

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing
en Koninkrijksrelaties
De heer mr. Th.C. de Graaf
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rob2004085236	21 december 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Drs. P. de Jong	53840-004	070 – 426 7286	

Onderwerp
Commentaar op het rapport *Een herkenbare staat*,
van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op
Rijksniveau ('werkgroep-Kohnstamm'),
IBO 2003-2004, nr. 1.

Geachte heer De Graaf,

Op 9 juli jl. stuurde het kabinet het eindrapport van de IBO-werkgroep (de 'werkgroep-Kohnstamm') die onderzoek deed naar 'Vorzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau', naar de Tweede Kamer. Bij die gelegenheid liet het kabinet weten tot 1 januari 2005 ruimte te willen bieden voor een politieke en maatschappelijke discussie over het rapport van de werkgroep-Kohnstamm.

Ook de Raad voor het openbaar bestuur wil – gezien zijn wettelijke taakopdracht¹ – met het bijgaande ongevraagde briefadvies in hoofdlijnen en bij wijze van signalering een reactie geven op het rapport van de werkgroep-Kohnstamm. Daarmee wil de Raad bijdragen aan de discussie over de 'optimale' organisatorische vormgeving van de uitvoering van rijkstaken.

Vanwege het rijksbrede belang van het onderhavige onderwerp, stuurt de Raad een afschrift van dit briefadvies naar al uw collega-ministers.

De Raad stelt het op prijs een afschrift van het kabinetsstandpunt te mogen ontvangen binnen de wettelijke termijn van drie maanden na aanbieding van dit briefadvies.

¹ Deze taakopdracht luidt als volgt: Het adviseren van regering en parlement over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

1.

Inleiding

Er bestaat een veelkleurig palet van overheidsorganisaties die rijkstaken uitvoeren. Daartoe behoren agentschappen², zoals het KNMI, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Rijksgebouwendienst, én zelfstandige bestuursorganen, zoals de Nederlandsche Bank, de Kiesraad, Staatsbosbeheer, de Informatie Beheer Groep, Kamers van Koophandel, toezichtsorganen en certificerende organen. Dit bonte palet van overheidsorganisaties is in de tweede helft van 2004 onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Daarbij gaat het vooral om de positie van zelfstandige bestuursorganen.

Op 9 juli 2004 stuurde het kabinet het eindrapport van de IBO-werkgroep die onderzoek deed naar ‘Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau’, naar de Tweede Kamer.³ De centrale boodschap van de werkgroep-Kohnstamm is helder: het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden hersteld (van begrensd naar volledig) en de rijksoverheid moet problemen niet ‘over de schutting gooien’, maar ‘aanpakken en zelf oplossen’. Daartoe kan het overgrote deel van de ruim 400 zbo’s worden opgeheven, zo meent de werkgroep-Kohnstamm. De werkgroep noemt het oprichten of instandhouden van een zbo ‘een bewijs van onvermogen van de rijksoverheid om politieke controle en het uitvoeren van publieke taken hand in hand te laten gaan’. Dat tast volgens de commissie de legitimatie van, en het vertrouwen in de overheid aan: ‘Dat is slecht voor de democratie en de burger wil en verdient dat uiteindelijk ook niet’.

Het kabinet wil vóór 1 januari 2005 met een reactie op het rapport komen. Tot die tijd is er ruimte voor een politieke en maatschappelijke discussie.⁴

Voordat de Raad ingaat op het ‘rapport Kohnstamm’ wil hij erop wijzen dat in dat rapport wél – en instemmend – verwezen wordt naar het Rob-advies *Cultuur met een FORS postuur*⁵, maar níet naar het vrij recente Rob-advies *Andere openbare lichamen in de Grondwet*.⁶ In dat advies wijst de Raad erop dat zbo’s per definitie de ministeriële verantwoordelijkheid beperken en derhalve op zichzelf al problematisch zijn. Niettemin

² Zie voor een brede verkenning van het agentschapsmodel binnen de rijksdienst: *Bestuurskunde* (themanummer), jaargang 13, nummer 7, november 2004. Op 1 januari 2004 waren er dertig agentschappen in Nederland. In 2006 zal naar schatting 80 procent van de rijksambtenaren bij een agentschap werken.

