

Vergaderjaar 2001–2002

27 426

Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2002

Aan het slot van de mondelinge behandeling in eerste termijn gaf de voorzitter in overweging om een deel van de beantwoording van de regering op de ingediende amendementen schriftelijk aan de Kamer aan te bieden.

In bijlage 1 treft u een eerste reactie op de ingediende amendementen aan. In bijlage 2 geef ik voorts antwoord op een aantal zich daartoe lenende vragen van diverse sprekers in eerste termijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Amendement op stuk 11 is vervangen door dat op stuk 20**Amendement op stuk 12 van de leden Belinfante, Scheltema-de Nie en Van Wijmen**

Voorgesteld wordt om de instellingscriteria van de Aanwijzing voor de regelgeving 124c in de Kaderwet op te nemen. Over het belang van deze criteria is er geen discussie. Zelfstandige bestuursorganen kunnen alleen in een beperkt aantal gevallen overwogen te worden. De drie genoemde criteria geven die gevallen globaal aan. Naar de mening van de regering is het niet erg zinvol om deze criteria in de wet op te nemen, omdat het uitgangspunten voor wetgeving zijn. De wetgever geeft zichzelf dus de opdracht om aan deze criteria te toetsen. Dergelijke bepalingen kunnen naar de mening van de regering beter in de Aanwijzingen blijven staan in plaats van in de wet te worden opgenomen.

De regering heeft derhalve geen behoefte aan dit amendement.

Amendement op stuk 13 van de leden Belinfante, Scheltema-de Nie en Van Wijmen

Mede met het oog op het uitgangspunt dat terughoudend met het opnemen van voorhangbepalingen dient te worden omgegaan, is het de vraag of een zo ruim werkende voorhangbepaling, opgenomen in een kaderwet, wel verstandig is. Indien daartoe aanleiding is, zou toch beter de specifieke wet, waarin de delegatiemogelijkheid wordt voorzien, een voorhangbepaling kunnen bevatten.

De vraag kan voorts rijzen of er in het voorgestelde amendement niet een te zware procedure wordt voorgestaan. In het eerste lid wordt bepaald dat ieder voornemen tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan aan de kamers moet worden gemeld, terwijl in het tweede en derde lid dan ook nog eens de concepten van de instellingsregelingen zelf aan de kamer moeten worden voorgelegd. De kamers kijken dus twee maal naar de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Naar de mening van de regering zijn er geen redenen aanwezig tot het instellen van een zo zware procedure. De regering zou het op prijs stellen wanneer in ieder geval tot opnemen van een enkele voorhang zou kunnen worden besloten.

De regering heeft aan dit amendement geen behoefte.

Amendement op stuk 14 van het lid Van den Berg

Bij de parlementaire behandeling van de aanpassingswet die op de Kaderwet zal volgen zullen de kamers al heel spoedig alle gelegenheid hebben om de effectiviteit van de Kaderwet en de werking in de praktijk te beoordelen en zonodig deze door eigen inbreng (amendering van de aanpassingswetgeving) te beïnvloeden.

Daarnaast schrijft de Kaderwet voor dat alle (clusters van) zelfstandige bestuursorganen periodiek moeten worden geëvalueerd. Daarbij zal dus ook de bestendigheid van die effectiviteit en doorwerking in de praktijk van de Kaderwet steeds opnieuw blijken. Vandaar dat naar de mening van de regering een afzonderlijke evaluatie van de Kaderwet wellicht wat veel van het goede is. De regering gaat er van uit dat een dergelijke evaluatie in ieder geval in aansluiting op de individuele evaluaties van zelfstandige bestuursorganen kan plaats vinden.

De regering heeft aan dit amendement geen behoefte.

Amendement op stuk 15 is vervangen door dat op stuk 22

Amendement op stuk 16 is vervangen door dat op stuk 31

Amendement op stuk 17 van het lid Van den Berg

Zoals ook al uit de toelichting bij dit amendement blijkt, beoogt de indiener geen inhoudelijke wijziging van de bepaling te bewerkstelligen. De keuze voor de woorden «zich bezighouden met» werd gemaakt, omdat dat een wat gemakkelijker leesbare zin kon opleveren, maar de indiener heeft zonder twijfel gelijk dat de bewoording, die hij voorstelt, meer overeenstemt met het woordgebruik dat de wetgever pleegt te hanteren en aldus bezien is het amendement een verbetering.

De regering is van oordeel dat het amendement een verbetering is.

Amendement op stuk 18 van de leden Van Middelkoop en Scheltema-de Nie

Bij het voorschrijven van de instelling van een register van zelfstandige bestuursorganen stond een helder en handzaam register voor ogen. Dit register zou zich moeten beperken tot het geven van basisinformatie op grond waarvan geïnteresseerden verder op zoek kunnen naar nadere informatie. Een niet onbelangrijk voorbeeld van dergelijke nadere informatie is bijv. in hoeverre een instellingsregeling afwijkt van de Kaderwet zbo. Dit is informatie die het beste uit de instellingswet zelf te halen is. Dat is immers de authentieke bron. Een duidelijke verwijzing naar de instellingswet in het register is naar de mening van de regering afdoende. Het is daarbij goed ook in ogenschouw te nemen dat verwacht mag worden dat er straks een via het internet benaderbaar register zal zijn met alle technische mogelijkheden van snelle verwijzingen naar de – eveneens voor een ieder toegankelijke – wettenbank. Duidelijk is dat deze informatie verder een vrij stabiel onderdeel van het register zal zijn: zo vaak worden wetten niet gewijzigd.

De regering laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer over.

Amendement op stuk 19 van het lid Van Middelkoop

Het geformuleerde beginsel van de voorrang van de publiekrechtelijke vormgeving van zelfstandige bestuursorganen wordt in dit amendement slechts procedureel uitgewerkt, door middel van de betrokkenheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het amendement op stuk 22 wordt een inhoudelijke regeling gegeven. Die meer inhoudelijke uitwerking heeft de voorkeur van de regering, omdat op die manier enige voorspellende waarde van de bepaling uitgaat, dit in tegenstelling tot de procedurele benadering.

De regering wil dit amendement ontraden.

Amendement op stuk 20 van de leden Belinfante, Scheltema-de Nie en Van Wijmen

Staatsrechtelijk doet dit amendement iets dat overbodig zou moeten zijn. Immers, wanneer een minister een wetsvoorstel in de kamer indient, of een amvb aan de Koningin voorstelt, zelfs een ministeriële regeling vaststelt, dan doet hij dit als lid van het kabinet. Wetsvoorstellen en amvb's passeren de ministerraad, ter onderstreping van deze verantwoordelijkheid. Een ministeriële regeling zal altijd op basis van een wettelijke delegatiebepaling worden vastgesteld en zal, overigens net als wetsvoorstellen en ontwerpen van amvb's, op grond van aanwijzing 124x, tijdig met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten worden besproken. Kortom: de minister van BZK is niet onwetend van wat

er door zijn collega's op dit gebied wordt gedaan en hij heeft alle mogelijkheden om daarover met zijn collega's in discussie te gaan. Tenslotte wil de regering de indieners van dit amendement aanwijzing 201, eerste lid, voorhouden: Het aantal medeondertekenaars van een regeling wordt zoveel mogelijk beperkt. Mocht dit amendement worden aangenomen dan gaat de regering wel van een strikte interpretatie uit: alleen wanneer met betrekking tot een zelfstandig bestuursorgaan iets wordt opgenomen of gewijzigd in een regeling is de minister BZK medeondertekenaar. *De regering laat het oordeel over dit amendement aan de kamer.*

Amendement op stuk 21 van de leden Scheltema-de Nie, Belinfante, Van Wijmen en Van den Berg

Deze bepaling kwam in exact dezelfde formulering ook al voor in het oorspronkelijke aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel. Van deze bevoegdheid zal een terughoudend gebruik moeten worden gemaakt om te voorkomen dat de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan te veel wordt ingeperkt. Indien dit amendement wordt aangenomen zal het, in het bijzonder bij zelfstandige bestuursorganen die zijn ingesteld vanwege de behoefte aan een onafhankelijk en deskundig oordeel, veelal niet mogen worden gebruikt en daarom niet van toepassing worden verklaard in de desbetreffende instellingsregeling (zie ook stuk 36).

