



Verantwoord verzelfstandigen

Rapportage van de commissie-Sint

(in opdracht van het beraad van de secretarissen-generaal)
14 september 1994

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Waarom verzelfstandigen	6
3	Verantwoordelijkheid en sturing	7
3.1	<i>Drie hoofdvormen</i>	7
3.2	<i>De verantwoordelijkheid van de minister</i>	7
3.3	<i>Sturing en verzelfstandiging</i>	8
4	Wanneer en hoe verzelfstandigen	10
4.1	<i>Veronderstellingen</i>	10
4.2	<i>Denkstappen</i>	11
4.3	<i>Afwegingen bij externe verzelfstandiging</i>	12
5	De noodzakelijke sturingsrelaties	16
6	Aanbevelingen	21

Bijlagen

1	<i>Schema verantwoordelijkheid en sturing</i>	23
2	<i>Bedrijfsvoering op maat bij de rijksoverheid</i>	25
3	<i>Attributie, delegatie, mandaat</i>	31
4	<i>Vraagpunten</i>	35
5	<i>De Commissie en haar gesprekspartners</i>	37

1 Inleiding

In de rapportage van de secretarissen-generaal 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst' is ingegaan op de noodzaak meer aandacht te geven aan de efficiënte en effectieve uitvoering van overheidsbeleid.

In die rapportage is uiteengezet dat verzelfstandiging van overheidstaken één van de middelen is om de relaties tussen beleid en uitvoering te verbeteren en kleinere beleidsdepartementen tot stand te brengen.

Dat kan bijdragen tot een beter functionerende overheid op voorwaarde dat de politiek-beleidsmatige controle goed vorm krijgt en de verantwoordelijkheidstoedeling goed is doordacht en geregeld.

Dat vereist een consequente en systematische benadering, waartoe voorliggende rapportage een aanzet geeft.

De commissie is tot haar benadering gekomen mede op basis van een in opdracht van het beraad van de secretarissen-generaal verrichte verkenning bij vier praktijksituaties (Staatsbosbeheer, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Sociale Verzekeringsbank).

De commissie heeft er bewust van afgezien om de vier praktijksituaties in dit rapport afzonderlijk te bespreken.

Het ging de commissie erom inzicht te verkrijgen in de concrete problemen die op dit moment bij (de keuze voor) verzelfstandiging een rol spelen.



Hiertoe heeft de commissie gesproken met de betrokken secretarissen-generaal en met gesprekspartners van de uitvoerende diensten en van de betrokken departementale beleidsafdelingen.

Op basis van dat inzicht heeft de commissie aandachtspunten opgesteld voor toekomstige verzelfstandigingen, in het bijzonder met betrekking tot de vraag van de ministeriële verantwoordelijkheid, de sturingsrelaties en de sturingsinstrumenten.

2 Waaron verzelfstandigen

6

De organisatorische scheiding van beleidstaken en uitvoeringstaken en verzelfstandiging van taken kunnen bijdragen tot de doorzichtigheid en doelmatigheid van de overheidsorganisatie.

Maar dan moet bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bij de inrichting van de sturing wel op basis van een systematische benadering worden geopereerd.

Zonder dat zou de doorzichtigheid en de doelmatigheid juist minder kunnen worden.

Ook het rapport van de commissie-Wiegel heeft aandacht besteed aan de noodzaak om de overheid meer transparant, en daardoor meer effectief en efficiënt te laten functioneren.

In het debat in de Tweede Kamer over de organisatie van de rijksdienst op 3 november 1993 j.l. bleek dat de Kamer daar ook de nadruk op wil leggen.

Het thema verzelfstandiging krijgt soms trekken van een modetrend. Dat wil niet zeggen dat verzelfstandiging geen goede tendens zou kunnen zijn, maar wél dat verzelfstandiging en in het bijzonder externe verzelfstandiging te vaak als panacée voor allerlei problemen wordt gezien.

In het bijzonder is er de neiging om verzelfstandiging te hanteren als 'vluchtweg' voor de beperkingen op het vlak van het financiële en het personele beheer binnen de rijksdienst.

Veelal wordt daarbij verondersteld dat verzelfstandiging (met name externe verzelfstandiging) bescherming zou kunnen (en moeten!) bieden tegen (tussentijdse) ombuigingen.

Inhoudelijke en principiële vragen over het primaat van de politiek, de positie van de overheid in (of soms tegenover) de samenleving en de democratische legitimiteit, komen bij concrete verzelfstandigingsdiscussies vaak niet of onvoldoende systematisch aan de orde.

De discussie gaat dan hooguit over het 'hoe' van de verzelfstandiging, de vorm (die ook vaak te vroegtijdig vastligt). Ze beperkt zich feitelijk tot de juridische structuren en is daarmee dus onvolledig.

Het is zaak terug te keren naar de kern van waar het bij verzelfstandiging om gaat. Een goed en zorgvuldig ingericht beleid tot verzelfstandiging kan bijdragen tot een adequate scheiding van beleid en uitvoering en tot de vormgeving van kerndepartementen door:

- de verbetering van sturingsrelaties (bijvoorbeeld meer sturing op hoofdpunten en meer op output dan op inputfactoren gericht);
- nauwkeuriger bestuurlijk-organisatorische vormgeving van verantwoordelijkheden tussen onderscheiden organisatie-eenheden.

3 Verantwoordelijkheid en sturing

3.1 Drie hoofdvormen

Er zijn drie manieren om eenheden op afstand te zetten:

- privatisering: de instelling ontleent zijn positie aan de werking van concurrentie op de markt;
- externe verzelfstandiging: de organisatie/instelling heeft een (wettelijk) opgedragen bestuurlijke opdracht en ontleent daaraan geheel of grotendeels zijn positie;
- interne verzelfstandiging: de organisatie/instelling is ondergeschikt aan de minister, die rechtstreeks de positie van de verzelfstandigde eenheid bepaalt.



Bij privatisering heerst de tucht van de markt. Zowel bij externe als interne verzelfstandiging kan sprake zijn van marktachtige activiteiten, maar is men in het algemeen niet echt onderworpen aan de tucht van de markt. Naar de mate waarin dit niet het geval is, vindt financiering plaats via de collectieve middelen en dient dus de tucht van het budget te gelden: men dient onderworpen te blijven aan de allocatiemechanismen in de collectieve sector.

3.2 De verantwoordelijkheid van de minister

Bij externe verzelfstandiging blijven de effecten van de bestuurlijke bevoegdheden-toedeling te allen tijde politiek relevant: de reikwijdte van het politieke primaat wordt niet verkleind.

De politieke verantwoordelijkheid van de minister jegens het parlement wordt anders ingevuld. Deze wordt toegespitst op de bestuurlijke bevoegdheden die in de specifieke wetgeving tot instelling van de verzelfstandigde eenheid zijn neergelegd. Dat houdt in het algemeen in dat alleen op hoofdlijnen kan worden gestuurd en niet op afzonderlijke gevallen.



In het verkeer met het parlement zal de minister in het bijzonder worden aangesproken op de wijze waarop hij zijn bevoegdheden jegens de verzelfstandigde instelling uitoefent.

De politiek ziet immers ook toe op de uitkomsten van de bevoeghedenuitoefening, de mate waarin taakstellingen en doelstellingen (kunnen) worden gehaald.

Indien de door de wetgever toegekende bevoegdheden tot sturing de minister niet die ruimte blijken te bieden die nodig is om te effectueren wat de regering en/of de Tweede Kamer wil bereiken dan is bijstelling van de betreffende wetgeving aan de orde.

Zo'n wetswijziging vergt de gangbare over het algemeen tijdrovende wetgevingsprocedure.

Vanuit het perspectief van de verzelfstandigde organisatie gezien is er in het geval van externe verzelfstandiging geen directe hiërarchische ondergeschiktheid meer aan de minister.

De relatie is gedefinieerd in termen van de algemene bevoegdheden van de minister ten opzichte van de organisatie-eenheid.

De extern verzelfstandigde organisatie kan – binnen de ruimte die de instellingswet biedt – relaties aangaan met andere partijen (andere overheden, verschillende departementen en particuliere partijen) zonder dat de minister (en het departement) daar directe greep op heeft.

Dat betekent dat de organisatie activiteiten kan gaan ontplooiën die hun eigen eisen stellen aan de continuïteit van de organisatie hetgeen beperkingen oplegt aan de mogelijkheden van aansturing door de minister en zijn kerndepartement. De commissie meent daarom dat bij de instelling van extern verzelfstandigde eenheden terughoudendheid geboden is met het bieden van deze ruimte.

Bij interne verzelfstandiging blijft de eenheid onderdeel van het departement. Ook de bevoegdheden van de minister blijven bij interne verzelfstandiging ongewijzigd. Er is dus geen sprake van een instellingswet (ook niet bij agentschappen).

Wel is het mogelijk via attributie of mandaat aan (de leiding van) de intern verzelfstandigde eenheid bevoegdheden toe te kennen. Maar ook dan blijven de (hiërarchische) gezagsverhoudingen en politieke verantwoordelijkheden gehandhaafd (zie ook bijlage 3).

Sturing op hoofdlijnen is ook bij interne verzelfstandiging het uitgangspunt. Echter, anders dan bij externe verzelfstandiging kan bij interne verzelfstandiging wel worden ingegrepen in afzonderlijk gevallen. Ook indien eerdergenoemde bestuurlijke bevoegdheden aan ambtenaren zijn gemandateerd of geattribueerd blijven die ambtenaren gebonden aan instructies en bevelen van bovengeschikten. In uiterste gevallen kan de minister dus direct ingrijpen.

