2.4.
 - Er is zeker reden tot het maken van onderscheid tussen beleid en uitvoering. De een richt zich in hoofdzaak naar de wensen van de politiek, terwijl de uitvoering zich meer zal richten op de burgers. Dat is geen reden tot zo ver gaande scheiding dat voor één van beide de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden beperkt. Beleid en uitvoering hebben elkaar nodig om optimaal te kunnen presteren. Bovendien is het contraproductief doordat zij elkaar - minder dan wenselijk is - zullen beïnvloeden. Daar waar de uitvoering in het verleden op afstand is gezet, zou, indien het baten-lastendienst model zich eerder zou hebben ontwikkeld, het niet nodig zijn geweest dat een aantal van de thans bestaande uitvoeringsorganisaties op deze wijze vorm zouden zijn gegeven.
 - Er is sprake van miskennis van de realiteit dat het opdragen van een zelfstandige verantwoordelijkheid aan een organisatie bij die organisatie een pendant moet vinden in "eigenaren" van de organisatie die een zelfstandig

eigenaarbelang hebben (de “residual claimants” uit de leer van de institutionele economie). Bij zbo's zijn die er niet: de zbo blijft “van” de overheid. Dit is anders bij bijvoorbeeld een NV of BV waar de aandeelhouders de eigenaren zijn.

Samenvattend. In afwijking van het kader-Sint is er slechts één motief voor verzelfstandiging volledig te verzoenen met eerder genoemde uitgangspunten, namelijk: noodzakelijk geachte onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid kan om de volgende redenen noodzakelijk zijn: voorkomen van belangenverstrengeling, vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen en het vermijden van beïnvloeding van toezichtoordelen waarbij de overheid zelf partij is.

3.4 Mogelijke vormgeving van onafhankelijkheid

Inleiding

In die gevallen waarin onafhankelijkheid noodzakelijk is moet daarvoor een vorm worden gekozen. Deze paragraaf beschrijft de mogelijke varianten voor de vormgeving van onafhankelijkheid. Uitgangspunt daarbij is dat de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel alleen beperkt hoeft te worden ten aanzien van bepaalde taken. Dit is de eerste variant die in deze paragraaf is beschreven. Het is echter niet uitgesloten dat de politiek behoefte heeft – in aanvulling op deze variant – aan meer flexibiliteit en de mogelijkheid om in bepaalde gevallen voor zelfstandigheid van een organisatie als geheel te kiezen. Indien dit leidt tot een meer doelmatige uitvoering is het mogelijk in sommige situaties te kiezen voor een privaatrechtelijke organisatie. Daarom zijn er nog twee varianten opgesteld, die de eerste variant als basis nemen. De volgende paragraaf gaat in op de consequenties van deze varianten voor de bestaande situatie.

Variant 1. Borging van de onafhankelijke oordeelsvorming via de wet

Bij gewenste onafhankelijkheid gaat het in essentie om de inhoud van bepaalde taken. De oordeelsvorming over die taken dient onafhankelijk te geschieden. Dat is soms maar een klein deel van de uitvoeringstaken van de gehele organisatie. Er is geen noodzaak om ook de organisatie als zodanig aan de ministeriële verantwoordelijkheid te onttrekken. Het is mogelijk de onafhankelijke uitvoering van de taak te waarborgen door in de wet de desbetreffende taak te attribueren aan een bestuursorgaan (ressortierend onder een minister) en uitdrukkelijk aan te geven op welke onderdelen van de taak dat orgaan de bevoegdheid heeft zelfstandig op te treden. De minister heeft op die onderdelen van de taak dus geen bevoegdheden. Dit is nu al bij het RIVM (dienst die een baten-lastenstelsel voert) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB; dienstonderdeel) geregeld. Ondanks dat deze instanties geen zbo-status hebben, beschikken zij over een algemeen erkende onafhankelijkheid en eigen verantwoordelijkheid. Het is heel goed mogelijk dit systeem toe te passen in alle gevallen waarin een zekere mate van onafhankelijkheid van taakuitoefening wenselijk is.

In deze variant is er geen noodzaak voor het oprichten van publiekrechtelijke rechtspersonen waaraan bestuurstaken worden opgedragen. In deze variant is uit de wet duidelijk voor welke zaken (limitatief) een minister niet verantwoordelijk is. Voor alle andere aspecten is hij dus wel verantwoordelijk. Hiermee wordt veel van de thans bestaande onduidelijkheid over de precieze omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid weggenomen en wordt de inperking van de parlementaire controle ook beperkt tot de essentie: de zelfstandigheid van de taakuitoefening. Dit is een belangrijk voordeel. Een nadeel van deze variant is dat het gebruik van privaatrechtelijke organisaties die voor een deel van hun werkzaamheden zbo zijn onmogelijk wordt gemaakt, bijv. de KEMA-keur.

Deze variant sluit direct aan bij de behoefte aan onafhankelijkheid. Daarnaast blijft variant 1 het dichtst bij het staatsrechtelijk kader, is éénvoudig toepasbaar en heel duidelijk. Deze variant levert daarmee de grootste bijdrage aan de duidelijkheid. Door deze variant wordt het ook voor het parlement veel explicieter duidelijk waarover zij wel en niet de minister ter verantwoording kunnen roepen. Daarmee brengt deze variant de leer en het leven beter in evenwicht. Toepassing van deze variant maakt handhaving van zbo's als zelfstandige organisaties overbodig.

Variant 2. Borging van de onafhankelijke oordeelsvorming via de wet en – indien nodig – door oprichting van een publiekrechtelijke zelfstandige organisatie.

De kans bestaat dat er politiek behoefte is aan meer flexibiliteit en de mogelijkheid om in bepaalde gevallen voor zelfstandigheid van een organisatie in aanvulling op de taak te kiezen. Dat kan het geval zijn omdat er behoefte bestaat aan zelfstandige deelname aan het rechtsverkeer van de organisatie (bijvoorbeeld bepaalde fondsachtige organisaties) of om redenen die samenhangen met historische en/of specifiek maatschappelijke achtergronden van welke aard dan ook (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel). Als het gewenst is dat een overheidsorganisatie zelfstandigheid krijgt, dan dient deze ook eigen rechtspersoonlijkheid te krijgen, zodat onduidelijkheid over de organisatorische relatie met het ministerie voorkomen wordt. Een dergelijke organisatie noemen we een zelfstandige overheidsrechtspersoon (zor).

In deze variant wordt bij wet een zor ingesteld en belast met de uitvoering van een of meer zelfstandige taken. Een zor is gedefinieerd als een publiekrechtelijke rechtspersoon die is gebaseerd op een nog tot stand te brengen Wet op de zelfstandige overheidsrechtspersoon (Wzor). In deze Wzor is het unieke juridische model voor de vormgeving van een zor uitgewerkt (als concretisering van art. 2:1 BW). Door een dergelijke wet tot stand te brengen zullen in de toekomst alle zor's een gelijk wettelijk kader hebben. Hierdoor is voor de politiek eenduidig hoe de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de zor's geregeld is en is meer in het algemeen de verschijningsvorm van de overheid duidelijk bepaald. Het bestuur van een dergelijke rechtspersoon zal direct aan het parlement verantwoording kunnen afleggen over de aspecten van het beheer van die rechtspersoon die niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. In bijlage 5 is beschreven welke elementen in deze Wzor een plaats kunnen krijgen.

Deze variant gaat er vanuit dat wanneer niet volstaan kan worden met het borgen van de onafhankelijke oordeelsvorming via alleen de wet (variant 1) dan toch uitsluitend het oprichten van een publiekrechtelijke rechtspersoon die voldoet aan standardeisen aan de orde is. Het toekennen van openbaar gezag aan privaatrechtelijke rechtspersonen is in deze variant niet mogelijk.

Het voordeel van variant 2 ten opzichte van variant 1 is dat deze variant flexibeler is. Het blijft (onder voorwaarden en deugdelijk getoetst) mogelijk voor de overheid om zelfstandige organisaties op te richten. Dit is ook meteen het nadeel. De organisatie van de overheid wordt hiermee immers minder duidelijk dan in de eerste variant en wijkt af van het hierboven weergegeven staatsrechtelijk kader.

Variant 3. Borging onafhankelijke oordeelsvorming via toekennen openbaar gezag aan (organen van) privaatrechtelijke rechtspersonen.

De eerste twee varianten redeneren vanuit het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid en een strikt onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Soms is dit echter niet doelmatig. Het kan doelmatiger zijn als een bestaande privaatrechtelijke organisatie openbaar gezag krijgt toegewezen. De desbetreffende deskundigheid en organisatorische infrastructuur bestaan dan immers al en het ligt dus voor de hand om daarbij aan te sluiten. Dit argument gaat derhalve alleen op wanneer de desbetreffende

organisatie al bestaat en ook werkzaamheden uitvoert die direct gerelateerd zijn aan de uitoefening van het openbaar gezag. Het voor dit doel oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of een bestaande rechtspersoon zo goed als voor al haar werkzaamheden met openbaar gezag belasten is dus niet mogelijk. Dan is variant 1 of 2 hoe dan ook aan de orde.

Op basis van een analyse van de bestaande privaatrechtelijke zbo's is het gebruik van deze variant slechts in de volgende limitatief omschreven gevallen mogelijk:

- Certificeren, registreren en erkennen;
- Keuren;
- Afgeven kennis- en vaardigheidsbewijzen.

Hoewel er sprake is in deze variant van een overzienbaar aantal privaatrechtelijke zbo's, verdient het aanbeveling om enige kaderstelling ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze zbo's te treffen. Nader bezien kan worden of dit via gedeeltelijke of overeenkomstige toepassing van de Wzor of door een aanpassing van de concept Kaderwet zbo's mogelijk is.

Ondanks het feit dat de duidelijkheid ten opzichte van de huidige situatie toeneemt (het wordt immers lastiger om een publieke of private zelfstandige organisatie op te richten), is de winst in duidelijkheid minder dan in de andere varianten. Voordeel is echter dat hier de grootste mate van flexibiliteit is. Dit is ook direct het nadeel van deze variant: op diverse terreinen zal onduidelijkheid blijven bestaan. Bovendien wijkt het af van het staatsrechtelijk kader en wordt de scheiding overheid/niet-overheid vager.

Tot slot

De varianten in deze paragraaf impliceren alle drie een trendbreuk, een cultuuromslag, een grote "omkering"; variant 1 uiteraard het meest maar de varianten 2 en 3 – gelet op de beoogde strikt omschreven toepassing – toch ook in omvangrijke mate. Deze "omkering" is nodig als bijdrage aan een betekenisvolle verbetering van het functioneren van de overheid. Het is aan de politiek om af te wegen of men één van de beschreven varianten tot uitgangspunt wil nemen. Als een keuze eenmaal gemaakt is, dan dient daaraan helder en krachtig politieke sturing te worden gegeven. Het inzetten van elk van de genoemde varianten zal veel reacties oproepen vanwege wezenlijk andere opvattingen die door velen worden gehuldigd over overheidsbestuur, maar ook vanwege de gevolgen die het voor bestaande organisaties zal hebben. Tenslotte moet worden benadrukt dat het volgen van de aanbevelingen in hoofdstuk 4 noodzakelijk is voor een geslaagde implementatie.