De regering laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

Amendement op stuk 22 van de leden Scheltema-de Nie en Van den Berg

Dit amendement is qua strekking gelijk aan Aanwijzing 124b, eerste en tweede lid. Zoals ook al aangegeven bij de reactie op het amendement op stuk 12 leent dit soort opdrachten aan de wetgever zich eigenlijk niet zo goed voor opname in een wet. De regering meent dat zij naar hun aard in een document als de Aanwijzingen beter op hun plaats zijn. Inhoudelijk is er echter geen verschil van mening over de betekenis van deze bepaling. Het amendement zal geen gevolgen hebben voor de bestaande privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, daar die onder het regime van de huidige Aanwijzingen tot stand zijn gekomen dan wel daaraan zijn getoetst bij de doorlichtingsoperatie van 1997 en gebleken is dat zij voldoen aan de genoemde criteria.

De regering laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

Amendement op stuk 23 van het lid Scheltema-de Nie

De regel dat departementsambtenaren niet benoemd mogen worden tot lid van een zelfstandig bestuursorgaan geldt in de praktijk al, behoudens een enkele uitzondering: in de Waarderingskamer is een plaats ingeruimd voor een ambtenaar van Financiën en dat zal zo moeten blijven.

De regel is vastgelegd in Aanwijzing voor de regelgeving 124i, tweede lid. Door deze regel wordt voorkomen dat een minister via *aan hem ondergeschikte* ambtenaren invloed kan uitoefenen op de besluitvorming door het zelfstandig bestuursorgaan. De regering geeft in overweging deze beperking tot aan hem (de Minister) ondergeschikten alsnog aan te brengen. De wetgever heeft al eerder in artikel 12, tweede lid, Kaderwet adviescolleges een vrijwel identiek verbod neergelegd.

De regering laat het oordeel aan de Kamer over.

Amendement op stuk 24 van het lid Scheltema-de Nie

In diverse amendementen wordt aandacht besteed aan de kwaliteitszorg door zelfstandige bestuursorganen. Naast dit amendement wordt dat ook gedaan in de amendementen onder de nummers 33 en 45. Het is een onderwerp dat inmiddels niet meer weg te denken is wanneer gesproken wordt over het functioneren van het openbaar bestuur. Het is dan ook gepast wanneer ook de Kaderwet zich over dit onderwerp uitsprekt. De regering heeft de voorkeur voor de wijze van regelen zoals in dit amendement wordt gedaan. Nadrukkelijk kiest de indienster van dit amendement ervoor dat de kwaliteitszorg een eigen verantwoordelijkheid is van het zelfstandig bestuursorgaan. Over de invulling van die verantwoordelijkheid wordt eenmaal per jaar publiek verslag gedaan in het jaarverslag. *De regering ziet dit amendement als een waardevolle aanvulling van het wetsvoorstel.*

Amendement op stuk 25 van het lid Belinfante

Gelet op de toelichting bij dit amendement begrijpt de regering dat dit amendement nauw samenhangt met het amendement op stuk 26, doordat het de zelfstandige bestuursorganen beoogt te verplichten zo vroegtijdig hun informatie over het afgelopen jaar op te leveren dat de Tweede Kamer daar desgewenst op de derde woensdag van mei over kan spreken. In het licht van hetgeen de regering voorstelt naar aanleiding van het amendement op stuk 26 dient dit amendement nader te worden gezien. *Om deze reden is de regering vooralsnog van oordeel dat zij dit amendement moet ontraden.*

Afgezien daarvan merkt de regering het navolgende op.

In het wetsvoorstel is – naar voorbeeld van Boek 2 Burgerlijk Wetboek – de uiterste datum waarop de jaarstukken moeten worden opgeleverd gesteld op 1 juli. De wetgever heeft dat een redelijke en aanvaardbare termijn geoordeeld, waarbinnen rechtspersonen in staat worden geacht om hun jaarstukken gereed te hebben en om deze ook gecertificeerd te laten worden. Er is gerede twijfel mogelijk of beperking van de termijn voor produceren en certificeren tot 15 maart in de praktijk uitvoerbaar zal blijken voor de betreffende rechtspersonen en hun accountants. Ook de Minister van Financiën heeft eerder reeds bij herhaling zijn ernstige twijfel op dit punt aan de Kamer kenbaar gemaakt.

In de recente SUWI-wetgeving heeft de wetgever dezelfde maatregel al getroffen. Daarbij moet echter worden onderkend dat de SUWI-organisaties zelfstandige verantwoordingsdocumenten leveren náást die van de verantwoordelijke minister. De periode van 15 maart tot de derde woensdag in mei is beschikbaar om daaraan het oordeel van de minister van SZW toe te voegen. Voor een andere substantiële groep van relevante zelfstandige bestuursorganen, die van de sector Zorg, vindt verantwoording door de minister van VWS plaats in het Jaarbeeld Zorg, eveneens een afzonderlijk verantwoordingsdocument. Om de daarvoor benodigde gecertificeerde informatie beschikbaar te krijgen zijn vorig jaar belangrijke wetswijzigingen in werking getreden betreffende het toezicht en de verantwoording bij de ziekenfondsen en de AWBZ. SUWI en Zorg zijn, al was het maar door hun omvang en omdat zij vrijwel geheel buiten de rijksbegroting om lopen, niet vergelijkbaar met de andere zelfstandige bestuursorganen

Technisch is onderdeel II van het amendement vermoedelijk niet geheel conform hetgeen is beoogd: zoals het er nu staat, is er de eerste drie jaren in het geheel geen eerste lid van artikel 13 in werking. Bedoeld zal zijn het artikel 13, zoals het luidt in het regeringsvoorstel, tegelijk met de rest van de wet in werking te doen treden, maar de in het eerste lid van artikel 13

genoemde datum van 1 juli na drie jaar te wijzigen in 15 maart. Hetzelfde effect kan bereikt worden door het gewijzigde artikel 13 in werking te laten treden tegelijk met de rest van de wet en in de overgangsbepaling op te nemen dat gedurende drie jaren in artikel 13, eerste lid, voor «15 maart» gelezen moet worden «1 juli».

Amendement op stuk 26 van het lid Belinfante

Dit amendement strekt ertoe dat iedere minister met betrekking tot de binnen zijn portefeuille werkzame zelfstandige bestuursorganen tegelijk met de begroting (derde dinsdag van september) en de verantwoording (derde woensdag van mei) de Staten-Generaal informeert over een aantal zaken aangaande elk van die zelfstandige bestuursorganen. In de eerste plaats moet opgemerkt worden, dat de toevoeging aan het wetsvoorstel van artikel 13a (door middel van de derde nota van wijziging) er reeds toe heeft geleid dat alle informatie van ieder zelfstandig bestuursorgaan verlangd zal worden welke dit amendement ook op het oog heeft. Het amendement voegt derhalve niets toe aan de verplichting voor zelfstandige bestuursorganen om informatie te verstrekken.

