

Vergaderjaar 2000–2001

27 426

Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 juli 2001

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

1.1 Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag dat de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van haar bevindingen over het wetsvoorstel, verder ook aan te duiden als de Kaderwet, heeft uitgebracht. In haar hierna volgende reactie op dit verslag zal de regering ingaan op de door de fracties gestelde vragen en, evenals de leden van de diverse fracties dat doen, mede aandacht schenken aan de reactie van de Algemene Rekenkamer en aan de reacties van diverse belanghebbenden, die op de indiening van het wetsvoorstel zijn gevolgd en waarnaar in de vraagstelling ook bij herhaling wordt verwezen. In de beantwoording volgt de regering, behoudens een enkele uitzondering, zo nauwkeurig mogelijk de volgorde van het verslag van de Tweede Kamer. De belangrijkste uitzondering betreft paragraaf 4.3, waarin de situatie bij de mede-overheden aan de orde komt en waarin ook de antwoorden op enkele vragen die elders in de tekst van het verslag staan zijn vervat.

De regering verwacht dat zij met de onderstaande uiteenzettingen duidelijk en aannemelijk kan maken dat het voorliggende voorstel van wet goed aansluit op datgene, waarnaar de leden van de fractie van de PvdA zeggen gestreefd te hebben en waarnaar zij nog steeds streven. Daarin zal tevens uiteengezet en nader toegelicht worden dat waar dit wetsvoorstel beperkingen heeft, deze beperkingen niet nieuw zijn. Zij treden nu eerst duidelijk aan het licht, omdat met de indiening van dit wetsvoorstel de grens wordt overgestoken van beleid naar wetgeving. Die vertaling van beleid in wetgeving – wat kan er inderdaad dwingend en dus met ook daadwerkelijk juridisch gevolg geregeld worden – is wellicht minder eenvoudig dan op het eerste gezicht zou lijken.

Daarmee is tevens een deel van het antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de indiening van het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten. Eraan zijn echter ook nog enige fasen voorafgegaan, die evenzovele concrete redenen vormen waarom het voorstel van wet op zich heeft laten wachten.

De discussie over de meest wenselijke wijze waarop het beleid van de rijksoverheid met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen kan worden vorm gegeven, loopt al geruime tijd. Sinds medio jaren '90 is daarbij ook de vraag naar een wettelijke regeling in het geding gekomen. Op 11 juli 1997 heeft de regering bij brief van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aangegeven de voorbereiding van een dergelijke wet ter hand te zullen nemen (kamerstukken II 1996–1997, 25 268, nr. 6). Vervolgens is de regering aan het wetgevingstraject gaan werken. Dit was aanvankelijk tweeledig. Op de eerste plaats is een wijziging van de Grondwet met betrekking tot het opnemen van zelfstandige bestuursorganen in artikel 134 Grondwet voorbereid. Deze wijziging is op 19 september 1997 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1997–1998, 25 629, nr. 1–3). De tijd bleek echter niet rijp voor een dergelijke wijziging van de Grondwet en dat heeft er toe geleid dat dit voorstel op 1 februari 1999 door de regering is ingetrokken onder de mededeling dat na de totstandkoming van een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bezien zal worden hoe de positie van zelfstandige bestuursorganen alsnog een grondwettelijke verankering kan krijgen (kamerstukken II 1998–1999, 25 629, nr. 6). Intussen was de voorbereiding van de Kaderwet op het ministerie van Binnenlandse Zaken ter hand genomen. Onder minister Dijkstal is reeds veel voorbereidend werk verzet, waarna onder het nieuwe kabinet door de achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het onderwerp in interdepartementaal overleg is afgerond. Dat heeft in december 1999 geleid tot aanbidding van een concept-wetsvoorstel aan de Raad van State. Het vervolgens door deze Raad uitgebrachte kritische advies heeft geleid tot een grondige herbezinning van de kant van de regering op het wetsvoorstel, dat uiteindelijk op 27 september 2000 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Gezien de vele belangen die bij dit onderwerp aan de orde zijn, zich onder meer uitend in een zeer diverse regelgevingspraktijk ten aanzien van bestaande zelfstandige bestuursorganen, alsmede de veelheid aan onderwerpen en belangen die daarbij nadrukkelijk onder ogen moest worden gezien, is de regering van mening dat het wetsvoorstel binnen een weliswaar niet korte maar wel acceptabele tijdspanne tot stand is gekomen.

De leden van de VVD-fractie stelden dat de huidige diffuse invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen in strijd is met het staatsrechtelijke beginsel dat publiek geld als regel publiek moet worden geïnd en besteed, onder publieke controle, door publieke organen en onder publieke verantwoording door publieke functionarissen. Zij duiden dit later ook aan met het principe van «de vijf P's» en hadden de indruk dat dit principe niet in het wetsvoorstel is opgenomen.

