

Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen

Koen Verhoest en Sandra van Thiel

Verzelfstandiging is wijdverbreid. Ook Vlaanderen en Nederland hebben een lange traditie van externe verzelfstandiging van overheidstaken, respectievelijk in de vorm van instellingen van openbaar nut en zelfstandige bestuursorganen. Dit doet de vraag rijzen of er sprake is van een vergelijkbare beweging, met dezelfde vormen, ontwikkelingen en politieke overwegingen. Door de ontwikkelingen in beide landen te vergelijken proberen de auteurs deze vraag te beantwoorden. Externe verzelfstandiging bleef populair tot in de eerste helft van de jaren negentig. Echter, in beide landen vormde zich een tegenbeweging. Externe verzelfstandiging zou namelijk leiden tot problemen inzake het primaat van de politiek. De overheden van beide landen ondernamen diverse correctieve acties. De vergelijking laat zien dat er inderdaad veel overeenkomsten zijn, maar toont ook enkele opvallende verschillen. Er is dus niet sprake van volledige convergentie tussen de twee buurlanden. De oorzaken van de verschillen worden gevonden in het politiek-administratieve bestel en de bijbehorende institutionele cultuur.

Over de auteurs:

Dr. Koen Verhoest is onderzoeker en projectleider aan het Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven. Correspondentie via: Instituut voor de Overheid, Van Evenstraat 2A 3000 Leuven, België (tel. 0032.16.32.32.70), of e-mail: koen.verhoest@soc.kuleuven.ac.be

Dr. Sandra van Thiel is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Correspondentie via: Postbus 1738, kamer M8-27, 3000 DR Rotterdam, of e-mail: vanthiel@fsw.eur.nl

Herstel van het primaat van de politiek: een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen

Sinds begin jaren '80 is in de meeste westerse landen gebruik gemaakt van verzelfstandiging, dat wil zeggen het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken. De grote schaal waarop is verzelfstandigd, ook in Nederland en Vlaanderen,¹ heeft aanleiding gegeven tot de veronderstelling dat hier sprake is van een internationale convergentie (zie bijvoorbeeld Osbourne & Gaebler, 1992, over het New Public Management). Maar is dat ook zo? In deze bijdrage willen wij de ontwikkelingen in twee buurlanden vergelijken om te zien of er inderdaad sprake is van vergelijkbare trends, zowel wat betreft de besluitvorming tot verzelfstandiging, het soort organisaties dat hierdoor wordt opgericht als de (politieke) reacties op verzelfstandiging. De nabijheid van de twee landen, de gemeenschappelijke geschiedenis en cultuurelementen, en de openlijke verwijzing in Vlaams beleid naar de Nederlandse situatie doen vermoeden dat er heel wat overeenkomsten te vinden moeten zijn. Echter, er zijn ook duidelijke verschillen tussen beide landen, bijvoorbeeld in het politiek-bestuurlijke systeem en de politieke cultuur. Dergelijke institutionele verschillen zouden ook tot verschillen in de praktijk van verzelfstandiging kunnen leiden.

In deze bijdrage zullen we de belangrijkste beleidsontwikkelingen ten aanzien van verzelfstandiging in Nederland en Vlaanderen op een rijtje zetten. Daarbij richten we ons op een bepaalde categorie (extern) verzelfstandigde organisaties: de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland en de Vlaamse openbare instellingen (voi's). Dergelijke extern verzelfstandigde organisaties vallen niet onder het hiërarchische gezag van de minister, maar staan hooguit onder zijn toezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot dat wat is vastgelegd in de oprichtingswetgeving van de betrokken organisatie.

Beleidsontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen

Het beleid ten aanzien van verzelfstandigde organisaties kan ingedeeld worden in een aantal perioden (zie tabel 1). Alhoewel de perioden niet helemaal synchroon lopen voor Nederland en Vlaanderen, zijn er inhoudelijk grote overeenkomsten te vinden in deze indeling.

** voeg hier ongeveer tabel 1 in ***

Op hoofdlijnen zien we het volgende beeld. Aanvankelijk heeft de toename in het aantal extern verzelfstandigde organisaties in beide landen weinig aandacht gehad van de politiek. Midden jaren '90 groeide echter het inzicht in de consequenties van het gebruik van verzelfstandigde organisaties voor de uitvoering van publieke taken. Dit heeft geleid tot een aantal maatregelen en aanscherpingen van het beleid.

Tot begin jaren '90: sterke groei in aantal en gebruik van verzelfstandigde organisaties

Tot het begin van de jaren '90 was er zowel in Nederland als in Vlaanderen sprake van een sterke groei van het aantal (extern) verzelfstandigde organisaties. Er is een grote heterogeniteit in taken, financiële en personele regelingen, organisatorische vormgeving en de toezichtsmogelijkheden van moederdepartementen.

Nederland

Zbo's zijn organisaties die publieke of bestuurstaken uitvoeren, op het niveau van de centrale overheid - al kunnen ze wel op regionale schaal geschoeid zijn. Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en vallen derhalve maar ten dele onder een ministeriële verantwoordelijkheid. In 2000 bestonden er 431 zbo's; 110 afzonderlijke organen en 27 clusters van tezamen 321 organen (voor een uitgebreide beschrijving zie Van Thiel & Van Buuren, 2001). Het merendeel van deze organen is in de jaren '80 en '90 opgericht, vaak voortkomend uit fusies of nieuwe wetgeving. Vergelijkingen met eerdere tellingen door de WRR in 1982 en de Algemene Rekenkamer in 1993 laten zien dat slechts zeer weinig organen (3-6%) 'sterven' (Van Thiel et al., 1998; Van Thiel & Van Buuren, 2001). Voorbeelden van clusters van zbo's zijn de raden voor de rechtsbij-

stand en de politie-regio's. Andere zbo's zijn bijvoorbeeld het Nibra (o.m. brandweeropleiding), Informatie Beheer Groep, de Waarderingskamer (belast met toezicht op de uitvoering van de Wet Onroerende Zaakbelasting door gemeenten), het Kadaster, de Raad voor de Transportveiligheid, het Nederlands Meetinstituut, het Faunafonds, Staatsbosbeheer en de OPTA (toezicht telecommunicatie-sector).

Overzichten van het aantal zbo's in Nederland lopen uiteen doordat er verschillende definities worden gehanteerd (vgl. Van Thiel & Van Buuren, 2001). Zo is er discussie over de vraag of organisaties alleen zbo zijn als ze hun publieke taak als hoofdtaak uitvoeren. Garages voeren bijvoorbeeld ook periodieke keuringen uit (een wettelijke taak), maar worden algemeen toch niet als zbo aangemerkt. Ook is er veel onduidelijkheid over de vraag of een zbo ook een privaatrechtelijke organisatie kan zijn (zie ook hieronder). De complexiteit van de afbakening van het zbo-begrip is recent nog vergroot door de benoeming van een nieuwe categorie van rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) door de Algemene Rekenkamer. Het merendeel van de zbo's is ook een rwt, maar andersom is dat beslist niet het geval. Zo vallen ook schoolbesturen onder de categorie rwt maar zijn zij geen zbo.

De meeste zbo's vinden we op de beleidsterreinen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Ze zijn daar overwegend belast met taken als het toekennen of weigeren van geldelijke uitkeringen (subsidies en uitkeringen), het nemen van bindende beslissingen ofwel quasi-rechtspraak (bijvoorbeeld de commissie Gelijke Behandeling), het beoordelen van de kwaliteit c.q. het afgeven van certificaten en registreren (vgl. de kentekenregistratie door de RDW). Ook toezicht wordt vaak aan zbo's opgedragen, bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Behalve in hun taken verschillen zbo's ook op andere punten van elkaar. Zo zijn er verschillen in de wettelijke basis, de financiering, de rechtspositie van het personeel en de organisatorische vormgeving en inbedding.

Meer dan 40% van de zbo's heeft een privaatrechtelijke basis, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting. Sinds de Aanwijzingen voor zbo's in 1996 van kracht zijn geworden, is vastgelegd dat alle nieuw op te richten zbo's publiekrechtelijk dienen te zijn (Van Thiel & Van Buuren, 2001).

