

Vergaderjaar 2004–2005

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2005

Hierbij zend ik u het kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid».

Onderdeel van dit kabinetsstandpunt is het voornemen de Eerste Kamer te vragen de behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voort te zetten. Daarom stuur ik heden ook een brief aan de Eerste Kamer met het verzoek hiertoe.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik om erop te wijzen dat ik een register van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) heb laten vormen dat toegankelijk is via internet (*www.zboregister.nl*).

Het ZBO-register bevat algemene informatie over ZBO's, zoals de instellingsgrondslag, de rechtsvorm en de taken. In dit register zijn ook koppelingen opgenomen naar websites van de diverse ZBO's, zodat daarin opgenomen informatie toegankelijk is via dit ZBO-register. Dit register kan vertrekpunt zijn voor de opstelling van het openbaar register zoals bedoeld in art. 40 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

Kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid»

1. Aanleidingen

Hoe kan de uitvoering van rijkstaken op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van een eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid? Zo luidde de taakopdracht die het kabinet in 2003 gaf aan de IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (VOR) onder voorzitterschap van de heer Kohnstamm.

Bedoeling van het kabinet was onder meer dat in dit onderzoek zou worden bepaald of het normenkader voor Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) aangepast dient te worden, en zo ja op welke punten.

Op 9 juli 2004 is het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», opgesteld door de IBO-werkgroep, aan het parlement aangeboden. Volgens dit rapport is voor betrokkenen niet altijd helder waarvoor een minister wel verantwoordelijk is en waarvoor niet. In het rapport wordt het uitgangspunt gehanteerd dat rijkstaken zoveel mogelijk onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Slechts in uitzonderingssituaties kan hiervan worden afgeweken, bij voorbeeld wanneer taken onafhankelijk van de politiek moeten worden uitgevoerd. De IBO-werkgroep presenteert twee groepen aanbevelingen. De eerste groep, die valt onder «pijler 1», richt zich op de versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er wordt een herbezinning voorgesteld op de instellingsmotieven voor ZBO's en er wordt een aantal varianten geboden van de consequenties die hieraan kunnen worden verbonden. In de meest vergaande varianten verliezen de meeste, zo niet alle ZBO's hun zelfstandigheid. Daarnaast worden voorstellen gedaan om de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van stichtingen zonder openbaar gezag te verhelderen.

De tweede groep aanbevelingen, die worden gepresenteerd onder «pijler 2», is gericht op het verbeteren van de interne organisatie van en sturing door departementen en het bevorderen van de externe oriëntatie van uitvoerende organisaties.

Op 21 december 2004 bracht de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een briefadvies uit met commentaar op het IBO-rapport. Ook de Rob onderstreept het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Dat laat, volgens de Rob, onverlet dat er goede gronden kunnen bestaan om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken en om te kiezen voor het ZBO als organisatievorm en kader voor slagvaardig management.

Met dit kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport geeft het kabinet tevens zijn reactie op het briefadvies van de Rob.

Het kabinet onderschrijft in hoofdlijnen de analyse van de commissie Kohnstamm waar die signaleert dat de kern van het probleem ligt in onduidelijkheid en verscheidenheid inzake de verantwoordelijkheid van ministers ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen. Er bestaan vele soorten ZBO's met verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beheersregimes. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede en roept soms vragen op over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ten slotte bestaan onduidelijkheden over de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van stichtingen zonder openbaar gezag die (mede) door ministers zijn opgericht of waarbij ministers bestuurlijk betrokken zijn.

Het kabinet is van mening dat de principiële lijn uit het IBO-rapport een goed startpunt vormt voor een politieke discussie over het kader voor de

uitvoering van publieke taken. Echter, onverlet het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moet in omstandigheden ruimte bestaan voor maatwerk. Het kabinet deelt wat dit betreft de visie van de Rob. Inmiddels hebben vele departementen werk gemaakt van een verbetering van de (sturings-)relaties met ZBO's. Ook is het een feit dat er goede resultaten zijn bereikt door de bestaande ZBO's op het vlak van doelmatigheid en klantgerichtheid. In dit verband valt te wijzen op de belangrijke slagen die de uitvoeringsinstellingen maken op het gebied van de relaties met burgers/klanten (via kwaliteitshandvesten en andere aspecten van kwaliteitsbeleid) en/of in termen van governance (bij voorbeeld via benchmarking en verantwoording). Het is dus zeker niet zo dat er grote onvolkomenheden zouden zijn in de huidige sturings- en verantwoordingsrelatie tussen ministeries en ZBO's of dat de kwaliteit van het functioneren van de bestaande ZBO's in het algemeen niet goed zou zijn.