3.5 Toepassing op de bestaande situatie

Algemeen

De bestaande situatie wijkt vergaand af van de situatie die wenselijk is. De bestaande situatie is ook het resultaat van historische ontwikkelingen waarin politieke opvattingen, budgettaire knelsituaties, gestolde bureaucratische structuren en processen en ook gewoon modegrillen hun invloed hebben gehad⁴⁵. Die invloeden konden zich des te sterker doen gelden omdat "het denken over de Staat in ons land niet sterk is ontwikkeld"⁴⁶.

⁴⁵ Zie mw. van Thiel in NRC Handelsblad (4 januari 2003: 21).

⁴⁶ Zie Raad van State (2003: 23).

Dit neemt niet weg dat de bestaande situatie nu zo is en dat al die ontwikkelingen in de organisatie van het overheidsbestuur hun eigen ratio hebben gehad. Die ratio en die historische ontwikkeling kunnen niet simpelweg worden ontkend. Dat zou bovendien ook geen recht doen aan al die functionarissen, ambtelijk en politiek, die zich op dat moment en in die situatie naar beste vermogen hebben ingezet voor de verbetering van het functioneren van hun organisatie en vaak met succes. Daarvoor past waardering.

Ten aanzien van de bestaande situatie gelden in essentie twee overwegingen:

- In de eerste plaats het zojuist gestelde met betrekking tot de bestaande situatie: de historische ratio in de bestaande situatie moet recht worden gedaan. Dat wijst in de richting van een zekere terughoudendheid, en in elk geval van zorgvuldigheid in de aanpak van de bestaande situatie
- In de tweede plaats is echter een snelle groei naar de voorgestane situatie wenselijk. Een nieuw kader alleen toepassen op nieuwe situaties heeft in dit geval geen enkele zin. Dan zijn we over 15 jaar nog niet veel verder.

Deze twee overwegingen samen betekenen dat een gericht, maar zorgvuldig beleid nodig is.

Vergelijking van de varianten voor de bestaande situatie

Een één op één toepassing van de verschillende varianten op de bestaande situatie leidt tot de volgende conclusies:

- In de eerste variant zijn zbo's als zodanig niet meer nodig. Immers de essentie zit in de wettelijk gegarandeerde onafhankelijkheid van de taakuitoefening door het bestuursorgaan en niet in de onafhankelijkheid of zelfstandigheid van de organisatie. Dit betekent dat alle publiekrechtelijke zbo's en een deel van de privaatrechtelijke zbo's organisatorisch deel gaan uitmaken van een ministerie, mogelijk maar niet noodzakelijkerwijze in de vorm van een dienst die een baten-lastenstel voert afhankelijk van de aard van de desbetreffende organisatie. In deze variant komen de huidige zbo's op een lijn met RPB en RIVM. Voorzover privaatrechtelijke zbo's niet voor deze omzetting in aanmerking komen zal er sprake moeten zijn van privatisering van de desbetreffende taak (al dan niet onder gelijktijdige subsidiëring).
- In variant 2 bestaat in sommige gevallen de mogelijkheid om een zor op te richten. Op alle organisaties waar onafhankelijke taakuitvoering wenselijk wordt geacht is variant 1 van toepassing, tenzij zij in de termen voor het oprichten van een zor vallen of in aanmerking komen voor privatisering. Het ligt in de lijn der verwachting dat alle zbo's zonder rechtspersoonlijkheid volgens variant 1 worden behandeld. Van de publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezittende zbo's (die in het geval van keuze voor een zbo natuurlijk veelal voor de zor-status in aanmerking komen) kan naar verwachting een deel ook in variant 1 vallen daar zij niet allemaal aan de in paragraaf 3.4 genoemde criteria voldoen. Van de privaatrechtelijke zbo's zal een deel voor de zor-status in aanmerking komen, terwijl de overige in aanmerking komen voor ofwel variant 1 ofwel privatisering.
- In variant 3 kunnen onder voorwaarden ook privaatrechtelijke zbo's blijven bestaan. Voor het overige geldt hetgeen al over variant 2 is gezegd.

Wettelijke maatregelen

Ten behoeve van een adequate invoering van de varianten zijn de volgende wettelijke maatregelen nodig:

- Variant 1 betreft een taak die een dienstonderdeel van een ministerie onafhankelijk moet uitvoeren. Dit kan door de taak te attribueren aan dat dienstonderdeel. Deze wordt dan bestuursorgaan. Voor bepaalde onderdelen van de taak kan interventie door de minister wettelijk worden uitgesloten. Voorzover (privaatrechtelijke) zbo's in aanmerking komen voor privatisering dient de desbetreffende wetgeving te worden

ingetrokken. Aan een Kaderwet zbo's is geen behoefte. De regering kan het huidige wetsvoorstel intrekken.

- Ter uitvoering van variant 2 geldt hetzelfde als bij variant 1 zij het dat er een ontwerp voor een Wzor zal komen, waarna aanpassing hieraan van de regelingen van de organisaties waarop de Wzor van toepassing zal zijn kan plaatsvinden en deze regelingen verregaand te vereenvoudigen zijn.
- Ter uitvoering van variant 3 geldt hetgeen is gezegd over variant 1 en 2 met dien verstande dat voor de desbetreffende privaatrechtelijke zbo's die daarvoor in deze variant kwalificeren in feite niets hoeft te gebeuren. Een beperkte kaderwet voor deze gevallen al dan niet in aansluiting op de Wzor lijkt zinvol.

Advies met betrekking tot de aanpak van de bestaande situatie

Welke variant voor het kader het kabinet ook kiest, ieder nieuw kader zal behalve op nieuwe ook van toepassing moeten zijn op bestaande zbo's (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) wil het enige geloofwaardigheid en uiteindelijk ook werking hebben. Met betrekking tot de bestaande situatie kan dan als volgt worden gehandeld⁴⁷:

- Het opstellen van een meerjarige planning van evaluatie van alle bestaande zbo's door de betrokken ministers in een nader te bepalen clustering per departement en gespreid over een periode van maximaal vijf jaar. Onderdeel van de evaluatie kan een kosten-baten analyse zijn van de gevolgen van toepassing van de varianten op de betrokken organisatie.
- De evaluaties worden ter toetsing voorgelegd aan een tijdelijk extern adviescollege (à la Actal) onder het motto "vreemde ogen dwingen". Dit college toetst de evaluaties mede aan het uiteindelijk door het kabinet vast te stellen kader.
- De MR beslist over de evaluaties met inachtneming van de door het college uitgebrachte adviezen.
- Na bespreking van de standpunten van het kabinet in het parlement kunnen bijvoorbeeld verzamelwetsontwerpen per departement of per beleidscluster het normale wetgevingstraject volgen.

3.6 Privaatrechtelijke organisaties met bestuurlijke betrokkenheid

Dit betreft privaatrechtelijke organisaties zonder openbaar gezag waarbij een minister via de statuten of een plek in het bestuur is betrokken. Hierbij is sprake van onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister heeft bevoegdheden en is daar dus in beginsel op aanspreekbaar door het parlement. De bevoegdheden van een minister liggen echter op civielrechtelijk terrein, hij kan dus niet alleen op basis van het algemeen belang opereren, maar moet ook het belang van de organisatie zelf behartigen. Voor het parlement is dit een moeilijk te ontwarren geheel van verantwoordelijkheden, nog afgezien van de moeilijke kenbaarheid ervan, daar een en ander niet in het Staatsblad of de Staatscourant is terug te vinden en voor ieder geval weer anders is geregeld.

Op grond van het in paragraaf 3.4 uitgewerkte kader is het wenselijk dat de overheid zich bij het uitoefenen van de bestuursfunctie bedient van publiekrechtelijke middelen. Vanuit deze gedachtegang benaderd is het mogelijk een visie te geven op het gebruik door de overheid van privaatrechtelijke rechtspersonen in de bestuurlijke functies. Consequentie

⁴⁷ De te volgen beleidslijn ten aanzien van privaatrechtelijke overheidsorganisaties kan van belang zijn voor het verdere traject met betrekking tot inkomens in de publieke sector (de Commissie-Dijkstal).

van de varianten uit paragraaf 3.4 zou zijn dat de overheid niet meer kan optreden als (mede)oprichter en een minister of zijn hiërarchisch ondergeschikten niet meer in een bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon benoembaar zijn noch statutaire bevoegdheden mogen hebben. Dit geldt ook voor adviserende bevoegdheden. Een sanering van alle overheidsstichtingen in deze zin ligt dan in de rede. Indien en voor zover uitzonderingen wenselijk worden geacht is een beleidskader nodig met regels voor deelname van ministers of hiërarchisch ondergeschikten.

De huidige voorhangprocedure volstaat niet. Daarom dient de huidige wijze waarop de overheid rechtspersonen naar privaatrecht (mede) kan (doen) oprichten⁴⁸ te worden vervangen door een zware procedure. Hierdoor kan het parlement enerzijds meebeslissen over de (on)wenselijkheid van het oprichten daarvan mede in relatie tot het voorstel dat geen openbaar gezag aan privaatrechtelijke rechtspersonen wordt toegekend. Anderzijds kan het parlement explicieter dan in de huidige situatie bezien of het wil instemmen met bemoeienis van het Rijk met een privaatrechtelijke rechtspersoon zonder openbaar gezag anders dan via subsidiëring. Deze zware procedure houdt in dat de oprichting van een rechtspersoon naar burgerlijk recht tenminste de bij wet te verlenen goedkeuring van het parlement moet hebben.

⁴⁸ Artikel 34 Cw.

4 Het functioneren van de overheid

4.1 Inleiding

De lijn uit het vorige hoofdstuk betekent dat de overheid er anders uit gaat zien. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe die overheid er uit zou moeten zien en bevat daarmee een essentieel onderdeel van de totale architectuur van het overheidsbestuur. Onderscheid kan worden gemaakt in het karakter van de overheid, haar interne organisatie en sturing (inclusief de verhouding met eventuele “verzelfstandigde” organen conform variant 2), en haar externe oriëntatie zowel in bestuurlijke zin als in de rol van subsidieverlener.

4.2 Het karakter van de overheid

Het functioneren van de overheid, zowel in haar geheel als in haar onderdelen is (gegeven politiek gemaakte inhoudelijke keuzen t.a.v. de taken van de overheid) het resultaat van cultuur, structuur en beschikbare sturingsinstrumenten. In discussies over het functioneren van de overheid is vaak veel aandacht voor instituties. Dat is een oorzaak van de relatieve machteloosheid van veel van die discussies. Culturele elementen en concretisering van sturingsinstrumenten blijven soms te veel achterwege⁴⁹. Hierna volgt een aantal noties voor het karakter van de overheid⁵⁰:

- *Eenheid in verscheidenheid.*
De eenheid van de overheid staat voorop. De eigensoortige positie van de overheid (publiekrechtelijk; openbaar gezag) is bepalend voor die eenheid. Die eenheid dient zichtbaar te zijn. Een hulpmiddel daarvoor is een gemeenschappelijk logo dat alle overheidsdiensten voeren. De éénheid betekent niet dat er sprake is van een grauwe eenheidsworst of een amorfe massa, integendeel. Het is wenselijk dat de overheid in de verschillende organisaties juist gedifferentieerd is: een eilandenrijk met eilanden met hun eigen karakteristieken (bijvoorbeeld in termen van financieel beheer), een familie met familieleden met hun eigen identiteit (bijvoorbeeld in de wijze van externe gerichtheid of het type professionaliteit). Die eigen identiteit van met name uitvoerende diensten moet ook extern (naar de burgers) goed zichtbaar zijn. Een logo naast het rijkslogo kan die identiteit ondersteunen.
- *De loyaliteiten van de ambtenaar.*
De ambtenaar, werkzaam voor de overheid, heeft twee loyaliteiten: ten eerste naar de overheid in brede zin, ten tweede naar de eigen dienst. Voor de eerste loyaliteit is

⁴⁹ Vergelijk Raad van State (2003: 19).