3.3 Sturing en verzelfstandiging

Qua mogelijkheden van sturing bestaat er geen verschil tussen interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging.

De sturing die via externe verzelfstandiging bereikt kan worden kan ook volledig met interne verzelfstandiging worden bereikt.

De wens om meer op hoofdlijnen te sturen en minder via bemoeienis met afzonderlijke gevallen kan ook via interne verzelfstandiging worden vervuld. Dat geldt zowel voor de sturing op het beleidsmatige vlak als voor de sturing op het beheersmatige vlak.

Daarbij is er wel van uitgegaan dat er ook binnen de rijksdienst de bereidheid is om beheersmatige knelpunten zoveel mogelijk op te lossen terwille van een zoveel mogelijk op maat gesneden bedrijfsvoering.

De invulling van de sturingsrelaties moet geschieden via interne afspraken of regelingen (bij interne verzelfstandiging), dan wel bij of krachtens de specifieke wetgeving (bij externe verzelfstandiging).

Dat is in de praktijk nog onvoldoende geregeld. Wat de interne verzelfstandiging betreft komt dat vooral omdat we op dit moment te maken hebben met een overgangssituatie: de herziening van de beheersregels binnen de rijksdienst en vooral de toepassing ervan binnen de diverse organisatieonderdelen verkeren nog in een overgangsstadium.

Er zijn diverse gradaties denkbaar in de mate waarin een organisatie-eenheid ten opzichte van de beleidskern van het departement een eigen organisatorische, beheersmatige dan wel beleidsmatige identiteit krijgt.

Deze eigenheid kan tot stand worden gebracht via organisatorische maatregelen (een aparte entiteit scheppen binnen een beleidskern), door het scheppen van meer beslissruimte op het beheersmatige vlak en ook op het vlak van de taakuitoefening zelf.

Op beheersmatig vlak kan dit vorm krijgen door meer ruimte toe te staan met betrekking tot het financiële beheer, het personele beheer en het formatiebeheer. De meest vergaande vorm is een eigen comptabel regime in de vorm van een agentschap.

Ook waar het gaat om de taakuitoefening zelf zijn er gradaties denkbaar van algemene afspraken over taakuitvoering tot meer concrete afspraken over input en output.

Diverse combinaties zijn denkbaar.

9

Wij komen vooral de volgende (hoofd-)vormen tegen:

- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en eigen identiteit (bijvoorbeeld de Economische Voorlichtingsdienst);
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en identiteit en tevens toedeling van beheersmatige bevoegdheden (bijvoorbeeld de posten in het buitenland van het departement van Buitenlandse Zaken en de Krijgsmachtdelen);
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak en identiteit, toedeling van beheersmatige en tevens van beleidsmatige bevoegdheden (bijvoorbeeld belastingdienst, diverse departementale buitendiensten);
- een organisatorisch afgescheiden eenheid met een eigen taak, toedeling van beheersmatige en beleidsmatige bevoegdheden en tevens een eigen comptabel regime: het agentschap (bijvoorbeeld SENTER, Plantenziektkundige Dienst, DCC, Immigratie- en Naturalisatiedienst, RGD).

De sturing die nodig is om verantwoorde beheersmatige en beleidsmatige relaties te leggen tussen departement en verzelfstandigde eenheid verschilt niet tussen interne en externe verzelfstandiging.

Zowel bij meer vergaande vormen van interne verzelfstandiging als bij externe verzelfstandiging is het voor de beheersmatige sturing cruciaal dat deze:

- gericht is op de relatie tussen budgettaire input en prestatiegerichte output;
- gepaard gaat met minder gedetailleerde bemoeienis van toetsers met eventueel te onderscheiden inputfactoren (uiteraard wél met de budgettaire middelen die ter beschikking worden gesteld om de afgesproken prestatie te realiseren);
- gepaard gaat met jaarafspraken en meerjarenafspraken over voornemens en toetsing achteraf op de uitkomsten.

Naar ons oordeel kunnen ook de meer vergaande vormen van interne verzelfstandiging een bijdrage zijn tot de vorming van kleinere beleidsdepartementen (kerndepartementen).

Op de noodzakelijke sturingsrelaties bij interne en externe verzelfstandiging wordt nader ingegaan in hoofdstuk V.

4 Wanneer en hoe verzelfstandigen

10

4.1 Veronderstellingen

Voordat wordt ingegaan op de denkstappen en afwegingen die naar het oordeel van de commissie essentieel zijn bij het maken van keuzes betreffende verzelfstandiging worden enkele in de praktijk veel voorkomende veronderstellingen behandeld die een zorgvuldige afweging kunnen verstoren.

A. Beheersregime

- Men blijkt veelal niet bekend met de inmiddels doorgevoerde flexibilisering en deregulering van beheersregels binnen de rijksdienst. Door bedoelde flexibilisering en deregulering van beheersregels kan het beheersregime meer op specifieke situaties worden toegesneden, ongeacht of al dan niet extern is verzelfstandigd (zie bijlage 2).
- Beleidsruimte voor het management en flexibilisering is er ook voor de arbeidsvoorwaarden en voor huisvesting, en voorts voor werken voor derden, eindejaarsmarge, integratie van personeel en materieel binnen integrale apparaatsbudgetten (dus geen koppentaakstellingen meer) en sparen voor later (zie bijlage 2).

B. Tussentijdse ombuigingen en allocatieregels

- Extern verzelfstandigde eenheden zijn evenmin als intern verzelfstandigde eenheden bij voorbaat en in het algemeen vrijgesteld van tussentijdse ombuigingen. Een en ander hangt af van wat daaromtrent bij de instelling of in meerjarenafspraken is geregeld.
- Verondersteld wordt vaak dat bedoelde externe verzelfstandiging de tucht van het budget doorbreekt. Dat is niet zo. Waar de tucht van de markt niet heerst, dient de tucht van het budget van toepassing te blijven.
- Naarmate de van de verzelfstandigde eenheid verlangde prestaties (output) meer meetbaar zijn gesteld, kan een toename dan wel afname van budget beter in termen van extra of verlaagd prestatieniveau worden vertaald. Ook dat geldt zowel voor de intern als voor de extern verzelfstandigde eenheid (zie bijlage 2).

C. Politieke detailbemoeienis

- Politieke/ministeriële bemoeienis met details kan worden beperkt door het verbeteren van de sturing op het juiste niveau en op de hoofdlijnen (o.a. door outputgerichte sturing). Overigens dient de politiek uiteindelijk zelf te bepalen op welk niveau van detaillering men wenst te sturen.
- Sturing op hoofdlijnen kan ook via de (diverse vormen van) interne verzelfstandiging worden bereikt (zie bijlage 3).



D. Kleinere/beter gestructureerde overheid

- Zolang verzelfstandiging niet leidt tot verschuiving naar de tucht van de markt (zoals bij privatisering), wordt de overheid er door verzelfstandiging niet kleiner op (ook niet bij externe verzelfstandiging).
- Verzelfstandiging maakt de desbetreffende dienstverlening ook niet per se goedkoper.
- Zowel de (diverse vormen van) interne als externe verzelfstandiging kunnen bijdragen aan de vorming van kleine beleidsdepartementen (kerndepartementen).

4.2 Denkstappen

Een systematische benadering van de vraag of, en zo ja op welke wijze, bestaande rijkstaken kunnen worden verzelfstandigd, omvat naar het oordeel van de commissie in essentie de volgende politieke en inhoudelijke hoofdkeuzes:

11

a. Is er een collectief belang gemoeid met de betreffende zaak.

1. Indien niet dan ligt het niet in de rede dat de overheid enige verantwoordelijkheid neemt en is beëindiging van de taak (afstoting) aan de orde.
2. Indien er wel sprake is van een (zeker) collectief belang, dan heeft de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid.

b. Indien er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid dan doet zich de vraag voor of het een taak is die de overheid zelf moet doen.

1. Indien wordt bepaald dat de overheid de taak niet zelf moet doen en indien de taak bovendien in concurrentie (marktwerking) kan worden uitgevoerd, dan is privatisering aan de orde. De vorm van privatisering wordt dan bepaald door de aard van overheidsbemoedening die nog gewenst geacht wordt.
Zo kan de overheid zich beperken tot het scheppen van sociale of personele overgangsvoorzieningen om de overgang (naar de markt) geleidelijk te laten verlopen. Maar ook kan het noodzakelijk worden geacht om bepaalde aspecten structureel via marktregulering of andere maatregelen (concessieverlening, contractering) zeker te stellen (vgl. de voorgenomen verdere privatisering van de NS).
Hoewel zeer van belang, zal privatisering in dit kader niet verder worden verkend.
2. Indien het wél een taak betreft die de overheid zelf moet doen, is het de vraag door welke bestuurslaag deze moet worden uitgevoerd.
Deze vraag betreft het punt van de territoriale decentralisatie: in hoeverre is het gewenst de lagere overheden verantwoordelijk te maken voor bepaalde activiteiten die de centrale overheid tot nog toe verrichtte. Hoewel deze vraag zeer van belang is, blijft deze in dit rapport verder buiten beschouwing.

c. Indien er sprake is van een taak voor de centrale overheid, is de vraag aan de orde naar de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving. Deze omvat twee subvragen.

1. Zijn er dringende redenen om (bestuurlijke) bevoegdheden van de minister over te dragen?
Zo ja, dan moet de taak worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan (met een publiekrechtelijk karakter) ¹
Op mogelijke overwegingen hieromtrent gaat de volgende paragraaf nader in.



De commissie spreekt hier verder van externe verzelfstandiging.
Daaronder wordt niet de privatisering begrepen.