In dit verband wijst het kabinet erop, dat niet alleen in het Rob-advies, maar ook in recente adviezen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad wordt gewezen op het belang van «horizontalisering». Toezicht van overheidswege moet goed georganiseerd zijn, maar moet geen doel op zich worden. Bepleit wordt dat meer ruimte wordt gelaten aan de professionals zelf en voor beïnvloeding door belanghebbenden (cliënten en hun vertegenwoordigende organisaties).¹ Deze benadering sluit aan bij het streven van het kabinet de *civil society* te bevorderen door meer ruimte te laten aan de verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren.

2. Wat wil het kabinet bereiken?

Ten algemene meent het kabinet dat verdere verduidelijking van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid dient te worden nagestreefd, zowel ten opzichte van ZBO's als ten opzichte van stichtingen zonder openbaar gezag. Het kabinet wil het uitgangspunt herbevestigen dat rijkstaken in beginsel dienen te worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Op dit beginsel kunnen slechts in een beperkt aantal gevallen en dan onder strikte voorwaarden uitzonderingen worden gemaakt. Het kabinet wil hiertoe heldere normen vaststellen, zowel op het vlak van de instellingsmotieven als wat betreft de governance ten aanzien van ZBO's. Is er eenmaal besloten voor de ZBO-status, dan moet er met betrekking tot de governance ook ruimte zijn voor maatwerk: onder bijzondere omstandigheden moet goed gemotiveerd afgeweken kunnen worden van vastgestelde normen (*comply or explain*). Hierbij zal steeds een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden, want toepassing van maatwerk doet afbreuk aan de eenvormigheid en daarmee aan de overzichtelijkheid.

Maar het gaat het kabinet niet alleen om het verhelderen van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook wil het kabinet de kwaliteit en doelmatigheid van het functioneren van uitvoeringsorganisaties verder bevorderen met het oog op een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven.

2.1. Aanscherping instellingsmotieven

De huidige instellingsmotieven luiden volgens Aanwijzing 124c aldus:

«Een zelfstandig bestuursorgaan kan *uitsluitend* in het leven worden geroepen indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;

¹ Zie in dit verband het rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het kabinetsstandpunt hierover (Modernisering van de overheid, Kamerstukken II, 2004–2005, 29 362, nr. 32). Zie ook het rapport van de Sociaal-Economische Raad «Ondernemerschap voor de publieke zaak» (april 2005).

- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht ...»

Besloten wordt met:

«... en *bovendien*: de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.»

Deze laatste toevoeging herinnert eraan dat de instellingsmotieven zijn bedoeld als *noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden* voor zelfstandigheid. Het kabinet onderstreept nog maar eens ten overvloede, dat ieder besluit tot zelfstandigheid van een overheidsorganisatie een politiek besluit is, en dan altijd met als vertrekpunt dat publieke taken op rijksniveau in beginsel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden uitgevoerd.

In een instabiele beleidsomgeving, dat wil zeggen een situatie waarin het beleid sterk in beweging is, kan zelfstandigheid van een uitvoeringsorganisatie niet aan de orde zijn. In die situatie is immers een intensieve interactie tussen beleid en uitvoering, en in het verlengde daarvan een goede parlementaire controle geboden.

Hierna wordt nader ingegaan op de drie instellingsmotieven en de wijze waarop het kabinet deze vanaf heden wenst te interpreteren.

a. «Er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.»

Ieder overheidsorgaan dient onafhankelijk te staan ten opzichte van de burgers en bedrijven. Dat geldt uiteraard ook voor uitvoerende organisaties. Dat de uitvoering van rijkstaken onafhankelijk en onpartijdig ten opzichte van burgers en bedrijven uitgevoerd moeten worden, kan nooit een argument vormen om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken.

Bij dit motief gaat het om rijkstaken die *onafhankelijk van politieke organen* uitgevoerd dienen te worden. Bij de uitvoering van deze taken moet de mogelijkheid van politieke beïnvloeding worden uitgesloten. Dit zogenoemde onafhankelijkheidsmotief moet restrictief worden geïnterpreteerd. Dat taken onafhankelijk van de politiek uitgevoerd moeten worden is dus een motief – zij het niet *per se* een voldoende motief – om de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor te beperken. De taken van de Kiesraad of van het Commissariaat van de Media zijn voorbeelden van gevallen waarin dit motief geldt. Denkbaar is ook dat internationale verdragen nopen tot een onafhankelijke taakuitvoering of dat een onafhankelijke taakuitvoering aangewezen is om het buitenland ervan te overtuigen dat er geen sprake is van politieke bemoeienis. In de huidige context meent het kabinet dat daarom het onafhankelijkheidsmotief geldt voor bepaalde markttoezichthouders, namelijk de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit-in-oprichting.

b. «Er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.»