Zbo's kunnen op verschillende manieren worden gefinancierd: uit de rijksbegroting (60% van de zbo's in 1992; Algemene Rekenkamer, 1995), of uit premies, heffingen en tarieven. Zo worden bijvoorbeeld de uitvoeringsinstellingen (uvi's) in de sociale zekerheid uit de sociale premies bekostigd.

Het personeel van zbo's is over het algemeen ambtenaar, al wordt bij sommige zbo's een andere collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) gehanteerd.

De organisatorische vormgeving van zbo's is zeer verschillend, evenals de inrichting van de relatie met het moederdepartement. De onderliggende instellingswet bepaalt bijvoorbeeld of er sprake is van een Raad van Toezicht, welke taak die heeft en wie er in zit. Ook de relatie met de minister is in de instellingswet geregeld. De Aanwijzingen voor zbo's en de Kaderwet (zie hieronder) stellen een aantal minimale eisen ten aanzien van de verantwoordingsinformatie die zbo's moeten leveren aan het moederdepartement, zoals een jaarverslag en een door een accountant goedgekeurde jaarrekening. Overige vereisten worden echter per instellingswet geregeld. Anno 2003 werken alle ministeries aan toezichtsvisies en -arrangementen waarin per zbo wordt bepaald hoe het toezicht op het orgaan is of zal worden geregeld. Ook is aparte regelgeving over dit onderwerp in gang gezet (vgl. Van Thiel, 2001).

Vlaanderen²

De Vlaamse openbare instellingen (voi's) zijn organisaties met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, opgericht via wet of decreet en ressorterend onder de (toezichts)-bevoegdheid van de Vlaamse overheid zoals bepaald volgens de wet van 16 maart 1954 of een soortgelijke toezichtsregeling. Ook hier bestaat onduidelijkheid over de afbakening van de organisaties en hun precieze aantal (Bouckaert en Decorte 1999:177).

Volgens eigen tellingen ging het eind jaren '90 om een 54-tal instellingen, waarvan 20 instellingen rechtstreeks onder het hiërarchische gezag van de functioneel bevoegde minister stonden (categorie A-instellingen volgens de wet van 16 maart 1954). De overige 34 voi's (afzonderlijke organisaties én clusters) zijn extern verzelfstandigde organisaties, waarbij de bevoegdheid van de voogdijministers beperkt is tot een toezichtsbevoegdheid. Voi's zijn niet de enige extern verzelfstandigde organisaties met een bestuurstaak in Vlaanderen, maar de discussie rond het primaat van de politiek richt zich met name op hen.³ Voorbeelden van voi's zijn de Vlaamse Radio en Televisie

(VRT), de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM belast met ruilverkaveling en mestbeheer) en de Vlaamse Sociaal-economische Raad (SERV belast met overleg en advies inzake sociaal-economische thema's).

Wat betreft personele en financiële middelen is het belang van deze instellingen binnen het Vlaams overheidsapparaat niet te onderschatten. Eind 1999 hadden de *voi's* ruim 25.000 personen in dienst, ongeveer twee keer als in de kernadministratie en wetenschappelijke instellingen samen (Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken, 2000). Hun personeelsbestand groeide in de jaren '90 bovendien tien procent sneller. Ongeveer de helft van deze werknemers werkt in statutair verband en 26 instellingen volgen het personeelsstatuut van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Midden jaren '90 gaf de Vlaamse overheid 20% van haar totale uitgaven uit aan de *voi's* (Rekenhof, 1996).

De meeste *voi's* zijn opgericht na 1970. De groei was het meest explosief in de periode 1988-1991, in de nasleep van de federalisering. Toen zijn meer dan 20 *voi's* (excl. begrotingsfondsen) gecreëerd. In de decennia ervoor en na werden slechts een tiental instellingen opgericht. Dit is niet verwonderlijk want met de staats hervorming van 1988 werden veel bevoegdheden overgedragen. Maar opvallend is dat in deze periode ook de meeste *nieuwe* instellingen zijn opgericht. Na 1992 zien veel minder instellingen het licht en volgen de opgerichte *voi's* veelal uit herstructureringen van reeds bestaande *voi's*. Het is duidelijk dat, net zoals in Nederland, in Vlaanderen slechts heel weinig instellingen 'sterven'. Veel federale extern verzelfstandigde instellingen zijn bij de federalisering gewoon overgenomen. Slechts éénmaal is de stap naar heroverweging van het statuut van een beperkt aantal instellingen gezet (1991), hetgeen resulteerde in de afschaffing en reïntegratie van één extern verzelfstandigde instelling en twee intern verzelfstandigde begrotingsfondsen.

De extern verzelfstandigde *voi's* zijn in diverse beleidsdomeinen actief, maar er is duidelijk een overwicht van instellingen op het terrein van economische aangelegenheden en openbare werken, vervoer en leefmilieu, en in mindere mate in welzijn en volksgezondheid en onderwijs. De activiteiten van de *voi's* betreffen de erkenning en subsidiëring van private dienstverlenende actoren (bijvoorbeeld dagopvang door Kind en Gezin) en gebruikers, het aanbieden van eigen dienstverlening (bijvoorbeeld streekvervoer door de Vlaamse Vervoersmaatschappij, de VVM) en de

exploitatie van infrastructuur (bijvoorbeeld onderhoud en exploitatie van kanalen door de Dienst voor de Scheepsvaart). Zeven instellingen hebben overleg en advies als hoofdpdracht, zoals de SERV.

Hoewel de voi's publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, bestaan er toch verschillen in hun beheersvorm en beheersorganen. Zo is bijna eenderde van de extern verzelfstandigde voi's een publiekrechtelijke naamloze of coöperatieve vennootschap. Behalve het publiekrecht is dus ook de vennootschapswetgeving van toepassing op deze instellingen (denk bijvoorbeeld aan de rol van aandeelhouders). In de raden van bestuur van deze instellingen zitten vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, andere bestuursniveaus, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke actoren (zoals gebruikers- en aanbiedersorganisaties). In de helft van de raden hebben de regeringsvertegenwoordigers geen overwicht bij stemming.

De basiswetgeving van 16 maart 1954 lijkt de Vlaamse overheid veel mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen op voi's. Echter, deze mogelijkheden zijn sterk gereduceerd door de oprichting van *sui generis* instellingen (21 voi's) en de feitelijke uitholling van de basiswet (Rekenhof, 1996; Verhoest, 2002). De basiswetgeving voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid tot strakke *ex ante* inputsturing doordat de minister vooraf de begroting en het personeelsstatuut moet goedkeuren. Deze bevoegdheden zijn voor verschillende instellingen op *ad hoc* basis versoepeld of wordt feitelijk niet meer nageleefd door de voorgedijoverheid en/of de instellingen zelf. Soortgelijke observaties kunnen worden gemaakt wat betreft het *ex ante* schorsings- en vernietigingsrecht van beslissingen die door de gemeenschapscommissarissen in strijd met de wet of algemeen belang worden geacht. De benoeming van de leden van de raad van bestuur en van de leidende ambtenaar door de regering als derde mogelijkheid tot sturing wordt sterk beïnvloed door de samenstelling van de Raad van Bestuur. Tenslotte werd tot 1997 het inzicht in de werkelijke financiële behoefte van de instellingen sterk bemoeilijkt door het kassysteem, hetgeen een daadwerkelijke sturing via de betoelaging van de instellingen verhinderde.

Vergelijking

Externe verzelfstandiging is zowel in Nederland als Vlaanderen een bestuurlijk fenomeen van aanzienlijk belang, zowel in aantallen, als op personeels-, financieel en

beleidsinhoudelijk vlak. In beide landen bestaat er slechts een gebrekkig overzicht van de precieze aard en aantallen van de betrokken organisaties, mede door een gebrek aan adequate afbakeningen en definities van organisatiesoorten. Duidelijk is wel dat het in Nederland om een groter aantal organisaties gaat dan in Vlaanderen. In Vlaanderen is echter maar een klein deel van de externe verzelfstandiging onder de aandacht van de politieke besluitvormers.