⁵⁰ In het Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) pleit de Raad voor een overheid die wordt gekenmerkt door flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid. Het moge duidelijk zijn dat dit rapport de wenselijkheid van deze vier kenmerken voor de cultuur van de overheid volledig onderschrijft. De Raad doet ook een aantal aansprekende aanbevelingen, zoals: de onderstreping van het normatieve, rechtsstatelijke kader als kern van de overheidscultuur, het concept van de permanente educatie van de ambtenaar in ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, democratisch besef en rechtsstatelijk besef, arbeidsmobiliteit (binnen zekere grenzen), een bewuste houding ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling met de “civil society” etc.

kenmerkend de “publieke attitude”⁵¹, het hebben van ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef, d.w.z. het vermogen om objectief en onpartijdig belangen af te wegen en zich te onthouden van alle handelingen die daarmee in strijd zijn. Voor de tweede loyaliteit is vooral kenmerkend de trots op de deskundigheid, de professionaliteit van de eigen dienst. Het vermogen om goed naar de burgers te luisteren is daarvan een belangrijk onderdeel (het dienende element van de ambtelijke attitude).

- *Integriteit/ soberheid/ gedegenheid.*
De loyaliteiten van de ambtenaar zeggen al veel over de wenselijke attitude in de publieke dienst. Voorzover men daar nog meer aan wil toevoegen komt allereerst integriteit (onkreukbaarheid) boven. Daarnaast is een attitude van een zekere soberheid en gedegenheid passend voor de overheid in een democratie (de belastingkantoren hoeven niet shabby te zijn, maar de hoofdkantoren van het bedrijfsleven zijn evenmin de norm).

4.3 De interne organisatie en sturing van de overheid

Algemeen

Een minister is verantwoordelijk voor alle diensten binnen zijn portefeuille. Voor de sturing van die diensten staan hem verschillende instrumenten ter beschikking. Daarbij is het van belang dat de minister het “opdrachtgeverschap” naar zijn diensten goed invult. Voor een effectieve sturing is ook bestendigheid van belang. Over dit geheel (een minister en zijn diensten) het volgende:

- *Verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministers.*
Het verdient aanbeveling de verantwoordelijkheidsverdeling voor diensten voor wat betreft de zgn. “eigenaarrol” tussen ministers exclusief te verdelen. Noodzakelijke relaties met andere ministers kunnen dan via de zgn. opdrachtgeverrol worden vormgegeven. Deze wijze van werken is al staande praktijk.
- *Mandatering van verantwoordelijkheden.*
Ook een minister kan maar één ding tegelijk. De massa van de bestuurlijke taken wordt namens hem, in zijn naam, gemandateerd, uitgevoerd. Deze mandatering zal verder gaan naarmate de taken meer een uitvoeringskarakter hebben. Hiervoor zijn geen algemene regels te geven. Dit dient per dienst te worden bepaald. Het verdient aanbeveling per dienst een eenvoudig mandatering“contract” op te stellen waarin de verantwoordelijkheden, de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen en instrumenten worden vastgelegd. Van belang is daarbij dat de manager van de dienst daarvoor ook wezenlijk verantwoordelijk voor is, ruimte krijgt om te opereren (bijvoorbeeld met de wijze van personele inzet) en daarop ook afrekenbaar is. Uiterste sanctie: ontslag. Een model “contract” ontwikkelen kan hier uitkomst bieden. Departementen kennen mandaatregelingen waarin de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Voor diensten die een baten-lastenstelsel voeren geldt dat er managementafspraken worden opgesteld. Deze afspraken vormen de weerslag van het resultaatgerichte besturingsmodel en zijn bedoeld voor het waarborgen van een professionele en zakelijke manier van werken. Bovendien zorgen ze voor duidelijkheid over de wijze waarop de resultaatgerichte aansturing van de dienst is vormgegeven. Dit kan echter per dienst verschillen, waardoor maatwerk nodig is. Er is wel een handreiking voor.

⁵¹ Hier is dit begrip publiek bij wijze van uitzondering wel gebruikt. Het heeft hier de betekenis van de van de overheid uitgaande gerichtheid op het algemeen belang.

- *Differentiatie in vormen van financieel beheer.*
In verband met de behoefte aan een bedrijfsmatige vorm van beheer zijn de diensten die een baten-lastenstelsel voeren ontwikkeld. Deze diensten combineren een resultaatgericht besturingsmodel met een baten-lastenstelsel om te komen tot verdere doelmatigheidsverbeteringen. Het ligt in de rede dit type diensten verder in te voeren waar daar behoefte aan is en het functioneren ervan verder te verbeteren. De huidige procedure om een baten-lastenstelsel te kunnen voeren lijkt in dit licht bezien onevenredig zwaar. Het verdient aanbeveling om deze procedure nog eens goed tegen het licht te houden.
- *Sturing met kostprijzen en prestatievergelijking.*
Het is wenselijk om waar dat mogelijk en zinvol is te werken met integraal opgebouwde kostprijzen, waarbij het budget gebaseerd op de kostprijzen aan het begin van het jaar als lump sum gebaseerd op een p*q-berekening ter beschikking wordt gesteld. Voor de hantering van kostprijzen is noodzakelijk dat de prestaties van de dienst kunnen worden gedefinieerd in producten en dat aan die producten een (kost)prijs kan worden gekoppeld. Daarbij zal het ministerie de mogelijkheid moeten hebben om hierover informatie in te winnen. Interne en externe prestatievergelijking kan daarbij helpen om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en omgevingsgerichtheid van de dienst en deze te monitoren.
- *Differentiatie in vormen van personeel beheer.*
Het werven en behouden van gekwalificeerd personeel is herhaaldelijk genoemd als probleem voor rijksdiensten. Dit zou geen argument voor zelfstandigheid moeten zijn, maar dat standpunt is slechts vol te houden als rijksregels in deze niet belemmeren. Het is derhalve aan te bevelen arbeidsvoorwaarden te ontwikkelen die passend zijn in de context waarin de dienst opereert.
- *Bestendigheid.*
Een van de veel gehoorde klachten uit de ambtelijke organisaties, zbo of niet, is die over de “waan van de dag”, incidentalisme, het ontbreken van bestendigheid. Dit is een lastig en gevoelig punt. Het is het primaat van de politiek om prioriteiten te stellen en de dagorde te bepalen. Het incidentalisme is echter wel een reëel probleem⁵². Het kan op gespannen voet staan met consistentie en bestendigheid van beleid en het kan onder omstandigheden ook een wissel trekken op de ambtelijk politieke verhoudingen. In die zin is het van belang dat een minister ook een zekere bestendigheid in zijn sturing nastreeft.
- *Toezicht.*
Dit betreft het toezicht op de overheid zelf. Dat bestaat uit extern toezicht en intern toezicht. De enige externe toezichthouder is het parlement. Het parlement maakt daarbij gebruik van de inzichten van de Algemene Rekenkamer. Het interne toezicht berust bij diverse interne diensten. Daarnaast kunnen ook meer impliciete vormen van toezicht zoals prestatievergelijking, onderzoeken naar klanttevredenheid⁵³ en kwaliteitsmeting (INK) etc aan te bevelen zijn.

Verhouding met zor's

In alle varianten worden alle zo niet vele van de huidige overheidsorganisaties organisatorisch geheel onder de ministeriële verantwoordelijkheid gebracht. Wat in de vorige paragraaf over het functioneren van de overheid wordt gezegd geldt dus ook voor de bestuursorganen van de overheid waarvan voor een deel van de taakuitoefening de

⁵² Zie Raad van State (2004: 18).

⁵³ De overheid heeft geen klanten. Vandaar dat bijvoorbeeld in het vervolg niet over klantvriendelijk maar over *burgervriendelijk* zal worden gesproken. Het woord klant is derhalve verder vermeden.

ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Uitvoering van het hierboven gestelde is een conditio sine qua non voor de verwezenlijking van deze visie, aangeduid als variant 1.

In het vorige hoofdstuk is in variant 2 onder voorwaarden de mogelijkheid van verzelfstandiging van organisaties geschetst in de vorm van zor's. Wat betreft de verhouding tussen een minister en deze zor's geldt het volgende:

- De specifieke kenmerken van deze verhouding moeten in de voorgestelde Wzor worden vastgelegd. Enkele elementen daarvan zijn in bijlage 7 aangeduid.
- Al het gestelde in de vorige paragraaf over de interne organisatie van de overheid geldt mutatis mutandis ook voor de zor's.

4.4 De luisterende overheid

Een breed spectrum aan personen uit allerlei organisaties die betrokken zijn bij "verzelfstandiging" heeft opgemerkt dat de overheid onvoldoende omgevingsgericht is. Dit is een ernstig signaal. Wil de overheid goed kunnen besturen dan zal ze moeten weten wat er leeft in de samenleving, onder de burgers. Om dat te weten te komen moet ze goed luisteren. Dat is een eerste voorwaarde. Het is verbazingwekkend dat verzelfstandiging nodig is om voor elkaar te krijgen dat de overheid goed gaat functioneren op een punt waarop van de overheid juist mag worden verwacht dat ze daar ernst mee maakt. Daarin moet de overheid niet berusten. Kortom, het is noodzakelijk dat de overheid en de diensten binnen de overheid gericht investeren in de omgevingsgerichtheid, in de vorm van "luisterverbanden" of "raadpleging"⁵⁴ die op diverse manieren kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld:

- Burgerenquêtes voor de meting van de tevredenheid over het functioneren van overheidsdiensten
- Burgerraden of panels waarin periodiek het functioneren van een dienst wordt besproken.
- Gebruikersraden waarin organisaties zijn vertegenwoordigd die relaties hebben met een overheidsdienst (vb. het Kadaster).
- Raden van Advies waarin deskundigen zitting hebben die goed zicht hebben op het terrein waarop de desbetreffende dienst zich beweegt.

Deze opsomming is niet uitputtend. Het betreft ook geen vaste vormen. Feitelijk zijn het allemaal varianten op een zelfde thema: organiseer vaste verbanden waarnaar je als overheidsdienst goed luistert. De samenstelling van de verbanden (burgers, organisaties, deskundigen) ware situationeel te bepalen. Bewaakt moet worden dat deze verbanden betekenis hebben en houden en dat er met wat daarin naar voren wordt gebracht ook echt iets wordt gedaan, uiteraard met inachtneming van normale scheiding van kaf en koren.

Hierbij zijn vier randvoorwaarden van belang:

- De raadpleging heeft geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er is geen sprake van meebesturen. Verantwoordelijkheden moeten niet worden vermengd. De dienst blijft volledig verantwoordelijk, dus ook voor het bestaan van de raadpleging.
- De raadpleging is geen manier om verantwoording af te leggen. Het concept "horizontale verantwoording" gaat dus niet op⁵⁵. De dienst is uitsluitend

⁵⁴ Dit begrip heeft veel overeenkomsten met de feedbackorganisatie uit het advies van de RMO (2004; 57-58). De begrippen "luisterverbanden" en "raadpleging" zijn echter specifiek gericht op de relatie met de burgers en omvatten niet peer review en benchmarken. In het vervolg van het rapport is verder over raadpleging gesproken.