Er bestaat twijfel of dit motief nu nog valide moet worden geacht. In het verleden was het soms acceptabel organisaties die grote aantallen beschikkingen uitvaardigden te verzelfstandigen wanneer sprake was van een stabiele beleidsomgeving waarin weinig indringende beleidsinhoudelijke interactie nodig was tussen het uitvoerende orgaan en de

minister. Dit bracht voordelen met zich mee. Ten eerste kon hiermee een ongewenste ministeriële bemoeienis met individuele gevallen worden uitgesloten. Het kabinet acht dit voordeel tegenwoordig niet doorslaggevend omdat dit ook langs andere weg geregeld kan worden (zoals bij voorbeeld van oudsher bij de Belastingdienst). Ten tweede speelde in het verleden soms de overweging dat de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie zich professioneel en bedrijfsmatig goed verder kon ontwikkelen, ongehinderd door departementale regels en de politieke cultuur binnen het ministerie. Het kabinet stelt echter vast dat daarvoor het alternatief bestaat van de baten-lasten-dienst. Binnen het model van baten-lasten-diensten zijn voldoende mogelijkheden om desgewenst de nodige afstand tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering vorm te geven. Ten derde werd het, in geval van complexe uitvoeringssituaties, soms als een voordeel van verzelfstandiging van een uitvoeringsorganisatie beschouwd dat een verzelfstandigde uitvoerder zich bestuurlijk in het openbaar (bij voorbeeld via uitvoeringstoetsen) kan uiten over de uitvoerbaarheid van beleid. Dit kan de uitvoerbaarheid van beleid ten goede komen. Hoewel het kabinet twijfel heeft of dit motief nog steeds valide moet worden geacht, wil het kabinet dit motief niet nu al schrappen. Het kabinet wil eerst bezien of de voorgenomen doorlichting van bestaande ZBO's (zie hoofdstuk 3) alsnog argumenten voor deze instellingsgrond oplevert. Afhankelijk van de bevindingen bij die doorlichting zal worden bepaald of dit motief in de toekomst wel of niet validiteit zal houden. Het kabinet heeft wel het voornemen om de komende periode geen nieuwe ZBO's op basis van dit motief in te stellen.

c. «Participatie van maatschappelijke organisaties moet in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen worden geacht.»

Op vele terreinen van overheidszorg zijn ook private maatschappelijke organisaties actief. Zij zijn een blijk van het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij. Soms kan participatie van dergelijke organisaties in een ZBO leiden tot synergie. Zij participeren door bestuursleden voor te dragen voor het ZBO. Dit motief is aan de orde (geweest) bij de Kamers van Koophandel en bij de uitvoering van de sociale zekerheid.

Het kabinet hecht een groot belang aan de rol van maatschappelijke organisaties en wil ruimte blijven geven aan betrokkenheid van deze organisaties bij de uitvoering van rijkstaken. Bij een beroep op dit zogenoemde participatie-motief stelt het kabinet wel enkele duidelijke randvoorwaarden:

- De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf verder geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. Deze bestuursleden handelen dus zonder last of ruggespraak.
- Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.

Dan resten nog de zogenoemde «deeltijd-ZBO's». Deze ZBO's zijn (onderdeel van) private organisaties, die slechts voor een beperkt deel van hun tijd een overheidstaak uitvoeren. Het geijkte voorbeeld is de APK-keurmeester bij garagebedrijven. Doelmatigheidsoverwegingen kunnen leiden tot het besluit bepaalde rijkstaken (bij voorbeeld op het vlak van certificering, registratie, erkenning, keuring of het afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen) als neventaak neer te leggen bij bestaande private organisaties die toch al verwante activiteiten verrichten. Aldus wordt voorkomen dat ten behoeve van die rijkstaken geheel nieuwe overheids-

organisaties – al dan niet zelfstandig – in het leven moeten worden geroepen, waar de deskundigheid en de infrastructuur al bij bedoelde private organisaties aanwezig is.

Uiteraard moet de besluitvorming rond dergelijke ZBO's zorgvuldig geschieden, aangezien de burger in het algemeen zal verwachten dat publieke taken door publieke organisaties worden uitgevoerd.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van ZBO-taken door deze private organisaties krijgt voornamelijk gestalte door de bevoegdheid (maximum-) tarieven vast te stellen en door goed toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering. Bij een aantal typen van deze ZBO's wordt de doelmatigheid van de taakuitvoering geborgd doordat deze taken in concurrentie worden uitgevoerd.