Er is geen misverstand over dat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen in de praktijk nogal diffuus is. Niet alleen zijn er welhaast zoveel verschillende arrangementen in wet- en regelgeving als er zelfstandige bestuursorganen zijn, maar zelfs al zijn de wettelijke regels zakelijk gelijklopend, dan nog blijkt de praktijk van geval tot geval nog wel eens te verschillen, zo toonde de Algemene Rekenkamer aan en zij voorzag dit verschijnsel van het predikaat «wild-groei» (kamerstukken II 1994–1995, 24 130, nr. 2). Dit wetsvoorstel zal het effect hebben dat de wetgeving op een aantal gebieden voor alle zelfstandige bestuursorganen gelijklopend zal kunnen zijn. Daarmee is nog niet gewaarborgd dat dan ook als vanzelf de dagelijkse praktijk overal en altijd dezelfde zal zijn. Wel wordt ermee bereikt dat te allen tijde op een aantal

essentiële momenten de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden geëffectueerd. Dat is vooreerst het geval met betrekking tot de financiën. Daar zal voor elk zelfstandig bestuursorgaan de minister telkenjare een oordeel moeten hebben over de begroting – daaronder begrepen in voorkomende gevallen de eigen inkomsten die sommige zelfstandige bestuursorganen uit tarieven verwerven – voor het volgende jaar en de financiële afrekening over het voorafgaande jaar. Aan beide documenten wordt door de Kaderwet verbonden een document waarin de voorgenomen, respectievelijk de verrichte activiteiten van het zelfstandig bestuursorgaan worden verantwoord, zodat de minister zich niet alleen een oordeel zal vormen over de boekhouding in enge zin, maar tevens over de taakvervulling door het zelfstandig bestuursorgaan. Naast deze twee jaarlijks terugkerende vaste momenten, bewerkstelligt deze Kaderwet bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen dat iedere bestuurs(her)benoeming een ministeriële beslissing is die zich leent voor effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals ook de publikatie van nevenfuncties van bestuursleden en het in mandaat opdragen van nieuwe taken. Aan het «5 P's-vereiste» wordt aldus voldaan, zij het dat de techniek op onderdelen verschilt, omdat we nu eenmaal te maken hebben met zelfstandige bestuursorganen in verschillende juridische gedaanten.

Met betrekking tot «de vijf P's» merkt de regering op dat daaraan nog een element moet worden toegevoegd: het is niet alleen zaak dat alles door en rond zelfstandige bestuursorganen, ook als een zelfstandig bestuursorgaan onderdeel uitmaakt van een rechtspersoon naar privaatrecht, zich afspeelt in het publieke domein en dus beheerst wordt door regels van publiekrecht (Algemene wet bestuursrecht, Wet openbaarheid van bestuur, Wet Nationale Ombudsman etcetera). Bovendien is vereist dat over de handel en wandel van zelfstandige bestuursorganen politiek verantwoording wordt afgelegd (de zesde «P») ten overstaan van een door rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen volksvertegenwoordiging.

De leden van de VVD-fractie erkenden dat zelfstandige bestuursorganen soms gewenst en waardevol kunnen zijn en zij noemden dan de Kiesraad, het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Nederlandsche Bank. Maar er moeten wel goede randvoorwaarden worden gecreëerd, waaronder zij functioneren, aldus de hier aan het woord zijnde leden. De drie genoemde voorbeelden zijn illustratief voor de enorme diversiteit in overheidstaken en -verantwoordelijkheden, waarbij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan is of wordt overwogen. In ieder van de genoemde voorbeelden zijn andere overwegingen van belang en met betrekking tot elk voorbeeld op zichzelf moet in aanmerking worden genomen het tijdstip waarop over de (wijziging in de mate van) zelfstandigheid is of wordt gesproken. Zelfs de Kiesraad als centraal stembureau is geen instituut «van alle tijden», maar eerst in 1917 noodzakelijk geworden bij de afschaffing van het districtenstelsel. Tot die tijd fungeerden de voorzitters van de hoofdstembureaus in de districten als zelfstandige bestuursorganen, belast met de vaststelling van de uitslag in hun district. Het Centraal Bureau voor de Statistiek, ingesteld bij koninklijk besluit in 1899 was en is geen zelfstandig bestuursorgaan. De wetgever heeft in 1996 voor de Centrale Commissie voor de Statistiek een positie als zelfstandig bestuursorgaan ingeruimd en thans – enkele jaren later – wordt er gesproken over de wenselijkheid om de zorg voor de nationale statistieken (het hele CBS-werk) naar een nieuw in te stellen zelfstandig bestuursorgaan over te brengen. Ten slotte is De Nederlandsche Bank geen verzelfstandigde rijksdienst, maar sinds de oprichting in 1814 een private instelling. Voor de taken van de Nederlandsche Bank in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken heeft, bestaat geen ministe-

riële verantwoordelijkheid meer, omdat de Nederlandsche Bank voor het monetaire beleid deel is gaan uitmaken van dit stelsel. De bevoegdheid van de Minister van Financiën om een aanwijzing te geven, is daarom vervallen. Deze korte opsomming van feiten maakt duidelijk dat wat «goede randvoorwaarden» zijn, naar tijdstip en per geval kan verschillen zonder dat – zelfs achteraf beschouwd – wij tot de slotsom komen dat een van de bij wijze van voorbeeld genoemde instituten niet (goed) heeft gefunctioneerd casu quo taken niet goed vervuld zijn onder eerder geldende, maar inmiddels gewijzigde randvoorwaarden.