De regering is zich er terdege van bewust dat bij de Kamer de wens leeft dat zij ook systematisch geïnformeerd zal worden, zodat althans de essentialia van de informatie, die een zelfstandig bestuursorgaan aan de minister verstrekt, ook bij de kamer terecht komen. Een regeling op dit punt is echter beter op zijn plaats in de Comptabiliteitswet 2001, die thans eveneens bij de Tweede Kamer in behandeling is. Daarom zal door middel van een nota van wijziging in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2001 een regeling worden opgenomen die ertoe strekt dat in de verdiepingsbijlage bij zowel de begroting als de verantwoording een overzicht zal worden opgenomen, waarin alle zelfstandige bestuursorganen nog eens bij elkaar gezet worden. In dat overzicht worden de financiële stromen via de rijksbegroting van en naar de zelfstandige bestuursorganen en de door de zelfstandige bestuursorganen geleverde prestaties in beeld gebracht. Er zal tevens bij worden aangegeven welke beleidsartikelen het betreft en – zo nodig – welke andere ministeries een financiële bijdrage aan een zelfstandig bestuursorgaan leveren. Voor de niet-begrotingsgefinancierde zelfstandige bestuursorganen zal worden aangegeven hoe de minister met zijn bevoegdheden is omgegaan, bij voorbeeld ten aanzien van de goedkeuring van tarieven en de gevolgen voor hun vermogensvorming. *De regering is van oordeel dat zij dit amendement vooralsnog moet ontraden.*

Amendement op stuk 27 van het lid Van den Berg

Er zijn zeker situaties waarbij de vertrouwelijkheid van aan zelfstandige bestuursorganen gegeven informatie moet kunnen worden gerespecteerd, ook door een minister. In enkele instellingswetten wordt dat dan ook bepaald. Naar de mening van de regering is een algemene regeling ter zake wellicht wat te veel van het goede, daar daaruit afgeleid zou kunnen worden dat het hier een veel voorkomende situatie zou betreffen. Dat is het niet en de regering heeft dan ook gemeend dat regeling daar waar het voorkomt, dus in de desbetreffende instellingswet, de voorkeur verdient.

De regering laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer.

Amendement op stuk 28 van het lid Van den Berg

Naar het de regering wil voorkomen zal er voor alle financiering van welk zelfstandig bestuursorgaan dan ook steeds een wettelijke basis dienen te zijn. Iets anders acht de regering eigenlijk niet denkbaar. Derhalve is het amendement naar de mening van de regering overbodig. Daarnaast geldt

voor dit amendement – zoals ook voor een aantal andere – dat de juridische relevantie van de bepaling zoals in het amendement voorgesteld betrekkelijk is nu zij zich bij uitsluiting richt tot de wetgever zelf.
De regering ontraadt daarom dit amendement.

Amendement op stuk 29 van het lid Van den Berg

Met het voorschrift dat een zelfstandig bestuursorgaan de minister tijdig waarschuwt als lopende het jaar grote verschillen dreigen te ontstaan met hetgeen voor dat jaar begroot was, beoogt de regering te voorkómen dat een minister (te) lang onkundig zou blijven van ontwikkelingen (ten goede of ten kwade) die zich voordoen bij een zelfstandig bestuursorgaan. Doordat een minister tijdig geïnformeerd wordt, is hij ook in staat om zich te beraden op maatregelen, hetzij in de vorm van een tussentijdse wijziging van tarieven die het zelfstandig bestuursorgaan in rekening brengt, hetzij in de vorm van een tussentijdse bijstelling van het bedrag ten laste van de rijksbegroting. Aan de indiener van het amendement kan worden toegegeven, dat zo lang een mogelijk aanwezige egalisereserve toereikend is, er geen onmiddellijk gevaar voor insolventie dreigt en het zelfstandig bestuursorgaan geacht mag worden «zijn eigen boontjes te doppen». Het neemt niet weg dat een minister niet alleen verantwoordelijk is met betrekking tot de rijksbijdrage c.q. de tarieven voor een zelfstandig bestuursorgaan in het lopende jaar, maar ook voor een stabiele, athans min of meer beheerste en beheersbare ontwikkeling over de jaren heen. Daarvoor is nodig dat hij mee- en vooral tegenvallers vroegtijdig kan kennen, óók als de problemen door de aanwezigheid van een reserve nog niet meteen acuut zijn. Tot slot zij erop gewezen dat van het amendement het (onbedoelde) signaal kan uitgaan dat het «niet de bedoeling is de minister te verwittigen zolang er nog reserves zijn», terwijl de wet voor het overige nu juist beoogt te waarborgen dat de minister wél geïnformeerd zal zijn om aldus zijn verantwoordelijkheid zo goed mogelijk te kunnen dragen.

De regering ontraadt daarom dit amendement.

Amendement op stuk 30 van het lid Van den Berg

Hoewel de formulering in het wetsvoorstel duidelijk is en geen reden kan zijn voor enig misverstand, heeft de indiener het gelijk aan zijn zijde dat zijn formuleringen juridisch zuiverder zijn en consistent met wat elders in het wetsvoorstel staat. Niettemin ware te overwegen het slot van artikel 24 te doen luiden: «een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, niet zijnde de Staat.»

De regering is van oordeel dat het amendement een verbetering is.

Amendement op stuk 31 van de leden Van den Berg en Scheltema-de Nie

Dit amendement strekt primair tot verwijdering van het enumeratiestelsel uit de Kaderwet. De regering is van mening dat de oppositie tegen dit stelsel, zoals ook blijkt uit dit amendement, berust op een misverstand. Dat misverstand behelst dat door het enumeratiestelsel een Kaderwet ontstaat die geen algemeen werkende regels meer geeft, maar dat keer op keer bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan de werking van de Kaderwet moet worden bepaald, zo niet bevochten. Dit is niet het geval, zo wil de regering benadrukken. Het enumeratiestelsel dient om een mogelijk juridisch vacuüm te dichten dat ontstaat omdat het, ook naar de mening van de Raad van State, onze hoogste bestuursrechtelijke instantie, zo goed als ondoenlijk is het zbo-begrip waterdicht te formuleren. Daardoor zullen er onontkoombaar in de praktijk discussies gaan ontstaan over de vraag of een bepaald orgaan wel of niet onder de

Kaderwet valt. Met name in de sfeer van keurings- en certificeringsinstan- ties lijkt deze vraag te kunnen spelen. Wanneer wetgever en bestuurs- rechter daarover verschillend denken ontstaat er vervolgens een juridisch lastige en bestuurlijk onwenselijke situatie, waarbij de instellingsregeling van het orgaan en de Kaderwet zbo niet op elkaar zullen zijn afgestemd. In dergelijke gevallen zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn het geldend recht te definiëren, want dat is niet per definitie in de Kaderwet opge- nomen. De bijzondere wet gaat immers voor de algemene wet, dat beginsel doordrenkt ons bestuursrecht (ook onder de Awb). Deze onhel- dere situaties wil het enumeratiestelsel juist voorkomen. Dat kan door in iedere regeling waarin naar de mening van de regelgever een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld, dit ook met zoveel woorden te zeggen. Op die manier is dan ook duidelijk dat wanneer een bepaalde regeling dit niet zegt, naar de mening van die regelgever dus ook geen sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan. In het overgrote deel van die gevallen is de formele wetgever die regelgever. Het parlement heeft dus volledig zicht op beantwoording van de vraag of een bepaald orgaan wel of niet onder de Kaderwet wordt gebracht.

De regering ontraadt dan ook met kracht dit amendement.

Amendement op stuk 32 van de leden Van den Berg en Scheltema-de Nie

Dit amendement hangt ten nauwste samen met het voorgaande.

Derhalve ontraadt de regering ook de aanneming van dit amendement.

Wordt echter het amendement op stuk 31 aanvaard, dan is een overgangs- regeling als hier voorgesteld onontkoombaar.

Amendement op stuk 33 van het lid Te Veldhuis

Dit amendement heeft de kwaliteitszorg door zelfstandige bestuurs- organen tot onderwerp. Ook de amendementen op de stukken 24 en 45 hebben betrekking op dit onderwerp. Het derde lid is naar strekking gelijk aan het amendement op stuk 24, dat de regering ziet als een nuttige aanvulling op het wetsvoorstel. Met uitzondering van het derde lid dat in dit amendement is opgenomen is de regering verder geen voorstander van dit amendement. De in het eerste en tweede lid voorgestelde (zorg)- plichten gaan te ver met voorschrijven hoe een zbo aan de kwaliteitszorg vorm kan geven. Dat kan heel goed aan deze zelfstandige organen zelf worden overgelaten. Daar komt nog bij dat zaken als tijdig besluiten nemen, zorgvuldige behandeling van klanten en van door deze eventueel in te dienen klachten reeds in wetgeving als de Awb en de Wno is vastge- legd, wetgeving die ook voor zelfstandige bestuursorganen geldt.