2. Ervan uitgaande dat er geen reden is ministeriële bevoegdheden over te dragen, is het dan wél wenselijk taakonderdelen op enigerlei wijze op afstand te zetten van het beleidscentrum van een ministerie?

Zo ja, dan is er behoefte aan interne verzelfstandiging, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap.

De hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister blijft hierbij gehandhaafd, maar de sturings- en beheersregels kunnen worden aangepast.

12

Deze systematische benadering leidt -afgezien van de mogelijkheid tot afstoten en tot territoriale decentralisatie- tot een keuze voor één van de drie hoofdvormen van het op afstand plaatsen van taakuitoefening waarbij overheidsverantwoordelijkheden in het geding zijn:

- privatisering;
- externe verzelfstandiging, niet zijnde privatisering;
- interne verzelfstandiging.

Bij deze hoofdvormen komt uitbesteding niet voor en dat is niet zonder reden. Uitbesteding valt buiten deze indeling van hoofdvormen omdat uitbesteding te allen tijde mogelijk is.

Zo is uitbesteding van uitvoerende werkzaamheden en zelfs van beleidswerk mogelijk binnen de taakuitoefening van beleidsdirecties van het kerndepartement en ook binnen de intern of extern verzelfstandigde taakuitoefening (bv. uitbesteding van onderhoudswerk door staatsbosbeheer).

De keuze van de rechtsvorm zou de keuze van de hoofdvorm moeten volgen. Indien wordt besloten tot privatisering dan betekent dat automatisch een privaatrechtelijke rechtsvorm. Indien wordt gekozen voor de externe verzelfstandiging (niet zijnde privatisering) dan is de publiekrechtelijke vormgeving aangewezen. Dit laatste volgt uit de aard van de overheidstaken. Voorts is de transparantie van de (overheids-)organisatie ermee gediend, zijn de gevolgen voor de rechtsbescherming helder en kan ook in een zekere coördinatie op het punt van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel worden voorzien.

In het navolgende wordt, op pragmatische gronden, met name aandacht besteed aan de twee laatstgenoemde verzelfstandigingsvormen, omdat daar de discussies zich op concentreren.

Gemakshalve wordt verder gesproken van externe versus interne verzelfstandiging. Met nadruk geldt dus dat in het hiernavolgende onder externe verzelfstandiging niet de privatisering is begrepen.

(Een overzicht van de hoofdvormen en de daarmee samenhangende onderscheidingen is gegeven in het schema in bijlage 1)

4.3 Afwegingen bij externe verzelfstandiging

Bij de keuze betreffende het al dan niet extern verzelfstandigen (c1 en c2, uit de vorige paragraaf) gaat het in essentie om de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid dient te worden toegespitst op bepaalde in de specifieke wet op te nemen bevoegdheden.

De minister kan dan niet meer sturen op afzonderlijke gevallen: een deel van de bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan het extern verzelfstandigde orgaan.

De commissie acht het van het grootste belang dat een dergelijke afweging zorgvuldig gemaakt wordt op basis van het uitgangspunt dat het politieke primaat gewaarborgd moet worden.

De vraag is in welke gevallen een dergelijke overdracht van verantwoordelijkheden dan gerechtvaardigd kan zijn.

De commissie heeft de argumenten en motieven die in de praktijk aan de orde zijn in de discussies over externe verzelfstandiging geanalyseerd en komt tot de conclusie dat er één centraal criterium benoemd kan worden dat aanleiding kan zijn de ministeriële verantwoordelijkheid anders in te richten.

Dat centrale criterium heeft betrekking op de waarborging van de belangen van *derden* (van buiten de overheidsorganisatie) ten opzichte van directe politieke bemoeienis.

13

Naar het oordeel van de commissie kan externe verzelfstandiging dus aan de orde zijn indien het gaat om de volgende twee zaken:

- te zorgen dat belangen van derden (dus van buiten de overheidsorganisatie) worden gewaarborgd door onafhankelijke oordeelsvorming of uitvoering,
- te bevorderen dat directe belangen van derden rechtstreeks in het bestuur tot uiting kunnen komen.

De commissie heeft drie principiële argumenten/overwegingen kunnen vinden die op grond van dit criterium in aanmerking kunnen komen.

Naast deze drie principiële is er één pragmatisch argument op basis waarvan externe verzelfstandiging kan worden overwogen.

De drie principiële argumenten/overwegingen zijn.

- Onafhankelijk oordeel
De taak zelf is van een specifiek karakter, omvat niet de algemene beleidsvorming en vereist vooral een waarborging van een onafhankelijk oordeel.
Een deel van de bestuurlijke bevoegdheden kan dan worden overgedragen aan onafhankelijken of deskundigen (bijv. Kiesraad, Commissariaat voor de media).
- Specifiek terrein met directe medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen
De taak heeft betrekking op een specifiek terrein, waarbij het gewenst wordt geacht dat maatschappelijke instanties/groeperingen directe (mede-) verantwoordelijkheid dragen voor het bestuur (PBO, arbeidsvoorziening).
- Uitvoering met betrekking tot individuele gevallen
De taak behelst uitvoeringshandelingen die betrekking hebben op grote aantallen afzonderlijke gevallen waarvoor de wet nauw omschreven kaders geeft en waartegen individuele burgers volledige rechtsbescherming genieten.
Er is sprake van uitvoeringstaken waarbij de gelijke behandeling van individuele gevallen om een zekere waarborging van de onafhankelijke en verantwoorde uitvoering vraagt (Informatiseringsbank).

Ook als één of enkele van de genoemde argumenten opgaat dan wel opgaan, betekent dat nog niet dat per se extern verzelfstandigd zou *moeten* worden. Altijd blijft het van geval tot geval een zaak van politieke afweging waarvoor niet vooraf objectiveerbare criteria en argumenten kunnen worden gegeven.

De (politieke) behoefte aan een relatief grote dichtheid van interne richtlijnen bijvoorbeeld kan in bepaalde gevallen de doorslag geven en leiden tot een besluit om juist intern en niet extern te verzelfstandigen (bijvoorbeeld de belastingdienst). Het is onontkoombaar dat ook de politieke gevoeligheid van een onderwerp sterk bepalend is voor de uiteindelijke keuze (dat heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat ten aanzien van het onderwerp toelating van vreemdelingen inmiddels is besloten de Immigratie- en Naturalisatiedienst intern te verzelfstandigen).

De commissie is er bij deze stellingname van uitgegaan dat de eerder besproken overwegingen van dikwijls beheersmatige aard door de flexibilisering en deregulering van financiële en personele regels dienen te worden weggenomen, en dat ze in ieder geval niet een steekhoudend argument zijn om tot externe verzelfstandiging over te gaan.

Wanneer deze regels nog steeds belemmerend blijken te zijn, pleit de commissie ervoor deze knelpunten ten principale onder de loep te nemen (bijvoorbeeld met betrekking tot huisvesting).

De commissie stelt vast dat er in de discussies over verzelfstandiging ook andersoortige argumenten en overwegingen aan de orde worden gesteld die niet worden gedekt door het eerdergenoemde criterium.

De commissie heeft daarom overwogen of er nog andere overwegingen kunnen zijn om taken voor externe verzelfstandiging in aanmerking te doen komen dan het criterium waarborging van belangen van derden. De kern van de pragmatische argumentatie die wordt aangedragen wanneer een ruimere toepassing van externe verzelfstandiging wordt bepleit, is dat in gevallen waar een eenduidige aansturing van de uitvoering mogelijk is, de ministeriële verantwoordelijkheid zonder risico's voor het politieke primaat anders zou kunnen worden ingericht.

Het gaat dan om taken die gekenmerkt worden door:

- een stabiele beleidsomgeving;
- geringe politieke gevoeligheid;
- uitvoeringshandelingen van een professioneel-technisch karakter.

De commissie constateert dat bij eenduidige aansturingsmogelijkheden weinig *praktische* bezwaren zijn in te brengen tegen externe verzelfstandiging.

Veeleer is het de vraag of het, qua bestuurlijke inrichting, in de rede ligt om bij dit soort (veelal) niet bestuurlijke taken, de ministeriële verantwoordelijkheid bij wet toe te spitsen, mede omdat er in dit soort gevallen alternatieven zijn zoals echte privatisering, uitbesteding dan wel interne verzelfstandiging.

Wel wil de commissie erop wijzen dat er, naast deze *principiële* vragen rond de ministeriële verantwoordelijkheid, ook in dat soort gevallen geen sprake kan zijn van een vanzelfsprekendheid of van een automatische gevolgtrekking maar dat ook dan de afweging van geval tot geval zorgvuldig moeten worden gemaakt.

Steeds is een expliciete en kritische afweging nodig, in gevallen als deze in het bijzonder ook met betrekking tot de volgende punten:

- indien sprake is van eenduidige aansturing, in hoeverre is privatisering van de uitvoeringsorganisatie dan wel uitbesteding van de uitvoeringstaak te overwegen;
- indien sprake is van de wens om meer te sturen op hoofdlijnen, waarom is dat niet realiseerbaar via een vorm van interne verzelfstandiging, bijvoorbeeld de agentschapsvorm;
- indien wordt geopteerd voor een vorm van externe verzelfstandiging, is dan wel een adequate beleidsmatige en beheersmatige aansturing gewaarborgd (zie ook hoofdstuk V).