³ *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1. Voorzitter van de werkgroep was mr. J. Kohnstamm. In het vervolg wordt dan ook gesproken van de werkgroep-Kohnstamm.

⁴ Op de website van het kabinetsprogramma ‘Andere Overheid’ (www.andereoverheid.nl) is hiertoe een discussieplatform geopend.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.

⁶ Raad voor het openbaar bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag, december 2003.

kunnen er – aldus de Raad – goede redenen zijn om toch een zbo in het leven te roepen, en dat is door de wetgever dan ook al vele decennia ruimhartig gedaan. In de praktijk van het openbaar bestuur zijn zbo's een niet meer weg te denken figuur. De Raad constateert dat zbo's wél een belangrijke constitutionele dimensie hebben, maar níet beschikken over een grondwettelijke basis. De Raad pleit er dan ook voor zbo's te verankeren in de Grondwet. Verder beveelt de Raad aan een onderscheid te maken tussen openbare lichamen en zbo's. Aangezien openbare lichamen over een vorm van democratische legitimatie beschikken, kunnen zij in beginsel de bevoegdheid hebben bindende regels ('verordeningen') en belastingen of heffingen vast te stellen. Zbo's ontberen een vorm van democratische legitimatie⁷ en zouden daarom alleen belast mogen worden met beheerstaken en uitvoering van beleid, aldus de Raad.

2.

De aanleiding voor het IBO

Het onderhavige IBO vloeit voort uit eerdere voornemens van het kabinet:

- In de Miljoennota 2003 gaf het kabinet Balkenende I aan de zbo's te willen evalueren en de bestaande verzelfstandigingskaders te 'stroomlijnen'.
- In het zogenaamde Hoofdlijnenakkoord maakt het kabinet Balkenende II zich sterk voor vergroting van de slagkracht, de effectiviteit en 'het luisterende vermogen' van de overheid. In dat kader past volgens het kabinet een analyse van de taken, de werkwijze en de omvang van zbo's (en van gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesorganen).

Op de achtergrond speelt de wens van het kabinet om te komen tot een andere rolverdeling tussen de overheid en de *civil society*: de overheid dient selectiever te worden en méér verantwoordelijkheden neer te leggen bij burgers en maatschappelijke organisaties (de *civil society*). Daar waar de overheid uitvoering van taken met een publiek belang delegeert aan de *civil society*, kan zij – aldus het kabinet – volstaan met een rol in de 'tweede linie' die omschreven kan worden als 'meta-toezicht'.

Eerder maakte de Raad kenbaar dat de overheid de door haar geselecteerde overblijvende kernambities helder dient te verwoorden en met kracht na te streven: 'In dat opzicht dient zij "fors" te zijn. Het gaat dan met name om de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen, en om het leveren van hoogwaardige prestaties, daar waar behartiging van publieke belangen niet bij de markt of de *civil society* kan worden neergelegd.'⁸

⁷ Dat wil zeggen dat bestuurders van een zbo niet democratisch worden gekozen en dat zbo's niet beschikken over een 'ledenraad'. Hun (indirecte) legitimatie ontleent zbo's aan het gegeven dat zij bij wet worden opgericht en dat in die wet geregeld wordt in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt. Goed functionerende zbo's beschikken bovendien over grote *throughput*- en *output*legitimiteit.

⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS bestuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004, p. 26.

3.

De taakopdracht, vraagstelling en aanpak van de werkgroep-Kohnstamm

Het kabinet vroeg de werkgroep-Kohnstamm te verkennen op welke wijze de uitvoering van rijkstaken (door zbo's, agentschappen e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze kan worden georganiseerd, 'rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid'.

De commissie heeft deze hoofdvraag uiteengelegd in twee subvragen:

- In hoeverre is het wenselijk de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van overheidsstaken te beperken?
- Hoe dient de overheid (inclusief 'verzelfstandigde' elementen) intern te worden georganiseerd en aangestuurd en hoe dient zij haar externe oriëntatie vorm te geven?