Deze categorie ZBO's blijft in het vervolg van deze notitie buiten beschouwing.

Resumerend besluit het kabinet dat:

- het «onafhankelijkheidsmotief» valide blijft onder de restrictie dat het zo wordt begrepen dat de taken worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien;
- in de komende periode geen voorstellen voor verzelfstandiging worden gedaan op basis van het «motief van regelgebonden uitvoering». Afhankelijk van de bevindingen bij de voorgenomen doorlichting van bestaande ZBO's zal worden besloten of dit motief wel of niet definitief zal worden geschrapt;
- het «participatiemotief» alleen wordt gehanteerd als is voldaan aan een aantal randvoorwaarden.

2.2. Aanscherping van de governance ten aanzien van ZBO's

Het kabinet wil de governance ten aanzien van ZBO's aanscherpen. Hierbij gaat het om het geheel van regelingen ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen ministers en ZBO's, de sturings- en verantwoordingsrelaties en dergelijke. Hieraan kunnen twee kanten worden onderscheiden: de wijze waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden in wet- en regelgeving worden vastgelegd (het vaststellen van de goede spelregels) en de wijze waarop ministers in de praktijk invulling geven aan de rol van «opdrachtgever» en de «eigenaar» (bevorderen dat de spelers het spel goed spelen).¹

Wat betreft de wet- en regelgeving wil het kabinet dat in beginsel ten minste wordt voldaan aan de volgende algemene criteria voor de governance ten aanzien van ZBO's:

- ZBO's maken onderdeel uit van de rechtspersoon staat of hebben een eigen *publiekrechtelijke* rechtspersoonlijkheid. Zij dienen bij of krachtens wet te worden ingesteld. Als taken worden toegevoegd of ontnomen gebeurt dat bij wet. Voor ZBO's wordt dus in beginsel geen privaatrechtelijke constructie (zoals stichtingen) gebruikt.²
- De minister moet over voldoende bevoegdheden beschikken om een goede uitvoering van de taak door het ZBO te kunnen waarborgen. Zo moet de minister algemene richtlijnen kunnen geven, moet hij besluiten kunnen vernietigen, moet hij inlichtingen kunnen inwinnen en moet hij kunnen ingrijpen als dat nodig is. Het is overigens niet wenselijk dat ministers besluiten ten aanzien van individuele gevallen van bepaalde markttoezichthouders kunnen vernietigen. Dit is/wordt in voorkomende gevallen geregeld in hun instellingswet.
- De minister moet over voldoende middelen kunnen beschikken om de bedrijfsvoering door het ZBO te beïnvloeden. Hij moet de begroting (en eventuele tarieven) kunnen goedkeuren. Hij moet de bestuurders kunnen aanstellen³ en ontslaan. Hij moet de bezoldiging of schade-loosstelling van bestuurders vaststellen aan de hand van een eenduidige normering.⁴

¹ Zie in dit verband ook de motie Noorman c.s. van 19 februari 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 26 448, nr. 115).

² In dit verband zal nader worden gekeken naar de huidige procedure met betrekking tot de oprichting door de Staat van privaatrechtelijke rechtspersonen (art. 38 Comptabiliteitswet).

³ Het kabinet wil bezien of bij de voorbereiding van dergelijke benoemingen de Algemene Bestuursdienst kan worden ingeschakeld en of voor deze bestuurders, evenals geldt bij de topmanagementgroep van de ministeries, een maximale benoemingsduur van zeven jaar kan worden ingevoerd.

⁴ In dit verband zij verwezen naar de advisering van de commissie Dijkstal en de kabinetsstandpunten daaromtrent. Zie: kabinetsreactie op het rapport van de commissie Dijkstal, Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 7.

- De beheersmatige relatie moet voorzien in een goede begrotingen verantwoordingscyclus. De zelfstandige bestuursorganen lopen mee in de jaarlijkse procedure van de Rijksbegroting. Voor alle ZBO's die deel uitmaken van de rechtspersoon Staat gelden vanzelfsprekend de gewone begrotingsvoorbereidings-, vaststellings- en verantwoordingsprocedures van de rijksbegroting. Hetzelfde geldt voor de uitgaven aan ZBO's die behoren tot een andere rechtspersoon dan de Staat die op de rijksbegroting staan. De ontwerpbegrotingen van de budgetgefinancierde ZBO's worden via de beleidsartikelen van de begroting van het verantwoordelijke departement betrokken in de integrale budgettaire afwegingen. De procedure van totstandkoming van begrotingen van tariefgefinancierde ZBO's zal parallel hieraan geschieden. Ook de voorziene uitgaven van de premiegefinancierde ZBO's worden betrokken bij de integrale budgettaire afweging.
- ZBO's voeren een baten-lasten-administratie. Ook bankieren publiekrechtelijke ZBO's binnen de schatkist.