Een andere belangrijk verschilpunt tussen de Nederlandse en Vlaamse verzelfstandigingspraktijk is de aanwezigheid in Vlaanderen van een, weliswaar verouderde, basiswetgeving voor het toezicht op die *vois*, hetgeen meer uniformiteit in de toezichtsregelingen impliceert dan in Nederland. Echter, ook in Vlaanderen is deze potentiële uniformiteit uitgehold door de politieke keuze voor *sui generis* regelingen en *de facto* afwijkingen van deze basiswetgeving.

De bevindingen lijken te suggereren dat externe verzelfstandiging in Nederland door de band genomen verder gaat dan in Vlaanderen. In Vlaanderen bezit de voogdijoverheid vanuit de basiswetgeving toch nog redelijke mogelijkheden tot beïnvloeding van het gedrag van de verzelfstandigde instelling, zelfs *ex ante*. Zo ver gaat de wetgeving in Nederland meestal niet. In Nederland houdt de politiek dus (formeel) meer afstand. In Vlaanderen wordt *de facto* de afstand tussen politiek en verzelfstandigde organisatie wel vergroot door de gebrekkige toepassing van de bestaande toezichtsinstrumenten.

Midden jaren negentig: het groeiend inzicht bij de politiek

In beide landen is niet meteen door de politiek gereageerd op de toename van het aantal extern verzelfstandigde organisaties. Pas midden jaren '90 groeit het inzicht dat er nogal wat kritiek mogelijk was op het beleid inzake verzelfstandiging. Onderzoeksrapporten en ambtelijke commissies wezen op een uitholling van het politieke primaat. De respectievelijke regeringen presenteerden in reactie hierop plannen om dit te herstellen.

Nederland

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) bestaan al decennialang in Nederland. Er is echter nooit veel aandacht geweest voor hun functioneren. Ondanks de sterke toename van het aantal zbo's in de jaren '80 en '90, leken ze in eerste instantie geen politiek issue te

worden. Zo werd er niet of nauwelijks gereageerd op het rapport van de WRR uit 1983 waarin werd geconstateerd dat er meer dan 600 paragonvernementele organen in Nederland waren, waaronder zo'n 400 zbo-achtigen. Het kabinetstandpunt over functionele decentralisatie (1990) en het rapport van de commissie Scheltema (1993) over ministeriële verantwoordelijkheid trokken al even weinig aandacht, terwijl in 1995 zou blijken dat aan vereisten die in deze stukken werden genoemd nogal wat bleek te mankeren (zie hieronder) - zoals al door de commissie Scheltema werd vermoed.

Het advies van de Commissie Sint (1994) gaf een eerste aanzet tot discussie. In opdracht van het beraad van secretarissen-generaal schreef de commissie een advies over de condities voor 'verantwoord verzelfstandigen'. In het advies werd opgeroepen te komen tot een meer systematische afweging van de vraag of een bepaalde taak wel of niet in aanmerking komt voor verzelfstandiging. Er werd een relatief behoudende koers beleden. De voorkeur zou uit moeten gaan naar de minst vergaande vorm van verzelfstandiging die mogelijk is. In een bijlage bij het rapport werden alle vormen van verzelfstandiging schematisch vergeleken. Aan het eind van het rapport werd de wens geuit om te komen tot een kaderwet voor zbo's. In later beleid zou op deze koers voortgebouwd worden. Ook werd met het advies van de Commissie Sint de kiem gelegd voor de populariteit van het agentschapsmodel (*interne* verzelfstandiging, zie Smullen et al., 2001).

De discussie kwam pas echt goed los pas door een rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995. Dit rapport gaf een overzicht van zbo's en de mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen gewaarborgd is. De conclusie was ronduit negatief. Er werd gesproken van een 'wildgroei' aan regelingen, waaraan ook nog eens het nodige ontbrak. Duidelijk was dat er een te grote diversiteit aan regelingen en organen was, waardoor de overheid en het parlement het overzicht kwijt waren. Tekenend hiervoor is dat sommige ministeries nog zbo's bleven 'ontdekken' lang na de sluitingsdatum van het onderzoek.

De Rekenkamer constateerde dat er veel verschillen waren tussen de instellingswetten van zbo's. Niet alle zbo's waren verplicht tot wat de Rekenkamer beschouwde als een minimale verantwoordingsplicht: een jaarverslag, begroting, goedgekeurde jaarrekening. Door deze gebreken waren er onvoldoende waarborgen om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. Het kabinet reageerde met een nota

getiteld 'Herstel van het primaat van de politiek' (1995). Hierin werd een aantal maatregelen aangekondigd om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te waarborgen (zie hierna). Doel van deze maatregelen was om verantwoordelijke ministers te voorzien van informatie over wat de zbo's, waarvoor zij (beperkt) verantwoordelijk zijn, doen en presteren, opdat het parlement hierover geïnformeerd kan worden. Alhoewel uit de nota de wens tot een zekere uniformering blijkt, was daar tussen de ministeries onderling beslist geen overeenstemming over. Dit zou tot problemen leiden bij de latere ontwikkeling van regelgeving.

Vlaanderen

Een kritische analyse door het Departement Algemene Zaken van het gebrekkige toezicht op voi's leidde in 1994 tot een poging van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting om de basiswetgeving van 16 maart 1954 te vervangen door een eigentijdse, meer algemeen geldende regelgeving (Minister-president van de Vlaamse Regering e.a., 1994). Maar door de strakheid van de voorziene toezichtsregeling in dit voorstel en het verzet van de instellingen en hun functioneel bevoegde ministers werd het voorstel begraven. Deze poging markeert echter wel het begin van een meer kritische houding ten opzichte van voi's, waarbij de argumenten en denkbeelden uit Nederland vaak als leidraad werden genomen. Sterk geïnspireerd door het advies van de Commissies Wiegel en Sint in Nederland, sprak de voorzitter van het College van Secretarissen-generaal begin 1996 zijn voorkeur uit voor een herformatting van het Vlaamse overheidsapparaat in een systeem van beleidsvoorbereidende kerndepartementen en, bij voorkeur intern verzelfstandigde, beleidsuitvoerende agentschappen.

In 1996 publiceerde het Rekenhof een kritisch onderzoek naar het juridische kader, het financiële belang van en het toezicht op de voi's, vergelijkbaar met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1995). Ook hier waren de conclusies negatief. De enorme verscheidenheid aan toezichtsbepalingen bemoeilijkte de organisatie van een doeltreffende aansturing aanzienlijk. Bovendien werden de bestaande toezichtsregelingen op veel punten niet nageleefd en waren ze voor verbetering vatbaar. Tenslotte was er te weinig aandacht voor sturing op resultaten, in tegenstelling tot sturing op inputs. De conclusies werden nog versterkt door de uitkomsten van een aantal

onderzoekscommissies in het Vlaamse Parlement naar malversaties waarbij voi's betrokken waren (o.a. de onderzoekscommissie naar de scheepskredieten).

De opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof werden integraal overgenomen in een resolutie van het Vlaamse Parlement in 1997. Daarin werd gepleit voor de ontwikkeling van een nieuwe, op Vlaamse leest geschoeide toezichtsregeling die voor alle voi's zou gelden, ter vervanging van de basiswetgeving van 16 maart 1954. De opmerkingen van het Rekenhof en het Vlaams Parlement waren voornamelijk gericht op de financiële en budgettaire gevolgen en gevaren van verzelfstandiging en niet op de gevolgen van externe verzelfstandiging voor de ministeriële verantwoordelijkheid of op de invloed van belangengroepen op het beleid. Hierin verschilde het debat tot en met 1998 van het Nederlandse debat.

In 1999 werd in het Vlaamse regeerakkoord van de paars-groene regering Dewael de problematiek van de extern verzelfstandigde voi's *wel* expliciet verbonden met de notie 'herstel van het primaat van de politiek'. Dit gebeurde echter op een gedeeltelijk andere wijze als in Nederland. Het uitgangspunt was dat de Vlaamse regering en het Vlaams parlement het primaat hebben in de politiek en dat ze moeten beslissen op basis van het algemeen belang en niet in het belang van lobby's en pressiegroepen. De Vlaamse regering zocht naar een nieuwe verhouding met de administratie, het middenveld en de raden van bestuur van extern verzelfstandigde voi's. De regering wilde een diepgaand publiek debat over de wenselijkheid van externe verzelfstandiging. Volgens de regering kon externe verzelfstandiging de politieke verantwoordelijkheid en het politieke primaat uithollen door (1) de autonomie van de extern verzelfstandigde agentschappen; (2) de bestuursparticipatie van belanghebbenden; (3) de beperking van de zeggenschap van de minister; (4) het zeer disparate karakter van de agentschappen en de toezichtsregels en (5) de zeer verscheiden administratieve praktijk (bijvoorbeeld het toezicht door regeringscommissarissen).