Afgezien van (de strekking van) het derde lid heeft de regering geen behoefte aan dit amendement.

Amendementen op stuk 34 van het lid Te Veldhuis

De rode draad door de onder dit nummer opgenomen amendementen is dat zelfstandige bestuursorganen niet krachtens de wet bij ministeriële regeling in het leven moeten kunnen worden geroepen. Dit amendement is strijdig met het in de Aanwijzingen in aanwijzing 123e neergelegde kabinetsbeleid sedert 1996. Het verdraagt zich ook niet met de meermalen door de wetgever gehanteerde praktijk. Zo worden vele keurings- en certi- ficeringsinstellingen bij ministeriële regeling aangewezen. Voorts geldt dit bijvoorbeeld ook voor de Pensioen- en Verzekeringskamer en de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer. Hetzelfde geldt verder ook voor vele zelf- standige bestuursorganen in de subsidieverlenings sfeer van OCW en EZ. Naar de mening van de regering is het niet wenselijk om tot deze beper- king over te gaan. Er staat immers niet voor niets in artikel 1 van het wets-

voorstel dat het gaat om verlening van openbaar gezag krachtens de wet bij ministeriële regeling. Dit impliceert dat de wet aangeeft welke de bevoegdheden en plichten van het zelfstandig bestuursorgaan zijn, maar dat de ministeriële regeling invult om welke organen het nu precies gaat. Hiermee zijn de hoofdkaders van het zelfstandig bestuursorgaan dus in de wet zelf ingevuld, maar wordt de eigenlijke aanwijzingsbevoegdheid gedelegeerd. Dit is in gevallen waarbij vaak of snel wisselingen in het bestand van zelfstandige bestuursorganen plaats vinden een praktische aanpak. Daarbij is het parlement bij de essentie van de regeling, wat is de omvang van de ministeriële bevoegdheden en wat is de taak van het zelfstandig bestuursorgaan, ten volle betrokken.

De regering ontraadt daarom dit amendement.

Amendement op stuk 35 van het lid Te Veldhuis

Dit amendement miskent dat de taakverwaarlozingsregeling in ons staatsrecht een ultimum remedium is. Het gebruik maken van de taakverwaarlozingsregeling is de zwaarst denkbare ingreep in de zelfstandigheid van een bestuursorgaan, daar langs deze weg een deel of het geheel van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan door de minister wordt overgenomen. Daartoe mag alleen worden overgegaan wanneer er sprake is van structurele tekortkomingen. Hiermee is vanzelfsprekend niet gelegitimeerd dat een bestuursorgaan in minder dan ernstige mate gebreken vertoont. Om daar tegen op te treden heeft de minister echter andere instrumenten beschikbaar. Het schorsen of ontslaan van de bestuursleden, schorsen of vernietigen van besluiten, het geven van een beleidsregel, goedkeuring onthouden aan begroting of jaarrekening en vragen om inlichtingen en een gesprek daarover zijn ook nog altijd een mogelijkheid om het zelfstandig bestuursorgaan tot de orde te roepen. Bij het minste geringste de taakverwaarlozingsregeling uit de kast halen is geen reële bestuurlijke oplossing.

De regering ontraadt daarom dit amendement.

Amendement op stuk 36 van het lid Te Veldhuis

Naar de mening van de regering bedoelt dit amendement hetzelfde te regelen als het amendement op stuk 21, zij het dat dit laatste amendement qua redactie de voorkeur verdient. Sinds de inwerkingtreding van titel 4.3 (Beleidsregels) van de Awb vormen algemene aanwijzingen geen zelfstandige categorie in het systeem van ons bestuursrecht, maar worden zij begrepen onder beleidsregels. Er wordt toch nog wel eens naar deze categorie regels verwezen als algemene aanwijzingen ter onderscheiding van bijzondere aanwijzingen, welke bij zelfstandige bestuursorganen per definitie niet aan de orde zijn, daar die een hiërarchische verhouding veronderstellen tussen degene die de bijzondere aanwijzing geeft en degene tot wie deze is gericht.

Beleidsregels werken alleen voor de toekomst en hebben betrekking op de wijze van behandelen van een meer of minder breed scala van door een orgaan te nemen besluiten.

De regering heeft geen behoefte aan dit amendement.

Amendement op stuk 37 van de leden Te Veldhuis en Scheltema-de Nie

Dit amendement strekt ertoe de Raad van Toezicht met eigen bestuursbevoegdheden onmogelijk te maken. Dergelijke Raden van Toezicht komen sporadisch voor, maar wel juist bij enige van de grootste zelfstandige bestuursorganen (IBG, RDW). Zonder nadere evaluatie van het functioneren van de systemen waarin deze raden opereren is er sprake van een slag in de lucht om nu bij de behandeling van de Kaderwet tot ingrij-

pende wijziging van deze figuur over te gaan. Dat moet op basis van de concrete gevallen worden gezien, bijv. naar aanleiding van een evaluatie van het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan. De Kaderwet is ook niet het geëigende instrument om voor een dergelijk weinig voorkomende figuur een algemene regel te geven, herinnerd moge worden aan het uitgangspunt van de 75%. Het amendement oogt innerlijk tegenstrijdig, waar in het eerste lid wordt voorgeschreven dat er niet meer dan één zelfstandig bestuursorgaan is binnen een rechtspersoon terwijl het tweede lid er vanuit gaat dat dergelijke constructies toch blijven bestaan en dan een voorrangsregel geeft.

De regering ontraadt dit amendement dan ook met kracht.

Amendement op stuk 38(H) van de leden Scheltema-de Nie en Te Veldhuis

Jaarverslagen van zelfstandige bestuursorganen zijn onderworpen aan de Wet openbaarheid van bestuur en zijn derhalve reeds voor iedereen die daar belangstelling voor heeft te verkrijgen. Veel zelfstandige bestuursorganen hebben spontaan ook al de gewoonte ontwikkeld om aan hun verslaggeving veel ruimere bekendheid te geven dan waartoe de Wob verplicht door de traditionele methoden van toezending en perspublicaties en steeds vaker ook door hun jaarverslag op het internet beschikbaar te maken. Tegen deze achtergrond is de regering er niet van overtuigd dat een wettelijk verplichte toezending aan de beide kamers der Staten-Generaal in de praktijk nog veel zal toevoegen aan de mogelijkheid van leden van de beide kamers om van de inhoud van die verslagen kennis te nemen. Aan de andere kant kan aan de indieners worden toegegeven dat hetgeen zij voorstellen in geen dele ongebruikelijk is.

De regering laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer over.

Amendement op stuk 39 van het lid Te Veldhuis

De regering is met de indiener van mening dat een benoeming tot lid van enig zelfstandig bestuursorgaan in het algemeen geen benoeming voor het leven behoort te betekenen. Dat is dan ook bij geen van de bestaande zelfstandige bestuursorganen aan de orde. Het lidmaatschap van het ene zelfstandig bestuursorgaan is een volledige betrekking en bij een ander brengt het slechts een handvol bijeenkomsten per jaar met zich mee. De diversiteit in kwaliteiten en kwalificaties die leden van zelfstandige bestuursorganen dienen te hebben is ten minste even groot. Tegen die achtergrond is het stellen van een algemeen geldende maximumzittingstermijn niet opportuun: té vaak zal de bijzondere wetgever een afwijkende termijn willen vaststellen, hetzij om schaarse deskundigheid ook na een zittingsduur van twaalf jaren te kunnen behouden, hetzij omdat een snellere doorstroming in een ander geval juist gewenst is. Daarmee wordt de met dit amendement beoogde overzichtelijkheid toch weer tenietgedaan. Voor bestaande zelfstandige bestuursorganen en hun huidige leden geldt bovendien dat – voor zo ver zij een aanstelling voor onbepaalde tijd hebben – de rechtspositieregelingen niet met de hier voorgestelde «pennenstreek van de wetgever» zullen kunnen worden getroffen.