In aanmerking nemend deze relativering onderschrijft de regering de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat steeds wel de goede randvoorwaarden geschapen moeten worden. Bij de huidige stand van het politieke debat, dat zich concentreert op ministeriële verantwoording en politieke controle, biedt het wetsvoorstel een pakket algemene regels om de goede condities te scheppen waaraan op dit moment allerwegen behoefte blijkt te bestaan.

De leden van de VVD-fractie achten het van belang dat de criteria aan de hand waarvan zou kunnen worden bepaald wanneer tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan moet worden overgegaan, in de wet worden opgenomen. Zij vroegen waarom in het wetsvoorstel geen criteria zijn opgenomen.

Zo lang als het debat over zelfstandige bestuursorganen duurt, heeft steeds een zeer prominente rol gespeeld de vraag in welke gevallen de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan aan de orde zou kunnen zijn of zelfs aangewezen zou zijn en in welke gevallen dat nu juist niet zou kunnen of mogen. Reeds in de regeringsnota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (kamerstukken II 1990–1991, 21 042, nr. 4) heeft de regering uiteengezet dat het antwoord niet in een abstracte, voor alle gevallen geldende formulering kan worden gevonden, noch voor de gevallen waarin wel tot een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten worden besloten, noch voor de gevallen waarin dat per se niet zou moeten of niet zou mogen. In de laatstelijk vastgelegde regeringsvisie hierop, de aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen van september 1996 (Stcrt. 1996, 177; hierna: de Aanwijzingen), wordt weliswaar een niet onbelangrijke voorkeur voor bepaalde oplossingen gegeven, maar deze worden nadrukkelijk niet verabsoluteerd. De praktijk van de afgelopen jaren, ook toen de algemene noties daaromtrent ruim gedeeld werden, laat toch weer voortdurend goed te motiveren afwijkingen zien. Vastleggen in wetgeving van criteria voor instelling van zelfstandige bestuursorganen zal ofwel ruimte moeten laten voor allerlei afwijkende mogelijkheden, of die voortaan echt moeten uitsluiten. Aan de eerste soort bepaling bestaat bij de regering geen enkele behoefte, daar deze juridisch geen betekenis heeft. Een het alternatief, een categorisch verbod op afwijkingen, moet vanwege zijn inflexibiliteit ten stelligste ontraden worden. Naast het bovenstaande acht de regering het voorts vanuit een oogpunt van zuiver omgaan met de vormgeving van wettelijke verplichtingen niet wenselijk dat in een wet aan de wetgever in formele zin wordt voorgeschreven hoe deze bepaalde beleidsmatige vragen in de toekomst moet behandelen. De criteria voor het al dan niet instellen van zelfstandige bestuursorganen moeten door de formele wetgever zelf worden toegepast. Indien vastgelegd in wetgeving is nakoming daarvan toch alleen een zaak van de wetgever zelf en bestaat er voor derden geen enkele juridische mogelijkheid om zich daarop te beroepen. Dergelijke beleidskaders dienen daarom in kabinetsnota's en aanwijzingen voor de rijksdienst te worden opgenomen en niet in wetgeving.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de criteria voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen, die neergelegd zijn in Aanwijzing 124c, van kracht zijn op de zelfstandige bestuursorganen in het kader van de Kaderwet, is het antwoord ontkennend. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn Aanwijzingen, vastgesteld door de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad. Zij richten zich niet tot zelfstandige bestuursorganen, maar tot de rijksdienst, dat wil zeggen de ministers en de onder de ministers ressorterende ministeries. Zij zijn te duiden als regels, die de ministers voor zichzelf hebben vastgelegd en waarnaar zij zich willen gedragen. Materieel werken zij als algemene instructies aan de ambtenaren op de ministeries. Voor de Aanwijzingen voor de regelgeving betekent dit dat regelgeving, die op de ministeries wordt voorbereid, in beginsel zal worden opgesteld met inachtneming van deze Aanwijzingen, tenzij dat tot niet-aanvaardbare resultaten zou leiden (Aanwijzing 5). Dat geldt dus ook voor regelgeving ter zake van zelfstandige bestuursorganen die door de regering wordt voorbereid en daarbij is niet van belang of het een zelfstandig bestuursorgaan binnen of buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel betreft. De Aanwijzingen zijn natuurlijk niet gericht tot de Tweede Kamer. Dat zou in strijd zijn met de geldende staatsrechtelijke verhoudingen. De Kamer is vrij om in wetsvoorstellen te amenderen c.q. om initiatief-wetsvoorstellen te maken met voorbijgaan aan de Aanwijzingen.