Dat de heterogeniteit van toezichtsregelingen de ministeriële sturingscapaciteit ondermijnde, was – net als in Nederland – inmiddels algemeen erkend. Nieuwe elementen waren de invloed van de bestuursparticipatie van belanghebbenden en hun rol binnen de beleidsbepaling en de hiermee samenhangende beperking van de zeggenschap van de minister. Dit element speelde nauwelijks in de Nederlandse

discussie, waarin bestuursparticipatie door derden eerder als een pluspunt van externe verzelfstandiging werd beschouwd (vgl. Boxum et al., 1989).

De dominantie van de derde actoren in de raden van bestuur van de helft van *sui generis* voi's is eerder vermeld. Deze raden van bestuur hebben bovendien, door een gebrek aan een duidelijke politieke sturing, het beleid in bepaalde beleidsdomeinen (bv. economisch stimuleringsbeleid) in grote mate meebepaald. Toch leeft de perceptie bij verschillende waarnemers dat het feit dat dit pas een expliciet en belangrijk thema werd bij de eerste paarsgroene regering, na een flink decenium rooms-rood bestuur, ook te maken heeft met het gebrek aan congruentie tussen de politieke samenstelling van de regering enerzijds en van de beheersorganen van de voi's anderzijds. Bovendien was de verhouding tussen het middenveld en de politiek een belangrijk thema voor de voornaamste coalitiepartner, de liberale VLD, waarbij deze zich bij voorkeur richtte op een terugdringing van de rol van het middenveld (Stouthuysen, 2001). Ook andere meerderheidspartijen, zoals het groene Agalev en de Vlaams-nationalistische VU, hadden een minder structurele binding met het middenveld dan de christen-democratische en socialistische partijen. Tenslotte speelde ook de ambtenarij een rol in dezen; de kernadministratie ijverde reeds lang voor een grotere rol in het sturingspel tussen voogdijministers en de voi's (vgl. Verhoest 2002).

Vergelijking

Centraal in beide landen staat de vermeende negatieve invloed van externe verzelfstandiging op het primaat van de politiek. Het gaat dan met name om de verantwoordingsvereisten die zijn opgelegd; die zijn te divers of te gebrekkig om de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen.

Toch zijn er ook verschillen te constateren in de opvatting over waar het 'politieke primaat' nu eigenlijk precies om draait. De dominantie van derden in het bestuur van verzelfstandigde organisaties die in Vlaanderen zo sterk wordt geproblematiseerd, speelt in Nederland nauwelijks een rol. Sterker nog, het betrekken van maatschappelijke actoren bij de uitvoering van publieke taken of zelfs het overlaten van beleidsuitvoering van maatschappelijke groepen, is een van de erkende motieven die het oprichten van zbo's rechtvaardigt (zie ook hieronder). De Vlaamse discussie op dit punt sluit dan ook eerder aan bij de Engelse ervaring. In het Verenigd Koninkrijk onderzocht de

Commissie Nolan de benoeming van bestuursleden van de Engelse 'quangos' (vgl. Hall & Weir, 1996). Om een eind te maken aan de geconstateerde politieke bias bij deze benoemingen, heeft de Labour-regering een openbaar register aangelegd waarin de namen van bestuursleden van quangos zijn vermeld.

Tweede helft jaren negentig: herstel van het primaat van de politiek in woorden en daden

Het groeiend inzicht in Nederland en Vlaanderen heeft geleid tot een aantal maatregelen, met name op het gebied van nadere wetgeving. In beide parlementen liggen momenteel voorstellen voor kaderwetgeving ter behandeling voor.

Nederland

Het merendeel van de maatregelen die werden aangekondigd in de nota 'Herstel van het primaat van de politiek' is inmiddels uitgevoerd. In 1996 werden aanwijzingen uitgevaardigd waarin bepaald werd waaraan bij de op- en inrichting van een zbo moest worden voldaan. Zbo's zouden voortaan publiekrechtelijke organen moeten worden. Hun oprichting was alleen geoorloofd indien de taak van het orgaan vroeg om onafhankelijke oordeelsvorming en specifieke deskundigheid, of als het ging om strikt regelgebonden taakuitvoering in grote aantallen individuele gevallen, of als participatie van maatschappelijke organisaties gewenst is. Ook bevatten de aanwijzingen regels over de verantwoording door het zbo aan het moederdepartement, die overwegend aansluiten bij de Comptabiliteitswet.

Onder leiding van Binnenlandse Zaken en Financiën (1997) werden alle bestaande zbo's doorgelicht om de instellingswetgeving te vergelijken met de aanwijzingen. Indien de wetgeving gebreken vertoonde, werd een reparatie-proces in werking gezet. Deze operatie gaat nog steeds door. Elk ministerie wordt geacht jaarlijks te rapporteren aan de Tweede Kamer over de plannen met betrekking tot zbo's in hun beleidsveld, zowel over reparatie of aanpassing van de (instellings)-wetgeving van bestaande zbo's als voornemens tot het oprichten van nieuwe organen.

Een voorstel om de Grondwet te wijzigen zodat zbo's een duidelijke plaats in het Nederlandse administratiefrechtelijke bestel kregen, is niet doorgegaan. Wel is er gestart

met het ontwikkelen van een wetsvoorstel voor een Kaderwet. Een eerste versie van een kaderwet strandde in 1997 op verzet in de ministerraad. Met name enkele vakministers verzetten zich tegen de uniformerende pogingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat het zbo-beleid coördineert. In september 2000 is een nieuw voorstel bij de Tweede Kamer ingediend. In het voorstel zijn bepalingen opgenomen over met name financiële en personele zaken. Interdepartementale strijd heeft geleid tot een sterk afgezwakt voorstel (vgl. Van Thiel, 2001). Zo geldt het maar voor een beperkt deel van de zbo's en mag er altijd bij instellingswet van worden afgeweken. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn tientallen amendementen toegevoegd. Behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer is door het kabinet Balkenende I aangehouden in afwachting van de uitkomsten van een rijksbrede evaluatie van zbo's.

Naast bovenstaande maatregelen zijn er nog een aantal relevante ontwikkelingen. Zo is een wetsvoorstel "Markt en Overheid" ingediend over de voorwaarden waaronder publieke organisaties markt-activiteiten mogen ondernemen. Dit wetsvoorstel is voortgekomen uit het advies van de Commissie Cohen (1997). Deze commissie was van mening dat het risico op kruissubsidiëring⁴ te groot is en dat publieke organisaties zich derhalve liever niet op de markt zouden moeten begeven. Zbo's mogen alleen activiteiten voor andere opdrachtgevers uitvoeren als de verantwoordelijke minister daarvoor toestemming heeft gegeven. Bovendien mag het de publieke taakuitvoering niet in gevaar brengen, moet er een duidelijke kostentoerekening mogelijk zijn en moet de taak aansluiten bij de kerncompetenties van het zbo.

Tenslotte is er ook nog een kaderstellend kabinetsstandpunt over toezicht verschenen. Dit is een reactie op de adviezen van de Commissie Holtslag en de Commissie Borghouts, twee ambtelijke commissies. In navolging hiervan werken alle ministeries al aan toezichtsvisies; een beschrijving van het toezicht op zbo's in hun beleidssector. De Algemene Rekenkamer constateerde in november 2002 (derde rwt-rapport) dat veel ministeries nog geen toezichtsvisies hebben opgesteld.