Het centrale object van het rapport is 'externe verzelfstandiging'. De werkgroep-Kohnstamm omschrijft externe verzelfstandiging als 'de uitvoering van overheidsstaken door organisaties op afstand van de overheid, waarbij er geen hiërarchische relatie met de minister is. De zogenaamde ministeriële verantwoordelijkheid voor die taak is verminderd. Bij externe verzelfstandiging wordt gedelegeerd en geattribueerd. De organisaties op afstand kunnen zowel een publiekrechtelijk als privaatrechtelijk karakter hebben. Deze organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen'.

De werkgroep heeft een beperkte literatuurstudie verricht en heeft gesproken met een aantal personen uit een breed scala van organisaties. Een en ander heeft bij de werkgroep het beeld opgeroepen van onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze onduidelijkheid was voor de werkgroep het aangrijpingspunt voor haar redeneerlijn, conclusies en aanbevelingen.

4.

Uitgangspunten, redeneerlijn en conclusies van de commissie Kohnstamm

Het staatsrechtelijke kader is voor de werkgroep-Kohnstamm een gegeven. De kernelementen van dit kader worden als volgt geschetst:

- Aan iedere uitoefening van overheidsmacht is een verantwoordingsplicht gekoppeld;
- De trias politica, waarbij de wetgevende macht is opgedragen aan regering en parlement samen. De uiteindelijke controle op de macht ligt bij het parlement.⁹ Daarbij zijn twee regels van belang:
 - De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid waarbij geldt: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid. Het gaat met andere woorden om 'risicoaansprakelijkheid'.
 - De vertrouwensregel: een minister die (of het kabinet dat) niet langer het vertrouwen geniet van het parlement, kan niet meer functioneren. Dat leidt tot aftreden (of tot ontbinding van de Kamer).

⁹ De werkgroep stelt met nadruk dat deze politieke controle niet te vergelijken is met allerlei andere vormen van controle en verantwoording (bestuurlijk, ambtelijk, 'horizontaal'). Deze zijn op zichzelf belangrijk, maar kunnen geen vervanging zijn van de politieke controle en verantwoording, aldus de werkgroep (p. 28).

Voor de commissie is het kernprobleem van zbo's 'onduidelijkheid'.¹⁰ Daarbij komt dat verzelfstandiging niet voor iedereen hetzelfde 'probleem' is. Voor sommigen is het trouwens vooral een 'oplossing' voor bepaalde problemen:

- Voor *het parlement* is – zo veronderstelt de werkgroep-Kohnstamm – vaak onduidelijk waarop het een minister wel en niet kan aanspreken en welke mate van autonomie de zbo's hebben. De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is bij ieder zbo anders geregeld;
- Voor *de minister* is verzelfstandiging in de eerste plaats de oplossing van beheersproblemen. Deze 'oplossing' creëert een probleem, namelijk dat de minister invloed op de uitvoering verliest. Een extra probleem ontstaat wanneer het parlement hem verantwoordelijk stelt voor zaken waarvoor hij wettelijk niet verantwoordelijk is;
- Voor *het management van zbo's* is de zelfstandigheid in principe een oplossing. Het krijgt – binnen afgesproken kaders – ruimte de organisatie naar eigen inzichten in te richten en in te spelen op de omgeving. Voor het management ontstaan problemen wanneer de minister zich – in de ogen van het management – niet houdt aan de letter of geest van de zelfstandigheid;
- Voor *de burgers* bestaat het verzelfstandigingsvraagstuk hoegenaamd niet. Het gaat hen primair om de kwaliteit van de dienstverlening.¹¹

Herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid is voor de werkgroep Kohnstamm de aangewezen weg om een einde te maken aan de door haar veronderstelde gerezen staatsrechtelijke en politieke onduidelijkheid. De werkgroep heeft motieven voor verzelfstandiging op een rijtje gezet en komt tot de conclusie dat alleen het motief 'gewenste onafhankelijk van de politiek' niet strijdig is met de door de commissie geformuleerde uitgangspunten. Een dergelijke onafhankelijkheid kan om de volgende redenen noodzakelijk zijn: voorkomen van belangenverstrengeling, vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen en het vermijden van beïnvloeding van toezichtoordelen waarbij de overheid zelf partij is.