De helderheid wordt gediend met het uniform regelen van deze algemene eisen voor de governance ten aanzien van ZBO's, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met verschillen tussen typen van ZBO's of hun taken (wel of niet onderdeel van de rechtspersoon staat, een eigen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, wel of niet de noodzaak van een onafhankelijke taakvervulling, enz.). Afwijkingen in de governance ten aanzien van een specifiek ZBO ten opzichte van de voor zijn type vastgestelde regelingen zijn slechts mogelijk wanneer zij goed gemotiveerd zijn en wanneer hierover expliciete besluitvorming heeft plaats gevonden.

Het kabinet acht het niet alleen van belang dat er goede spelregels worden vastgesteld, ook dienen betrokken spelers het spel zo goed mogelijk te spelen. Zij moeten zich houden aan de regels, maar binnen deze regels moeten zij topprestaties leveren. Het gaat hierbij onder meer om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de opdrachtgeversen opdrachtnemersrol alsmede aan de eigenaarrol. Het kabinet wil ernaar streven dat tussen departementen meer kennis en ervaring wordt uitgewisseld. Hierbij gaat het ook om de organisatie van het (interne) toezicht of van horizontale (verantwoordings-) relaties. Het permanent streven naar vergroten van de klantgerichtheid van uitvoerende organisaties acht het kabinet van het hoogste belang. Het kabinet sluit zich, zoals eerder gezegd, aan bij verschillende adviezen waarin wordt gewezen op het belang van het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de vorming en uitvoering van beleid (men spreekt in dit verband van «horizontalisering»). Voorbeelden hiervan zijn klantenpanels, kwaliteitshandvesten, benchmarking, zelfevaluaties en visitaties. Niet alleen de Rob wijst op het belang hiervan. Ook de WRR stelt in het rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» dat (verticaal) toezicht te zeer doel op zich is geworden. De WRR pleit voor meer ruimte voor de professionals en voor open systemen waarin beïnvloeding door belanghebbenden (cliënten en hun vertegenwoordigende organisaties) de norm is. Bij het verticale overheidstoezicht kan rekening worden gehouden met (intern) toezicht of van horizontale verantwoordingsrelaties. Vormen van horizontale verantwoording kunnen uiteraard nooit het verticale overheidstoezicht volledig vervangen, maar kan de noodzaak van intensief toezicht door de minister zelf terugdringen.

2.3. Heldere beleidslijn wat betreft de betrokkenheid van ministers bij stichtingen

Indien een minister optreedt als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van een stichting zonder openbaar gezag, dan krijgt hij ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarop hij aanspreekbaar is

door het parlement. De verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van deze privaatrechtelijke rechtspersonen kan op gespannen voet staan met het door hem te behartigen algemeen belang.

Het kabinet voelt veel voor het advies van de commissie Kohnstamm dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen. Het valt evenwel thans nog niet uit te sluiten dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig is. Het kabinet zal daarom een beleidskader opstellen voor het (mede)oprichten van stichtingen, de bestuursparticipatie en het al dan niet opnemen van bepaalde ministeriële bevoegdheden in de statuten. Bij het opstellen van dit kader zal ook worden gekeken naar publiekrechtelijke alternatieven. Er is namelijk ook behoefte aan een publiekrechtelijke rechtsvorm waarbinnen snel samenwerking tussen overheden kan worden georganiseerd. Tot de vaststelling van het kader zal het kabinet in ieder geval terughoudend zijn met het (mede)oprichten van stichtingen.

3. Hoe wil het kabinet zijn doelen bereiken?

Het kabinet hecht eraan dat de veelvormigheid in de relaties tussen bewindslieden en ZBO's zo snel mogelijk wordt verminderd. Het kabinet heeft zich de vraag gesteld hoe de doelen die het wil bereiken (zie hoofdstuk 2) zich verhouden tot het wetsvoorstel ten aanzien van de Kaderwet ZBO's, welk wetsvoorstel aanhangig is bij de Eerste Kamer.¹ Daarbij is gebleken dat het inwerking treden van deze wet leidt tot (casu quo niet in de weg staat aan) de verwezenlijking van veel van de door het kabinet gewenste aanscherpingen, zowel wat betreft de (interpretatie van de) instellingsmotieven als wat betreft de governance-eisen. Omdat echter met de inwerkingtreding van de Kaderwet niet gegarandeerd is dat alle kabinetsdoelen worden bereikt, wil het kabinet ook een aantal aanvullende maatregelen nemen.