De regering ontraadt daarom dit amendement.

(stuk 40 is de vierde nota van wijziging)

Amendement op stuk 41 van het lid Pitstra

Het spontane schorsings- en vernietigingsrecht is een toezichtinstrument in handen van de minister. Op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid wordt controle uitgeoefend door het parlement. Die controle wordt echter uitgeoefend nadat de minister een beslissing heeft genomen over het wel of niet toepassen daarvan. In het tweede lid van artikel 15 is daarom ook voorgeschreven dat een vernietigingsbesluit openbaar wordt gemaakt in de Staatscourant. In dit stelsel is niet passend dat de kamers van te voren worden geïnformeerd over het voornemen van de minister om tot vernietiging over te gaan. Nog even afgezien van het feit dat daarvoor het ook nog te voeren overleg tussen zelfstandig bestuursorgaan en minister extra onder druk wordt gezet, geldt hier dat de minister moet besturen en de kamers achteraf moeten controleren. Het amendement leidt tot meebesturen door de kamers.

De regering ontraadt derhalve dit amendement.

Amendement op stuk 42 van het lid Pitstra

Zoals al eerder werd opgemerkt bij het amendement op stuk 29 wordt met de meldingsplicht met betrekking tot aanmerkelijke afwijkingen van de begroting in de loop van het jaar beoogd dat de minister tijdig de kans, dat wil zeggen de informatie, heeft om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. Die zouden bij voorbeeld gevolgen kunnen hebben voor «zijn» begrotingshoofdstuk in het lopende jaar en/of in volgende jaren. En bij tariefgefinancierde zelfstandige bestuursorganen zou het aanleiding kunnen zijn tot een (gefaseerde) tussentijdse aanpassing van de tarieven. De informatieplicht van artikel 23 is dus een waarborg dat de minister de kennis krijgt, waarmee hij zijn verantwoordelijkheid kan dragen en op basis waarvan hij de beslissingen kan nemen die op zijn weg liggen. De regering acht het niet noodzakelijk en ook ongewenst dat elke melding van de zijde van een zelfstandig bestuursorgaan automatisch ook aan de kamers zou worden gemeld. Het is aan de minister c.q. aan de regering om aan een eventuele melding van een zelfstandig bestuursorgaan een conclusie te verbinden, daarnaar vervolgens te handelen en tot slot beschikbaar te zijn voor de Staten-Generaal om daarover verantwoording af te leggen. Voor de Staten-Generaal is de mededeling van het zelfstandig bestuursorgaan niet direct van belang. Relevant voor parlementaire controle zijn pas het oordeel en de eventuele actie van de politiek verantwoordelijke minister.

De regering ontraadt derhalve dit amendement.

Amendement op stuk 43 van het lid Pitstra

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering ervoor gekozen in deze Kaderwet geen voorschriften op te nemen over het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het opleggen van heffingen door zelfstandige bestuursorganen. Dergelijke voor de burgers verplichtingen opleggende voorzieningen dienen door democratisch gelegitimeerde of gecontroleerde organen te worden vastgesteld. Dus door de wetgever, de regering of een minister. Opnemen in de Kaderwet van voorschriften ter zake omdat die nu wel eens voorkomen in een instellingswet zou ten onrechte de indruk wekken dat, mits er maar goedkeuring is voorzien door een minister, dergelijke bevoegdheden heel wel aan zelfstandige bestuursorganen zouden kunnen worden gegeven. Dat is dus niet het geval. Wat het toevoegen van het begrip premies betreft kan worden vastgesteld dat premies thans feitelijk niet door zelfstandige bestuursorganen worden opgelegd, maar altijd door de regering.

De regering ontraadt dit amendement.

Amendement op stuk 44 van het lid Pitstra

In de eerste plaats doet dit amendement de vraag rijzen of het de bedoeling van de indiener is inderdaad de hele Kaderwet een zo breed toepassingsbereik te geven of dat hij – in het verlengde van wat Kamer en regering reeds schriftelijk wisselden in de twee verslagen en hun beantwoordingen – alleen hoofdstuk 4 op het oog heeft, zoals de toelichting doet vermoeden en de regering ook voorshands aanneemt.

Al diverse malen is in het overleg tussen de Tweede Kamer en de regering komen vast te staan dat er geen verschil van mening bestaat tussen de kamer en de regering: rechtspersonen, die geheel of grotendeels worden gefinancierd uit publieke middelen, ongeacht welk soort van taken zijn hebben en ongeacht of zijn daarbij al dan niet met openbaar gezag zijn bekleed, hebben zich met betrekking tot de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen even nauwgezet te verantwoorden als de regering doet over de haar toevertrouwde begrotingsgelden. Voor een zeer groot gedeelte is daarin ook nu al door de wetgever voorzien, terwijl onder auspiciën van de Minister van Financiën een aantal aanvullende aanscherpingen van de voorschriften (o.a. geïntegreerd middelenbeheer) reeds tot stand zijn of worden gebracht. Materieel is het amendement dus overbodig, omdat het niets toevoegt aan wat de wetgever reeds heeft bepaald of binnenkort zal hebben bepaald.

Daarnaast moet opgemerkt worden dat het amendement het karakter en de bedoeling van dit wetsvoorstel miskent: dit wetsvoorstel is ingegeven door de wens van kamer en regering om (kort gezegd) lijn te brengen in de wijze waarop openbaar gezag wordt uitgeoefend buiten het onmiddellijke bereik van parlementaire controle. Het is géén wet over de financiële verantwoording door derden en dat mag er ook niet van gemaakt worden, zoals dit amendement lijkt te beogen.

De regering ontraadt dit amendement met klem.

Een technische, maar alleszins oplosbare onvolkomenheid aan dit amendement is nog dat de verwijzing naar artikel 59 van de Comptabiliteitswet binnenkort niet meer past, omdat een geheel nieuwe Comptabiliteitswet met een geheel andere artikelnummering thans in procedure is.

Amendement op stuk 45 van het lid Pitstra

Zoals al aangegeven in de reactie op de amendementen op de stukken 24 en 33 is de regering van mening dat de kwaliteitsbewaking van de werkzaamheden van een zelfstandig bestuursorgaan een verantwoordelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan zelf is. Daar over kan het zelfstandig bestuursorgaan ook heel goed rapporteren, bijvoorbeeld in het jaarverslag, zoals in voorgaande amendementen ook voorgesteld. Horizontale verantwoording vraagt in het bijzonder om publieke verantwoording, niet om allerlei regels die daarmee de horizontale verantwoording juist weer in de verticale verantwoording trekken. Dit amendement legt de verantwoordelijkheid voor (aspecten van) die kwaliteitszorg immers bij de minister, waarmee dus onnodig aan de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan wordt getornd.

De regering ontraadt dit amendement.

Amendement op stuk 46 van het lid Pitstra

Het jaarverslag is een belangrijk document voor een zelfstandig bestuursorgaan. Daarin kan het zelfstandig bestuursorgaan op eigen wijze inzicht geven in de taakuitoefening en het gevoerde beleid, zoals het eerste lid van artikel 13 aangeeft. Dit jaarverslag heeft nadrukkelijk ook een functie in de publieke, horizontale verantwoording, door het zelfstandig bestuursorgaan. Het zelfstandig bestuursorgaan moet juist de gelegenheid hebben

om zich daarmee te onderscheiden van andere zelfstandige bestuursorganen. Het past bij het zelfstandige karakter van zelfstandige bestuursorganen om hun in de vormgeving van dit document vrij te laten. Wanneer de minister specifieke informatie wil hebben, die hij niet al krijgt via de veel meer in de Kaderwet uitgewerkte jaarrekening, dan kan hij die informatie op basis van artikel 14 altijd vragen.
De regering heeft dan ook geen behoefte aan dit amendement.

