

Notitie ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen

De parlementaire controle op het functioneren van de regering is gebaseerd op het beginsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, dat is vastgelegd in artikel 42, lid 2, van de Grondwet. Dit beginsel houdt in dat ministers en staatssecretarissen gezamenlijk en afzonderlijk verantwoording schuldig zijn aan het parlement voor hun doen en laten bij de vervulling van hun taken. Algemeen wordt onderschreven dat de ministeriële verantwoordelijkheid in ieder geval de plicht tot het geven van inlichtingen en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid inhoudt.¹

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en geen onderdeel van een ministerie. Zij hebben zelfstandige taken en bevoegdheden die door de wetgever direct aan hen zijn toebedeeld. Het is een algemeen uitgangspunt dat ministers en staatssecretarissen niet verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van taken en bevoegdheden die door de wetgever bij een ander orgaan zijn neergelegd. Ministers en staatssecretarissen zijn derhalve niet verantwoordelijk voor de manier waarop zbo's hun eigen taken en bevoegdheden uitvoeren. Zij zijn daarentegen wel verantwoordelijk voor de taken en bevoegdheden die zij zelf in de wet hebben gekregen met betrekking tot een zbo. Te denken valt aan de bevoegdheid om het bestuur van een zbo te benoemen of te ontslaan, de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven, de goedkeuring van de begroting en de bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing de noodzakelijke voorzieningen te treffen. Het is dus de Staten-Generaal die samen met de regering in wetgeving vastlegt in hoeverre er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor een zbo².

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een zbo kan derhalve worden afgeleid uit de bevoegdheden die aan de minister zijn toebedeeld in de betrokken wetgeving. Waar de minister over bevoegdheden beschikt, is hij verantwoordelijk voor het al dan niet gebruiken van die bevoegdheden, en kan hij daarop worden aangesproken. Meestal is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat het zbo uitvoert en voor het toezicht op het zbo. Daarnaast heeft hij, als deel van de wetgevende macht, een verantwoordelijkheid voor de manier waarop een en ander wettelijk geregeld is. Hij kan er dus op worden aangesproken om, waar nodig, tijdig en adequaat wetswijzigingen te initiëren, indien gewijzigde omstandigheden of het functioneren van een zbo daartoe aanleiding geven. Deze verantwoordelijkheden functioneren niet alleen in de staatsrechtelijke theorie, maar ook in de politieke praktijk als aanknopingspunten voor parlementair debat over individuele zbo's en over het verzelfstandigingsbeleid in het algemeen.

Als een zbo openbaar gezag uitoefent, is in beginsel ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing³. De Kaderwet vormt dan samen met de instellingswet van het zbo het raamwerk waarbinnen het parlement de minister ter verantwoording kan roepen.

In de Kaderwet zijn de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing (van beleid en beheer) van zbo's neergelegd. Ook de Kaderwet gaat ervan uit dat de minister zich slechts behoort te bemoeien met de concrete gang van zaken in een zbo voor zover de wet hem daartoe bevoegdheden geeft, en dat hij daarbuiten niet politiek verantwoordelijk is. De memorie van toelichting bij de Kaderwet stelt in dit verband dat 'zelfstandig bestuur zich kenmerkt door beperking van de bevoegdheden van ministers ten opzichte van de zelfstandige bestuursorganen en daarmee een beperking van de mogelijkheid tot parlementaire controle'.⁴

¹ Nota 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid', *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 806, nr. 1, bijlage. Zie ook het rapport 'Steekhoudend ministerschap' van de Commissie-Scheltema, *Kamerstukken II* 21 427, nr. 41 en nr. 60.

² Controle op de uitoefening van taken en bevoegdheden van zbo's is verder ondermeer gewaarborgd via de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht (bezwaar, beroep en klachtrecht), de Wet nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur.

³ Openbaar gezag betreft de bevoegdheid om eenzijdig beslissingen te nemen met rechtsgevolg, bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies. Zbo's die geen openbaar gezag uitoefenen (zoals Staatsbosbeheer) zijn geen zbo's in de zin van de Kaderwet zbo's.

⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 426, nr. 3.

In specifieke wetgeving kan worden bepaald dat sommige instrumenten niet van toepassing zijn op een bepaald zbo, waarmee de ministeriele verantwoordelijkheid (verder) wordt beperkt. In specifieke wetgeving kan daarnaast worden voorzien in een aanvullend instrumentarium dan geregeld in de Kaderwet.

Aangetekend zij nog dat de wettelijke beïnvloedingsbevoegdheden van regering en parlement ten aanzien van zbo's niet verder horen te strekken dan nodig is om het beleid van zbo's af te stemmen op het algemeen regeringsbeleid; immers, als er meer ministeriële invloed op de taakuitvoering van het zbo gewenst is, dan ligt de zbo-constructie niet (langer) voor de hand.

De Eerste en Tweede Kamer kunnen bestuurders van zbo's uitnodigen voor hoorzittingen en dergelijke als het gaat om taken waarvoor het betreffende zbo verantwoordelijk is. Gelet op de (beperkte) verantwoordelijkheid die een bewindspersoon heeft voor een zbo, is het wenselijk dat de minister of staatssecretaris op de hoogte is als een van de Kamers het voornemen heeft om een medewerker van een zbo uit te nodigen, en dat de bewindspersoon ook in de gelegenheid wordt gesteld om de vragen zelf te beantwoorden als hij van mening is dat deze binnen zijn verantwoordelijkheid vallen. Dit past binnen een goede werkrelatie tussen zbo en minister. Het is vanuit deze gedachte dat de ministerraad in 2007 heeft besloten om de Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren van overeenkomstige toepassing te verklaren op medewerkers van zbo's.⁵ Dit betekent dat wanneer de Kamer een medewerker van een zbo wil uitnodigen, zij dat verzoek zou moeten doen via de minister of staatssecretaris.

⁵ *Kamerstukken II 2006/07*, 29 283, nr. 46. De Aanwijzingen zelf zijn niet van toepassing op personen die werkzaam zijn bij een zbo, aldus de toelichting bij aanwijzing 1 (*Stcrt.* 1998, nr. 104).