De leden van de VVD-fractie vroegen een reactie van de regering op het zogenaamde cascademodel ofwel de «besluitboom van Te Veldhuis». Deze vragen- of beslissingenreeks is in essentie dezelfde als die van Aanwijzing 124d. Deze Aanwijzing is op haar beurt gebaseerd op wat in de wandeling zijn gaan heten de «denkstappen van Sint» (Verantwoord verzelfstandigen; kamerstukken II 1994–1995, 21 042, nr. 15, par. 4.2), waarvan de contouren reeds zichtbaar zijn in de eerste kabinetsnotitie over functionele decentralisatie (kamerstukken II 1988–1989, 21 042, nr. 2, pag. 5). In het kamerdebat naar aanleiding van het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» op 15 mei 1991 blijkt dat bijna alle woordvoerders, sprekend over het moment waarop de vraag of een vorm van functioneel bestuur/een zelfstandig bestuursorgaan (zie ook hierna bij par. 1.2) wellicht een optie is, eenzelfde reeks van beslispunten hanteren (Handelingen II, 15 mei 1991, pag. 80–4489 [Van den Berg, SGP], 80–4493 [De Cloe, PvdA], 80–4498 [Wiebenga, VVD], 80–4502 [Schutte, GPV], 80–4503 [Scheltema-de Nie, D66], 80–4510 [Frissen, CDA]). Deze niet uitputtende reeks van vindplaatsen moge duidelijk maken dat op dit onderdeel van het beleidskader voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen van bestendigheid van beleid gesproken kan worden.

Hetzelfde geldt voor de voorkeur voor een publiekrechtelijke vormgeving van zelfstandige bestuursorganen en voor een ambtelijke rechtspositie voor de medewerkers van die bestuursorganen, die de leden van de VVD-fractie bepleiten.

Reeds in het eerste debat in mei 1991 dat de regering met de Tweede Kamer voerde over deze materie naar aanleiding van de nota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (kamerstukken II 1990–1991, 21 042, nr. 4) bleek dat allerwegen een duidelijke voorkeur bestaat om zelfstandige bestuursorganen in een publiekrechtelijke jas te steken. Niettemin leert de historie dat wat in abstracto wenselijk wordt geacht in concrete gevallen niet altijd de hoogste wijsheid is. Hetzelfde geldt voor het beleid ten aanzien van de vraag of een bepaalde taak bij een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan moet worden belegd. De algemene beleidsvoorkeur is zonder meer die welke ook in Aanwijzing 124b is verwoord: «Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.» Maar in dezelfde aanwijzing wordt ook

duidelijk gemaakt dat privaatrechtelijke vormgeving in bepaalde gevallen ook mogelijk moet zijn. In de praktijk van de afgelopen jaren is daaraan een bepaalde invulling gegeven door de wetgever in concrete gevallen. Het is niet de bedoeling van de regering om bij gelegenheid van deze Kaderwet de individuele keuzen die in dit opzicht in het verleden gemaakt zijn alle opnieuw ter discussie te stellen, zoals de hier aan het woord zijnde leden vroegen.

De leden van de VVD-fractie stellen naar aanleiding van het onlangs gepubliceerde «Handvest publieke verantwoording» van RDW, IB-Groep, COA, Kadaster en Staatsbosbeheer dat in de relatie minister-zelfstandig bestuursorgaan sprake is van enige boven- en onderschikking en niet van nevenschikking. Zij zijn van oordeel dat met dit handvest een verkeerde weg wordt ingeslagen en vroegen zich af of zelfstandige bestuursorganen wel de vrijheid hebben om deze kant op te gaan.

Uit de aan deze vragen voorafgaande beschouwing van de leden van de VVD-fractie blijkt dat de leden van de VVD-fractie en de regering volstrekt dezelfde mening zijn toegedaan als het gaat over de betekenis van dit of een dergelijk handvest ten opzichte van ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal. Zo een handvest kan, evenals een gebruikersraad, een welkome aanvulling zijn op het gebied van publiekelijk verantwoording afleggen door een zelfstandig bestuursorgaan en het inzicht bieden aan geïnteresseerden, maar het is geen gehele en zelfs geen gedeeltelijke vervanging van het politiek verantwoording afleggen door een minister ten overstaan van het parlement. Dat is nu eenmaal het «eindpunt» waar elk handelen in het publieke domein zijn legitimering vindt en aldus bezien zijn wij het erover eens dat er sprake is van «enige bovenschikking» van de minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan.

In het antwoord dat ik eerder gaf op schriftelijke vragen van de heer Te Veldhuis (Aanhangsel Handelingen II, 2000–2001, 361) heb ik al aangegeven dat er tegen het publiceren van het handvest als zodanig geen enkel bezwaar is en evenmin als de genoemde of nog andere zelfstandige bestuursorganen zich jegens het publiek daarnaar gaan gedragen. Als signaal dat deze zelfstandige bestuursorganen zich ervan bewust zijn dat zij geen gewone bedrijven zijn, maar deel uitmaken van het openbaar bestuur en zich dus ook meer dan die gewone bedrijven jegens de samenleving hebben te verantwoorden, is het uitbrengen van een handvest positief te duiden.