Amendement op stuk 47 van het lid Pitstra

Artikel 31 van het wetsvoorstel behelst een minimumeis te stellen aan rechtspersonen, die naast hun statutaire bezigheden door de wetgever in staat zijn bevonden om met een publieke (neven)taak belast te worden op grond van de bij hun vastgestelde expertise en geschiktheid. Dat zal de wetgever alleen doen als hij binnen het publieke domein geen ten minste even zo geschikte instantie kan vinden of kan instellen en in stand houden. Zo een geval – daarover kan geen misverstand zijn – behoort een uitzondering te zijn, al was het maar omdat publieke taakvervulling erdoor mede afhankelijk wordt gemaakt van de bereidheid van een rechtspersoon als hier bedoeld om een aanwijzing of opdracht van de wetgever te aanvaarden. Het is om deze reden dat de regering als algemene regel niet méér in artikel 31 heeft opgenomen dan de plicht om een afzonderlijke verantwoording inzake de publieke taken mogelijk te doen zijn. De wetgever zal per geval desgewenst een nadere détaillering kunnen vaststellen al naar gelang daar behoefte aan zal blijken te bestaan. Onbestaanbaar acht de regering bij voorbeeld dat in dit soort van uitzonderingsgevallen een bevoegdheid als bedoeld in artikel 25 aan de orde zou kunnen komen. Maar ook een standaardverplichting tot gedetailleerde begrotingen en verantwoordingen acht de regering onwenselijk, al was het maar omdat de bereidheid van een bedrijf om een publieke taak te aanvaarden dan snel zal vervluchtigen, omdat dit een te hoge prijs met zich zou brengen. Het voorgestelde middel is voor de hier aan de orde zijnde uitzonderingsgevallen erger dan de kwaal.
De regering ontraadt dit amendement.

Amendement op stuk 48 van het lid Pitstra

Het is de opvatting van de regering dat met de zeer ruime formulering van artikel 14 van het wetsvoorstel het Onze Minister vrijstaat ook van een zelfstandig bestuursorgaan te verlangen dat het bepaalde informatie telkenjare in zijn begroting enz. verstrekt. Het wetsvoorstel geeft ook al vrij uitvoerige voorschriften over wat er in begroting en jaarrekening moet worden opgenomen. Aldus beoordeelt de regering dit amendement als te veel van het goede.
De regering ontraadt derhalve dit amendement.

Amendement op stuk 49 van het lid Pitstra

Het ontgaat de regering welke meerwaarde bereikt zou worden met de aanvaarding van dit amendement, dat zich – evenals enkele andere – bij uitsluiting lijkt te richten tot de wetgever zelf. Dat bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan regels worden gesteld omtrent zijn instelling is zodanig evident dat daarvoor geen wettelijke bepaling noodzakelijk is. Even vanzelfsprekend is het bij gelegenheid van de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan door de wetgever wordt uitgemaakt van welke rechtspersoon (organisatie) het bestuursorgaan onderdeel zal zijn en wat zijn samenstelling zal zijn. Met betrekking tot regelgevende bevoegdheid is het niet anders dan met iedere andere publieke bevoegdheid (openbaar gezag): de uitoefening ervan dient een wettelijke basis te hebben en bij

afwezigheid daarvan moet tot onbevoegdheid van het orgaan en derhalve onverbindendheid van de onbevoegd gestelde regels worden geconcludeerd.

Hier wordt overigens nog eens duidelijk het verschil tussen de wet (in casu de Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen) en de Aanwijzingen voor de regelgeving: de laatste richten zich tot de wetgevingsafdelingen en gelden als richtsnoer en leidraad voor wetgevingsjuristen, wier dagelijkse bezigheid niet is het voorbereiden van de instelling van zelfstandige bestuursorganen en die – indien zij eens een keer belast worden met zo een wetsvoorstel – de Aanwijzingen gebruiken kunnen als wegwijzer. Met betrekking tot een vermelding van regelgevende bevoegdheid wordt op deze plaats nog verwezen naar het advies van de Raad van State en het nader rapport bij dit wetsvoorstel. De Raad van State ontried een bepaling van de strekking dat indien aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid wordt toegekend (door de instellingswetgever), die algemene regels slechts na goedkeuring van de minister van kracht zouden kunnen worden. De Raad van State stelde (zie het blauwe stuk A, blz. 6) dat de hierbedoelde bepaling de indruk kan doen postvatten dat het op zichzelf niet ongewoon is dat een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid heeft. Dat dat wèl ongebruikelijk is en ook in het algemeen ongewenst, heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State nogmaals (eerder al in o.a. de nota Functioneel bestuur, waarom en hoe? uit 1990 en in de toelichting bij Aanwijzing 124f) onderschreven en daarom is de bepaling ook uit het wetsvoorstel verdwenen.

Met betrekking tot het tweede lid van het voorgestelde amendement zij verwezen naar de reactie bij het amendement op stuk 13 hiervoor.
De regering ontraadt met klem de aanvaarding van dit amendement.

Amendement op stuk 50 van het lid Pitstra

Aan de MR wordt een dezer dagen een concept-brief gericht aan uw kamer voorgelegd waarin een algemeen beleid ten aanzien van transparantie van inkomens is verwoord. Dat heeft niet alleen betrekking op leden van zelfstandige bestuursorganen, maar handelt over de hele publieke sector. Deze brief zal naar verwachting nog in maart van dit jaar worden verzonden. Wij moeten nu niet vooruit willen lopen op de daaraan te verbinden conclusies.

Om deze reden ontraadt de regering het amendement.

Openbaar gezag

Door diverse sprekers (mw. Scheltema, de heer Van Middelkoop en de heer Pitstra) is de vraag opgeworpen over het openbaar gezag criterium in artikel 1 van het wetsvoorstel. Ik beperk mij in deze reactie tot het openbaar gezag van publiekrechtelijke rechtspersonen. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen is het uitoefenen van openbaar gezag immers ook in de Awb het aangrijpingspunt voor regelgeving (de zgn. b-organen). Bij het opstellen van de Kaderwet is gebleken dat de toezicht- en sturingsinstrumenten die daarin een plaats krijgen, een flinke mate van ministeriële bevoegdheden en dus van ministeriële verantwoordelijkheid betekenen. Die invulling blijkt voor de categorie van organen van publiekrechtelijke rechtspersonen die niet met openbaar gezag zijn bekleed te zwaar te zijn. Het doel waarvoor deze organen in het leven zijn groepen vraagt juist om een groter afstand tot de minister dan de Kaderwet in het algemeen geeft. Dat zou leiden tot vele uitzonderingsbepalingen in de desbetreffende wetten. Dat lijkt voor het aanzien van de Kaderwet echter minder gewenst, zeker daar er een betere methode is om hetzelfde te bereiken: deze categorie buiten de definitie van zbo's vallende onder de Kaderwet houden. Hiermee wordt wel afgeweken van het door de Awb gehanteerde begrip voor a-organen, maar de doelstellingen van Awb en Kaderwet zijn ook verschillend. De Awb wil rechtsbescherming bieden, de kaderwet de ministeriële verantwoordelijkheid regelen. Deze ingreep heeft minder betekenis dan op het eerste gezicht wellicht zou lijken: de grootste groep van dergelijke organen is altijd al buiten de definitie gehouden: de adviescolleges. In relatie tot de definitie uit de Aanwijzingen zijn door deze ingreep de volgende instanties buiten de definitie gekomen: TNO, KNAW, KB, AZ-en en SBB.