Het herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid dient in de ogen van Kohnstamm c.s. gepaard te gaan met investeringen in de rijksdienst (met name ter vergroting van haar flexibiliteit en omgevingsgerichtheid).¹²

¹⁰ De Raad merkt op dat in principe in de wet waarmee een zbo wordt ingesteld, de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid omschreven wordt. Deze verschilt per zbo. Een en ander leidt tot een grote variëteit, maar niet *per se* tot onduidelijkheid.

¹¹ Leeuw zegt hierover: 'Zbo's zijn er, net als alle andere organisatiefiguren in de (semi-)publieke sector, om goederen en diensten netjes, op tijd, in voldoende mate en van de vereiste kwaliteitsniveaus af te leveren. Of dat nu gebeurt door kerndepartementen, agentschappen, zbo's of andere bestuurlijke species is niet zo vreselijk belangrijk.' (Bron: F.L. Leeuw, 'Doorlichting zelfstandige bestuursorganen en beleidsdoelmatigheid', in: *Bestuurskunde*, jaargang 6, nr. 6, 1997, p. 274.)

¹² Hierbij verwijst de werkgroep-Kohnstamm (p. 37) met instemming naar het Rob-advies *Cultuur met een FORS bestuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.

5.

Focus van de Raad

De Raad constateert dat de werkgroep-Kohnstamm een brede taakopdracht had ('op welke wijze kan de uitvoering van rijkstaken op de meeste transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd, rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid'), maar deze op beperkte wijze heeft ingevuld. De werkgroep heeft zich uitsluitend gericht op zbo's en niet op de uitvoering van rijksbeleid die buiten zbo's plaatsvindt, bijvoorbeeld door agentschappen.

De werkgroep heeft ook geen (systematisch) onderzoek gedaan of laten doen naar het feitelijk functioneren van zbo's. Zij meldt dan ook dat zij niet heeft kunnen constateren dat zbo's stelselmatig beter of slechter functioneren dan bijvoorbeeld agentschappen, die – in tegenstelling tot zbo's – volledig binnen het domein van de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Desondanks doet de werkgroep vergaande uitspraken over zbo's, waarbij zij zich laat leiden door het uitgangspunt van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid én door niet of nauwelijks empirisch onderbouwde veronderstellingen en beelden. Hoogleraar bestuurskunde Frissen meent zelfs dat de werkgroep-Kohnstamm een tautologische redenering bezigt: 'uitgangspunt en oplossing zijn hetzelfde: herstel van het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid'.¹³ De Raad heeft kritiek op de magere onderbouwing van het rapport van de werkgroep-Kohnstamm. De werkgroep heeft de beschikbare evaluaties en visitatierapporten van zbo's nauwelijks benut.

*De Raad onderstreept overigens met de werkgroep-Kohnstamm het grote goed van de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd meent hij dat bij het beoordelen van de organisatie van de uitvoering van overheidstaken én bij het formuleren van voorstellen om deze organisatie te verbeteren, niet voorbij kan worden gegaan aan aspecten van de feitelijke uitvoeringspraktijk: de aansturing en terugkoppeling, de doelmatigheid, de doeltreffendheid, de transparantie, de klantgerichtheid, de kwaliteit van de dienstverlening, de structuur en werking van toezichts- en verantwoordingsinstrumenten, en de kosten en de baten van het werk van zbo's.*¹⁴

De principiële lijn die de Raad voorstaat, kan als volgt bondig worden weergegeven:

- Uitgangspunt van de democratische rechtsstaat is dat het openbaar bestuur onder democratische controle functioneert.
- De ministeriële verantwoordelijkheid is een belangrijk instrument om de democratische controle te realiseren.
- Zbo's beperken de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook de beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement; de wetgever is overigens *qualitate qua*

¹³ P. Frissen, 'Een herkenbare staat', in: *Publiek Management*, oktober 2004, p. 13.

¹⁴ Zie voor een dergelijke kritiek ook: Ph. Eijlander, in: *NRC Handelsblad*, 19 augustus 2004.

- zelf verantwoordelijk voor de oprichting van elk zbo en daarmee voor een zekere beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Bovenstaande laat onverlet dat er goede gronden kunnen bestaan voor het gebruik van zbo's als organisatievorm en kader voor slagvaardig management (van uitvoeringsvraagstukken en onafhankelijke beslissingen); de wetgever verwoordt de oprichtingsmotieven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot oprichting van een zbo.