De ondergrens is en blijft evenwel, dat niet afgedaan wordt aan de vervulling van de wettelijke verplichtingen door die zelfstandige bestuursorganen om zich jegens hun minister te verantwoorden, zodat ook politieke verantwoording kan worden afgelegd. Eerst indien de formele wetgever (de instellingswetgeving van een zelfstandig bestuursorgaan) zou hebben besloten dat een handvest of elementen daaruit zouden strekken tot gehele of gedeeltelijke vervanging van de normale verhouding, zou in die laatste iets wijzigen. Dat nu is niet aan de orde en de regering kan zich, gelet op het belang dat zowel zichzelf als de Staten-Generaal eraan hechten om juist de politieke legitimering van zaken in de kamer als eindpunt van het afleggen van publieke verantwoording te behouden, niet voorstellen dat de wetgever in de overzienbare toekomst zo een besluit zal willen nemen.

De regering heeft, evenals de leden van de VVD-fractie, de spanning onderkend tussen de mogelijkheid van differentiatie en maatwerk enerzijds en de doelstelling van harmonisatie van de organisatorische regelgeving anderzijds. Zij heeft in de eerste plaats in het wetsvoorstel vooral die voorschriften voor harmonisatie van regelgeving opgenomen die voor de desbetreffende juridische categorie van zelfstandige bestuursorganen in overgrote meerderheid (kunnen) gelden. Daarmee wordt dus een

harmonisatieslag van de vormgeving van deze organen gemaakt. Daar waar naar verwachting de praktijk behoefte heeft aan differentiatie en maatwerk is in beginsel afgezien van een voorschrift in dit wetsvoorstel, daar in die gevallen de afwijkingen de overhand zouden gaan krijgen over de hoofdregel. Op de tweede plaats blijft het natuurlijk altijd mogelijk dat bij wettelijk voorschrift ook van de in de Kaderwet neergelegde regels kan worden afgeweken in bijzondere gevallen. Daarover zal dan echter steeds met de kamers moeten worden gesproken, zodat te allen tijde de afwijking tussen harmonisatie en maatwerk in alle openheid en op grond van argumenten kan plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vroegen de reactie van de regering op hun waarneming dat het wetsvoorstel te weinig aandacht heeft voor de producten van zelfstandige bestuursorganen in tegenstelling tot de aandacht voor de bedrijfsvoering.

De regering meent dat zij erin is geslaagd een evenwichtige spreiding van aandacht voor bedrijfsvoering en produktieresultaten van zelfstandige bestuursorganen te hebben gevonden. Ook de leden van de VVD-fractie wezen al op de bepaling in het wetsvoorstel over het jaarverslag. Dit is een belangrijke bepaling uit het wetsvoorstel. Eruit blijkt immers dat van alle zelfstandige bestuursorganen wordt verwacht dat zij inzicht geven in de verwezenlijking van hun doelstellingen, toegespitst op de prestaties van het afgelopen jaar. Hierdoor zullen minister, parlement maar ook de directe afnemers van het zelfstandig bestuursorgaan in staat zijn om zich over de prestaties van het zelfstandig bestuursorgaan een oordeel te vormen. Op de tweede plaats zijn de begrotings- en jaarrekeningsregels in de Kaderwet weliswaar primair gericht op de middeleninzet, maar vanzelfsprekend komt daarbij ook het presteren aan de orde en dit temeer door de verplichte relatie met het jaarverslag. Tenslotte kan gewezen worden op de voorgeschreven vijfjaarlijkse evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan. Daar zal ook het feitelijk presteren van het orgaan in relatie tot de verwachtingen en actuele opvattingen over de taakuitoefening aan de orde komen.

Het verheugt de regering dat de leden van de CDA-fractie met de doelstellingen van de Kaderwet kunnen instemmen. De regering meent echter dat er sprake is van een misverstand wanneer deze leden verwachten dat de Kaderwet een sanering dan wel het tegengaan van wildgroei van zelfstandige bestuursorganen zou nastreven. Dat is niet het geval. De Kaderwet zal wel bewerkstelligen dat er gesaneerd wordt in de onnodige diversiteit van regelingen met betrekking tot organisatie, personeel, sturings- en toezichtrelaties en financieel toezicht. Eveneens wordt het inzicht in en de kennis over bestaande zelfstandige bestuursorganen en hun taken bevorderd. Het is evenwel niet de bedoeling om in het licht van de totstandkoming van deze Kaderwet het bestaan van afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen te beoordelen en eventueel ter discussie te stellen.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom het sedert 1995 tot het jaar 2000 heeft moeten duren voordat dit wetsvoorstel met een minimumpakket van regels kon worden ingediend. Zij menen dat de complexiteit daaraan toch niet ten grondslag kan liggen. Daarentegen spraken zij het vermoeden uit dat verschillen van mening tussen de departementen en het streven naar het behoud eigen departementaal territorium de belangrijkste reden is voor de beperkte inhoud van de wet. Al eerder op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de VVD is ingegaan op de totstandkomingsgeschiedenis van het wetsvoorstel. Daarbij werd al aangegeven dat complexiteit van de materie maar zeker ook van de complexiteit van het besluitvormingstraject en de diversiteit van standpunten die daarbij zorgvuldig onder ogen moest worden gezien de oorzaak zijn van de duur van het traject. Een duur die overigens