Het kabinet heeft dan ook besloten tot de volgende aanpak:

- a. de Eerste Kamer zal worden verzocht de behandeling van de Kaderwet ZBO's voort te zetten; waar het gaat om de hantering van de in het wetsvoorstel genoemde instellingsmotieven wijst het kabinet uitdrukkelijk op zijn restrictieve interpretatie daarvan zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet. Tevens zal een aantal aanvullende maatregelen worden genomen.
- b. de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven zal worden gehanteerd bij nieuwe verzelfstandigingsvoorstellen en bij een voortvarende doorlichting van bestaande ZBO's. Bij deze doorlichting geldt als eis dat de kwaliteit van de dienstverlening (doelmatigheid en klantgerichtheid) van de uitvoerende organisatie minstens gelijk moet blijven en zo mogelijk moet verbeteren. Wanneer bij de doorlichting van bestaande ZBO's wordt besloten dat deze hun zelfstandigheid kunnen behouden, zullen in principe de eisen op het vlak van de governance ten aanzien van ZBO's uit de Kaderwet van toepassing moeten worden door aanpassing van de desbetreffende instellingswetgeving.
- c. door informatie-uitwisseling over best practices zal worden gestreefd naar verdere professionalisering van de opdrachtgever-, opdrachtnemer- en eigenaarrol, de verdere verbetering van het (interne) toezicht en de klantgerichtheid van ZBO's.
- d. er zullen maatregelen worden genomen gericht op het verhelderden van de ministeriële betrokkenheid bij stichtingen.

In het onderstaande worden deze punten nader uiteengezet.

¹ Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), Eerste Kamer, 2001–2002, 27 426, nr. 276.

Het wetsvoorstel voor de Kaderwet ZBO's dat aanhangig is bij de Eerste Kamer kent een lange voorgeschiedenis. Het wetsvoorstel bouwt voort op de Aanwijzingen voor ZBO's en beoogt het wettelijke kader te bieden waaraan in principe niet alleen regelingen met betrekking tot de nieuwe ZBO's maar ook die ten aanzien van de bestaande ZBO's dienen te voldoen. Naar de mening van het kabinet biedt deze Kaderwet, mede ten gevolge van amendementen die door de Tweede Kamer zijn aangebracht, al een behoorlijk strak kader wat betreft de eisen voor de governance ten aanzien van ZBO's. Op basis van de wet is al een grote mate van aanscherping en verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en ZBO's gewaarborgd. Belangrijk onderdeel van de Kaderwet is de verplichting dat alle ministers binnen een jaar moeten aangeven welke van hun ZBO's onder de werking van de Kaderwet worden gebracht en op welke termijn de voordracht van een daartoe strekkende wettelijke regeling zal worden gedaan. Daarbij geldt het beginsel van «comply or explain»: de inrichting van de governance ten aanzien van individuele ZBO's dient dat van de Kaderwet te zijn, tenzij goed gemotiveerd uitzonderingen worden toegestaan. Het is dan aan de wetgever te bewaken dat de doelstelling van duidelijkheid en éénvormigheid niet lichtzinnig wordt verlaten.

Het snel van kracht worden van de Kaderwet is om een aantal redenen gewenst. De Kaderwet bevat, als gezegd, al veel belangrijke eisen ten aanzien van de governance van ZBO's. Ook biedt de Kaderwet de ruimte voor de toepassing van de aangescherpte interpretatie van de instellingsmotieven en een (versnelde) doorlichting van bestaande ZBO's (zie hierover ook het navolgende punt). Ten slotte zou met het intrekken van de Kaderwet en het voorbereiden van nieuwe wetgeving of met het aanpassen van de Kaderwet veel tijd verloren gaan.

Een aantal wensen van het kabinet in de sfeer van de governance wordt met het van kracht worden van de Kaderwet ZBO's niet onmiddellijk gerealiseerd. Daarom kiest het kabinet voor aanvullende beleidslijnen.

- Het kabinet wil de maximum bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke ZBO's aan normen binden. In de concept-Kaderwet zijn geen bepalingen opgenomen over de maximering van de bezoldiging van bestuurders van ZBO's. Wel is in de Kaderwet aangegeven dat de minister de hoogte van de bezoldiging van het management van publiekrechtelijke ZBO's vaststelt (art. 14). Het kabinet neemt zich voor dit te doen binnen de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Dijkstal. Eventueel kan op een later moment worden bezien of het wenselijk is de Kaderwet op dit punt aan te passen.
- De Kaderwet leidt er niet onmiddellijk toe dat alle publiekrechtelijke ZBO's worden betrokken bij de integrale budgettaire afweging binnen de Rijksdienst. Het komende jaar zal de minister van Financiën in overleg met zijn collega bewindslieden en de desbetreffende ZBO's een voorstel doen hoe de begrotingen van deze ZBO's kunnen worden betrokken bij de integrale budgettaire afweging.