Het voorgaande geeft een richtinggevend denkkader maar daarmee staan uiteraard niet de uitkomsten voor ieder concreet geval bij voorbaat vast.
Ook bij de ambtelijke voorbereidingen van een en ander dient steeds te worden beseft dat het uiteindelijk gaat om een zaak van politieke afweging.
Dat stelt eisen aan de zorgvuldigheid en inzichtelijkheid van de ambtelijke voorbereiding.

¹ Deze optie wordt wel aangeduid met de term 'functionele decentralisatie'.

5 De noodzakelijke sturingsrelaties

16 | In de relaties tussen beleidskern en verzelfstandigde eenheden zijn in het bijzonder de volgende sturingsrelaties van belang:

Bedrijfsvoering

Een vertaling van de jaarafspraken en meerjarenafspraken in een *activiteitenplan*² voor de organisatie zal de bedrijfsvoering ten goede kunnen komen.

Zeker indien het gaat om een externe verzelfstandiging zijn de *meerjarenafspraken* en *jaarafspraken* relevante stukken voor het parlement.

Het activiteitenplan kan gelden als een intern stuk voor de verzelfstandigde organisatie.

Financiële relaties

Van belang is dat van jaar op jaar correcte afspraken worden gemaakt over de voor de verzelfstandigde eenheid beschikbare financiële middelen en dat daarbij een relatie wordt gelegd met de te realiseren prestaties/output.

Er zijn enkele ervaringen met afspraken over de *prestatie-kosten-relatie* op basis van een *normkostensystematiek*.

Deze praktijk verdient navolging, waarbij tevens ware te denken aan periodieke externe evaluatie van het uitgewerkte stelsel.

(Extern) verzelfstandigde diensten dienen niet de bevoegdheid te krijgen zelf *belastingen* of *heffingen* in te stellen of zelf *leningen* aan te gaan (anders dan in de vorm van een tijdelijk deficit op een rekening courant).

Keerzijde van deze medaille is dat de departementen uiteraard gehouden zijn om te bewerkstelligen dat bedoelde diensten wél de beschikking hebben over de *produktiemiddelen* die nodig zijn voor de uitvoering van de hun opgedragen taken. Budgettaire krapte mag dan geen sta-in-de-weg zijn, tenzij tegelijkertijd het takenpakket navenant wordt ingeperkt.

Een bijzondere kwestie is de vraag hoe om te gaan met extern of intern verzelfstandigde eenheden die voor een deel ook *activiteiten voor derden ontplooiën*.

Hier is terughoudendheid geboden: werken voor de markt en daar concurreren, moet als een oneigenlijke taak gelden voor een overheidsorgaan.

Zeker indien het werken voor derden een *extra taak* met zich meebrengt die kan gaan interfereren of concurreren met de de eigenlijke (overheids-)taak, dan is dat onwenselijk.

Indien de betreffende activiteit of dienst een *nevenprodukt* is van de hoofdtaak van de verzelfstandigde organisatie, is het denkbaar deze activiteit of dienst zakelijk te exploiteren. Dan is een integrale kostendeckende prijs uitgangspunt, teneinde 'kruissubsidiëring' te voorkomen.

Daarbij is het zaak te bewaken dat deze nevenactiviteit niet zodanige eisen aan de organisatie gaat stellen dat daarin het evenwicht ten opzichte van de hoofdtaak zoekraakt.

Daarnaast moet vanzelfsprekend worden bewaakt dat een overheidsorgaan geen oneigenlijk gebruik maakt van informatie die het alleen 'als overheid' kon verkrijgen en geen oneerlijke concurrentie pleegt ten opzichte van andere aanbieders.

Waar sprake is van *tariefvaststelling* voor door derden verrichte taken rijst de vraag hoe de hoogte daarvan kan worden beheerst en in hoeverre vrijheden of bandbreedtes nodig zijn.

Uitgangspunt is dat *tarieven* van verzelfstandigde eenheden in beginsel *kostendekkend* moeten zijn voor de integrale kosten.

Het is daarom noodzaak de tarieven zodanig te normeren dat aan dat uitgangspunt kan worden voldaan. Tevens dient bij die normering te worden bewerkstelligd dat de tarieven prikkelen tot een voldoende *efficiënte dienstverlening* en *sobere bedrijfsvoering*. Een speciaal aandachtspunt is dat, ook wanneer om politiek-beleidsmatige redenen bewust geopteerd wordt voor niet-kostendekkende tarieven, bedoelde prikkels intact blijven.

17

Tussentijdse ombuigingen kunnen een complicerende factor vormen voor de bedrijfsvoering.

Echter, waar collectieve middelen worden besteed, dient het budgetmechanisme te werken en moeten de voor de taak bestemde collectieve middelen aan de algemene prioriteitenstelling onderworpen blijven. Ook bij tussentijdse ombuigingen.

Waar de relatie tussen opdrachtgever en beleidsuitvoerder meer in termen van te leveren prestaties en kosten is gedefinieerd, dient bij eventueel noodzakelijke ombuigingen expliciet mee te worden afgewogen en te worden afgesproken welke prestaties niet meer hoeven en kunnen worden geleverd.

Personeel en arbeidsvoorwaarden

Een belangrijk kostenaspect wordt gevormd door de *arbeidsvoorwaarden*. Deze moeten beheersbaar blijven.

Met nadruk wordt erop gewezen dat ook extern verzelfstandigde eenheden deel blijven uitmaken van de overheidsorganisatie (ook al maken ze geen deel uit van de ministeries). Er is derhalve geen reden om ten principale andere arbeidsvoorwaarden overeen te komen dan die welke gelden voor ambtenaren. Gegeven de situatie zoals die geldt sinds de invoering van het sectorenmodel voor het arbeidsvoorwaardenbeleid, is het meest voor de hand liggend dat aansluiting wordt gezocht bij een sector waaruit de verzelfstandigde eenheid voortkomt.

Een aparte 'sector' voor extern verzelfstandigde eenheden is dan niet nodig. Een praktisch voordeel van aansluiting bij de sectoren is ook dat de omslachtigheid van aparte CAO-onderhandelingen voor iedere verzelfstandigde eenheid vermeden kan worden.

Bij externe verzelfstandiging in de vorm van een publiekrechtelijk lichaam geldt een *ambtelijke status*. Het personeel maakt zoals gesteld echter geen deel meer uit van de ministeries.

Ook op het punt van het personele beheer is enige beheersvrijheid voor het management een vereiste voor een goede taakvervulling.

Binnen een goed werkend stelsel van prestatie-afspraken en kostennormering en mits voor het arbeidsvoorwaardenbeleid voorzien wordt in een adequate inpassing in het sectorenmodel (zoals in het voorgaande bepleit), kunnen deze vrijheden bijdragen

aan het beter (integraal) managen van op hoofdlijnen aangestuurde overheidsorganisaties.

Vanaf 1994 wordt het binnen de gehele rijksdienst mogelijk verschuivingen aan te brengen tussen personeel en materieel.
Sturing vindt dan plaats op het totale apparaatskostenbudget.

Informatievoorziening en organisatie

18 | Er is een gevaar dat verzelfstandigde eenheden – met name extern verzelfstandigde eenheden – gaandeweg teveel ‘een eigen leven gaan leiden’ zodat onvoldoende tot uiting komt dat van een publieke taakuitoefening sprake is. Een belangrijke middel om dit te voorkomen is het vastleggen van een vaste *beleidsmatige counterpart* op het (kern-)departement. Daar wordt het strategisch beleid voorbereid en bewaakt. Wanneer bij een verzelfstandigde eenheid beleidseenheden ontstaan, is het zaak aandacht te besteden aan de taakverdeling opdat dubbel werk wordt voorkomen.

Vaak genoemde instrumenten voor *beleidsmatige sturing* en controle op de uitvoering zijn uitvoeringscontracten, het jaarverslag, andere periodieke voortgangsrapportages en accountantsverklaringen. Eventuele specifieke *bestuurs-organisatorische* voorzieningen zoals het instellen van een Raad van Toezicht kunnen (voor extern verzelfstandigde eenheden) worden geregeld in de instellingswet. Daarnaast is het in elk geval noodzakelijk om bij een extern verzelfstandigde eenheid in een *informatieplicht* vast te leggen: een minister moet de informatie kunnen opvragen die hij nodig heeft voor een beoordeling van de uitvoering van de opgedragen taken.

Toezicht

Verzelfstandiging betekent dat er zekere vrijheden bij de uitvoering worden toegestaan. Het gaat niet aan deze vrijheden door gedetailleerde bemoeienis in de toezichtsfase terug te nemen.

Dat laat onverlet dat een adequaat toezicht kan worden beschouwd als het sluitstuk van goede sturing. Toezicht is nodig teneinde na te kunnen gaan of sprake is van een rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen.

Een combinatie van het op afstand zetten van de uitvoering en het op afstand zetten van het toezicht op deze uitvoering kan leiden tot ongewenste gevolgen zoals *stapeling van controle* enerzijds en indirecte (getrapte) sturing anderzijds. Dat ware te voorkomen.

Evaluatie

In een enkel geval is voorzien in de *periodieke evaluatie* van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de verzelfstandigde eenheid.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren moeten periodiek kunnen worden beoordeeld.

Juist daarop richt de *politieke controle* zich, zowel bij de interne als bij de externe vormen van verzelfstandiging.

Het is noodzakelijk dat daartoe op ieder terrein criteria voor en gegevens over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de productiviteit van de taakuitoefening worden ontwikkeld.

De openbare toegankelijkheid van deze gegevens en de ontwikkeling van kengetallen

vormen een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het verzelfstandigingsbeleid, zowel bij interne als bij externe verzelfstandiging.