voor zo'n project door de regering niet als bijzonder lang wordt gezien. Er is in ieder geval geen enkele relatie tussen de inhoud van het wetsvoorstel en enig streven naar behoud van eigen departementaal territorium.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het niet zeer voor de hand had gelegen deze Kaderwet te gebruiken om verzelfstandigingsoperaties van uitvoeringstaken van het Rijk kritisch tegen het licht te houden, waar nodig te keren en een heldere leidraad te maken voor toekomstige operaties.

De Kaderwet heeft deze bedoeling niet. De Kaderwet staat op zich neutraal tegenover het bestaan van zelfstandige bestuursorganen, die ook bepaald niet alleen als gevolg van verzelfstandiging van uitvoeringstaken bij het Rijk tot stand komen zoals deze leden lijken te stellen. Gewezen kan worden op vele zelfstandige bestuursorganen die uit maatschappelijke participatieoverwegingen of vanwege de noodzaak van een onafhankelijke en deskundige inbreng tot stand zijn gekomen. De Kaderwet geeft algemene regels voor die gevallen waarin besloten is om tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan over te gaan, zodat onnodige diversiteit aan allerlei regelingen en voorzieningen kan worden voorkomen. Het valt ook moeilijk in te zien hoe de Kaderwet, immers zelf ook een gewone wet, het de formele wetgever, die altijd weer er aan te pas moet komen als een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld of aangewezen, onmogelijk zou kunnen maken om daartoe over te gaan.

Met betrekking tot haar standpunt omtrent het bestaansrecht van zelfstandige bestuursorganen, waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks vroegen, merkt de regering als eerste punt op dat een openbaar bestuur in Nederland¹ zonder zelfstandige bestuursorganen eigenlijk ondenkbaar is.

Zelfstandige bestuursorganen bestaan in Nederland al heel lang, maar het heeft lang geduurd voordat zij als zodanig werden onderkend. Er zijn onmiskenbare bestuurlijke voordelen verbonden aan het beleggen van bepaalde overheidstaken in een organisatie die enigszins los staat van de minister. De Kiesraad is een van de oudste verschijningsvormen hiervan, terwijl later via bijv. de organisatie van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg alsmede het verzelfstandigingsbeleid van de laatste 10–15 jaar er de nodige zelfstandige bestuursorganen zijn ontstaan. De effectiviteit en doelmatigheid van het overheidsbeleid zijn hier in beginsel zeer mee gediend. De Grondwet kent ook al sedert tientallen jaren de «andere openbare lichamen», wier besturen ook als zelfstandige bestuursorganen moeten worden gezien. Hieruit blijkt dat de overheidsorganisatie niet goed vorm kan worden gegeven zonder het gebruik van zelfstandige bestuursorganen. Er kleven vanuit democratisch oogpunt wel nadelen aan zelfstandige bestuursorganen. Zij hebben geen eigen democratische legitimatie via een gekozen vertegenwoordigend lichaam en doordat de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen per definitie is beperkt, is ook de democratische controle via de Staten-Generaal beperkt. Deze inherente nadelen leiden tot een vrij stringent omschreven beleid met betrekking tot de vraag wanneer tot instelling van zelfstandige bestuursorganen kan worden overgegaan. Dit beleid heeft laatstelijk zijn weerslag gevonden in de Aanwijzingen 124c en 124d.

De leden van de fractie van GroenLinks noemden het Handvest publieke verantwoording van een vijftal zelfstandige bestuursorganen en releveren de belangrijkste elementen daaruit. Zij zeiden met gemengde gevoelens van de inhoud van dit handvest kennis genomen te hebben en informeerden naar de opvatting van de regering over dit handvest. Daarnaast vroegen zij waarom voor de in het handvest genoemde kwaliteitsinstrumenten geen algemeen kader wordt gegeven in dit wetsvoorstel. De regering heeft met waardering van het initiatief voor het handvest kennis

¹ Omdat de Kaderwet zbo alleen gaat over zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid, zijn termen als «openbaar bestuur» en «overheid» in deze nota naar aanleiding van het verslag ook steeds gebruikt als aanduiding voor het openbaar bestuur, respectievelijk de overheid op centraal niveau ofwel de rijksoverheid.