Ondanks al deze maatregelen en initiatieven tot nadere wet- en regelgeving, blijft de conclusie van de WRR (2000) en de Commissie Sint (1994) dat er niet systematisch wordt gesproken over de wenselijkheid van verzelfstandiging zelf, geldig. Alle

maatregelen zijn gericht op de vraag wat er moet gebeuren *nadat* is besloten tot verzelfstandiging; aan welke vereisten de instellingswetgeving moet voldoen, welk toezichtsarangement gekozen kan of moet worden en op welke wijze het zbo verantwoording zal gaan afleggen.

Veel van de hier genoemde ontwikkelingen zijn thans nog allemaal in gang. Of er veel uniformering zal gaan plaatsvinden, is twijfelachtig. De reactie van vakministeries en zbo-directeuren getuigt van besef dat er meer en beter geregeld moet worden, maar daarbij wordt dan een sterke voorkeur uitgesproken voor *ad hoc* oplossingen die zijn toegesneden op de specifieke organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de wijze waarop de aansturing van zbo's vanuit het moederdepartement vorm heeft gekregen (vgl. Van Twist & Plug, 1998; Kickert, 1998).

Vlaanderen

Alhoewel pas na de regeringswisseling van 1999 prioriteit werd gegeven aan een algemeen regelgevend kader voor voi's, waren ook daarvoor al (1992-1999) initiatieven zichtbaar die inspeelden op de argwaan ten opzichte van externe verzelfstandiging (zie Verhoest 2002).

Ten eerste werd in die periode slechts een beperkt aantal externe verzelfstandigde voi's gecreëerd, die dan ook nog meestal herstructureringen van bestaande voi's betroffen. In al die nieuwe voi's kreeg de Vlaamse regering een overwicht bij stemming in de raad van bestuur. Het tempo van extern verzelfstandigingen in de vorm van voi's vertraagde dus al na 1992.

Ten tweede versterkten de Vlaamse ministers van Financiën en Begroting en Ambtenarenzaken hun *ex ante* inputsturing inzake financieel en personeelsmanagement. Initiatieven zoals de centralisatie van het thesauriebeheer, de invoering van de geïntegreerde budgettaire en bedrijfseconomische boekhouding en de uitbreiding van het Vlaams personeelsstatuut naar 26 voi's toe, zijn voorbeelden hiervan. Hoewel deze initiatieven het toezicht op de instellingen versterkte, lette men er op de beheersautonomie van de instellingen niet al te zeer te beperken. Men stond bovendien belangrijke *ad hoc* versoepelingen toe.

Ten derde werden door het doorvoeren van externe audits en andere initiatieven (b.v. prestatiebegrotingen en ombudsdiensten) een beter zicht gekregen op de interne

werking van de vele *vois*. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering Vandenbrande II (1995-1999) voorzag dat iedere *voi* onderworpen zou worden aan een externe audit in voorbereiding op het sluiten van een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering. Via die beheersovereenkomst hoopte de voogdijoverheid de instellingen te voorzien van strategische beleidsdoelstellingen en concrete resultaatsnormen, waarop ze achteraf kon worden aferekend. Dergelijke beheersovereenkomsten werden in periode 1992-1999 met slechts zes *vois* afgesloten (vgl. Rekenhof 2001; Bouckaert & De Corte 1999; Verhoest & Decorte 1998).

Door deze initiatieven werd de rol van de raad van bestuur in een aantal instellingen teruggedrongen ten gunste van de leidende ambtenaar enerzijds en de minister anderzijds. Bovendien werd de band tussen de minister en de leidende ambtenaar versterkt door het werken met beheersovereenkomsten. De Vlaamse regering probeerde dus duidelijk om haar macht ten opzichte van de *vois* te versterken. Het beleid bleef echter *ad hoc*, incrementeel en impliciet.

Het verzelfstandigingsbeleid werd – althans in theorie – expliciet, systematisch en omvattend onder de nieuwe paarsgroene regering. Haar voorontwerp kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid ligt momenteel (begin 2003) voor in te parlement. Het voorstel is voornamelijk opgesteld door de twee secretarissen-generaal van de belangrijkste horizontale departementen. De overige ministers zijn ermee akkoord gegaan, na toevoeging van een extra verzelfstandigingsvariant. Dit laatste is enigszins verbazingwekkend gezien de ervaringen met het vorige ontwerp kaderdecreet in 1994. Verwacht kan worden dat de bespreking in het Vlaamse parlement moeilijker zal zijn, mede vanwege de opmerkingen van het Rekenhof bij het voorstel.

Vergelijking

Zowel in Nederland als in Vlaanderen wordt er gewerkt aan het herstel van het primaat van de politiek. Daarin zijn overeenkomsten en verschillen te zien. Een belangrijk verschil is dat in Nederland de vakministeries vaak zelf een beleidsvisie uitdragen over de (verscherping van de) aansturing van de verzelfstandigde organisaties die onder hen ressorteren. In Vlaanderen zijn de meeste corrigerende initiatieven geïnitieerd vanuit de horizontale departementen: Financiën en Begroting, en Ambtenarenzaken. De

vakdepartementen spelen traditioneel nauwelijks een rol in de aansturing van de voi's, in tegenstelling tot de vakminister en diens politieke kabinet.⁵

De grote overeenkomst tussen beide landen is natuurlijk de voorbereide kaderwetgeving. Tabel 2 vergelijkt de voorstellen.

*** hier ongeveer tabel 2 invoegen ***

Uit de vergelijking in tabel 2 kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Het voorstel Kaderwet sluit heel wat zbo's uit van haar toepassing. Bovendien moet de geldigheid van de Kaderwet in de instellingswet van het betrokken zbo worden bevestigd om van kracht te kunnen zijn. Het Vlaamse ontwerp kaderdecreet is geldig voor nagenoeg *alle* huidige voi's, en hun oprichtingswetgeving dient te worden aangepast aan het kaderdecreet.

Het Vlaamse ontwerp kaderdecreet erkent een categorie die niet wordt erkend in het voorstel kaderwet zbo's, m.n. de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Het ontwerp kaderdecreet is bovendien strikter in zijn koppeling van de categorisering van instellingen aan de van toepassing zijnde organieke en toezichtsregelingen, met uitzondering van de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Deze koppeling is in het voorstel Kaderwet zbo's minder strikt. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de grotere heterogeniteit van zbo's vergeleken met voi's.

Daar waar het voorstel Kaderwet zbo's geen criteria voor een keuze voor externe verzelfstandiging noemt,⁶ expliciteert de toelichting van het ontwerp kaderdecreet deze wel. Deze criteria zijn echter, net als in de Nederlandse aanwijzingen voor zbo's, vaag te noemen en zijn bovendien niet exhaustief geformuleerd. Wel is duidelijk dat de criteria in het Vlaamse ontwerp kaderdecreet rechtstreeks zijn geïnspireerd op de Nederlandse criteria, alsook de voorkeur voor interne versus externe en publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke verzelfstandiging.

Een ander verschilpunt betreft de bevoegdheid van de voogdijminister om de instelling te sturen door middel van concretere opdrachten of beleidsregels. Deze bevoegdheid ontbreekt in het Nederlandse geval. In het Vlaamse ontwerp kaderdecreet wordt echter de strategische aansturing door de minister door middel van een beheers-

of samenwerkingsovereenkomst sterk benadrukt. Iedere verzelfstandigde organisatie zal zich moeten richten naar overeengekomen doelstellingen en concrete output-afspraken, waarop ze achteraf wordt afgerekend. Dergelijke afspraken worden in Nederland wel gemaakt, maar zijn onderdeel van de jaarlijkse contractbesprekingen tussen de betrokken departementen en zbo's. De Kaderwet mengt zich hier niet in.

Het toezicht wordt in het Vlaamse ontwerp-kaderdecreet radicaal geheroriënteerd naar *ex post* resultaatgericht toezicht op basis van de afspraken in de beheersovereenkomst. Het *ex ante* schorsings- en vernietigingsrecht wordt afgeschaft. De mogelijkheid dat de minister ingrijpt bij taakverwaarlozing wordt geschrapt, in tegenstelling tot het Nederlandse voorstel. In het voorstel Kaderwet ontbreken verdere voorschriften over resultaatgerichte sturing en toezicht; dat wordt aan andere wetgeving en/of de instellingswet overgelaten. Wel is voorzien in een periodieke evaluatie van zbo's (horizonbepaling).