Grondwetsherziening

De heren Van den Berg en Van Middelkoop vroegen naar de opvatting van de regering met betrekking tot regeling van zbo's in de Grondwet. Zoals aangegeven in de begeleidende brief bij de intrekking van het Grondwetsherzieningsvoorstel in 1999 is de regering ten principale van mening dat zbo's inmiddels een dergelijk belangwekkend onderdeel van het openbaar bestuur vormen dat de Grondwet daarover niet langer zou moeten zwijgen. Daarmee is de vraag wat de Grondwet hierover zou moeten bevatten nog geenszins beantwoord. De inhoud van en wellicht ook de (eerste) ervaringen met deze wet zouden daarin in ieder geval meegenomen kunnen worden. Op dit moment heeft de regering hierover geen uitgesproken opvatting. De regering zal in ieder geval het advies van de Rob afwachten dat zij zeer recent heeft gevraagd met betrekking tot een integrale herziening van Hoofdstuk 7 van de Grondwet, volgend op de noodzakelijke herzieningen daarvan samenhangend met de introductie van het duaal stelsel op decentraal niveau. De zbo's horen bij zo'n herziening mede in ogenschouw te worden genomen.

Kiesraad

De heer Van Middelkoop stelde enige vragen over de Kiesraad. Zo vroeg hij zich af of het niet meer voor de hand zou liggen de Kiesraad bij de Hoge Colleges van Staat te positioneren dan bij de zbo's, waartoe zij, zo stelde hij ook vast, juridisch ontegenzeggelijk kunnen worden gerekend. Of een orgaan tot de Hoge Colleges van Staat wordt gerekend is nogal historisch bepaald en de historie heeft de Kiesraad die plaats nooit toebedeeld. De Kiesraad wordt zowel als Adviescollege als zbo beschouwd. Op zich sluit het zijn van Hoog College niet uit dat hetzelfde orgaan ook zbo of

adviesorgaan is. De Kanselarij der Nederlandse Orden is een Hoog College van Staat (blijkens de plaatsing in Hoofdstuk 2 van de Rijksbegroting), maar wordt tevens als een adviescollege beschouwd. De overige Hoge Colleges vallen buiten het zbo-begrip omdat zij geen bestuursorgaan zijn in de zin van de Awb (zij zijn in lid 2 van artikel 1:1 daarvan uitgezonderd). Ik zie geen redenen om in dat tweede lid ook de Kiesraad op te nemen. Kortom: het een hoeft het ander niet uit te sluiten. Met de heer van Middelkoop ben ik van mening dat het belangrijk is dat de positie van de Kiesraad ook onder de Kaderwet zeer zelfstandig zal zijn. Benoeming bij KB van de leden en bijv. het uitsluiten van het eventueel in de Kaderwet opgenomen artikel met betrekking tot de beleidsregelbevoegdheid, zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn.

ZBO-en bij mede-overheden

Mevrouw Scheltema-de Nie informeerde naar mogelijke voornemens om te zijner tijd de Kaderwet zbo ook van toepassing te doen zijn op zelfstandige bestuursorganen, die ingesteld worden door de besturen van de mede-overheden. Daartoe bestaan voorhands geen plannen, omdat naar mijn overtuiging de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen een sluitend regime hebben met betrekking tot het instellen van zelfstandige bestuursorganen op het niveau van deze overheden.

Relatie met Europese Verdragen

De heer Van Middelkoop vroeg een toelichting op de passage in de Memorie van Toelichting inhoudende dat op zbo's Europese richtlijnen en het Verdrag van Maastricht, hij noemde daarbij vervolgens ook die van Amsterdam en Nice, van toepassing kunnen zijn. Met deze passage wordt bijvoorbeeld gedoeld op de regelingen die voor de nationale banken, zoals bij ons De Nederlandsche Bank, een zbo, gelden op Europees niveau. Daarbij worden allerlei eisen aan de positionering en werkzaamheden van De Nederlandsche Bank gesteld, waaraan voldaan moet worden. Het is duidelijk dat de Kaderwet zbo's daar geen belemmering voor kan of beoogt te zijn. Vergelijkbare situaties kunnen zich voordoen bij allerlei toezichthouders die (mede) uit Europese bron afkomstig zijn (OPTA, straks de Nma, enz.)

Mandaatverlening

De heer Van Middelkoop vroeg waarom in artikel 4 niet is volstaan met de hoofdregel dat de minister goedkeuring moet verlenen aan mandaatverzekering door een zbo. Dit hangt samen met artikel 10:27 van de Awb. Als er niets zou worden bepaald dan dat er goedkeuring moet worden verleend, dan kan dat alleen wegens strijd met het recht geschieden. Dat nu lijkt in dit geval een te beperkte grond, vandaar dat de vrij ruime grond van de belemmering van een goede taakuitoefening in dit artikel is opgenomen. Hiermee wordt niet gezegd dat mandaatverzekering de hoofdregel is, wel wordt een duidelijke juridische grondslag aangegeven waarop de besluitvorming dient plaats te vinden, dit mede ter bescherming van het zbo tegen ministeriële willekeur. De heer Van Middelkoop kan geen ongevoelig worden gegeven als hij stelt dat het in overeenstemming met de redactie van vergelijkbare artikelen (zie ook nog 22 en 27) zou zijn als artikel 4 in leden zou zijn verdeeld.

Toezichthoudende zbo's

Mevrouw Kant vroeg hoe het nu zit met de moeilijke problematiek van toezichthouders op zbo's die zelf ook zbo zijn. Mede naar aanleiding van een ontvangen advies van een commissie onder leiding van de SG van het ministerie van Justitie, de heer Borghouts, is daarover een kabinetsstandpunt in juli 2001 naar de Kamer gezonden. Daarin staat de kaders-tellende visie van het kabinet op toezicht, waarin ook dit punt nadrukkelijk is meegenomen. De Kaderwet is in lijn met dit kabinetsstandpunt. Ik zou hier dan ook willen volstaan met te verwijzen naar dit kabinetsstandpunt.

Bestuursorganen en rechtspersonen

De heer Van Middelkoop vroeg nadere uitleg over het verschil tussen rechtspersoon en bestuursorgaan. Anders dan bijvoorbeeld de heer Boxum deed in zijn proefschrift, gaat dit wetsvoorstel primair uit van het begrip bestuursorgaan. Dit in aansluiting op de Awb en de al sedert bijna twee decennia gevolgde praktijk bij de zbo's. Artikel 1 maakt dit met zo veel woorden duidelijk. Uit de indeling van het wetsvoorstel wordt duidelijk dat het er zeer toe doet van wat voor een rechtspersoon een zbo deel uitmaakt. Zo worden de rechtspersoon de Staat, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen onderscheiden en worden voor de organen daarvan soms ook verschillende voorschriften gegeven. De primaire aangrijping op organen is terminologisch consequent doorgevoerd. Bij een enkel onderwerp is er discussie mogelijk of het orgaan al dan niet terecht als verantwoordelijke wordt geïdentificeerd. Dit gaat dan in het bijzonder op voor het personeel in dienst van het bestuursorgaan, want personeel is in dienst van een rechtspersoon en wordt door de bevoegde autoriteit binnen die rechtspersoon aangestuurd. Via de koppeling artikel 5 wordt deze link evenwel juridisch gelegd. Op het eerste gezicht geldt dit ook voor de bepalingen omtrent de begroting en de jaarrekening, want die betreffen de activiteiten van de rechtspersoon, maar de Kaderwet sluit aan bij de vaststelling van deze documenten door het zbo, zodat er hier ook juridisch gezien geen onduidelijkheid kan bestaan. De evaluatiebepaling richt zich ook terecht op het functioneren van het zbo. Dat de rechtspersoon waarvan het deel uitmaakt daarbij niet buiten schot zal blijven doet niet af aan het feit dat de tot handelende bevoegde organen worden aangesproken op die evaluatie.