Publieke controle

Zowel bij de interne als de externe verzelfstandiging blijft de *parlementaire controle* essentieel. Bij de externe verzelfstandiging wordt deze toegespitst op de bij of krachtens specifieke wet geregelde bevoegdheden.

De wetgever houdt uiteraard in geval van externe verzelfstandiging te allen tijde de mogelijkheid veranderingen aan te brengen in deze bevoegdheidentoedeling of de specifieke wet in te trekken indien hij meent dat het niet goed gaat.

Verzelfstandiging mag geen afbreuk doen aan de gewenste *volledige rechtsgang* voor de individuele burger tegen beslissingen van de overheid of een overheidsorgaan. Daarop zijn we reeds ingegaan bij de voorwaarden die in acht genomen moeten worden bij een zorgvuldige besluitvorming met betrekking tot externe verzelfstandiging (paragraaf 4.3).

19

De Wet Openbaarheid Bestuur en de Wet Nationale Ombudsman zijn inmiddels breed van toepassing.

Het is zaak om daarbovenop *nieuwe vormen van publieke toetsing* te verkennen. Daarbij wordt gedacht aan met name drie mogelijke vormen van kwaliteitszorg. In de eerste plaats aan het bevorderen van aandacht voor de kwaliteit van de interne voortbrenging van de overheidsdienstverlening, al of niet op basis van geobjectiveerde normen.

In de tweede plaats kan worden gedacht aan het monitoren van de mate waarin de burger-klant al of niet tevreden is met de geboden dienstverlening en het vervolgens gebruiken van die monitor voor het aanbrengen van noodzakelijke verbeteringen. Een verdergaande variant is die waarbij afspraken met de burger-klant gemaakt worden over het prestatieniveau van de dienstverlening, zoals in het Britse Citizen's Charters wordt toegepast.

Een aantal diensten is bezig de eerste vorm van kwaliteitszorg vorm te geven; het ministerie van Binnenlandse Zaken experimenteert samen met enkele gemeenten met de toepassing van een kwaliteitsmonitor op lokaal niveau.

Nagegaan dient te worden in hoeverre deze drie vormen nieuwe mogelijkheden zouden kunnen bieden voor rechtstreekse beïnvloeding door de burger-klant met name daar waar de aansturing door het politieke en bestuurlijke beleidscentrum meer op hoofdlijnen en op output wordt gericht.

Financiële informatievoorziening, verantwoording en controle

Over de besteding van ter beschikking gestelde collectieve middelen dient adequate en publieke verantwoording te worden afgelegd; daarbij past een (goedkeurende) accountantsverklaring, die een bereik moet hebben dat gelijk is aan dat van departementale rekeningen.

De verantwoording dient parallel te verlopen aan de afspraken die in de begrotingsvoorbereiding met de verzelfstandigde eenheid zijn gemaakt. Ook over de eventuele tussentijdse informatievoorziening dienen afspraken gemaakt te worden.

Overige

Per geval zijn afspraken denkbaar over liquidatiebepalingen, het al dan niet mogen vervreemden van om-niet overgedragen vermogensbestanddelen enz.

Interface

Teneinde de relaties met het beleidsvormende kerndepartement inhoudelijk goed vorm te geven en te onderhouden verdienen ook de organisatorische voorzieningen binnen het kerndepartement aandacht.

Meestal zijn meerdere onderdelen van het departement verantwoordelijk voor de sturingsrelaties (beleidsdirecties), verantwoordingsrelaties (directies voor planning en control) en facilitaire relaties (diverse stafdiensten).

Dit vereist de nodige interne afstemming en organisatie.

² Veelal wordt in dit verband in termen van de private sector gesproken over jaarcontracten, meerjarige contracten en businessplannen.

6 Aanbevelingen

- 6.1 Het is noodzakelijk dat verzelfstandigingsvoorstellen worden ingericht en uitgewerkt volgens een benadering waarin de noodzakelijke denkstappen systematisch worden gevolgd en de motivering zorgvuldig geschiedt.
- 6.2 Externe verzelfstandiging betekent in tegenstelling tot interne verzelfstandiging dat bestuurlijke verantwoordelijkheid van de de minister Bij centrale overheidstaken moet het uitgangspunt zijn dat deze onder het normale volledige systeem van ministeriële verantwoordelijkheid vallen, tenzij er bijzondere redenen zijn om tot een andere inrichting daarvan te komen. De commissie heeft vier argumenten (drie principiële argumenten en één pragmatisch argument) kunnen vinden op grond waarvan externe verzelfstandiging (niet zijnde privatisering) kan worden overwogen (zie hoofdstuk 4.3).
- 6.3 Er bestaat nog grote onbekendheid met de recent doorgevoerde deregulering en flexibilisering van (vooral) financiële en personele beheersregels en met de beleidsruimte die ontstaat binnen het stelsel van arbeidsvoorwaarden binnen de rijksoverheid. Deze ruimte ware in de praktijk – waar relevant – ook daadwerkelijk te gebruiken. De resterende beheersmatige knelpunten moeten zoveel mogelijk worden opgelost terwille van een zoveel mogelijk op maat toegesneden bedrijfsvoering.
- 6.4 Juist omdat bij verzelfstandiging – zowel de interne als de externe – de bemoeienis van toetsers met details van de uitvoering kan c.q. moet verminderen of zelfs stoppen, is het noodzakelijk dat de toegestane budgetten zorgvuldig en in relatie met te leveren output/prestaties worden bepaald en dat daar achteraf adequaat verantwoording over wordt afgelegd. Met name bij extern verzelfstandigde eenheden is een en ander thans niet altijd goed in evenwicht.
- 6.5 Het voorgaande stelt ook in het geval van externe verzelfstandiging eisen aan de vormgeving van het financiële beheer. Externe verzelfstandiging mag geen sluipteg zijn om onder de tucht van de markt en tegelijkertijd de tucht van de overheid uit te komen.
- 6.6 Interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging (niet zijnde privatisering) kunnen naar het oordeel van de commissie als gelijkwaardig worden beschouwd als het gaat om hun mogelijke betekenis voor het beter functioneren van de rijksdienst.

Beide vormen kunnen bijdragen tot de explicitering van prestatie/kosten afspraken en bijbehorende sturingsinstrumenten.

Beide vormen dragen bij tot de vorming van kerndepartementen en dus een kleinere kernoverheid.

Beide maken bundeling van uitvoeringsloketten over departementale grenzen heen beter mogelijk.

22

- 6.7 In het verleden is voor de externe verzelfstandiging (niet zijnde privatisering) nogal eens de privaatrechtelijke rechtsvorm gekozen. In de gevallen waar publieke taken worden uitgeoefend die niet onder de tucht van de markt vallen acht de commissie de publiekrechtelijke rechtsvorm te prefereren, waarbij het personeel steeds een ambtelijke status krijgt die aansluit bij één van de (sinds april 1993) geldende sectoren.
- 6.8 De bestaande praktijk volgens welke voorstellen tot interne verzelfstandiging enerzijds en tot externe verzelfstandiging anderzijds in afzonderlijke gremia en volgens afzonderlijke kaders worden getoetst, moet worden beëindigd. Een meer integrale afweging bevordert de consistentie en samenhang in het verzelfstandigingsbeleid.
- 6.9 De departementen van Binnenlandse Zaken en Financiën moeten de bestaande bestuurlijke en financieel-beheersmatige denkkaders samenbrengen tot één consistent samenhangend kader. Voor de informatieverstrekking aan en de kennisuitwisseling met departementen en de begeleiding van verzelfstandigingsprocessen, zorgen Binnenlandse Zaken en Financiën voor de beschikbaarheid van goede en geïntegreerde serviceverlening.
- 6.10 Er dient een standaardprocedure te komen die erin voorziet dat departementen in een vroegtijdig stadium van hun afwegings- en besluitvormingsproces in contact treden met eerdergenoemde serviceverleners. Voorkomen moet worden dat departementen pas naar buiten treden wanneer alles binnen het departement al volledig is 'dichtgetimmerd'.
- 6.11 Eerdergenoemde inhoudelijke en procesmatige stappen gaan vooraf aan het tot stand brengen van een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen.

Bijlage 1

<i>Terminologie</i>	Afstoten	Privatiseren	Organen van functioneel bestuur/ zelfstandige bestuursorganen	Agentschap	Zelfbeheer/ contract-management
<i>wat betekent het</i>	we doen er niets aan en of anderen er wat aan doen, zien we wel	we doen het als overheid niet meer zelf, maar dat het gedaan wordt, blijft van belang	het is een bestuurstaak, maar we zetten het op afstand	om redenen van bedrijfsvoering onttrokken aan (onderdelen van) het gewone beheersregime	departementale lijnafdelingen met enige vrijheid binnen departement
<i>verhouding minister-parlement</i>	geen ministeriële verantwoordelijkheid	geen m.v. voor org., wel voor wijze van gebruik stuurmiddelen	beperkte ministeriële verantwoordelijkheid	volledige ministeriële verantwoordelijkheid	
<i>stuurmiddelen</i>	geen	eventueel: concessieverlening contractbepalingen subsidievoorwaarden	in instellingswet aan minister toegekende bevoegdheden	hiërarchisch ondergeschikt: algemene en bijzondere instructies	
<i>in (kern)lakendebat</i>	geen overheidstaak (meer)		overheidstaak		
<i>juridische vorm</i>	privaatrechtelijke rechtsvorm		publiekrechtelijke rechtsvorm heeft de voorkeur, maar in goed gemotiveerde uitzondering kan privaatrecht aanvaardbaar zijn	publiekrechtelijke rechtsvorm org. beschikking i.o.m. Min. Fin.	org. beschikking voldoende
<i>financieel regime</i>	Boek 2 Burgerlijk Wetboek		hoofdreel: Comptabiliteitswet: specifieke beheersregimes		Comptabiliteitswet algemene regime
<i>ambtenaar of CAO</i>	CAO		bij voorkeur ambtenaar	ambtenaar	

Bijlage 2

Bedrijfsvoering op maat bij de rijksoverheid

25

1 De rijksbrede beheersregels

Onderdelen van de rijksoverheid zijn bij de beleidsuitvoering gebonden aan een aantal beheersregels op het terrein van de financiën, het personeel en de huisvesting. Omdat deze beheersregels soms 'knellen', wordt wel beoogd om via externe verzelfstandiging te komen tot een meer op de bedrijfsvoering toegesneden beheersregime. Dit verstoort de eigenlijke vragen die bij de keuze tussen interne en externe verzelfstandiging een rol zouden moeten spelen, namelijk die van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is daarom gewenst dat de beheersregels die binnen het rijk worden gehanteerd ook voor uitvoerende organisaties een doelmatig bedrijfsvoeringsregime mogelijk maken. Via de recente rijksbrede aanpassing van beheersregels en in het bijzonder via de mogelijkheid van interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen, zijn hiertoe recent nieuwe mogelijkheden ontstaan die bewerkstelligen dat interne vormen van verzelfstandiging uit oogpunt van het beheersregime een volwaardig alternatief bieden.