⁵⁵ Ook de Algemene Rekenkamer wijst in haar rapport (2004) het begrip "horizontale verantwoording" af. Wel acht de Algemene Rekenkamer het belangrijk om belanghebbenden te betrekken bij het beleid van een organisatie. Zij hanteert in dit verband onder andere de begrippen stakeholderdialoog en maatschappelijke

verantwoording verschuldigd aan een minister en een minister aan het parlement (bij een zor kan de verantwoording eventueel ook direct aan het parlement zijn verschuldigd), Dit wil niet zeggen dat een diensthoofd zich niet kan schamen als in de raadpleging blijkt dat zijn dienst er een potje van maakt. Die menselijke emotie zou dan erg nuttig zijn en de raadpleging heeft dan ook een functie. De raadpleging kan echter niet treden in de plaats van formele verantwoording.

- De raadpleging moet niet worden “gebureaucratiseerd”, d.w.z. zwaar met regels worden opgetuigd. Een paar eenvoudige dienstinterne c.q. eventueel kabinetsbreed te formuleren voorschriften met betrekking tot doel, samenstelling en werkwijze volstaan. Het gaat om de attitude, de cultuur: willen luisteren en constructief willen meedenken.
- Er geldt een “apply or explain”-regel. Dat wil zeggen dat elke dienst zelf een dergelijke organisatie moet regelen of moet uitleggen waarom dat in het specifieke geval niet aan de orde zou zijn.

Samenvattend: alle overheidsdiensten en zor’s die zich daarvoor lenen dienen zichzelf te voorzien van een raadpleging waarnaar ze ook echt willen luisteren. Het bovenstaande geldt voor alle uitvoeringsorganisaties op rijksniveau met ‘burger’-contacten. Uiteindelijk kan het parlement op aanwezigheid en functioneren toezien.

4.5 De overheid als subsidieverlener

Allereerst herneming van enkele elementen eerder uit dit rapport:

- Er is een duidelijk onderscheid tussen overheid en niet-overheid (de burgers en hun verbanden).
- De burgers en hun verbanden bestaan uit drie groepen: burgers; privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk (de markt) en privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk. Deze laatste groep wordt ook wel aangeduid als: civil society, maatschappelijk middenveld en maatschappelijke ondernemers. Daarom is pragmatisch maar ook enigszins arbitrair aangesloten bij actueel spraakgebruik: maatschappelijke onderneming.

De subsidierelatie van de overheid met de “maatschappelijke onderneming” is het onderwerp van deze paragraaf. Met betrekking tot deze relatie geldt het volgende:

- *De formele betrekkingen.*
De relatie tussen de overheid en de maatschappelijke onderneming wordt bepaald door enerzijds de wetten en anderzijds door overeenkomsten. De wetten betreffen de overheid in haar publiekrechtelijke hoedanigheid. De overeenkomsten betreffen afspraken die in gelijkwaardigheid tussen overheid en “maatschappelijke ondernemingen” worden gemaakt, bijvoorbeeld over het verrichten van bepaalde taken, zoals het geven van onderwijs. Er is tussen de overheid en de maatschappelijke onderneming geen sprake van een hiërarchische sturingsrelatie. Dat is niet het geval omdat verantwoordelijkheden en taken helder blijven onderscheiden: voor een taak is óf de overheid óf de maatschappelijke onderneming verantwoordelijk. Daarover moet geen onhelderheid zijn. Dan is ook duidelijk wie aanspreekbaar is. Ten overvloede: het zich moeten houden aan de wet heeft niets te maken met een hiërarchische sturingsrelatie, evenmin als het feit dat de overheid via wetwijziging taken aan zich kan trekken.

verslaggeving. Ook wijst de Algemene Rekenkamer in dit verband op mogelijke verbetering van jaarverslagen. De Algemene Rekenkamer noemt dit “publieke verantwoording”. De Algemene Rekenkamer heeft dus dezelfde intenties. Desondanks heeft het de voorkeur ook het begrip “publieke verantwoording” te vermijden, vanwege de verwarrende associaties die het begrip oproept met de formele verantwoording.

- *De politieke inzet.*
De overheid heeft het particulier initiatief verwaarloosd. De overheid heeft niet in burgerschap geïnvesteerd⁵⁶. In plaats daarvan heeft de overheid steeds meer taken naar zich toegetrokken en heeft zij toegelaten dat zij voor steeds meer zaken verantwoordelijk werd gesteld. Dat heeft het draagvlak van de maatschappelijke onderneming ondermijnd. Het Hoofdlijnenakkoord bevat de gedachte dat de maatschappelijke onderneming opnieuw op de kaart moet worden gezet en moet worden versterkt. Het is wenselijk dat daarbij de onderscheidingen in acht worden genomen die in dit rapport worden gemaakt (zie onder andere de begrippenlijst). Dat is nodig om tot meer duidelijkheid te komen in de verdeling en effectuering van werkelijke beleving van verantwoordelijkheden van enerzijds de overheid en anderzijds de maatschappelijke onderneming.
- *De financiële betrekkingen.*
De verwarring over de verhouding tussen overheid en maatschappelijke ondernemingen ontstaat met name via de band van de subsidieverlening. In bepaalde gevallen blijkt aan de subsidiëring het recht te worden ontleend zich hiërarchisch op te stellen t.o.v. een organisatie, als ware het een uitvoeringskantoor van de overheid. Dat is onjuist. Als de overheid een organisatie als uitvoeringsorgaan van de overheid wil gebruiken moet zij er een overheidsdienst van maken. Zolang zij dat niet doet moet zij de eigen verantwoordelijkheid van de organisatie respecteren. Verwarring treedt in dit vlak ook op door het begrip rwt's (zie de definiëring in de begrippenlijst). Dit begrip is een financieel begrip voor alle collectieve uitgaven, waaronder subsidies. Zolang men dit goed in het achterhoofd houdt is dat geen bezwaar. Er treedt echter gemakkelijk een vorm van gelijkschakeling op tussen subsidies aan de maatschappelijke onderneming en andere uitgaven. Het is wenselijk dat de financiële betrekkingen tussen de overheid en de maatschappelijke onderneming volledig via de subsidieverplichtingen op basis van de Awb worden vormgegeven. Die subsidieverplichtingen bieden overigens veel mogelijkheden voor de overheid om eisen te stellen aan door maatschappelijke ondernemingen te verrichten taken⁵⁷. Dat ligt ook in de rede. Het betreft collectieve middelen waarvan de overheid de zekerheid moet hebben dat zij doelmatig worden besteed.

Als de geschetste lijnen in acht worden genomen, dan zal de maatschappelijke onderneming kunnen groeien in het dragen van verantwoordelijkheden en de overheid in het zijn van overheid.

4.6 Implementatie

De inhoud van dit hoofdstuk betreft deels elementen van cultuur en attitude, deels concrete suggesties voor vormgeving van interne sturing en externe oriëntatie. Het is wenselijk in een samenhangend plan parallel aan de implementatie van de beleidsvarianten in hoofdstuk 3 dit geheel verder uit te werken. Dit betreft dan in het bijzonder:

- De invoering van een rijksbreed logo;

⁵⁶ Zie Raad van State (2003: 19; 2004: 14).

⁵⁷ De Awb definieert een subsidie in art. 4:21 als: "een aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan de betaling van aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten". De Awb scheidt het wettelijk kader voor het verstrekken en ontvangen van subsidies. Dit betekent onder meer dat aan subsidieontvangers diverse verplichtingen kunnen worden opgelegd met betrekking tot zaken zoals de aard van activiteiten, de administratie, de afrekening en verantwoording, accountantscontrole etc.

- De vormgeving van mandatering van verantwoordelijkheden;
- De verdere ontwikkeling van diensten die een baten-lastenstelsel voeren;
- De systematische implementatie van kostprijzen en prestatievergelijking;
- De ontwikkeling van vormen van differentiatie in personeel beheer;
- De ontwikkeling van modellen voor raadpleging;
- De (verdere) uitwerking van een wettelijk subsidiekader per ministerie op basis van de Awb.

Het ligt in de rede dat de ministers voor BVK en van Financiën – in overleg met de meest betrokken bewindspersonen - hiertoe het initiatief nemen.

Begrippenlijst

Alle begrippen die verband houden overheidsbestuur en met de relatie tussen overheid en samenleving zijn opnieuw geordend en gedefinieerd. Daarbij is aangegeven welke begrippen niet zijn gebruikt en soms zelfs kunnen worden afgeschaft.

- *Aanbesteding/uitbesteding.*
Aanbesteding en uitbesteding betreffen de inkoop van goederen en diensten (ook door de overheid) op de markt (wegen, gebouwen, groen, ICT, onderhoud, onderzoek enz.)
- *Agentschappen en interne verzelfstandiging.*
Interne verzelfstandiging betreft de creatie van een specifieke beheersvorm binnen de overheid met name in de vorm van diensten die een baten-lastenstelsel voeren. Dit betreft de interne organisatie van een ministerie. Er wordt daarbij geen ministeriële verantwoordelijkheid gereduceerd. Er wordt dus slechts gemandateerd (maar dat gebeurt dagelijks op alle niveaus en bij alle dienstonderdelen van de overheid). Het begrip interne verzelfstandiging is dus een contradictio in terminis. Daarom heet de minister van Financiën voorgesteld het begrip interne verzelfstandiging af te schaffen.⁵⁸
Hetzelfde geldt voor het begrip agentschap, dat in het verleden binnen de overheid is geïntroduceerd voor de aanduiding van een bepaald type overheidsinterne organisaties. Voor de desbetreffende organisaties kan alleen het begrip “dienst die een baten-lastenstelsel voert” worden gehanteerd.
- *Attributie.*
Bij attributie kent de wetgever een nieuwe bevoegdheid toe aan een overheidsorgaan zonder tussenkomst van een minister. Attributie kan zowel aan ondergeschikten als aan niet-ondergeschikten van een minister geschieden. Indien geattribueerd wordt aan een ondergeschikte van een minister blijft de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel intact. Als redenen voor attributie aan ondergeschikten noemt de Awb bijvoorbeeld regionale spreiding en specifieke deskundigheid.
- *Burgers en hun verbanden.*
De burgers kunnen twee soorten privaatrechtelijke verbanden vormen, namelijk: de privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk (ook wel: commerciële organisaties; de markt) en de privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk (ook wel niet-commerciële organisaties; civil society; maatschappelijk middenveld; maatschappelijke onderneming). Beiden soorten verbanden zijn van ‘maatschappelijk belang’. (zie verder de omschrijvingen van de genoemde begrippen).
- *Civil society, maatschappelijk middenveld en maatschappelijke onderneming*
Deze drie termen kunnen veel associaties oproepen en hebben geen duidelijk vaststaande betekenis⁵⁹. Op pragmatische gronden zijn deze drie begrippen opgevat als de verzameling van privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk. Hiermee is pragmatisch-technisch een betekenis gedefinieerd als bijdrage aan duidelijkheid van de begrippen. Dit rapport hanteert het begrip maatschappelijke onderneming.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28737, nr.6

⁵⁹ Jaarverslag 2003, Raad van State, p. 15.