genomen. Het spreekt immers vanzelf dat zelfstandige bestuursorganen – net als alle bestuursorganen – zelf verantwoordelijkheid nemen voor de permanente verbetering van het eigen functioneren. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft van de wetgever niet voor niets een welbepaalde ruimte verkregen. Het zou vreemd zijn als die ruimte niet werd benut voor ook kwaliteitsverbetering. Dat zelfstandige bestuursorganen zich over het niveau van hun kwaliteit publiek verantwoorden ligt voor de hand, zoals ook het handvest stelt. Het interessante van het handvest is verder dat het een gezamenlijk initiatief betreft van diverse zelfstandige bestuursorganen. Het bergt de belofte in zich van lerende overheidsinstanties, die niet alleen afzonderlijk werken aan verbetering, maar ook elkaar op de resultaten aanspreken. In dit licht waardeert de regering ook de uitnodiging aan andere organisaties om zich bij het initiatief aan te sluiten. De waardering van de regering laat onverlet dat zij van mening is dat de wettelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden onveranderd blijft ook bij het gebruik van horizontale verantwoording. Er kan dus geen sprake zijn van een zogenaamde nieuwe invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in die zin dat wettelijke toezichtrelaties tussen minister en orgaan zouden kunnen verdwijnen of aan belang zouden kunnen inboeten. Wel is het denkbaar dat bij aantoonbaar goed werkende horizontale verantwoording de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid eenvoudiger daadwerkelijk kan plaats vinden. In die zin staat de regering in beginsel zeker positief tegenover gebruikersraden, adviesraden, kwaliteitshandvesten en klantvriendelijkheidsonderzoeken. Hiervoor zijn echter geen algemene geldende voorschriften te geven die vanuit de Kaderwet betekenis zouden hebben. Per zelfstandig bestuursorgaan dient immers toegesneden op de specifieke taak van dat orgaan bezien te worden of en zo ja welk specifiek instrument ingezet kan worden. Soms zal dit zo evident zijn dat dit in de desbetreffende instellingsregeling zal worden opgenomen, maar vaak zal dit eerder iets zijn dat het orgaan zelf op flexibele wijze moet invullen. In een verplichting in de Kaderwet om zorg te dragen voor een goede kwaliteitsbewaking door het zelfstandig bestuursorgaan ziet de regering geen heil. Een dergelijke zorgplicht is enerzijds te onbepaald om juridische gevolgen te hebben en is anderzijds zo voor de hand liggend dat er werkelijk geen behoefte aan bestaat. De regering wil er wel op wijzen dat het voorgestelde verplichte jaarverslag ook een instrument is dat zowel verticaal (minister en parlement) als horizontaal (klanten, media) voor publieke verantwoording zorgt.

De leden van de fractie van GroenLinks maakten ook gewag van het rapport van de Commissie-Borghouts: zij vroegen op een aantal inhoudelijke punten naar de opvatting van de regering, in het bijzonder waarom geen regeling is voorzien voor raden van toezicht en of het regeringsstandpunt op de aanbevelingen van het rapport-Borghouts uiterlijk met het nader rapport aan de Tweede Kamer kan worden meegedeeld. Het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie-Borghouts is aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 20 juni 2001, kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1). Daarmee wordt ook antwoord gegeven op de vragen, die deze leden over de aanbevelingen daarin stelden. Aangaande een algemene regeling voor raden van toezicht wijst de regering erop dat onder de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, waarvan de regering zich voorstelt dat zij onder de werking van de Kaderwet zbo zullen worden gebracht, er welgeteld vijf zijn die een raad van toezicht kennen. Zoals elders wordt uiteengezet is dat geen aantal, waarbij volgehouden kan worden dat een of enkele algemene bepalingen in de Kaderwet onverkort van toepassing kunnen zijn op de grote meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen. Voor de volledigheid zij er hier op geattendeerd dat met betrekking tot privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen het voorliggende wetsvoorstel in het

geheel geen bepalingen kent omtrent de interne organisatie en dat eventueel bij deze soort rechtspersonen voorkomende raden van toezicht of daarmee overeenkomende organen bij de betreffende statuten geregeld (dienen te) worden. Op dit en andere verschillen tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen komt de regering in het hierna volgende nog uitgebreid terug.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen – met een verwijzing naar het «herstel van het primaat van de politiek» en het rapport «Naar kerndepartementen» van de Commissie-Wiegel – of de scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering niet in hoge mate kunstmatig is in die zin dat er geen uitvoering van beleid mogelijk is zonder terugkoppeling naar de politiek zoals ook beleidsontwikkeling zonder directe voeding vanuit de praktijk een illusie is. In hoeverre, zo vroegen deze leden vervolgens, wordt in deze wet wel een einde gemaakt aan de ondoorzichtige structuren?