2 Een nieuw besturingsmodel

In algemene zin ontwikkelt zich bij het rijk een model van meer *prestatiegerichte sturing*. Hierbij vervangt sturing op geld, gekoppeld aan de te realiseren prestaties, de klassieke meer gedetailleerde inputsturing. Niet langer staat bij deze sturing door de opdrachtverlener de omvang van de afzonderlijke middelen centraal (personeelsvolume, inzet externen, en andere inputgrootheden) maar de totale kosten en de binnen de gestelde kaders te realiseren resultaten. Door tijdens de begrotingsvoorbereiding duidelijke prestatie-afspraken vast te leggen, kunnen de uitvoerende diensten de resultaten met grotere beheersmatige vrijheden/bevoegdheden tot stand brengen.

Na afloop van een begrotingsjaar wordt op basis van de af te leggen verantwoording ook 'afgerekend' tussen opdrachtgever en de uitvoerder van het beleid. Verantwoording wordt afgelegd over de gerealiseerde resultaten, de daarmee gemoeide kosten en voorkomende verschillen. Hieraan kunnen in de toekomst wellicht steeds verdergaande consequenties worden verbonden. De opdrachtgever zou uiteindelijk zelfs kunnen overwegen naar aanleiding van de resultaten van de bedrijfsvoering (kostenniveau, kwaliteit) een andere uitvoeringsorganisatie te 'contracteren', of er kunnen andersoortige sancties worden getroffen.

3 Deregulering en flexibilisering

In het rapport 'Verder bouwen aan beheer' zijn op basis van deze veranderende wijze van sturing voorstellen geformuleerd tot deregulering en flexibilisering van de beheersregels. Het gaat daarbij zowel om de bovendepartementale beheersregels als de wijze waarop de binnendepartementale spelregels worden gehanteerd. Deze veranderde regels zijn inmiddels door het kabinet overgenomen en van kracht geworden.

Inmiddels is het *stringente volumebeleid* ten aanzien van het personeelsvolume binnen de rijksdienst niet meer van kracht en vindt de sturing plaats op de (integrale) apparaatsbudgetten. Dit scheidt de mogelijkheid te komen tot een meer optimale inzet van de personele en materiële budgetten door deze onderling te substitueren. Voorts bestaat de mogelijkheid met Financiën specifieke afspraken te maken over de *aanwending van extra ontvangsten* die voortvloeien uit de taakuitoefening. Dit natuurlijk voorzover het niet gaat om met het beleid samenhangende middelen (heffingen enz.). Door met Financiën *budgetteringsafspraken* te maken, kan worden bereikt dat bijvoorbeeld hogere ontvangsten ten goede komen aan het departement.

26

De *eindejaarsproblematiek* is inmiddels voor een deel gemitigeerd door een -zij het voorzichtig ingezet- versoepeld eindejaarsregime vanaf de jaarovergang 1993/1994. Daarnaast bestaat sinds 1993 de mogelijkheid dat departementen met Financiën afspraken maken om te *'sparen of reserveren'* door geld in de meerjarencijfers naar achteren te schuiven.

Door een optimale benutting van het *beloningsbeleid* en de vrijheid waar departementen inmiddels over beschikken op het gebied van formatie-omvang en formatie-opbouw, kan inmiddels binnen de rijksdienst meer worden gedaan op het vlak van de arbeidsvoorwaarden dan voorheen. Verdere decentralisatie van bevoegdheden binnen departementen kan, voorzover dit nog niet is geschied, een verdere stap betekenen in het afstemmen van de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsformatie op de taakomvang. Het ware wenselijk dat in het gesectoraliseerde arbeidsvoorwaardenoverleg wordt nagegaan of en in hoeverre een verdere flexibilerende van de arbeidsvoorwaarden (beloningen; onderste loonschalen; overwerk; tijdelijke aanstellingen enz.) bewerkstelligd kan worden.

Deze recente aanpassingen van de bovendepartementale beheersregels moeten een meer doelmatige bedrijfsvoering bij het rijk mogelijk maken. Het aangrijpingspunt en de interventies, ook vanuit de politiek, kunnen zich dan meer richten op de politiek gewenste resultaten van het beleid en de daarmee gemoeide budgetten in plaats van factoren als het personeelsvolume. Daarnaast is het des te meer nodig dat de coördinerende directies op de departementen een actieve rol vervullen in de matching van de activiteiten van de verschillende directies (personeelsinzet, investeringsplanning en dergelijke). Personeels- en des te meer FEZ-directies zullen zowel de controlersrol als de interne 'bank'functie moeten (gaan) vervullen.

4 Verdere stap: agentschappen

Hoewel deze vernieuwingen een stap op weg zijn naar een meer om maat gesneden bedrijfsvoeringregime, kan blijken dat sommige uitvoerende dienstonderdelen op verschillende terreinen aan (blijven) lopen tegen bovendepartementale beheersregels op het gebied van huisvesting en personele en financiële beheersregels.

Het recente ingevoerde model van het *agentschap* is voor dit soort diensten een volwaardige mogelijkheid voor een meer specifiek bedrijfsvoeringsregime bij de rijksoverheid.

Toepassing van het model van agentschappen impliceert dat op diverse terreinen kan worden afgeweken van de bestaande *bovende partementale kaders*. Op het terrein van het financiële beheer zullen agentschappen gebruik kunnen maken van een *stelsel van baten en lasten* als leidend stelsel. Bij de bekostiging van de te verrichten prestaties wordt rekening gehouden met de te plegen investeringen ten behoeve van

het functioneren van de dienst. Het via afschrijvingen gegenereerde vermogen voor *herinvesteringen* en apart gezette *reserveringen* of via doelmatigheidswinst gegenereerde *efficiencywinst* worden aangehouden op een 'bankrekening' bij Financiën. Op de tegoeden op deze rekening wordt een *marktconforme rente* vergoed.

Investeringen – waarvoor wordt gereserveerd – kunnen derhalve ook in een later jaar worden uitgevoerd. Agentschappen kennen geen beperkingen ten aanzien van de *eindejaarsmarge*. Voorts komen de opbrengsten van verkopen van *roerende goederen* toe aan agentschappen en kunnen specifieke afspraken worden gemaakt ten aanzien van het al dan niet *verzeker*. In de regel zullen agentschappen, wanneer er evengrote ontvangsten- en uitgavenverhogingen optreden, geen *tussentijdse suppletoire* begrotingen meer hoeven in te dienen.

27

Tijdens de uitvoering hebben agentschappen – evenals de rest van de rijksdienst vanaf 1994 – de mogelijkheid verschuivingen aan te brengen tussen de budgetten voor *personeel en materieel* en aldus bijvoorbeeld meer of minder personeel in te zetten.

Met betrekking tot de *huisvesting* wordt, wanneer dit een belangrijke factor is in het functioneren per agentschap, in overleg met de RGD gezien of de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij het agentschap komt te liggen. In de tariefstelling van de verrichte prestaties zal rekening moeten worden gehouden met de huisvestingskosten. Het agentschap kan dan zelf beslissingen nemen over de optimale wijze van huisvesting uit het oogpunt van een goede bedrijfsvoering. Veelal zal men dan een marktconforme huur dienen te betalen voor de huisvesting die de rijksgebouwendienst verzorgt.

In de praktijk blijkt dat de invoering van de agentschapstatus ook *binnen departementen* kan leiden tot een hernieuwde bezinning op taken en verantwoordelijkheden en de afbakening van bevoegdheden tussen kerndepartement en uitvoeringsorganisatie. Het is derhalve mogelijk dat nadere afspraken worden gemaakt met betrekking tot kostendoorberekening, zeggenschap over automatiseringsbudgetten en andere relevante aspecten van de bedrijfsvoering.

In essentie zal per agentschap moeten worden gezien welke afspraken moeten worden vastgelegd over financiële, personele en huisvestingsaspecten. Agentschappen blijven evenwel binnen bepaalde kaders opereren. Zo bestaat er geen 'leenfaciliteit' en bestaat er vooralsnog geen ander specifiek afwijkend arbeidsvoorwaardenregime ten opzichte van de rest van de rijksdienst. Het kabinet heeft verder vastgelegd dat als voorwaarden voor de instelling tot agentschap geldt dat men identificeerbare producten moet voortbrengen waar kosten aan toegerekend kunnen worden, dat er sprake moet zijn van aantoonbaar doelmatigheidsverbetering en dat het financiële beheer op orde moet zijn.