Ad b Snelle toepassing van de aangescherpte instellingsmotieven en de eisen ten aanzien van de governance

De snelle toepassing van de aangescherpte instellingsmotieven en van de eisen ten aanzien van de governance zijn zowel van belang voor bestaande ZBO's als voor de besluitvorming over nieuwe ZBO's.

Bestaande ZBO's worden doorgelicht

Nadat de inventarisatie van de bestaande ZBO's (zie art. 42) is gepresenteerd aan de Tweede Kamer zullen al deze ZBO's worden doorgelicht. Bij deze doorlichting zullen de volgende aspecten centraal staan:

- de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarbij het onder meer gaat om de vraag of er überhaupt sprake is van een publieke taak die op rijksniveau uitgevoerd moet worden of dat de taak kan worden afgestoten, geprivatiseerd of gedecentraliseerd;
- een motievenanalyse, waarbij getoetst wordt of de ZBO's bestaansrecht hebben op grond van de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven. Voor alle instellingsmotieven is daarbij van belang of in het concrete geval sprake is van een instabiele beleidsomgeving (zie par. 2.1); zo ja, dan is zelfstandigheid niet op zijn plaats;
- een kosten-batenanalyse wanneer geoordeeld is dat een bestaand ZBO geen bestaansrecht heeft op grond van de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven. Op basis van deze kosten-baten-analyse moet worden vastgesteld of de baten van een herstel van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid in specifieke omstandigheden opwegen tegen de kosten daarvan. Daarbij is een belangrijk ijkpunt of de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger minstens gelijk blijft en zo mogelijk verbetert.

Het kabinet heeft besloten de doorlichting van bestaande ZBO's in twee trajecten onder te brengen.

In het eerste traject worden de ZBO's die op basis van Aanwijzing 124c, onder b zijn ingesteld (het motief van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen) doorgelicht. Dit doorlichtingstraject wordt binnen een jaar afgerond.

De ZBO's die op grond van de andere instellingsmotieven zijn ingesteld vallen onder het tweede traject. De doorlichting van deze ZBO's zal aansluiten bij hun natuurlijke evaluatiemomenten. Deze doorlichting zal binnen vijf jaar zijn afgerond.

De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor de doorlichting van bestaande ZBO's. Uiteraard maken zij daarbij gebruik van resultaten van recente evaluaties, opdat dubbel werk wordt vermeden.

Er wordt een kleine, ambtelijke commissie op hoog niveau ingesteld om het proces van de doorlichting te bewaken. Deze commissie brengt advies uit over de doorlichting aan de vakminister en de ministers voor BVK en van Financiën. Deze adviezen betreffen onder meer de vraag of het desbetreffende ZBO nog zelfstandig kan blijven in het licht van de aangescherpte instellingsmotieven. Ook zal het advies betrekking hebben op de eventueel opgestelde kosten-batenanalyse over de vraag of de baten van een herstel van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid opweegt tegen de kosten daarvan.

Indien er aanleiding is om af te wijken van het advies, legt de vakminister dit voor aan de Ministerraad. Zo het uiteindelijke oordeel is dat een bestaand ZBO zelfstandig kan blijven, wordt de instellingswet in overeenstemming gebracht met de Kadervet. Wanneer het uiteindelijke oordeel is dat een zelfstandige positionering niet verdedigbaar is dan wordt besloten een wetsvoorstel in procedure te brengen om de zelfstandige status van de organisatie te beëindigen en haar onder het rechtstreekse gezag van de minister te brengen (als regulier dienstonderdeel van het departement of als baten-lasten-dienst)¹. Indien blijkt dat een spoedige wijziging van de status van het ZBO ongewenst is, dan kan in overeenstemming met de ministers voor BVK en van Financiën worden besloten deze wetswijziging tot een nader vast te stellen tijdstip uit te stellen.

¹ Het kabinet is bereid te onderzoeken of voor werknemers van een uitvoeringsorganisatie binnen een departement een specifieke CAO kan gelden, zodat zij niet noodzakelijk vallen onder de CAO voor het Rijk.