Het gegeven dat zbo's de ministeriële verantwoordelijkheid hoe dan ook beperken, maakt dat voorstellen om zbo's in te voeren extra motivering behoeven.¹⁵ De Raad mist vooralsnog gronden om te veronderstellen – zoals de werkgroep-Kohnstamm lijkt te doen – dat deze motivering in de jaren negentig veelal (te) beperkt was en in de kern bestond uit 'de gewenste scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering'.

De Raad meent dat de verstrekkende voorstellen van de werkgroep-Kohnstamm passen in een tijdgeest waarin kritiek op zbo's bon ton is. Door de media uitvergroete 'incidenten' – salarishoogte van enkele zbo-bestuurders en inrichting van enkele zbo-kantoren - lijken niet alleen het publieke debat, maar óók de politieke besluitvorming meer te gaan 'sturen' dan wenselijk is.¹⁶

Echter, de inrichting van ons openbaar bestuur behoort niet te worden bepaald door modetrends, maar door een prudente publieke en politieke afweging van belangen en aspecten binnen de kaders van onze democratische rechtsstaat.

De Raad wil aan een dergelijke afweging een bijdrage leveren door in de volgende paragraaf een kort overzicht te geven van enkele omissies en beredeneerde contra-indicaties bij het betoog van de werkgroep-Kohnstamm.

¹⁵ Zie hierover ook: S.E. Zijlstra, 'Weg met de zelfstandige bestuursorganen?', in: *Nederlands Juristen Blad*, nr. 38, 2004, p. 1980-1987.

¹⁶ Oud-WRR-voorzitter M. Scheltema, tevens bedenker van de term 'zelfstandig bestuursorgaan', meent dat de discussie over zbo's voortdurend van het ene uiterste in het ander uiterste vervalt: 'We komen uit een periode waarin het motto was: "Nu moeten we verzelfstandigen, dan wordt alles vanzelf beter"; en nu is weer de roep om het primaat van de politiek terug te geven. Ik heb het gevoel telkens te moeten tegenhangen in het debat'. (Bron: *Het Financieele Dagblad*, 10 oktober 2004.)

6. Enkele omissies en beredeneerde contra-indicaties bij het betoog van de werkgroep-Kohnstamm

Motiveringen voor de instelling van zbo's

Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw heeft de instelling van zbo's een grote vlucht genomen. Zij zijn veelal in het leven geroepen vanwege gewenste onafhankelijkheid van politieke beïnvloeding – voor de werkgroep-Kohnstamm overigens de enige rechtvaardigingsgrond voor de oprichting van een zbo.

Soms was het onafhankelijkheidsmotief niet het hoofdmotief maar was sprake van deskundigheid als motief voor externe verzelfstandiging of was sprake van een participatiemotief: de wens om belanghebbende maatschappelijke organisaties te betrekken bij de uitvoering van bepaalde publieke taken. Naast deze drie motieven (het onafhankelijkheids-, deskundigheids- en participatiemotief) komen in de praktijk nog andere motieven voor bij de oprichting van zbo's, zoals de wens de taakbelasting van bewindslieden te verminderen, en de wens om een (te) grote machtsconcentratie te voorkomen.¹⁷ Daarnaast kunnen bij de instelling van zbo's ook management- en doelmatigheidsoverwegingen een rol spelen.

De motieven voor oprichting van een zbo zijn altijd terug te vinden in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij, die ten grondslag liggen aan de instelling van een zbo. Zoals voor alle wetgeving geldt, wordt ook in deze gevallen het gehele wetgevingstraject doorlopen. De Raad van State adviseert en het parlement behandelt de voorstellen. Het is dus de wetgever zélf geweest die over een reeks van jaren al deze organen in het leven heeft geroepen en daarmee heeft ingestemd met de gegeven motivering.