5 Blijvende collectieve spelregels

a. algemene prioriteitentoets

Menigmaal geldt als motief voor verzelfstandiging dat *tussentijdse ombuigingen* een belemmering vormen in de bedrijfsvoering. Dit is een reëel knelpunt maar is in essentie een inherente factor waar iedere organisatie, publiek of privaat mee rekening moet houden. Ook private bedrijven kunnen worden geconfronteerd met een recessie of het niet doorgaan van een order, overheidsorders als gevolg van ombuigingen inclusief. Hier werkt de tucht van de markt. Waar die niet werkt, moet het budgetmechanisme werken en dat betekent dat de collectieve middelen die bestemd worden voor zo'n taak, aan de algemene prioriteitenstelling onderworpen moeten blijven, ook bij tussentijdse ombuigingen. Iedere organisatie, rijksdienst, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan of private onderneming zal daarom een evenwicht moeten vinden tussen het waarborgen van de continuïteit en de flexibiliteit om te krimpen en te groeien. Het zou wel een stap voorwaarts zijn in de rijksdienst wanneer tussen opdrachtverlener en beleidsuitvoerder wordt geredeneerd in termen van te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten, opdat bij eventueel noodzakelijke ombuigingen afgesproken kan worden welke prestaties niet meer hoeven en kunnen worden geleverd.

b. toezicht op hoofdlijnen

De besteding van publieke middelen vereist ook een publieke verantwoording. Alle publiek gefinancierde organisaties, dus ook agentschappen en zelfstandige bestuursorganen, zullen daarom moeten (blijven) voldoen aan deze verantwoordingseisen om het toezicht door de departementale opdrachtgevers, beheersdepartementen en (uiteindelijk) de Staten-Generaal mogelijk te maken. Wel kan het accent meer komen te liggen op goede afspraken vooraf en verantwoording achteraf, als het even kan op hoofdlijnen en niet op uitvoeringsdetails, en minder op een gedetailleerde tussentijdse rapportageplicht.

c. rijksbrede arrangementen

Er zullen voor een aantal rijksbrede regels vragen blijven bestaan waarvoor niet eenvoudig een pasklare oplossing voorhanden is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de spanning die er is op het gebied van de *rijkshuisvesting*. Hier staat voor alle uit publieke middelen bekostigde instellingen de bestaande centrale allocatie op gespannen voet met meer integraal management van de onderdelen van de rijksdienst. Dit raakt reguliere rijksdiensten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Oplossingen moeten verder verkend worden, ook in de richting van rol en positie van de RGD. Evenzeer mag men zich afvragen of er niet meer flexibiliteit moet komen in het *algemene arbeidsvoorwaardenregime* bij de centrale overheid; mogelijk biedt het sectorenmodel daartoe aanleiding.

De tucht van het budget speelt zich in ons land (net als in vele andere landen) af binnen de kaders van de begrotingsnormering; die is bij ons vastgelegd in termen van collectieve lastendruk en financieringstekort. Tegen die achtergrond past uiteraard niet dat verzelfstandigde onderdelen die niet onder de tucht van de markt vallen, eigen bevoegdheden tot *belastingheffing* of zelfstandige *leningsfinanciering* krijgen. Dit nog los van het praktische argument dat de minister van Financiën altijd goedkoper kan lenen dan welke verzelfstandigde eenheid ook. De allocatie bij het rijk dient zo integraal mogelijk te geschieden. Dit geldt wederom voor alle publiek gefinancierde instellingen, ook bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen die buiten de directe juridische ministeriële verantwoordelijkheid opereren. Hierbij moet wel

worden aangetekend dat het, juist ook voor verzelfstandigde eenheden die een specifiek takenpakket moeten uitoefenen, ook mogelijk moet worden gemaakt hun werk te doen. Daar hoort bij een adequaat budget. Het ontbreken van eigen leningsbevoegdheid vereist dan bijvoorbeeld wel dat anderszins op evenwichtige wijze voorzien wordt in reële 'eisen', bijvoorbeeld m.b.t. de huisvesting enz. In dit verband zijn wellicht arrangementen binnen de (departementale) begrotingen geboden.

Resumerend wordt erkend dat er weliswaar op onderdelen een spanning kan blijven bestaan tussen de bedrijfseconomische overwegingen op micro-niveau en de gegeven beheersmatige kaders op macro-niveau, maar met de recente flexibilisering van beheersregels moet in de komende jaren belangrijke voortgang kunnen worden geboekt in de verbetering van de doelmatigheid. Wat op micro-niveau resteert aan bedrijfseconomisch bezien ondoelmatige situaties kan voor het rijk als geheel echter zeer wel verdedigbaar en doelmatig zijn. Overigens is deze problematiek niet exclusief voor de publieke sector of het rijk maar is het een in iedere complexe organisatie voorkomend verschijnsel.

Resumerend kan worden gesteld dat het recente ingevoerde model van het *agentschap* een volwaardig alternatief is voor een meer specifiek bedrijfsvoeringsregime bij de rijksoverheid. De discussie rond al dan niet intern of extern verzelfstandigen kan dan weer op de essentie van de gewenste mate van ministeriële verantwoordelijkheid worden gericht en niet primair op het vinden van een optimaal beheersregime.

Bijlage 3

Attributie, delegatie en mandaat

AWB = Algemene Wet Bestuursrecht
Cie ABAR = Commissie Algemene Bepalingen Administratief Recht, ingesteld door de Vereniging voor Administratief Recht
Van Wijk = Van Wijk/Konijnenbelt: Hoofdstukken van administratief recht, 6e druk, 1988

31

1 Attributie

Rapport van de Cie-ABAR, 4e druk, 1973, pagina 7:

Van attributie van bevoegdheid kan worden gesproken wanneer de wet (in materiële zin [bij of krachtens wet]) een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald orgaan toekent.

idem, pagina 16:

Indien bij wettelijk voorschrift aan een ambtenaar de bevoegdheid wordt toegekend een bepaalde beschikking te geven, kunnen hem – ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk is bepaald – door het bestuursorgaan, waaraan hij ondergeschikt is, terzake van de uitoefening van die bevoegdheid algemene en bijzondere instructies worden gegeven.

Van Wijk, pagina 57-58:

De normale manier waarop een bestuursorgaan met een bestuursbevoegdheid wordt uitgerust, is die van attributie: een wetgever schept een (nieuwe) bestuursbevoegdheid en kent die toe aan een (bestaand, of voor die gelegenheid nieuw geschapen) overheidsorgaan.

(..)

Meestal worden bestuursbevoegdheden toegekend aan 'echte' bestuursorganen: Kroon, ministers, organen van lagere publiekrechtelijke lichamen.

Daarnaast komt het in een niet gering aantal gevallen voor dat een wettelijke regeling bestuursbevoegdheden rechtstreeks toekent aan ambtenaren, meestal ambtenaren van gedeconcentreerde rijksdiensten.

(...)

Attributie van bestuursbevoegdheden aan ambtenaren doorbreekt de bestaande gezagsverhoudingen en de politieke verantwoordelijkheden in principe niet. De wetgever heeft de bevoegdheden aan ambtenaren toegekend, *wetende* (cursief bij Van Wijk) dat dezen onderdeel uitmaken van een hiërarchische organisatie, met een politiek verantwoordelijke bestuurder aan het hoofd. De betrokken ambtenaren zijn dan ook gebonden aan instructies en bevelen van hun bovengeschieden; maar aan het *bestaan* (cursief bij Van Wijk) van de bevoegdheid kunnen deze instructies niet afdoen.

(volgen de voorbeelden van de belastinginspecteur en de Officier van Justitie)

2 Delegatie

Artikel 1A.1.2.1 AWB (3e tranche)

Onder delegatieverlening wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.

Artikel 1A.1.2.2 (3e tranche)

Delegatie wordt niet verleend aan ondergeschikten.

Artikel 1A.1.2.3 (3e tranche)

Delegatie wordt slechts verleend indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien.

Artikel 1A.1.2.4 (3e tranche)

1. Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid geen bijzondere aanwijzingen geven.

Rapport van de Cie-ABAR, 4e druk, 1973, pag 30:

De delegans kan – zolang de delegatie geldt – een door hem aan een ander orgaan gedelegeerde beschikkingsbevoegdheid niet meer zelf uitoefenen, tenzij hij een daartoe strekkend voorbehoud heeft gemaakt.

Indien een bestuursorgaan de bevoegdheid tot het geven van van een bepaalde beschikking aan een hem ondergeschikte ambtenaar heeft gedelegeerd, kan het – ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk is bepaald – aan de ambtenaar terzake van de uitoefening van die bevoegdheid algemene en bijzondere instructies geven.

MvT bij 3e tranche AWB over delegatie:

Een strijdpunt met betrekking tot delegatie is of delegatie aan ondergeschikten mogelijk is. De heersende leer is, dat delegatie aan ondergeschikten mogelijk is, maar dat de delegatie de ondergeschiktheidsverhouding ook wat betreft de gedelegeerde bevoegdheid niet doorbreekt (met verwijzing naar de cie-ABAR). Daarmee wordt het echter minder zinvol de mogelijkheid van delegatie aan ondergeschikten te handhaven, nu hieraan het wezenskenmerk van delegatie – nl. zelfstandige bevoegdheidsuitoefening – ontbreekt. Daarom wordt in artikel 1A.1.2.2 bepaald, dat delegatie slechts mogelijk is aan hen die niet onder verantwoordelijkheid van de delegans werkzaam zijn. Bij het overlaten van de bevoegdheidsuitoefening aan ondergeschikten is mandaatverlening de aangewezen figuur.