- *Delegatie.*
Delegatie is de overdracht van bestaande taken aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitvoert. Artikel 10:14 AWB verbiedt delegatie aan ondergeschikten.
- *De markt.*
De markt is de verzameling van privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk. We kunnen aansluitend bij het spraakgebruik ook spreken over de *commerciële organisaties* of *de markt*. Op veel taken van de overheid, met name de bestuurlijke taken (wetten handhaven, beschikkingen uitdelen, enz), is het begrip markt niet van toepassing.
- *Externe verzelfstandiging.*
Externe verzelfstandiging betreft de uitvoering van overheidstaken door organisaties op afstand van de overheid, waarbij er geen hiërarchische relatie met de minister is. De zgn. ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taak is verminderd. Bij externe verzelfstandiging wordt gedelegeerd en geattribueerd. De organisaties op afstand kunnen zowel een publiekrechtelijk karakter hebben als een privaatrechtelijke karakter. Deze organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen. Externe verzelfstandiging is het centrale object van analyse van dit rapport.
- *Mandatering.*
Mandatering is overdracht van taken aan een ander (dus ook van ministers aan ambtenaren), waarbij deze de bevoegdheid uitoefent in naam van degene die mandateert. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt in beginsel dus niet gereduceerd.
- *(Ministeriële) bevoegdheid.*
Bevoegdheid betekent dat iemand, bijvoorbeeld een minister, gemachtigd is om iets te doen.
- *Ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel.*
De ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat het parlement een minister rekenschap kan vragen van alle op zijn beleidsterrein uitgevoerd bestuurshandelen. Als iets binnen de formele bevoegdheid van een minister valt, dan is hij daarvoor verantwoordelijk ("zonder bevoegdheden, geen verantwoordelijkheden"). Dit is een staatsrechtelijk criterium dat de risicoaansprakelijkheid bepaalt. De vertrouwensregel betekent dat een minister kan regeren zolang het parlement hem niet wegstuurt. Dit betreft een politieke afweging.
- *Overheidsstichtingen.*
Overheidsstichtingen zijn stichtingen (privaatrechtelijk cf. artikel 2:285 BW) die (mede) zijn opgericht door de Staat of die de Staat heeft doen oprichten. De wettelijke grondslag daarvoor biedt artikel 34 Cw, lid 1. Aan een deel van de overheidsstichtingen is ook openbaar gezag toegekend. Deze stichtingen zijn daardoor ook zbo's.
- *PPS.*
Publiek-private samenwerking betreft een vorm van samenwerking tussen overheid en markt, waarbij de overheid tegen betaling van een vaste jaarlijkse som de eigendom en exploitatie van goederen en diensten overdraagt en uitbesteedt aan de markt. Het is dus een specifieke vorm van inkoop.
- *Privaat.*
Het begrip *privaat* staat niet duidelijk vast. Het begrip roept vooral associaties op met de privaatrechtelijke organisaties met winstoogmerk (markt/commercieel). Het zou op zich denkbaar zijn het begrip voor de verzameling van beide soorten privaatrechtelijke organisaties (commercieel en niet-commercieel) te gebruiken. Dat voegt echter weinig toe. Het begrip *privaat* wordt daarom niet gebruikt.
- *Privaatrecht.*
Dit is het recht dat geldt in het verkeer tussen burgers en hun organisaties.

- *Privaatrechtelijke rechtspersonen.*
Dit zijn verbanden van burgers, waarop het civiel recht van toepassing is. De privaatrechtelijke rechtspersonen zijn limitatief in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) gedefinieerd. Er kunnen twee hoofdvormen van privaatrechtelijke rechtspersonen worden onderscheiden: de privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk en de privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk.
- *Privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk.*
In het BW zijn de volgende mogelijke vormen gedefinieerd: de onderlinge waarborgmaatschappij, de BV met beperkte aansprakelijkheid, de NV en de coöperatie. Hoewel strikt genomen geen rechtspersonen, behoren ook de vennootschap onder firma en de maatschap tot deze categorie. Kenmerkend voor de privaatrechtelijke rechtspersonen met winstoogmerk is dat winst het doel is en de activiteit het middel. De eigendom (ook de economische eigendom: dus de beschikkingsmacht over financieel vermogen) van privaatrechtelijke rechtspersonen berust bij natuurlijke personen (hetzij als direct eigenaar, hetzij als aandeelhouder). We kunnen ook spreken over de commerciële organisaties of de markt.
- *Privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk.*
In het BW zijn de volgende mogelijke vormen gedefinieerd: de vereniging en de stichting. Kenmerkend voor de privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk is dat de activiteit het doel is en geld het middel. De eigendom (ook de economische eigendom, dus de beschikkingsmacht over financieel vermogen) berust niet bij natuurlijke personen, maar bij collectiviteiten in de vorm van de gezamenlijke leden van de vereniging c.q. het bestuur van de stichting. We kunnen aansluitend bij het spraakgebruik ook spreken over de *niet-commerciële organisaties*.
- *Privatisering.*
Privatisering betekent het overbrengen van de productie van goederen en diensten naar de markt. NB. Privatisering betreft dus wijziging van het allocatiemechanisme (niet collectief, maar markt). Dat staat los van de eigendom.
- *Publiek.*
Het begrip publiek staat – net als het begrip privaat – niet duidelijk vast (van Dale geeft vier betekenissen). Het begrip wordt in de in dit verband relevante discussies in elk geval in twee betekenissen (althans associaties) gebruikt. In de eerste plaats in de betekenis: betrekking hebben op de (verantwoordelijkheid van de) overheid, in de tweede plaats in ongeveer de betekenis: van maatschappelijk belang. Daarbij komt vooral de associatie met de uitvoering van taken door niet-commerciële organisaties boven. Het begrip wordt om twee redenen niet gebruikt. De eerste reden is het feit dat de betekenis niet vaststaat. De tweede reden is dat er van “publiek” een associatie uitgaat van staand tegenover “privaat” d.w.z. markt/commercieel. Publiek is dan zoiets als van maatschappelijk, van algemeen belang, tegenover privaat dat dan a.h.w. niet van maatschappelijk belang zou zijn. Er moet echter, zoals voorgaand aangegeven, geen voorkeur voor één van de beide soorten privaatrechtelijke organisaties zijn. Beide typen organisaties voeren taken uit die van maatschappelijk belang zijn (fietsen produceren is evenzeer nuttig als onderwijs geven).
- *Publieke middelen.*
Dit begrip wordt veel gebruikt ter aanduiding van overheidsgefinancierde uitgaven. Het verdient de voorkeur om te spreken over: collectieve middelen of uitgaven.
- *Publiekrecht.*
Dit is het recht dat voor en van de overheid is. Het geeft de spelregels aan waarvan de ambten die hieronder vallen gebruik moeten maken.
- *Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (pbo's).*
Pbo's zijn een specifieke grondwettelijke vorm van zbo's gericht op zelfregulering van sectoren van het bedrijfsleven mede met behulp van toekenning van openbaar gezag. Krachtens artikel 134 Gw kunnen bij of krachtens de wet “openbare lichamen van beroep of bedrijf” worden ingesteld. Deze openbare lichamen zijn te verdelen in

productschappen (verticale integratie binnen een bedrijfstak) en (hoofd)bedrijfsschappen (horizontale integratie van bedrijfstakken).

- *Publiekrechtelijke rechtspersonen.*
Dit betreft: de Staat, de provincies, gemeenten en waterschappen, andere openbare lichamen en rechtspersonen sui generis. Bij deze laatste wordt bij of krachtens de wet aan een lichaam rechtspersoonlijkheid toegekend. Zie ook artikel 2:1, eerste en tweede lid, BW.
- *Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt).*
Het begrip rwt is opgenomen in de Cw. Bij deze organisaties heeft de Algemene Rekenkamer controlebevoegdheden. Een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) is een rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Kern van de definitie is dat de organisatie wordt gefinancierd via collectieve heffingen, belastingen of premies (zgn. "publiek" geld). Deze definitie gaat dwars door andere onderscheidingen heen. Zo kunnen rwt's zowel publiekrechtelijke organisaties (met rechtspersoonlijkheid) als privaatrechtelijke organisaties (met rechtspersoonlijkheid) zijn. Kern is dat de definitie alleen iets zegt over de financiering met collectieve middelen, maar niets over het feitelijke karakter van de organisatie (overheid; niet-overheid; privaatrechtelijk; publiekrechtelijk). Het rwt-begrip is, gezien het gebruik ervan door de Algemene Rekenkamer, een gegeven, maar ter vermijding van misverstanden moet de specifieke betekenis van het begrip goed in het oog worden gehouden (verwezen zij ook naar paragraaf 4.5, laatste bullit inclusief voetnoot).
- *Taken/verantwoordelijkheid/eindverantwoordelijkheid.*
In beschouwingen over taken en verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving wordt soms ook gesproken over "eindverantwoordelijkheid". Het heeft de voorkeur het begrip "eindverantwoordelijkheid" van de overheid niet te gebruiken, maar in plaats daarvan twee zaken te onderscheiden. Ten eerste: de verantwoordelijkheden die de overheid op enig moment op zich heeft genomen en die leiden tot concreet aanwijsbare en limitatief bepaalde taken van de overheid. Ten tweede: de mogelijkheid die de overheid altijd heeft om éénzijdig taken aan zich te trekken (in situaties in te grijpen). Dit onderscheid is van belang omdat er geen onhelderheid moet bestaan over de taakverdeling op een gegeven moment tussen overheid en private partijen. Over een wijziging in die taakverdeling kan altijd politieke discussie plaatsvinden, maar het is wenselijk dat dit afzonderlijk zichtbaar blijft.
- *Vervreemding.*
Vervreemding betreft de afstoting door de overheid van eigendommen (bijv. de verkoop van aandelen).

Literatuurlijst

Adviescommissie Beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (Commissie-Dijkstal), *Over dienen en verdienen*, Hega Offset, 's-Gravenhage, 2004 (www.minbzk.nl).

Alberts, J. en K. Berkhout, Politiek moet weer aan de knoppen draaien, *NRC Handelsblad*, 7 januari 2003, p. 12.

Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak: deel 3*, 's-Gravenhage, 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 3-4; www.rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak: deel 4*, 's-Gravenhage, 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2; www.rekenkamer.nl).

Algemene Rekenkamer, *Verbreding van de publieke verantwoording: Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*, 's-Gravenhage, 2004 (www.rekenkamer.nl: achtergrondstudie bij het vorige rapport).

Algemene Rekenkamer, *Verslag 1994, Deel 3: Zelfstandig bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, 's-Gravenhage, 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3; www.rekenkamer.nl).

Boxum, J.L., *Algemene wetgeving voor zelfstandig bestuurslichamen*, Kluwer, Deventer, 1997.

Boxum, J.C., J. de Ridder en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Kluwer, Deventer, 1989.

Bovenberg, A.L., H.P. van Dalen en C.N. Teulings, *De calculus van het publieke belang*, ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage, 2003.

Brink, G. van den, *Onbehagen in de politiek een verkenning van de tijdgeest tegen het einde van de eeuw*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2003.

Centraal Planbureau, *Centrale doelen, decentrale uitvoering: Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, CPB document no. 45, 's-Gravenhage, 2004 (www.cpb.nl).

Commissie Corporate Governance (Commissie-Tablaksblat), *De Nederlandse corporate governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best-practice bepalingen, vennootschappen*, 2003. (www.corporategovernance.nl)

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (CITACO), *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1971.

Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken (Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur), 's-Gravenhage, 1994.

Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen, kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, 's-Gravenhage, 1993.

Externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (Commissie-Scheltema), *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van een ministeriële verantwoordelijkheid*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41).

Homburg, V.M.F. en S. van Thiel, *Lessen en inzichten voor zbo-beleid, Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 2, blz. 21-24.

Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Samson Uitgeverij, Alphen a/d Rijn, 1998.

KPMG, *Product- en bedrijven anno 2003: onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijven*, Hoofddorp, 2003.

Kraan, D.J., *De institutionele economie van de verzelfstandiging*, in Ros, A.P., H.R.J. Vollebergh, *Ontwikkeling en overheid: opstellen aangeboden aan prof. dr. P.A. Cornelisse*, Sdu, 's-Gravenhage, 2003 (p. 159 – 175).

Kuhry, B. en A. van der Torre, *De vierde sector: achtergrondstudie naar de quartaire sector*, Sociaal Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 2003 (www.scp.nl).

Leerdam, J. van, *Verzelfstandiging en politieke economie; Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Eburon, Delft, 1999.

Ministerie van Algemene Zaken, *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5).

Ministerie van Algemene Zaken, *Borging van publieke belangen (kabinetsstandpunt)*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 771, nr. 1).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De kaderstellende visie op toezicht*, 's-Gravenhage, 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1).

Ministerie van Financiën, *Referentielijst rwt's en zbo's*, Opmeer Drukkerij BV, 's-Gravenhage, 2002 (www.minfin.nl).

NRC Handelsblad, *De onweerstaanbare opkomst van de onbereikbare quango's ofwel verzelfstandigde overheidsinstellingen*, *NRC Handelsblad*, 4 januari 2003, p. 21-22.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Distributed Public Governance: agencies, authorities and other government bodies*, OECD, Parijs, 2002.

Pollit, C. and G. Boukaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Raad van State, *Jaarverslag 1997 t/m 2003*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1998 t/m 2004 (www.raadvanstate.nl).

Raad voor Binnenlands Bestuur over functionele decentralisatie van rijkstaken, *Advies over functionele decentralisatie*, 's-Gravenhage, 1988 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 800 VII, nr. 9)

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*: Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit, Raad voor het Openbaar Bestuur, 's-Gravenhage, 2004.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) *Bevrijdende kaders*: sturen op verantwoordelijkheid (advies 24). 's-Gravenhage, 2002.

Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen*, oratie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 1974.

Statskantoret, *What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model?*, Statskantoret, 2001 (www.statskantoret.se/pdf/200123.pdf).

Thiel, S. van en M.W. van Buuren, Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?, *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 5, p. 386-404.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 771, nr. 1; www.wrr.nl).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Politiek moeilijker of mondiger*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2003 (www.wrr.nl).

Wiarda Beckman Stichting, *Grenzen aan de markt*: privatisering en de hervorming van de publieke sector, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam, 2002.

Zijlstra, S.E., De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling, resp. Privaatrechtelijke rechtspersonen met publieke taken, in: *De ontwikkeling van de publiekrechtelijke rechtspersoon*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2000-I, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000, pp. 1-102 (te zamen met J.B.J.M. ten Berge) resp. pp. 243-262 (tezamen met J.B.J.M. ten Berge, L. Timmerman en F.K. Buijn).

S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*: een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1997.

www.parlement.com

www.wetten.nl

www.overheid.nl

Bijlage 1. Taakopdracht

Aanleiding

Effectiviteit, slagkracht en 'luisterend vermogen' van de overheid moeten worden vergroot. In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat een takenoperatie noodzakelijk is waarin regelgeving, staand beleid en de organisatie van de rijksdienst centraal staan. Onderdeel hiervan is een onderzoek naar taken, werkwijze en omvang van de zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesraden. Daarnaast werd in de Miljoenennota 2003 al gekoerst op een evaluatie van zbo's en het "stroomlijnen" van de bestaande verzelfstandigingskaders. Beide voornemens van het kabinet worden gecombineerd in dit IBO.

Het streven is om in dit onderzoek te bepalen of, en zo ja op welke punten, het huidige verzelfstandigingskader aangepast dient te worden. Daarbij zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de toepassing van het bestaande normenkader voor zbo's. Na besluitvorming van het Kabinet, is het de bedoeling dat het eventueel herijkte verzelfstandigingskader zal worden toegepast op nieuwe te verzelfstandigen organisaties. Daarnaast kan het Kabinet dit kader hanteren om bestaande verzelfstandigde organisaties door te lichten. Deze doorlichting kan aanleiding geven tot wijziging van de organisatievorm en/of tot een gewijzigde aansturing van de verzelfstandigde organisaties.

Probleemstelling

Hoe kan de uitvoering van rijkstaken (door zbo's, agentschappen, e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van een ministeriële verantwoordelijkheid?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de uitvoering van rijkstaken het beste kan worden georganiseerd. Daarbij gaat het niet om een evaluatie van individuele verzelfstandigde organisaties, maar om een evaluatie van het huidige verzelfstandigingskader. Het gaat dan om de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke organisatievormen kunnen worden onderscheiden en wanneer en onder welke voorwaarden kunnen deze worden toegepast? Hoe zijn de relaties met de omgeving (burgers/klanten, ketenpartners, etc) vormgegeven? Wat zijn de verschillen in de beheersregimes en in hoeverre zijn deze verschillen functioneel? Hoe scoren de onderscheiden organisatievormen op doelmatigheid, klantgerichtheid en transparantie?
2. Hoe kan de relatie tussen het moederdepartement en een verzelfstandigde organisatie het beste worden vormgegeven rekening houdend met een ministeriële verantwoordelijkheid? Hierbij kan per organisatievorm (agentschap, zbo, enzovoort) worden ingegaan op de gewenste mate van autonomie, een ministeriële bevoegdheden, de flexibiliteit in de relatie en de wijze van bekostiging (inclusief de eigen vermogenspositie).
3. Wat betekent het antwoord op bovenstaande vragen voor het bestaande verzelfstandigingskader, met andere woorden op welke punten is aanpassing van dit kader gewenst?

Het onderzoek zal plaatsvinden op basis van

- Analyse en inventarisatie van de ervaringen met het huidige verzelfstandigingskader en de huidige organisatievormen;
- Analyse en inventarisatie van de ervaringen met verzelfstandiging in het buitenland;
- Literatuurstudie, wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's en overige publicaties;
- Expertmeetings met relevante actoren en organisaties in Nederland.

Deelnemers werkgroep

De minister van Financiën in overeenstemming met de minister voor BVK draagt zorg voor omvang en samenstelling van de IBO-werkgroep, waarbij zoveel mogelijk gestreefd naar een evenwichtige spreiding over de ministeries. Daarnaast nemen twee externe deskundigen en een vertegenwoordiger van het CPB deel aan de werkgroep.

Bijlage 2. Samenstelling werkgroep

Voorzitter mr. J. Kohnstamm

Leden	mw. drs. M.R. Leijten (tot 1 april)	ministerie van Algemene Zaken
	mw. mr. drs. J. S. Clarisse (na 1 april)	
	mr. W.J. Pedroli	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	drs. L. Alting	ministerie van Economische Zaken
	drs. G.J. Bouwhuis	ministerie van Financiën
	mw. dr. G.M. van den Berg	ministerie van Justitie
	dr. G.G.A. Biessen (tot 1 mei)	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	mw. dr. S. Dobbelsteen (na 1 mei)	Universiteit Twente
	drs. J.A.M. de Kruijf	
	mw. prof. mr. I. van der Vlies	Universiteit van Amsterdam
Secretaris	mw. mr. drs. K.A. van der Lee	ministerie van Financiën
	drs. J.G.A. van den Broek	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 3. Geraadpleegde externen

Gedurende dit onderzoek heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met diverse organisaties en personen. Hierbij wil de werkgroep deze personen bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Centraal Fonds Volkshuisvesting	drs. J. van der Moolen	directeur
College voor Zorgverzekeringen	K.A.J. van Laarhoven RA	directeur Financieringen
Consumentenbond	drs. W. Koole	hoofd Maatschappelijke Belangenbehartiging
Gebuikersraad Kadaster	mr. H. Sandriman mr. J. Luykx mr. Anema	campagneleider voorzitter oud-voorzitter
Informatie Beheer Groep	mr. D. Drenth	juridisch controller / secretaris Raad van Toezicht
Inspectie Verkeer & Waterstaat	drs. G.W.M. Beltman	controller
Ministerie van Buitenlandse Zaken	mr. P.L.G. van Velzen	Hoofd Bestuursrecht
Ministerie van Justitie	mw. drs. E.J. Mulock Houwer	directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	drs. C.J. Kalden mr. G.P.G. Kunst	secretaris-generaal plv. directeur Juridische Zaken
Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	drs. K. van der Steenhoven ir. V.B.P. van der Ploeg	secretaris-generaal relatiemanagement zbo's
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	drs. M.A. Ruys mw. J.W. Schuiling	secretaris-generaal directeur Uitvoeringsbeleid
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	drs. H.R. van der Stelt	plv. directeur O&I
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	drs. P.H.A.M. Huijts mr. drs. J.L.M. van Wesemael	plv. secretaris-generaal plv. directeur-generaal Gezondheidszorg
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu Raad van State	mw. drs. M. Sint drs. C. van Gent mr. H.D. Tjeenk Willink	secretaris-generaal directeur TopZO vice-voorzitter
Rijksbrede Benchmarkgroep	drs. J.G. Hakkenberg U. Groen mw. mr. H.G.M. Van Oldeniel mw. ir. M.M.A. Exel	directeur Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) hoofddirecteur Sociale Verzekeringsbank (SVB) directeur Centrale Financiën Instellingen (CFI) secretaris

Sociale Verzekeringsbank (SVB)	drs. E.F. Stoové	voorzitter Raad van Bestuur
SVB Cliëntenraad	J.J.M. van der Meer drs. E.R. Haket prof. dr. J. den Draake D. Scheffer	voorzitter lid lid secretaris
Stichting Slachtofferhulp Nederland	drs. J. Smit	algemeen directeur
Voedsel- en Warenautoriteit	drs. E. Smit	directeur Bedrijfsvoering

Bijlage 4. Analyse van het buitenland

Inleiding

Verzelfstandiging binnen de overheid kent vele gezichten, zowel in Nederland als daarbuiten. Een zeer globale indeling van de OESO (OESO, 2002, p 18-22) maakt een tweedeling tussen:

- Publiekrechtelijk verzelfstandigen (Public Law Administrations; PLA). De centrale kenmerken van een PLA zijn dat ze onder publiekrechtelijke regelgeving opereren, maar geheel of gedeeltelijk zelfstandig ten opzichte van een ministerie kunnen opereren.
- Privaatrechtelijk verzelfstandigen (Private Law Bodies; PLB). Een korte omschrijving van PLB's is een quasi- onderneming of een niet-winstbeogende private instelling.

In de Nederlandse context lijkt het erop dat sommige privaatrechtelijk georganiseerde organisaties opereren als waren zij een PLA terwijl anderzijds sommige publiekrechtelijke organisaties zich kunnen gedragen als waren zij een PLB.

Naast de PLA's en de PLB's onderscheidt het OESO-rapport zogenaamde departmental agencies. Deze organisaties zijn te omschrijven als onderdelen van een ministerie die onder een quasi-contract relatie met het verantwoordelijke ministerie vallen, zoals de Nederlandse agentschappen.