De Raad wenst niet mee te gaan met de door de werkgroep impliciet gewekte indruk dat de wetgever in het verleden door instelling van zbo's op grote schaal steken heeft laten vallen in de zin dat zij structureel ingestemd heeft met motieven voor oprichting van zbo's die – achteraf bezien – als onvoldoende of onjuist worden gekenschetst. Onderzoek zou moeten aantonen dat zbo's – getoetst aan de oprichtingsmotieven en aan nieuwe omstandigheden bij de taakuitvoering – geen bestaansrecht hebben, dan wel dat hun zbo-status geen meerwaarde heeft ten opzichte van helder aangestuurde taakuitoefening onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

In de – in de Eerste Kamer aangehouden – Kaderwet zbo's wordt voorgesteld elk zbo iedere vijf jaar te evalueren: eens in de vijf jaar dienen zbo's hun bestaansrecht te 'bewijzen'. Daar is veel voor te zeggen, waarbij overigens in het oog gehouden dient te worden dat geen strijdigheid ontstaat met een in oprichtingswet opgenomen en dus zbo-gerelateerd specifiek evaluatie-artikel.

¹⁷ Zie voor een uitwerking van deze motieven M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen* (oratie), Groningen, 1974.

Een 'Andere overheid' zonder zbo's?

Is het wenselijk te komen tot een welhaast zbo-loze rijksoverheid? In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II wordt deze wens in ieder geval niet uitgesproken. Integendeel, zo lijkt het. Het kabinet streeft naar een nieuwe rolverdeling tussen de overheid en de maatschappij, waarbij de overheid haar ambities tempert en tegelijkertijd meer ruimte biedt aan burgers en organisaties (de *civil society*) en óók aan de eigen uitvoerende en toezichthoudende ambtenaren en decentrale overheden:

‘Om recht te doen aan maatschappelijke en professionele verantwoordelijkheden en om de dreiging tegen te gaan van moeilijk te verwezenlijken ambities van de overheid, is het nodig dat de wetgever zich tot algemene doelstellingen, kaders en randvoorwaarden beperkt en zo weinig mogelijk zaken regelt (“dicht timmert”) op het niveau van gedragsvoorschriften’.¹⁸

De Raad constateert dat de visie van de werkgroep-Kohnstamm niet spoort met de sturingsfilosofie van het huidige kabinet. In deze filosofie – zoals verwoord in het Regeerakkoord en in het kabinetsprogramma ‘Andere overheid’ – wordt meer ruimte gegeven aan burgers, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden én uitvoeringsorganisaties.

Wanneer uitvoeringsorganisaties meer ruimte krijgen om naar eigen inzicht te opereren, dient ervoor gezorgd te worden dat dit niet in een democratisch vacuüm gebeurt. Daartoe moeten, zo meent het kabinet, in aanvulling op een sterk versoberde, verticale verantwoording, controle en toezicht, óók de burgers een belangrijke rol gaan vervullen: ‘publieke controle is niet alleen een zaak die binnen overheden moet worden geregeld’.¹⁹ Bij de hier bedoelde ‘horizontalisering’ kan gedacht worden aan instrumenten als klantenpanels, kwaliteitshandvesten, *benchmarking*, zelf-evaluaties en visitaties. De Raad merkt hierbij op dat veel zbo's inmiddels gebruik maken van deze instrumenten, maar dat deze nooit in de plaats kunnen komen van verticale vormen van verantwoording, toezicht en controle. Wél kunnen zij de feitelijke invulling van de verticale verantwoording veranderen en wellicht vereenvoudigen. Zo kunnen regering en parlement hun voordeel doen met de bevindingen van onafhankelijke visitatiecommissies en *benchmark*exercities van zbo's. In dit verband is het wenselijk dat algemene normen voor de *governance* van uitvoeringsorganisaties wettelijk worden vastgelegd.²⁰ In deze wettelijke normering

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 1 (*Rechtsstaat en Rechtsorde*, kabinetsreactie op het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat*), p. 5.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1 (*Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*), p. 9-10.