Een laatste bevinding is dat wat betreft de beheersautonomie inzake het financieel en personeelsmanagement de beide voorstellen nauw op elkaar aansluiten. De mate van voorziene beheersmatige autonomie lijkt voor een publiekrechtelijke extern verzelfstandigde organisatie in beide landen vergelijkbaar.

(Toekomstige) effecten van de initiatieven in Nederland en Vlaanderen

De vraag dringt zich op naar de (voorlopige) gevolgen van de bovenstaande acties. Is er een effectieve vermindering, vertraging of heroriëntering in de externe verzelfstandiging van overheidstaken te zien? Bieden de nieuwe wettelijke kaders voldoende uniformisering? Wordt het toezicht coherenter vormgegeven? En wat zijn de openstaande discussiepunten in beide landen?

Nederland

In het politieke debat in Nederland is duidelijk sprake van een voorkeur voor een meer terughoudende koers ten aanzien van verzelfstandiging, misschien zelfs wel van weerstand tegen nieuwe verzelfstandigingen. Zo is bijvoorbeeld de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen door de Tweede Kamer vooralsnog in de koelkast

gezet. De diverse initiatieven die eerder werden genoemd (aanwijzingen, kaderwet, meer aandacht voor toezicht en sturing), passen in deze trend. Ondanks deze toegenomen kritiek op verzelfstandiging, is er echter geen kentering opgetreden in het aantal besluiten tot verzelfstandiging door de Nederlandse overheid (vgl. Van Thiel & Van Buuren, 2001). Door wetswijzigingen, fusies en definitie-kwesties is het absolute aantal zbo's weliswaar gedaald, maar bijna de helft van alle zbo's die in 2000 bestonden, was na 1993 opgericht. Er worden nog steeds zbo's opgericht zoals de Voeding- en Warenauthoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (beide toezichthouders en voortkomend uit bestaande zbo's). Het tempo waarmee wordt verzelfstandigd ligt daarmee hoger dan in de jaren '80.

Ook om andere reden kan betwijfeld worden of de politieke terughoudendheid leidt tot minder verzelfstandiging. Ondanks de wens om tot meer uniformiteit te komen in het beleid rondom zbo's (oprichting, inrichting, aansturing, controle en toezicht), spreekt namelijk uit alle beleidsplannen en wetsteksten erkenning voor de diversiteit aan zbo's. Zie bijvoorbeeld het enumeratie-beginsel in de Kaderwet. Zolang ruimte wordt gelaten voor diversiteit, zal de mate van uniformering beperkt blijven. Bovendien maken zbo's al sinds mensenheugenis deel uit van het Nederlandse openbaar bestuur en de polder-traditie. Zbo's zijn nooit echt ter discussie gesteld (vgl. WRR, 2000). Het ligt niet voor de hand dat hier snel verandering in zal komen.

De voorgestelde initiatieven zullen naar verwachting wel de vrijheid van zbo's inperken. De nog steeds voortgaande reparatie van instellingswetgeving - eerst in het kader van de doorlichting en de Kaderwet, straks vanwege de rijksbrede evaluatie - en het ontwikkelen van toezichtsarrangementen betekenen dat zbo's zich steeds meer en vaker zullen moeten gaan verantwoorden voor hun prestaties en activiteiten. Dit leidt tot de paradox dat 'verzelfstandiging' lang niet altijd méér zelfstandigheid inhoudt (vgl. Kickert, 1998; Smullen et al., 2001). Enkele zbo's hebben al een eerste signaal afgegeven dat ze zich beknot voelen. In het *Handvest Publieke Verantwoording* stellen ze dat de tijd van de traditionele, hiërarchische verantwoordingslijnen voorbij is. In plaats daarvan moeten ministeries meer vertrouwen betonen in de professionaliteit van zbo's. De daadwerkelijke verantwoording van prestaties moet gebeuren aan de klanten van de organisaties (vgl. Bovens, 2000, en 't Hart & Wille, 2002: hoofdstuk 6), aldus de zbo's (zie ook www.publiekverantwoorden.nl).

Vlaanderen

Ook in Vlaanderen is een tegenbeweging te zien. Sinds begin jaren '90 nam het aantal externe verzelfstandigingen van voi's af.⁷ En de invoering van de beheersovereenkomsten leidde tot een (her)-centralisatie van de strategische beleidsbepaling. Toch werd in die periode de systematische vraag naar de wenselijkheid van het bestaan van voi's als dusdanig niet gesteld, noch werden er voi's afgeschaft.

Eind 2002 heeft de Vlaamse regering een principiële beslissing genomen m.b.t. het aantal en de vorm van verzelfstandigde agentschappen (vgl. www.vlaanderen.be/bbb). Hierbij worden 57 agentschappen voorzien, waarvan de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid de grootste groep vormen (22), gevolgd door de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid (16), publiekrechtelijke (14) en privaatrechtelijke (6) extern verzelfstandigde agentschappen. Eén agentschap zou in tegenspraak met het ontwerp kaderdecreet een sui generis statuut krijgen.

Uit voorlopige gegevens valt af te leiden dat van de publiekrechtelijke extern verzelfstandigde VOI's ongeveer één vierde zijn statuut zou behouden. De meerderheid zou zijn raad van bestuur verliezen en dichter bij de politiek (in casu de ministers) worden gebracht in de vorm van intern verzelfstandigde agentschappen mét rechtspersoonlijkheid. Deze tussenvorm die vooral vanuit de belangenorganisatie van de VOI's is bepleit, lijkt een politiek compromis tussen zuivere externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging te zijn. Het gevaar bestaat echter dat deze organisaties kunnen uitgroeien tot ministeriële 'koninkrijkjes' binnen het Vlaamse overheidsapparaat door het ontbreken van duidelijke sturing en verantwoordingsvereisten voor deze organisatievorm. Dit geeft aan dat de criteria ruim geïnterpreteerd worden.

De privaatrechtelijke extern verzelfstandigde organisatievorm wordt wel maar in beperkte mate voorzien. Nagenoeg geen enkele vzw wordt in de hervorming betrokken. Tenslotte worden de bevoegdheden op bepaalde beleidsdomeinen ingrijpend geherstructureerd.

In deze fase van de hervorming lijkt de impact op de extern verzelfstandigde voi's groot. Veel instellingen veranderen van organisatievorm en de overigen zullen worden onderworpen aan een intensievere beleidsmatige sturing en toezicht door de Vlaamse

overheid, op strategisch niveau en via *ex post* resultaatgerichte instrumenten. Of de Vlaamse overheid wel voldoende capaciteit heeft om strategisch te sturen, lijkt minder een aandachtspunt in de hervormingen.

Het discours van horizontale verantwoording ter vervanging van verticale aansprakelijkheidslijnen is slechts fragmentair aanwezig in Vlaanderen. Wel heeft een aantal pro-actieve *vois* in de jaren '90 initiatieven ontplooid om zich verder te verantwoorden aan hun klanten en de politieke principaal (zie de vereniging MOVI). Voorbeelden zijn het instellen van ombudsfuncties, kwaliteitsbevragingen en interne auditcellen. *Voi*'s lijken hun verantwoording aan gebruikers echter vooral als ondersteuning van de verantwoording aan de politieke voorgedijverheid te zien, in plaats van legitimering en sturing *an sich*.

Conclusies

Er zijn opmerkelijke overeenkomsten in het beleid en de houding van de centrale overheid in Nederland en Vlaanderen ten aanzien van externe verzelfstandiging. Tot begin jaren '90 was externe verzelfstandiging in beide landen populair en veel toegepast. In beide landen is er evenwel een incompleet overzicht van de aard en aantallen van de betrokken organisaties, mede door een gebrek aan adequate afbakening en definities van organisatiesoorten. Duidelijk is wel dat de discussie in Nederland een bredere groep van organisaties betreft dan in Vlaanderen.