De genoemde ambtelijke commissie en het betrokken vakdepartement zullen bij het uitvoeren van de (kwalitatieve) kosten-batenanalyses inhou-

delijk ter zijde worden gestaan door deskundigen van de ministeries van BZK en Financiën. De commissie rapporteert halfjaarlijks aan de ministers voor BVK en van Financiën over de voortgang van de doorlichting en van de herzieningen van de instellingswetten. Deze ministers rapporteren op basis daarvan aan de Ministerraad. Uiteraard wordt ook de Tweede Kamer periodiek gerapporteerd over de voortgang.

Nieuwe voorstellen voor verzelfstandiging

De aangescherpte interpretatie van de instellingsmotieven zal met onmiddellijke ingang worden toegepast bij nieuwe voorstellen tot verzelfstandiging.

Gedurende de doorlichting van bestaande ZBO's zal het kabinet het in Aanwijzing 124c, onder b genoemde motief (het motief van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen) niet hanteren voor nieuwe voorstellen tot verzelfstandiging. Op grond van bevindingen bij de doorlichtingsoperatie zal het kabinet beslissen of dit motief al dan niet definitief kan worden geschrapt en of daarvoor wijziging van de Kaderwet nodig is.

De eerdergenoemde ambtelijke adviescommissie krijgt ook tot taak te beoordelen of voorstellen tot nieuwe verzelfstandigingen van uitvoeringsorganisaties overtuigend zijn in het licht van de aangescherpte instellingsmotieven.

Wordt besloten een nieuw ZBO in te stellen, dan worden de eisen uit de Kaderwet ten aanzien van de governance toegepast.

Ad c Professionalisering van de rolinvulling bij departementen en ZBO's

Het kabinet onderstreept dat het niet alleen van belang is dat goede spelregels worden vastgesteld, maar ook dat de verschillende spelers het spel zo goed mogelijk spelen. Het kabinet acht het van belang dat tussen departementen informatie wordt uitgewisseld over de wijzen waarop invulling wordt gegeven aan de opdrachtgever-, opdrachtnemer- en eigenaarrol. Daarnaast is het van belang informatie uit te wisselen over de organisatie van (intern) toezicht bij ZBO's en over de wijzen waarop ZBO's hun externe omgeving betrekken bij de ontwikkeling van en de verantwoording over het uitvoeringsbeleid. De voortdurende verbetering van de klantgerichtheid van uitvoerende organisaties is immers van essentieel belang.

Het kabinet acht het niet gewenst op deze terreinen tot nieuwe regels te komen, maar meent wel dat het van belang is *best practices* vast te stellen en elkaar ten voorbeeld te stellen. Dit, immers, kan bijdragen aan een verdere professionalisering van de rolinvulling bij departementen en ZBO's en verdere verbetering van de publieke prestaties. Het kabinet zal aan de secretarissen-generaal van de departementen vragen een voorstel te doen voor de aanpak van de bedoelde informatie-uitwisseling.

Ad d Verheldering van de ministeriële betrokkenheid bij stichtingen

In hoofdstuk 2 is gezegd dat het kabinet veel voelt voor het advies van de commissie Kohnstamm dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen. Omdat thans nog niet kan worden uitgesloten dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig kan zijn, zal het kabinet hiervoor een beleidskader opstellen. Bij het opstellen van dit kader zal ook worden gekeken naar publiekrechtelijke alternatieven. Tot de vaststelling van het kader zal het kabinet in ieder geval terughoudend zijn met het (mede) oprichten van stichtingen.

4. Tot slot

Met het in deze notitie geschetste pakket van maatregelen worden veel adviezen uit het IBO-rapport overgenomen. Overgenomen worden bij voorbeeld de voorstellen om de instellingsmotieven aan te scherpen, om op basis van kosten-batenanalyses te besluiten over het wel of niet onder ministeries brengen van ZBO's, om een aantal activiteiten te verrichten gericht op het verbeteren van het functioneren van het rijk en het vergroten van de externe oriëntatie van uitvoeringsorganisaties en, tenslotte, om de ministeriële bemoeienis ten aanzien van stichtingen zonder bestuurstaken te verhelderen. Niet wordt overgenomen het meest verstrekkende voorstel de meeste, zo niet alle, ZBO's op te heffen en hun taken over te hevelen naar ministeries.

Het pakket maatregelen uit dit kabinetsstandpunt sluit naar de mening van het kabinet bovendien goed aan bij de essentie van het Rob-advies.

Het kabinet meent dat met dit kabinetsstandpunt een bijdrage wordt geleverd aan het verduidelijken van de ministeriële verantwoordelijkheid over de uitvoering van rijkstaken en aan het verbeteren van de sturings- en verantwoordingsrelaties tussen departementen en ZBO's. Daarmee wordt bijgedragen aan het verbeteren van de publieke prestaties in het algemeen.

26 mei 2005