²⁰ *Governance* kan omschreven worden als ‘het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden’. (Bron: C. Vermeer, C. van Montfort en M. Abbink, ‘Rechtspersonen met een wettelijke taak. Verantwoording en toezicht’, in: *Openbaar Bestuur*, augustus 2004, p 17.)

zouden de centrale waarden van de representatieve democratie moeten worden geïncorporeerd. Bovens spreekt in dit verband over vier centrale waarden: het afspiegelingsbeginsel, het transparantiebeginsel, het meerderheidsbeginsel en het beginsel van publieke verantwoording. Op deze wijze zou de democratie niet zozeer verplaatst als wel verspreid worden, aldus Bovens.²¹

In de nieuwe rolverdeling past volgens het kabinet een verschuiving van de aandacht voor beleidsontwikkeling naar beleidsuitvoering. In zijn Programma Andere Overheid geeft het kabinet aan dat een groot deel van de uitvoering van rijksbeleid is overgelaten aan zbo's en agentschappen, en dat daar goede redenen voor zijn:

‘De minister stuurt dergelijke organisaties op afstand en daardoor krijgen die de ruimte om zich te ontwikkelen in termen van vraag- en klantgerichtheid en doelmatigheid. Deze organisaties zijn een onmisbaar instrument in de huidige tijd. Bovendien vergroot de organisatorische scheiding van beleidsvorming en –uitvoering op zichzelf ook de transparantie van de rijksdienst als geheel’.²²

De idee dat de organisatorische scheiding van beleidsvorming en –uitvoering de transparantie vergroot, impliceert dat de ‘opdrachtgever’ (meestal een beleidsdirectie) *in principe* de uitvoering beter aan kan sturen en controleren. Kickert spreekt in dit verband van de verzelfstandigingsparadox.²³ De Raad spreekt overigens niet voor niets over ‘in principe’. Zo stelde de Algemene Rekenkamer onlangs vast dat uitvoeringsfouten *vaker* veroorzaakt worden door fouten in het beleid en de aansturing van uitvoeringsorganisaties door ministeries, dan door de uitvoeringsorganisaties zelf.²⁴

Het kabinet meent dat de scheiding tussen beleid en uitvoering nog niet in alle opzichten consequent genoeg is uitgevoerd: ‘Nog steeds is veel werk dat op de departementen wordt verricht, overwegend uitvoeringsgericht. Dit leidt tot te weinig organisatorische, mentale en fysieke distantie van de op dezelfde departementen werkzame beleidsmakers ten opzichte van de beleidsuitvoering, hetgeen een van de redenen is voor de overmaat aan gedetailleerde uitvoeringsregelgeving’.²⁵

De Raad signaleert dat deze opvatting niet strookt met de lijn die de werkgroep-Kohnstamm voorstaat.

²¹ M.A.P. Bovens, *De verplaatsing van de democratie*, WRR-lezing 14 september 2004.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1 (*Kabinetvisie ‘Andere Overheid’*), p. 34.

²³ Enerzijds krijgen verzelfstandige overheidsorganisaties meer zelfstandigheid, maar anderzijds krijgt het moeder-departement meer controle-mogelijkheden. Zie over dit verschijnsel: W. Kickert, *Aansturing van verzelfstandigde diensten*, Alphen aan den Rijn, 1998; A. Smullen, S. van Thiel en C. Pollit, ‘Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox’, in: *Beleid & Maatschappij*, 2001, nr. 4, p. 190-201.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nr. 2 (*Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*), p. 11.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1, p. 9.

7.

Conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie van de werkgroep-Kohnstamm – opheffen van het overgrote deel van de ruim 400 zbo's en hun taken terugleggen in de schoot van het moederdepartement – wordt nauwelijks onderbouwd met informatie over het feitelijke functioneren van zbo's.

Het op korte termijn en op grote schaal terugnemen van zbo's in de moederdepartementen, brengt veel transitiekosten mee. Daar komt bij dat ongeveer 40 procent van de zbo's niet uit departementen voortkomt en derhalve geen moederdepartement kent.

Zolang niet vaststaat dat de organisatie van de uitvoering van rijkstaken niet deugt, dient deze organisatie niet met een majeure ingreep te worden veranderd, maar dient geïnvesteerd te worden in de kwaliteit van het functioneren van de bestaande organisatie.

De werkgroep-Kohnstamm doet onvoldoende recht aan de motieven die ten grondslag liggen aan de oprichting van zbo's. Zij ziet alleen in het motief 'gewenste onafhankelijk van de politiek' bestaansgrond voor een zbo en gaat voorbij aan andere, eveneens waardevolle, motieven zoals deskundigheid, participatie, doelmatigheid.