Midden jaren '90 groeit het besef van mogelijke problemen of negatieve gevolgen van externe verzelfstandiging, waarbij Vlaanderen heel duidelijk de probleemanalyse van Nederland volgt. Centraal in beide landen staat de vermeende negatieve invloed van externe verzelfstandiging op het primaat van de politiek. Het gaat dan met name om de verantwoordingsvereisten die zijn opgelegd; die zijn te divers of te gebrekkig om de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen. Wel worden hierbij verschillende accenten gelegd (zie verderop).

In beide landen zijn vervolgens correctieve maatregelen genomen. Dit gebeurt zowel door *ad hoc* maatregelen voor specifieke organisaties, als door meer generieke wet- en regelgeving. Het voorstel Kaderwet zbo's en het voorontwerp kaderdecreet Bestuurlijk Beleid kennen duidelijk overeenkomsten (zie tabel 2). Verwacht mag worden dat in

beide landen de sturing en het toezicht versterkt zullen worden. Het voortbestaan van zbo's en voi's lijkt echter niet ter discussie te staan.

De convergentie is echter niet volledig want er zijn ook duidelijke verschillen tussen beide landen. In Nederland lijkt de politiek meer afstand te nemen bij de keuze voor externe verzelfstandiging dan in Vlaanderen. Ook is in Nederland de diversiteit in organisatievormen en toezichtsregelingen groter. In Vlaanderen (of liever België) bestaat al sinds 1954 meer dwingende en uniformiserende wetgeving – alhoewel deze op een lakse wijze werd toegepast. Bovendien is de invloed van de ministers van Financiën en Begroting en van Ambtenarenzaken op de vormgeving en de toezichtsarrangementen van voi's veel groter dan in Nederland. Daar waar in Nederland de zeggenschap over zbo's exclusief een zaak is van de vakminister, wordt deze in Vlaanderen gedeeld met de minister van Financiën en Begroting. De afschaffing van de rol van politieke kabinetten zou kunnen leiden tot een sterkere rol voor vakdepartementen, maar dat is nog niet zeker.

Ten tweede is er een belangrijk verschil in de wijze waarop de problematiek van externe verzelfstandiging gekoppeld werd aan de nood voor het herstel van de primaat van politiek. In Vlaanderen werden hierbij duidelijk ook de raden van bestuur en hun vermeende beleidsbepalende rol bekritiseerd, terwijl dit aspect in Nederland minder speelt. Daar lijkt het betrekken van derden bij verzelfstandigde organisaties veel meer geaccepteerd. Een verklaring ligt hiervoor in de machtsstrijd in Vlaanderen tussen politieke partijen voor de inkleuring van deze raden van bestuur en de houding van bepaalde Vlaamse politieke partijen ten opzichte van het middenveld. Ook de keuze voor intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid als belangrijkste alternatief lijkt eerder door politieke motieven te worden bepaald, dan door technische noodzakelijkheden.

Tenslotte proberen beide landen tot meer uniformiteit te komen, maar Vlaanderen lijkt daar tot nu toe beter in te slagen. Hiervoor zijn vijf redenen. Ten eerste gaat het om minder organen dan in Nederland en wordt een deel van de extern verzelfstandigde organisaties buiten beeld gehouden. Ten tweede worden er in Vlaanderen via de kaderregelgeving een aantal zaken gecombineerd die in Nederland via andere trajecten lopen zoals sturing (wordt door departementen en zbo's zelf ingericht) en toezicht (zie

aparte regelgeving). Ten derde is er de rol van coördinerende departementen. Terwijl in Vlaanderen de horizontale departementen Algemene Zaken en Coördinatie een sterke sturende en uniformerende rol hebben inzake de organisatie en sturing in de verticale departementen, kent Nederland een grote autonomie voor de vakministeries in dezen (vgl. Bouckaert, Verhoest en Wauters 2000). Waar in Nederland het interdepartementale overleg leidt tot magere compromissen, kan in Vlaanderen meer 'top down' opgelegd worden. Wel moet erkend worden dat ook in Vlaanderen de eerste middelpuntvliedende effecten van het afschaffen van de matrix-structuur merkbaar zijn, met een groeiende departementale heterogeniteit tot gevolg. Ten vierde is er in Vlaanderen een feitelijke belangencongruentie tussen de *nieuwe* Vlaamse regering en de *gehele* administratie, die beiden meer invloed willen op deze extern verzelfstandigde organisaties. Door de afschaffing van de politieke kabinetten hoopt de administratie eindelijk een rol in de sturing van extern verzelfstandigde organisaties te krijgen. In Nederland heeft ieder ministerie een eigen traditie in het omgaan met haar zbo's ontwikkeld. Bij de Vlaamse departementen ontbreekt een dergelijke eigen traditie nagenoeg volkomen. Ten vijfde bestaat er in Vlaanderen tussen de verschillende actoren, inclusief de leiding van de verzelfstandigde organisaties, een redelijke consensus over de wijze van aansturing en toezicht door de Vlaamse regering, waarbij deze zich centreert rond resultaatsturing via beheersovereenkomsten en *ex post* toezicht. Een dergelijke consensus ontbreekt momenteel in Nederland, omwille van de diversiteit en verschillende tradities.

Referenties:

- Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. *Staatscourant*, 177, 13 september 1996, pp. 16-21.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- Bouckaert, G. & J. De Corte (1999). *Contractmanagement En Management Van Contracten*. Brugge: die Keure.
- Bouckaert G., K. Verhoest & A. Wauters. (2000). *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*. Die Keure, Brugge.
- Bouckaert, G., W. van Reeth, T. Auwers & K. Verhoest. (1998) *Handboek Doelmatigheidsanalyse: Prestaties Begroten*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited*. [oratie]. Utrecht.
- Boxum, J.L. J. de Ridder & M. Scheltema. (1989). *Zelfstadiige bestuursorganen in soorten*. Uitgever
- Commissie Cohen. (1997). *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, Commissie MDW.
- Commissie Sint. (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag.
- Hall, W. & S. Weir. (1996) *The untouchables: power and accountability in the quango state*. The Democratic Audit of the United Kingdom. London, Charter 88 Trust.
- 't Hart, P. & A. Wille. (red.). (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, Boom.
- Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. (1995). Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 5.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde diensten*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, en Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken. (1994). *Ontwerp Van Decreet Tot Regeling Van De Administratieve En Begrotingscontrole Op De Vlaamse Openbare Instellingen*.
- Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid. (2002), *Voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*. Versie van april 2002.
- Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*. (1997). Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Financiën.
- Rekenhof. (1996). *Vlaamse Openbare Instellingen: Juridisch Kader, Financieel Belang, Audit Van Het Controlesysteem*. Brussel, onuitgegeven rapport.
- Rekenhof. (2001). *Beheersovereenkomsten met Vlaamse Openbare Instellingen*. Brussel, onuitgegeven rapport.
- Smullen, A., S. van Thiel & C. Pollitt (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *b en m*, 28(4), 190-201.
- Stouthuysen, P. (2001). *Lezing op de VVBB-VB studiedag inzake het primaat van de politiek*. Tilburg 12 december 2001.
- Thiel, S. van. (2001). Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid? *Bestuurswetenschappen*, 55(2), 189-193.
- Thiel, S. van, F.L. Leeuw & H.D. Flap. (1998). Quango-crativering in Nederland? *Beleid & Maatschappij*, XXV, 143-151.
- Van Thiel, S. & A. van Buuren. (2001). Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode? *Bestuurswetenschappen*, 2001(5), 386-404.
- Twist, M. van & P. Plug. (1998). Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen. *Beleidsanalyse*, 1998(3), 15-22.

- Verhoest K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen, een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief. De invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties*. Dissertatie, Instituut voor de Overheid, Leuven.
- Verhoest, K. & J. Decorte. (1998). *Public Sector Performance Contracting in Belgium and Flanders*. Paper EGPA congres, Parijs, 14-17 september 1998.
- Vlaams Parlement. (1997). *Resolutie betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse Openbare Instellingen*. Resolutie aangenomen op 25 juni 1997.
- Wetsvoorstel Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen*. (2000). Tweede Kamer, 2000-2001, 27 426, nr. 3.
- WRR. (1983). *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*. V35, delen 1-3. Den Haag, Sdu.
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. WRR Rapporten aan de Regering no. 56. Den Haag, Sdu.