Nevenfuncties in register

De heer Van Middelkoop vroeg mij nog eens na te denken over de mogelijkheid om de overzichten van nevenfuncties die toch al bij de zbo's zelf en de betrokken minister moeten liggen ook in het register op te nemen. Hij wees er daarbij op dat het om de toepassing van noodzakelijkerwijze algemeen geformuleerde bepalingen gaat, waarbij juist openbare publieke controle op de toepassing van die regels een stimulans zou kunnen zijn. Over de rol van die openbaarheid zijn wij het eens. Toch is het de vraag of het register nu de plek zou moeten zijn om dit soort informatie in op te slaan. Het register is bedoeld als naslagwerk (bij voorkeur digitaal) voor degenen die willen weten hoe het openbaar bestuur in de geleding zbo er feitelijk op een bepaald moment uit ziet. Met die doelstelling is moeilijk te rijmen dat men in dat register vervolgens ook allerlei informatie van hele andere orde, zoals die omtrent nevenfuncties van de bestuursleden van zbo's, aantreft. De kracht van het register moet vooral zitten in zijn praktische hanteerbaarheid, daartoe moeten wij het niet te veel optuigen en vooral niet voor allerlei uiteenlopende doelstellingen, hoe sympathiek op zich ook, willen inzetten.

Opgave van nevenfuncties

De heer Van Middelkoop vroeg naar de reikwijdte van de bepaling omtrent de melding van nevenfuncties. Afgezien van de qualitate qua uitgeoefende functies moet iedere functie, te omschrijven als «de vervulling van een taak of een werkring» door een lid van een zbo worden gemeld. Dat een functie geen directe relatie met het werk van de zbo heeft speelt daarbij geen rol. Openheid van zaken voorkomt dat er ongefundeerde discussies bijv. over belangenverstrengeling gaan ontstaan. Dat leidt tot zo min mogelijk beperking van dit begrip.

Algemeen belang

De heer Van Middelkoop vroeg naar de betekenis van het toetscriterium «algemeen belang» bij de goedkeuring van de begroting van zbo's. Dit criterium, dat in vele bestuursrechtelijke wetten voorkomt, wordt gebruikt als een specifieke grond niet voorhanden is. Er ligt ook een beperking in deze grond besloten, het moet om overwegende bezwaren gaan. Die bezwaren kunnen erin gelegen zijn dat het omstreden besluit indruist tegen het algemeen gevoerde beleid, in dit geval van de rijksoverheid. Dit dient vanzelfsprekend aan termen van bestendigheid en/of kenbaarheid te voldoen. Het voorbeeld van eventuele noodzakelijke rijksbrede bezuinigingen kan via dit criterium inderdaad onder omstandigheden ook op een zbo toepasbaar worden gemaakt.

Artikel 25

De heer Van den Berg heeft gevraagd of artikel 25 wel midden tussen de klippen van Scylla en Charibdis heenvaart. Dat is inderdaad het geval. Het artikel is ontleend aan artikel 4:71 van de Algemene wet bestuursrecht en is – evenals artikel 4:71 Awb zelf – facultatief. De minister *kan* bepalen dat hij bepaalde rechtshandelingen eerst wil zien en goedkeuren. Het zal afhangen van de aard van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan en van het gewicht en de omvang van de rechtspersoon, waartoe een zelfstandig bestuursorgaan behoort, of en in hoeverre hij van deze facultatieve bevoegdheid gebruik zal maken. Het is niet de bedoeling dat een normale «bedrijfsvoering» langs deze weg onderworpen wordt aan een vorm van preventief toezicht. In de memorie van toelichting bij artikel 4:71 Awb wordt aangegeven dat het gaat om rechtshandelingen, die van invloed kunnen zijn op de aanwending van subsidiegelden (hier: publieke middelen), de hoogte van later ingediende subsidieaanvragen (hier: claims voor volgende jaren) of de kwaliteit en omvang van activiteiten. En aldaar wordt ook al geschreven dat het «soms een miskennis zou kunnen zijn van de professionaliteit van de subsidieontvanger (hier: het zbo)» en dat daar dus een grens ligt. Overigens kan verwezen worden naar de inmiddels ook bij de Tweede Kamer ahangende eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, waarin een aantal maatregelen op het gebied van het geïntegreerd middelenbeheer worden getroffen. Die maatregelen zijn zelfs dwingend en zullen er in een aantal gevallen toe leiden, dat ministers onderdelen van artikel 25 (letter d.) «niet eens meer nodig hebben».

Markt en Overheid

De heer Van Middelkoop heeft gevraagd naar de relatie van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel «Markt en Overheid» (kamerstukken II, 28 050) en de daarin geregelde materie.

De twee liggen min of meer in elkaars verlengde in de zin, dat zelfstandige bestuursorganen en de rechtspersonen, die krachtens publiekrecht zijn ingesteld als «onderdak» voor het apparaat van die zelfstandige bestuurs-

organen, geacht worden niets anders te doen dan wat de wettelijke taak is – niet minder en vooral ook niets méér. «Markt en Overheid» beoogt vanuit een andere invalshoek hetzelfde te bereiken, namelijk dat overheidslichamen – waaronder dus ook evenbedoelde rechtspersonen – geen zaken doen die niet «des overheids» zijn.

Schatkistbankieren

De heer Pitstra heeft gesproken over het middelenbeheer en bepleitte onder aanhaling van zijn fractiegenoot Vendrik, dat zelfstandige bestuursorganen bij de schatkist zouden behoren te «bankieren». Daarover is geen verschil van mening. Verwezen kan worden naar het op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (kamerstukken II, 28 035), waarin een en ander mede voor de rechtspersonen, die dienen ter ondersteuning van zelfstandige bestuursorganen, dwingend wordt voorgeschreven.

Klokkenluidersregeling

De heer Pitstra heeft gevraagd of er ook aan een zgn. klokkenluidersregeling voor zbo-personeel wordt gedacht. Voor ambtenaren bij de ministeries geldt thans, vooruitlopend op een wettelijke verplichting daartoe in de Ambtenarenwet, een regeling voor het melden van vermoedens van misstanden (klokkenluidersregeling). Voor ambtenaren werkzaam bij ZBO's die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat geldt deze regeling in beginsel rechtstreeks Voor personeel werkzaam bij ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid die publiekrechtelijk zijn vormgegeven, geldt ingevolge artikel 10 van het wetsvoorstel als uitgangspunt dat de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren aangesteld bij de ministeries van overeenkomstige toepassing zijn. Een en ander vloeit thans reeds voort uit aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat betekent dat voor personeel bij dit type ZBO's de klokkenluidersregeling in beginsel van overeenkomstige toepassing is. Voor wat betreft de rechtspositie van personeel van privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's geldt dat deze bestuursorganen – binnen het CAO-recht – vrij zijn om de rechtspositie van hun personeel vorm te geven.

In zijn algemeenheid gaat de regering er vanuit dat alle zelfstandige bestuursorganen grote waarde hechten aan een integere organisatie en derhalve ook een actief integriteitsbeleid voeren waarin het omgaan met vermoedens van misstanden, aandacht krijgt.

Rechtspositieregels

Mevrouw Kant bracht ter sprake dat de rechtspositieregels van het burgerlijk rijkspersoneel zouden behoren te gelden voor het personeel van zelfstandige bestuursorganen.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van de rechtspositieregels voor ambtenaren bij de ministeries in artikel 10 van het wetsvoorstel ziet alleen op publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's. Uitgangspunt is dat privaatrechtelijke rechtspersonen in deze al een eigen rechtspositioneel kader hebben in het Burgerlijk Wetboek en het CAO-recht. Overigens buigt het kabinet zich over de inkomensontwikkeling in de (semi-)publieke sector, waarbij ook aandacht is voor privaatrechtelijke vormgegeven rechtspersonen in de bepaalde sectoren. De Kamer zal hier binnenkort over worden geïnformeerd.