Wanneer we de vraag willen beantwoorden wat we in Nederland kunnen leren van ervaringen in het buitenland is deze algemene indeling ontoereikend. Aan de hand van vijf onderzoeksvragen is een literatuurstudie uitgevoerd naar de ervaringen met verzelfstandiging in landen waarvan bekend is dat er sprake is van (verregaande) vormen van verzelfstandiging (het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Verenigde Staten) en in landen die minder ver lijken te zijn gegaan bij vormen van verzelfstandiging op het centrale niveau (Frankrijk, Italië en Duitsland). De vijf onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Hoe zijn buitenlandse verzelfstandigde organisaties te karakteriseren in vergelijking met Nederlandse vormen van verzelfstandiging?
- Welke argumenten worden gehanteerd om verzelfstandigde organisaties op te richten en is daarvoor een beoordelingskader opgezet?
- Hoe is de ministeriële verantwoordelijkheid geregeld?
- Wat is er geregeld over doelmatigheid, omgevingsgerichtheid en transparantie en hoe gaan de betrokken organisaties daar mee om?
- Hoe zijn de relaties tussen de organisatie en het ministerie respectievelijk de omgeving geregeld?

Achtereenvolgens is voor elk van de onderzoeksvragen bekeken wat de ervaringen zijn in de genoemde landen. In een afsluitende paragraaf zijn enkele conclusies beschreven.

Karakterisering van buitenlandse verzelfstandigde organisaties

In zeer algemene zin is een tweedeling te maken tussen:

- **Onafhankelijke organisaties.**
Onafhankelijke organisaties zijn meestal wat in Nederland tot de categorie toezichthoudende autoriteiten zou behoren. Daaronder vallen bijvoorbeeld SEC en Federal Trade Commission (USA), de Franse tegenhangers van bijvoorbeeld het College Bescherming Persoonsgegevens, AFM en het Commissariaat voor de Media. Ook in Duitsland en Italië komen soortgelijke onafhankelijke organisaties voor. In het

Verenigd Koninkrijk is onafhankelijkheid geen centraal thema, daar ligt de scheidslijn tussen uitvoerende organisaties en zogenaamde Non Departmental Public Bodies (NDPB) zo dat NDPB's veelal taken uitvoeren die niet tot het traditionele publieke domein behoren. Ook in Zweden is onafhankelijkheid geen centraal thema, maar dat is bepaald door de institutionele inrichting van het Zweedse openbaar bestuur. De kern van het Zweedse nationale bestuursapparaat bestaat uit zeer kleine departementen die zich bezighouden met (kader)wetgeving en zelfstandige organisaties die uitvoerende taken verrichten.

- **Uitvoerende organisaties.**

Voor uitvoerende organisaties kan een onderverdeling worden gemaakt naar:

- Organisaties die onderdeel zijn van een departement maar wel meer vrijheidsgraden bezitten. De vergelijking met Nederlandse agentschappen is voor de hand liggend⁶⁰. Hier zal echter gelet op de taakopdracht geen aandacht meer aan worden besteed.
- Organisaties die buiten de departementale hiërarchie staan⁶¹. Het gaat te ver om te stellen dat organisaties buiten de departementale hiërarchie vergelijkbaar zijn met de Nederlandse zbo's. Daarvoor zijn deze organisaties te verschillend⁶². De laatste categorie valt uiteen in (1) verzelfstandiging binnen de departementale hiërarchie, (2) adviesorganen, al dan niet op ad hoc basis, (3) uitvoerende organisaties met administratieve taken, (4) uitvoerende organisaties met dienstverlenende taken en tenslotte (5) permanente publiek private samenwerkingsverbanden.

Naast deze twee organisatievormen kennen de meeste landen veelal nog vormen van staatsbedrijven en wordt in het Verenigd Koninkrijk de National Health Service als een aparte categorie gezien.

Motieven voor zelfstandigheid en beoordelingskader

Er is een patroon te herkennen in de motieven voor oprichting van dergelijke organisaties. Veelal komt dat neer op bevorderen van efficiency, soms in combinatie met de mogelijkheid om makkelijker gespecialiseerd personeel aan te trekken. Daarnaast is onafhankelijkheid vaak een motief voor oprichten van zelfstandige organisaties.

In geen van de onderzochte landen lijkt een echt gestructureerd eenduidig kader voor oprichting van zelfstandige organisaties te bestaan. In het Franse model voor EP's bestaat een vorm van kaderstelling. In dit model wordt voor bepaalde categorieën organisaties (criteria: juridische status en taakveld) door het parlement goedkeuring gegeven om zelfstandige organisaties op te richten. In dat kader worden missie,

⁶⁰ In het Verenigd Koninkrijk heten dit executive agencies. Frankrijk en de Verenigde Staten kennen vergelijkbare vormen.

⁶¹ Buiten de departementale hiërarchie vallen de Franse Établissements Public en Groupements d'intérêt Public, de Britse Public Bodies, alle Zweedse vormen van zelfstandige organisaties en een aantal Amerikaanse organisaties zoals NASA en het Social Security Agency.

⁶² In Zweden is een deel van de zelfstandige organisaties feitelijk een adviesorgaan van de regering die in sommige gevallen zelfs op ad hoc basis wetgeving voorbereiden. Dergelijke instellingen zijn in het algemeen zeer klein. In de Britse situatie zijn de NDPB's drie groepen (verdelende, regulerende taken, juridische 'Tribunals') te vergelijken met zbo's maar ook hier bestaan organisaties die zich richten op advisering van een minister en een categorie die zich richt op visitaties (b.v. in onderwijs of gevangeniswezen). In de Franse situatie zijn de Établissements Public (EP's), voor zover zij administratieve taken verrichten vergelijkbaar met zbo's, daar waar zij industriële of dienstverlenende taken verrichten (zoals de Franse post en de koepelorganisatie van Franse nationale musea) gaat die vergelijking niet op. De Groupements d'intérêt Public zijn in de meeste gevallen te vergelijken met stichtingen waarin de regering met private partijen samenwerkt.

bekostiging, toezicht en bestuursstructuur vastgelegd. Vervolgens kan de ministerraad binnen een dergelijk wettelijk kader verder organisaties oprichten. In het Verenigd Koninkrijk bestaan ambtelijke richtlijnen voor oprichting van NDPB's. Alleen in het geval dat wetgeving nodig is voor oprichting van een NDPB is het parlement betrokken. De conventie is dat wanneer een taak vanuit een departement wordt overgedragen het parlement via wetgeving zeggenschap krijgt over verzelfstandiging; in andere gevallen kan de regering zelfstandig handelen.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Om de vraag naar ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen beantwoorden is de scheiding tussen onafhankelijke organisaties en uitvoerende organisaties relevant.

- Voor de onafhankelijke organisaties geldt in de regel dat een ministeriële verantwoordelijkheid minimaal is en in sommige gevallen zelfs volledig afwezig. De Franse en Italiaanse onafhankelijke autoriteiten zijn instanties die los staan van de regering. In de Franse situatie vind benoeming van de bestuurders nog plaats door de regering, in Italië en ook in de VS worden bestuurders soms rechtstreeks door het parlement aangewezen. In de VS is de formele invloed van de president op de independent agencies beperkt, hij heeft alleen ontslagbevoegdheden in een beperkt aantal gevallen. Dat betekent overigens niet dat de president geen invloed kan uitoefenen, met name via de budgetprocedure kan de president invloed uitoefenen op het functioneren van de organisatie.
- Voor de uitvoerende organisaties is er meestal wel een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid. De Zweden gaan het verst in de inperking van ministeriële verantwoordelijkheid; hier geldt de strikte regel dat het Kabinet niet kan interveniëren in de toepassing van wetgeving, op straffe van ontslag van de betrokken minister. Het parlement ziet daar nadrukkelijk op toe. In de Britse situatie is een minister uiteindelijk verantwoordelijk voor prestaties en continuïteit van NDPB's. In Frankrijk zijn de EP's autonoom, met die kanttekening dat belangrijke initiatieven vooraf worden getoetst op strijd met de wet. Een minister heeft in het algemeen geen aanwijzingsbevoegdheid over de bedrijfsvoering. Er zijn aanwijzingen dat met name op het terrein van het budgetrecht problemen bestaan over zeggenschap, dit wordt wellicht mede veroorzaakt door de verschillen die bestaan tussen de administratieve zelfstandige organisaties en de dienstverlenende zelfstandige organisaties. In de VS tenslotte staat de machtenscheiding centraal in de hele organisatie van het openbaar bestuur. De Amerikaanse executive agencies staan feitelijk onder beheer van de president en vallen daarmee onder een ministeriële verantwoordelijkheid. De invloed van het Congress loopt in deze gevallen via het budgetrecht. Een ministeriële verantwoordelijkheid gaat echter niet zo ver dat Congress of president kan ingrijpen in individuele gevalbehandeling; onwelgevallige regelgeving moet via hogere wetgeving worden gecorrigeerd.

Besturingstructuur

Voor de onafhankelijke zelfstandige organisaties geldt in de regel dat de bevoegdheden van de regering inzake de bestuursstructuur beperkt zijn.

In Duitsland worden bestuurders van onafhankelijke organisaties wel door de regering worden benoemd, maar niet zondermeer kunnen worden ontslagen. De beslisstructuur is veelal collegiaal en in voorkomende gevallen kunnen burgers via de rechter beslissingen van de onafhankelijke organisaties aanvechten. De organisaties kunnen wel algemene instructies van het gerelateerde ministerie ontvangen. Dergelijke instructies moeten worden gepubliceerd en worden in de in de wetgeving voorgeschreven verantwoordingsrapportages door de betrokken organisatie ook besproken.

In Frankrijk geldt eveneens de collegiale beslisstructuur voor onafhankelijke zelfstandige organisaties. Dit wordt versterkt door de voordracht van mensen met een reputatie op het

desbetreffende vakgebied, de onomkeerbaarheid van benoemingen. Benoemingen zijn overigens wel in de tijd gelimiteerd. In de inrichtingseisen van de onafhankelijke instellingen wordt expliciet op onverenigbare functies ingegaan. Een aanvullende waarborg voor onafhankelijkheid is dat beslissingen van bestuurders niet leiden tot aansprakelijkheid voor de onafhankelijke organisatie maar juist voor de Staat. De burger en of de regering kan beslissingen van onafhankelijke autoriteiten aanvechten voor ofwel de bestuursrechter ofwel de onafhankelijke rechterlijke macht.