De Raad onderstreept het grote goed van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Instelling van zbo's, waarmee deze verantwoordelijkheid wordt beperkt, heeft dan ook extra en expliciete motivering. Alléén management- en doelmatigheidsmotieven zijn géén voldoende reden voor instelling van een zbo: in dat geval is het agentschapmodel het aangewezen model.

Een structurele, periodieke evaluatie van alle afzonderlijke zbo's, waarbij deze hun bestaansrecht moeten bewijzen en hun meerwaarde moeten aantonen ten opzichte van helder aangestuurde taakuitoefening onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (agentschapmodel), is essentieel. Een dergelijke evaluatiebepaling dient in een kaderwet zbo's opgenomen te worden.

Onderzoek, o.a. van de Algemene Rekenkamer, laat zien dat fouten in de beleidsuitvoering vaker veroorzaakt worden door fouten in het beleid en de aansturing van uitvoeringsorganisaties, dan door uitvoeringsorganisaties zelf. Dit probleem wordt niet opgelost door de taken van de zbo's anders te organiseren, maar vraagt om verbetering van de aansturing door de moederdepartementen.

De werkgroep-Kohnstamm heeft onvoldoende oog voor de *checks and balances* die veel zbo's veelal uit zichzelf hebben ontwikkeld én in de praktijk brengen: *benchmark-exercities*, raden van toezicht, klantenpanels, cliëntenraden, visitaties, zelf-evaluaties. De waarde van de hier bedoelde *checks and balances* voor de werking van de parlementaire democratie kan worden vergroot indien algemene normen voor deze *checks and balances* in een wettelijk kader worden vastgelegd. Bij een dergelijke codificatie

dienen centrale waarden van de representatieve democratie – representatie, transparantie, meerderheidsbeginsel, publieke verantwoording – leidend te zijn.

De werkgroep-Kohnstamm wekt de indruk dat Kamerleden nogal eens (schriftelijke) vragen stellen aan bewindslieden over onderwerpen die niet tot de staatsrechtelijke *span of control* van bewindslieden behoren (bijvoorbeeld over ‘incidenten’ in de beleidsuitvoering). De Raad merkt hierover op dat het gebruik van zbo’s in ieder geval rechtens niet meebrengt dat de mogelijkheden voor de volksvertegenwoordiging om zich met ‘details’ en ‘incidenten’ bezig te houden, worden beperkt. In een democratische rechtsstaat zijn algemeen vertegenwoordigende organen bevoegd over ‘incidenten’ en ‘details’ te beraadslagen.²⁶

Bovendien merkt de Raad op dat Kamerleden *in de praktijk* relatief weinig vragen stellen over ‘incidenten’ in de beleidsuitvoering.²⁷ En als zij dit doen, plaatsen zij hun vragen in de regel in een algemener kader: ‘Zijn de minister meer van dit soort gevallen bekend; hoe verhoudt een en ander zich tot de bestaande wet- en regelgeving en beleidskaders...?’ Dit soort Kamervragen kan werken als een *ex-post* uitvoeringstoets en daarmee een bijdrage leveren aan wet- en regelgeving en beleid die ‘bij de tijd’ zijn.

Samenvattend is de Raad van oordeel dat de werkgroep-Kohnstamm in haar analyse en aanbevelingen onvoldoende recht doet aan de instellingsgronden en het feitelijk functioneren van zbo’s. Zolang niet vaststaat dat zbo’s ‘niet deugen’ dienen deze niet met een majeure ingreep teruggedenomen te worden door de moederdepartementen, maar dient geïnvesteerd te worden in de kwaliteit van het functioneren van zbo’s én in de kwaliteit van de departementale aansturing. Daarbij is het essentieel dat zbo’s structureel en periodiek worden geëvalueerd, waarbij zij hun bestaansrecht moeten bewijzen en hun meerwaarde moeten aantonen ten opzichte van een andere organisatie van de uitvoering van rijkstaken, met name het agentschapsmodel.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris

²⁶ Zie: S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, ‘s-Gravenhage, 1997, p. 117, p. 130.

²⁷ Dat blijkt uit voorlopige resultaten van een analyse die de Raad verricht van ruim 500 schriftelijke Kamervragen, in de maanden maart van 2001, 2003 en 2004. In februari 2005 zal de Raad hierover publiceren.