3 Mandaat

Artikel 1A.1.1.1 AWB (3e tranche)

Onder mandaatverlening wordt verstaan: het door een bestuursorgaan aan een ander verlenen van de bevoegdheid in zijn naam besluiten te nemen.

Artikel 1A1.1.6

1. De mandaatgever kan ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid zowel algemene als bijzondere aanwijzingen geven.

4 MvT bij 3e tranche AWB, hoofdstuk 2:

Gemeenschappelijk aan mandaat en delegatie is dat deze beide rechtsfiguren een bestuursorgaan de mogelijkheid geven een aan dat bestuursorgaan toekomstige bevoegdheid door een ander te laten uitoefenen.

Bij mandaat gaat het om een bevoegdheidsuitoefening waarvoor het mandaterende

bestuursorgaan verantwoordelijk blijft, en waarover het dan ook de zeggenschap blijft behouden. Rechtens geldt een in mandaat genomen besluit als een besluit van de mandaatgever: de rechtsgevolgen zijn dezelfde als wanneer de mandaatgever zelf het besluit tot stand had gebracht.

Mandaat is te beschouwen als de publiekrechtelijke tegenhanger van de volmacht uit het privaatrecht.

Delegatie is daarentegen een overdacht van bevoegdheid. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid berust niet langer bij de delegans, maar komt bij degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd te liggen; deze oefent haar verder zelfstandig uit. Daarmee stemt overeen dat het delegerende bestuursorgaan de zeggenschap over de wijze van uitoefening in beginsel kwijt is. Terwijl men mandaat kan beschouwen als een vorm van vertegenwoordiging, is daarvan bij delegatie geen sprake. De overgedragen bevoegdheid wordt zelfstandig en op eigen naam uitgeoefend.

33

5 Conclusies

- 5.1 Werd voorheen delegatie aan ondergeschikten mogelijk geacht, de AWB verbiedt het nu met zoveel woorden.
- 5.2 Zowel bij attributie als voorheen ook bij delegatie gaat de hiërarchische ondergeschiktheid boven de bevoegdheidstoekenning. M.a.w.: de ministeriële verantwoordelijkheid ondergaat geen wijziging door attributie noch door de straks verboden delegatie aan een ondergeschikte ambtenaar.
- 5.3 Bij mandaatverlening wijzigt er nimmer iets aan de verantwoordelijkheid van de mandaatgever.

Bijlage 4

Vraagpunten pilots verzelfstandigingen

35

1 Formele basis van ministeriële bevoegdheden

- A. Hoe en waar is/wordt de relatie tussen de minister en de op afstand geplaatste (te plaatsen) eenheid vastgelegd?
- B. Uitgangspunt bij een externe verzelfstandiging is dat aan de minister geen bevoegdheden toekomen en hij geen verantwoordelijkheid heeft dan die welke hem uitdrukkelijk door de wet worden toegekend. Onverlet blijft de ministeriële bevoegdheid en dus verantwoordelijkheid ten aanzien van het al dan niet doen van voorstellen tot wijziging of zelfs intrekking van de wet, waarbij de verzelfstandiging als zodanig is geregeld en van de regelgeving met de uitvoering waarvan een verzelfstandigde eenheid is belast.

Is dit in casu het geval?

2 Sturingsrelaties

- A. Voor aansturing zijn verschillende middelen voorhanden. Welke (combinatie) is (zal) van toepassing (zijn) (zie hierna).
- B. Wat zijn de ervaringen/verwachtingen met betrekking tot deze instrumenten?

Bedrijfsvoering algemeen

- Is er sprake van een business-plan of een equivalent daarvan en overleg daarover met (een vertegenwoordiger van) de minister.
- Overlegprocedures tussen minister en eenheid over werk- of activiteitenplanning.
- Vaststelling van eisen, waarvan het produkt moet voldoen (aantal eenheden/doorlooptijden/foutenmarges).
- Is er sprake van meerjarenafspraken (financieel of anderszins).
- Als er geen ministeriële sturing (en controle) plaatsvindt, waar/hoe vindt die dan wel plaats.

Financieel

- Vaststelling van het bedrag dat jaarlijks (meerjarig) ten laste van de rijksbegroting beschikbaar is voor het apparaat en voor de activiteiten (sturing op het begrotingsaldo).
- Hoe wordt deze bekostiging berekend, in hoofdlijn (in-put of out-put).
- Vaststelling/goedkeuring van de begroting.
- Vaststelling van tarieven, die aan afnemers van produkten in rekening mogen worden gebracht.
- Vaststelling/goedkeuring van de rekening en verantwoording na ommekomst van het begrotingsjaar.

- Controle door een door de minister aan te wijzen accountant.
- Hoe is deze controle ingericht, hoe ver gaat deze controle (rechtmatigheid, doelmatigheid), is er sprake van accountantscontrole in opdracht van de eenheid naast de accountantscontrole in opdracht van de minister.

Personeel

- Vaststelling van de (top)formatie van het zelfstandig bestuursorgaan.
- Goedkeuring/vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, die gelden voor het personeel.
- Benoeming/ontslag van (top)functionarissen, door wie.
- Benoeming/ontslag van vertegenwoordigers van de minister/de Staat (hierarchisch ondergeschikten van de minister).

36

Bestuursstructuur

- Is er een bestuur of een equivalent en wie benoemt de leden.
- Wat zijn de (eventuele) geledingen in het bestuur (raad van toezicht, college van advies enz.).

Infvoorziening

- Zijn er voorschriften betreffende de infvoorziening, zo ja welke.
- Wat is de frequentie en de aard van de informatieuitwisseling (gestructureerd of incidenteel), moet er voor worden betaald.
- Hoe staat het met terugkoppeling over en weer (departement en eenheid) is er sprake van beleidsadvisering en eventuele uitvoeringstoetsen.

Toezicht

- Schorsing en vernietiging van genomen beslissingen dan wel bevoegd dit bij de Kroon/Raad van State te entameren.
- Bevoegdheid voor de minister om aanwijzingen van algemene aard te geven met betrekking tot de taakuitoefening.
- Bevoegdheid voor de minister om aanwijzingen in incidentele gevallen te geven.
- Overlegprocedures met betrekking tot door de minister voorgenomen beleid(swijziging) en de uitvoerbaarheid daarvan.
- 'Noodrem'-voorziening voor het geval de eenheid zijn taak verwaarloost.

Evaluatie

- Periodieke evaluatie van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan door of vanwege de minister.
- Zijn er ervaringen met methoden van kwaliteitscontrole.
- Is er voorzien in een horizonbepaling (in wetgeving).

3 Publieke contrôle

- A. Waar komt sturing en contrôle vandaan voorzover die niet van de minister komt.
- Is er een beroepsgang voor de belanghebbende, welke.
 - Is er voorzien in vormen van publieke contrôle (openbare rapportages AR, andere openbare verslaglegging of verantwoording).
 - Kan de burger/klant invloed uitoefenen, hoe.
 - Is de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) van toepassing (eventuele ervaringen?).
 - Is de ombudsman bevoegd (eventuele ervaringen?).

- B. Is in de participatie van (vertegenwoordigers van) 'het veld' voorzien, zo ja hoe.

Bijlage 5

De Commissie en haar gesprekspartners

37

Samenstelling Commissie

mevrouw M. Sint (Biza, voorzitter)
de heer R.I.J.M Kuipers (Fin)
de heer J.R.H. Kuyper (Just)
de heer W. Meijerink (SZW)
de heer A. Verberk (EZ)
de heer R.K. Visser (AZ)
secretaris : H.Wilmink en C.J.M Breed (BiZa, IBI)

Gesprekspartners van de commissie

De commissie heeft vier praktijksituaties van verzelfstandiging
bezien:

Staatsbosbeheer
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Rijksdienst voor het Wegverkeer
Sociale Verzekeringsbank

De commissie heeft behalve met vertegenwoordigers van deze eenheden
ook gesproken met de secretarissen-generaal van de betrokken departementen en
met door hen aangewezen departementale vertegenwoordigers.

Met vertegenwoordigers van de SVR is gesproken omdat deze Raad toezicht
uitoefent op de SVB.

Departement van Landbouw, Natuur en Visserij

De heer T.H.J. Joustra
De heer H.S.B.M. van Asperen
de heer J. F. Jeekel
de heer C.J. Kalden

Staatsbosbeheer

De heer M. Brabers
De heer P. Winterman
De heer A. Knol
De heer F. R. van Norren

Ministerie van Justitie

De heer G.J. van Dinter
De heer J. Demmink
Directie Vreemdelingenzaken (Immigratie- en Naturalisatiedienst)
De heer H.P.A. Nawijn

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De heer A.B.M. van der Plas

Mevrouw T. van Beek

De heer F. Plate

De heer L.E. Schurink

Rijksdienst voor het Wegverkeer

De heer I.F.H.C.C. van den Enden

De heer M. van den Wildenberg

De heer Ch.L.M.C.M. Schul

De heer O.C.A. Langemeijer

38

Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid

Mevrouw H.J.T.M. de Maat Koolen

De heer H.J. van Dalen

Mevrouw C. Kroon

Sociale Verzekeringsraad (SVR)

De heer W.J.P.M. Fase

De heer M. van Veen

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Mevrouw J. van Leeuwen

De heer J.J.J. Grobbée

De heer H.E. Trouw