Tabel 1. Perioden in het Vlaams en Nederlands beleid ten aanzien van verzelfstandigde organisaties

| NEDERLAND | VLAANDEREN |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • eind jaren '80- begin jaren '90: voorkeur voor ZBO's | <ul style="list-style-type: none"> • 1988-1992: hoogtepunt Voi's categorie B en sui generis |
| <ul style="list-style-type: none"> • 1993-1995: groeiend inzicht | <ul style="list-style-type: none"> • 1994-1997: groeiend inzicht |
| <ul style="list-style-type: none"> • 1994: Regeerakkoord Paars I • 1995 Herstel van het primaat van de politiek | <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsbrieven Vandenbrande II • 1999: Regeerakkoord Dewael I en primaat van de politiek |
| <ul style="list-style-type: none"> • 1996: Aanwijzingen ZBO's • 2000: Kaderwet ZBO's | <ul style="list-style-type: none"> • RVO - ontwerp kaderdecreet bestuurlijk beleid |

Tabel 2. Vergelijking van de belangrijkste bepalingen in het Voorstel Kaderwet Zbo's en het Ontwerpkaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

| | VOORSTEL KADERWET ZBO'S | ONTWERPKADERDECREET BESTUURLIJK BELEID |
|--|---|---|
| Toepassingsgebied | <ul style="list-style-type: none"> • Toepassingsgebied door restrictieve definitie • Uitgesloten zijn: zbo's met beheerstaken, stichtingen die niet bij wet zijn opgericht, edm. | <ul style="list-style-type: none"> • Toepassingsgebied afgebakend door inhoudelijke criteria • In principe algemeen geldend voor bestaande voi's • Onduidelijk in hoeverre geldend voor privaatrechtelijke vzw's met bestuurstaak |
| Geldigheid wet t.o.v. oprichtingswetgeving | <ul style="list-style-type: none"> • Instellingswetgeving moet geldigheid kaderwet vaststellen (enumeratie-beginsel) | <ul style="list-style-type: none"> • Ontwerpkaderdecreet voorrang op instellingswetgeving – instellingswetgeving verplicht aan te passen |
| Categorisering organisaties | <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijke zbo's zonder rechtspersoonlijkheid • Publiekrechtelijke zbo's met rechtspersoonlijkheid • Privaatrechtelijke zbo's | <ul style="list-style-type: none"> • Intern verzelfstandigde agentschappen zonder en met rechtspersoonlijkheid • Publiekrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen (met rechtspersoonlijkheid) • Privaatrechtelijke extern verzelfstandigde agentschappen |
| Criteria verzelfstandigingsvorm | <ul style="list-style-type: none"> • Niet opgenomen • Maken deel uit van de Aanwijzingen (overheidsinterne regeling): exhaustieve opsomming en ruim interpreteerbare criteria, maar ook ruimte voor geval per geval afweging • Geen vormvereiste die juridisch afdwingbaar is • Voorkeur voor interne verzelfstandiging en publiekrechtelijke verzelfstandiging | <ul style="list-style-type: none"> • Opgenomen en in grote mate gebaseerd op de criteria in Nederland (Sint en Aanwijzingen) • Niet-exhaustieve opsomming en ruim interpreteerbare criteria (bv. 'meerwaarde' bestuursparticipatie derden) • Geen vormvereiste die juridisch afdwingbaar is • Voorkeur voor interne verzelfstandiging en publiekrechtelijke verzelfstandiging |
| Sturingsbevoegdheid minister | <ul style="list-style-type: none"> • Algemene aanwijzingsbevoegdheid • Recht tot geven van algemene beleidsregels | <ul style="list-style-type: none"> • Beheersovereenkomst met publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties (doelstellingen en resultaatsnormen) • Samenwerkingsovereenkomst met privaatrechtelijke verzelfstandigde organisaties |
| Financiële controle | <ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring begroting door minister • Goedkeurende verklaring op rekening door accountant | <ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring begroting en rekening door minister • Goedkeurende verklaring op rekening door accountant |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Toezichtsbevoegdheid minister</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Inlichtingenrecht • Recht op in te grijpen bij taakverwaarlozing • Recht om besluiten achteraf te schorsen en vernietigen • Jaarverslag • Vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's | <ul style="list-style-type: none"> • Bij publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties • Inlichtingenrecht • Geen schorsings- en vernietigingsrecht en andere vormen van ex ante toezicht • Jaarlijkse en eind-apportering inzake uitvoering van beheersovereenkomst • Auditrecht vanwege externe audit • Mogelijkheid tot sanctionering van organisatie of bestuurders |
| <p>Inputsturing personeelsmanagement</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Bij publiekrechtelijke zbo's personeel zelfde rechtspositieregeling als rijkspersoneel | <ul style="list-style-type: none"> • De Vlaamse Regering bepaalt de rechtspositieregeling van de intern verzelfstandigde en de publiekrechtelijke extern verzelfstandigde organisaties via raamstatuut |
| <p>Inputsturing financieel management</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Ministeriële goedkeuring van tarieven • Ministeriële goedkeuring van oprichting van en deelname aan rechtspersonen | <ul style="list-style-type: none"> • Structuur van tarieven te bepalen in beheersovereenkomst • Machtiging door Vlaamse Regering van oprichting van en deelname aan rechtspersonen door publiekrechtelijke verzelfstandigde organisaties met het oog op de uitvoering van taken van beleidsuitvoering |
| <p>Overige</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Benoeming, schorsing, ontslag, en bezoldiging van raad van bestuur bij publiekrechtelijke zbo's | <ul style="list-style-type: none"> • Benoeming, schorsing, ontslag, en bezoldiging van raad van bestuur en aansprakelijkheidsregeling bij publiekrechtelijk verzelfstandigde organisaties |

Noten

¹ Naar Vlaanderen als deelstaat van het federale België wordt verder verwezen als zijnde een 'land'.

² De bevindingen inzake Vlaanderen zijn in ruime mate gebaseerd op het proefschrift van Verhoest (2002).

³ Universiteiten, hogescholen en participatiemaatschappijen hebben een apart statuut. Dan zijn er dochterondernemingen van een aantal voi's, waarvan het onduidelijk is in hoeverre deze onder de voogdij van de Vlaamse overheid vallen. Bovendien heeft de Vlaamse overheid publieke taken toegekend aan een aantal privaatrechtelijke verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's), die al dan niet bij decreet zijn opgericht door de overheid of waarin de overheid vertegenwoordigd is in de beheersorganen. Een geconsolideerd overzicht van dergelijke organisaties ontbreekt zowel op wetenschappelijk als bestuurlijk vlak, maar er zijn aanwijzingen dat het om een aanzienlijke groep gaat.

⁴ Kruissubsidiëring wil zeggen dat een organisatie kennis, middelen en personeel inzet die uit publieke middelen zijn gefinancierd inzet voor marktactiviteiten. Hierdoor werkt zo'n organisatie onder de marktprijs en is er sprake van oneerlijke concurrentie voor andere, private aanbieders van dezelfde diensten of goederen.

⁵ Het ontwerp kaderdecreet voorziet in de oprichting van een beleidsraad binnen ministeries, waar de belangrijkste ambtenaren en directeuren van verzelfstandigde organen onder leiding van de minister afspraken maken over de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

⁶ Voor agentschappen (een vorm van interne verzelfstandiging) gelden wel strikte regels voor de oprichting en verantwoording. Deze zijn opgesteld door het Ministerie van Financiën. Zo moet een organisatie die agentschap wil worden (1) alle bedrijfsprocessen beschreven hebben in termen van producten, diensten en kostprijzen, (2) kengetallen gebruiken, en (3) op resultaat gericht zijn, bijvoorbeeld blijkend uit het voeren van een planning en control-cyclus. Omdat agentschappen niet door een instellingswet worden opgericht, maar door een wijziging in de begrotingswet van het moederdepartement, gelden hiervoor de uniforme regels die de Comptabiliteitswet en het Ministerie van Financiën opleggen (Smullen et al., 2001).

⁷ De vzw-vorm leek in deze periode (1992-1999) wel populair te blijven, hoewel daarover enkel indicaties en geen consistente gegevens bestaan.