Voor de uitvoerende zelfstandige organisaties komen verschillende vormen voor:

- In het Verenigd Koninkrijk worden NDPB's bestuurd door de Raad van Toezicht met daaronder een uitvoerend management. De leden van de Raad van Toezicht zijn in de regel onbezoldigd en hebben als hoofdtaken o.a. het bewaken van de wettelijke taakopdracht van de organisatie, strategievorming, bewaken van binding aan de publieke sector en de geleverde kwaliteit. Leden van de Raad van Toezicht worden via open procedures benoemd voor een zittingsperiode van 3-5 jaar met één verlengingsoptie. Voor een NDPB dat via de wet is opgericht geldt dat de ontslagprocedure voor de Raad van Toezicht in de wet is geregeld. De Raad van Toezicht functioneert hier dus als een intern toezichtorgaan voor de organisatie en niet als verlengstuk van een minister. Het uitvoerend management is hiërarchisch ondergeschikt aan de Raad van Toezicht. Zij leggen verantwoording af aan parlement en een minister en zijn daarbij verantwoordelijk voor rechtmatigheid, getrouwheid, efficiëntie en soberheid. De rol van het departement is het maken van afspraken met het NDPB over de doelstellingen van de organisatie via duidelijke opdrachtformuleringen die in een management statement en een financieel memorandum zijn verwoord. Daarin worden de rollen van de diverse betrokkenen expliciet vastgelegd. Uiteindelijk behoudt een minister de eindverantwoordelijkheid voor de gang van zaken bij het NDPB.
- In het Zweedse model komen drie vormen van bestuur voor. De meest voorkomende vorm is een Raad van Bestuur met beperkte verantwoordelijkheden op de terreinen van financiën en verantwoording. De RvB heeft een adviserende rol bij de beleidsontwikkeling. Benoemingen vinden meestal voor 3 jaar plaats, zijn onafhankelijk van de zittingsduur van een kabinet en zijn in de regel gebaseerd op competenties en niet op politieke voorkeuren. De twee andere mogelijke bestuursmodellen zijn een eenhoofdige leiding met een toegevoegde Raad van Advies of een RvB met integrale bevoegdheid. In het laatste geval is sprake van benoemingen voor een periode van 1 jaar.
- In Frankrijk is de invloed van de staat op de PE's sterker zichtbaar in de bestuursstructuur dan in het VK en Zweden. Meestal zitten in het bestuur vertegenwoordigers van een ministerie en andere belanghebbenden. De bestuursvoorzitter en de hoogste uitvoerende leidinggevende worden in het algemeen ook benoemd door de Staat. De leden van het bestuur worden – voor zover ze niet uit het staatsapparaat afkomstig zijn – benoemd door de staat. Evenals in het Engelse model zijn zij onbezoldigde bestuurders. Een opvallend punt in het Franse model is de regeling inzake bezoldiging van de top. Het management van de PE heeft hier geen structurele invloed op, er is toezicht vanuit het ministerie van Financiën. Bovendien geldt dat er regels zijn gesteld voor de maximale afwijking van de bezoldiging van het personeel ten opzichte van ambtenaren, om uitwisselbaarheid tussen ambtenaren en medewerkers van PE's te kunnen bevorderen.

Relatie met de omgeving

Voor zowel onafhankelijke als uitvoerende organisaties blijkt dat in alle landen waarborgen zijn ingebouwd om beslissingen van zelfstandige organisaties via de rechter aan te vechten. Een opvallend punt bij de Franse onafhankelijke organisaties is de regeling inzake aansprakelijkheid die er op neer komt dat de staat uiteindelijk

aansprakelijk is voor de gevolgen van beslissingen van onafhankelijke instanties. Men is van mening dat op die manier de onafhankelijkheid ten opzichte van de Staat beter is gewaarborgd. Tegelijkertijd blijven Franse onafhankelijke organisaties – evenals de Duitse en Italiaanse – in de regel onderdeel van de rechtspersoon Staat.

De begroting van uitvoerende organisaties is in het Verenigd Koninkrijk niet altijd via een parlementaire procedure geregeld, wel krijgt het parlement altijd een verantwoording achteraf te zien. In Zweden, waar de begrotingscyclus steunt op meerjarige bindende kaderstelling door het parlement, heeft het parlement wel degelijk invloed op de budgetten van agencies. Wanneer profijttheffingen worden ingesteld kan dat alleen met toestemming van het parlement en onder goedkeuring van de regering. Alle inkomsten worden op de rekening verantwoord. In het Franse model moet onderscheid worden gemaakt naar de administratieve PE's die via een kasstelsel en het klassieke begrotingsrecht worden bekostigd en de industriële PE's die een begroting hebben die min of meer vergelijkbaar is met de Nederlandse Agentschappen. In alle gevallen geldt dat de zelfstandige organisatie tenminste verantwoording aflegt aan een minister en eventuele raden van toezicht. In het Zweedse en Britse model komt daar bij dat het management van de organisatie door het parlement kan worden gehoord over de gang van zaken in de organisatie. Dit neemt niet weg dat een minister de eindverantwoordelijkheid behoudt.

In Frankrijk is door de samenstelling van het bestuur al een belangrijke waarborg gecreëerd voor de betrokkenheid van belanghebbenden bij de organisatie. Naast deze inrichtingseis geldt veelal dat er daarnaast gedragscodes zijn opgesteld om de relatie met de gebruikers te reguleren. Als vuistregel geldt dat naarmate de taak van de organisatie publiek gevoeliger is, er intensiever gebruik wordt gemaakt van dergelijke gedragscodes. Zowel in Zweden, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk geldt dat via wetten op de openbaarheid van bestuur jaarverslagen en strategische documenten van de betrokken organisaties voor het gewone publiek beschikbaar zijn. De jaarstukken staan in ieder geval in Zweden en het Verenigd Koninkrijk onder het toezicht van een vorm van Parlementaire Rekenkamer en een Onafhankelijke Rekenkamer. In vergelijking met Nederland betekent dit dat het parlement een eigen instituut naast een commissie voor Rijksuitgaven heeft die toezicht houdt op de financiële verantwoordingen van zelfstandige organisaties.

Tenslotte nog een enkel woord over evaluaties. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn evaluaties een vast onderdeel van de beoordeling van uitvoerende organisaties. Voor die evaluaties worden vaste modellen gebruikt. Gezien de verhouding tussen de departementen en de agencies in Zweden is de betekenis van evaluaties echter relatief gering omdat de departementen onvoldoende capaciteit hebben om echte beoordelingen te maken. In het Verenigd Koninkrijk is de ervaring dat de NDPB's een wezenlijk onderdeel zijn van modern overheidsbestuur. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de wijze waarop NDPB's met hun verantwoording omgaan. Kennelijk is de algemene beleving nog dat NDPB's ondemocratische en geheimzinnige organisaties zijn die nauwelijks verantwoording afleggen. Dat beeld lijkt consistent met het beeld in Nederland, maar is in tegenspraak met het beeld dat in Zweden bestaat. Ervaringen in Zweden duiden juist er op dat deze bestuursvorm tot een meer zichtbaar openbaar bestuur leidt, mede onder invloed van de relatief open en informele relaties tussen ministeries en zelfstandige organisaties en de goed gewaarborgde openheid naar burgers toe. In het Franse model is sprake van belemmeringen in het functioneren van zelfstandige organisaties omdat de Staatkundige structuur van Frankrijk met zijn centralistische tradities op gespannen voet staat met de vrijheidsgraden die het management van zelfstandige organisaties nodig heeft om efficiënt ingerichte organisaties op te zetten en te laten functioneren.

Conclusie

Er lijkt geen algemene structuur te zijn waarbinnen zelfstandige organisaties worden opgericht. Bij onafhankelijke organisaties zijn in het buitenland voorbeelden waar het parlement directe zeggenschap over benoemingen heeft. Voor uitvoerende organisaties blijft de ministeriële verantwoordelijkheid overeind, ook al komt het voor dat het management van de zelfstandige organisatie ook rechtstreeks door het parlement kan worden uitgenodigd om vragen te beantwoorden. Ook in de bestuursvormen is geen eenduidige lijn te herkennen. Soms is sprake van eenhoofdige leiding, soms van een Raad van Toezicht met een uitvoerend management. Ook de samenstelling van besturen of raden van toezicht is divers, in Frankrijk veelal met vertegenwoordigers van de staat, in Zweden en het Verenigd Koninkrijk komen ook lekenbestuurders aan bod. Als er zaken geregeld zijn over de relatie met de omgeving heeft dat betrekking op openbaarheid en rechtsbescherming. Dit komt in alle onderzochte landen in diverse vormen voor. Ondanks dat lijken er in de beeldvorming over zelfstandige organisaties toch tegenstellingen te bestaan. Waar het oordeel van de Zweden kennelijk tamelijk positief is; blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk zelfstandige organisaties negatiever worden beoordeeld met als trefwoorden ondoorzichtig en ondemocratisch.

Bijlage 5. Elementen voor een Wet op de zelfstandige overheidsrechtspersonen

Een Wet ten aanzien van zelfstandige publiekrechtelijke rechtspersonen (zor; Wet op de zelfstandige overheidsrechtspersoon; Wzor) zou in ieder geval aan de volgende aspecten aandacht moeten besteden:

- De Wet bevat een model voor de vormgeving van een zor (als concretisering van artikel 2:1, tweede lid, van het BW).
- In de Wet worden de formele aspecten van de zor geregeld, zoals
 - één- of meerhoofdig bestuur,
 - enkelvoudig of meervoudig bestuur,
 - en wanneer meervoudig bestuur
 - dagelijks bestuur en algemeen bestuur, of
 - dagelijks bestuur en Raad van Toezicht,
 - de verhouding tussen diverse bestuursorganen (indien meervoudig bestuur),
 - de interne bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursorganen (idem),
 - benoemingswijze bestuur(sleden),
 - benoemingstermijn bestuur(sleden),
 - toezicht op bestuur(sorganen),
 - rechtspositie bestuur en personeel,
 - vertegenwoordiging van de rechtspersoon,
 - mogelijkheid van instelling tijdelijke rechtspersonen krachtens de wet,
 - begroting en (jaar)rekening,
 - financieel toezicht (o.m. op oprichten andere rechtspersonen),
 - afwikkeling vermogen na opheffing.
- In de wet zal in elk geval worden vastgelegd dat een zor alleen bij wet kan worden opgericht en dat de Aw, de Cw, de Wob en de WNo altijd van toepassing zijn op de zor.
- Daarnaast zal in deze wet de relatie van de zor met de minister worden gedefinieerd. Voorbeelden zijn de goedkeuring van een bestuursreglement, de benoeming van het bestuur, het overig financieel toezicht en een verwaarlozingregeling.
- Het bestuur van de zor is verplicht desgevraagd aan het parlement inlichtingen te verschaffen over die aangelegenheden waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt. Hierdoor wordt niet langer de minister als intermediair tussen zor en het parlement neergezet over aangelegenheden waarvoor hij niet verantwoordelijk is⁶³. Het parlement heeft geen directe sanctiemogelijkheden ten aanzien van het bestuur van de zor, daar dit geen politieke ambtsdragers zijn. Zij kan het treffen van sancties via een motie aan de regering/minister opdragen.
- Tenslotte zal de noodzaak van het onderhouden van relaties met de directe maatschappelijke omgeving van de organisatie hierin een plaats moeten krijgen.
- Denkbaar is dat in de wet enige varianten worden geboden op bijvoorbeeld een punt als wel of niet een Raad van Advies/Toezicht.

⁶³ Deze constructie toont enige gelijkheid met de in de Gemeenwet opgenomen verantwoordingsplicht van de burgemeester aan de gemeenteraad.

- Tenslotte ware in de Wzor in algemene zin vast te leggen dat de wetgever gehouden is voor de oprichting van een zor een gefundeerde argumentatie te geven met toetsing aan het staatsrechtelijke kader, politieke onderbouwing van de gewenste onafhankelijkheid en van de meerwaarde die dat heeft.
- De werkgroep adviseert in de wet op te nemen dat het wetsontwerp door de desbetreffende minister voor voorlegging aan de Ministerraad (MR) wordt voorgelegd aan een speciale externe commissie voor de Toetsing van zor's en de Commissie het wetsontwerp toetst aan de Wzor en dit kader. Het oordeel van deze Commissie gaat mee naar de MR en naar de Raad van State.
- De zor's worden iedere vijf jaar geëvalueerd. Hierbij speelt de voorgenoemde externe commissie een rol.