Het wetsvoorstel dat nu voorligt geeft een aantal regels, waardoor er in de toekomst een aantal vaste, voor minister en zelfstandig bestuursorgaan verplichte momenten zullen zijn waarop zij met elkaar moeten communiceren over plannen voor een komend jaar (begroting en de toelichting daarbij) en over wat er van plannen uit het verleden terecht is gekomen (jaarverslag en jaarrekening). Door niet alleen te regelen dat ieder zelfstandig bestuursorgaan stukken moet produceren, maar bovendien ook vast te leggen dat de minister iets van die stukken moet vinden (goedkeuring) worden momenten gecreëerd, waarop feitelijk en voor het parlement controleerbaar zaken ter beoordeling komen en beoordeeld worden. En indien zou blijken dat onverhoopt zo een beoordelingsmoment overgeslagen wordt of niet gedocumenteerd wordt, dan zal die omissie op zichzelf ook al een aangrijpingspunt kunnen zijn voor het parlement om de ministeriële verantwoordelijkheid te activeren. Daarnaast geeft de Kaderwet zbo nog een aantal andere momenten (die weliswaar niet op de kalender zijn aan te wijzen, maar wel als zodanig geduid kunnen worden) waarop een minister tot een duidelijke uitspraak of beslissing moet komen: (her)benoeming van leden, vaststelling van schadeloosstellingen en/of andere vergoedingen, vaststelling van tarieven en van bestuursreglementen. Ook dit zijn allemaal momenten, waarop verplicht en gedocumenteerd iets gedaan of gevonden moet worden en waarbij wederom ook het achterwege blijven voldoende «feit» kan zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te activeren. Door de zojuist genoemde momenten te standaardiseren meent de regering dat voor een belangrijk stuk tegemoet gekomen wordt aan de allerwegen gehoorde en ook door de regering onderschreven kritiek dat het allemaal te diffuus en te onoverzichtelijk is. De regering onderkent en erkent dat hiermee niet alles over ieder bestaand of nog in te stellen zelfstandig bestuursorgaan afdoende is geregeld, maar houdt wel staande dat zij hiermee de grootste gemene deler op het gebied van sturings-, toezichts- en verantwoordingsmechanismen zeer dicht heeft weten te benaderen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in de Kaderwet een inhoudelijke bijdrage aan de discussie over de wenselijkheid van zelfstandige bestuursorganen gemist.

Zoals hiervoor al aangegeven op een eerdere vraag van deze leden staat deze Kaderwet op zich neutraal tegenover de vraag of een zelfstandig bestuursorgaan nu wel of niet voor een bepaalde overheidstaak moet worden ingesteld. De Kaderwet geeft regels voor het geval zo'n orgaan er daadwerkelijk komt. Regels over de vraag wanneer de wetgever wel of niet een zelfstandig bestuursorgaan zou kunnen belasten met een overheidstaak laten zich juridisch niet stellen, ook niet in een kaderwet, die juridisch gezien geen andere status heeft dan iedere andere wet. Bij iedere volgende wet kan immers, juridisch gesproken straffeloos, daar weer, zij

het dan ook wel gemotiveerd, van worden afgeweken. Vandaar dat de regering er dan ook geen voorstander van is om dergelijke normen in de Kaderwet op te nemen. Dat wil niet zeggen dat de regering geen visie heeft over deze vragen. Deze visie is bekend en is laatstelijk vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving zoals gewijzigd in september 1996. In het bijzonder de Aanwijzingen 124c en 124d zijn in dat kader van belang. Daarmee is niet gezegd dat er niet weer bij iedere instelling van een zelfstandig bestuursorgaan over de vraag van de op het individuele geval toegesneden ideale mix van zelfstandigheid jegens en controle door de minister wordt beslist. Over de uitwerking daarvan bevat de Kaderwet wel voorschriften. Is zo'n beslissing eenmaal genomen dan kan het ook zeker gebeuren dat op grond van nieuwe inzichten na verloop van tijd een andere mix de voorkeur verdient. Daarmee is niet gezegd dat de eerdere keuze niet deugde, wel dat het goed is dat er aandacht voor is of de oorspronkelijke ideeën nog steeds opgeld doen. Mede daarvoor is in de Kaderwet ook een vijfjaarlijkse evaluatiebepaling ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

De regering spreekt met klem de beweringen van de leden van de GroenLinks-fractie tegen dat zij maar weinig enthousiasme kan opbrengen om gehoor te geven aan de dringende en herhaalde verzoeken van de Kamer om te komen tot een gedegen wettelijke regeling voor zelfstandige bestuursorganen. De regering meent een dergelijk voorstel wel degelijk aan de kamer te hebben voorgelegd. Wellicht hadden deze leden een wet verwacht waarin het instellen van zelfstandige bestuursorganen aan banden werd gelegd of zelfs helemaal onmogelijk gemaakt, maar zoals eerder gezegd ziet de regering geen enkele reden voor zo'n beleid, laat staan zo'n wettelijke regeling. Wel geeft het wetsvoorstel een aanzet tot harmonisatie van wettelijke regimes van zelfstandige bestuursorganen alsmede een minimum regeling van de relatie tussen minister en zelfstandige bestuursorgaan, zowel op bestuurlijk-organisatorisch als financieel gebied. Het is de regering dan ook absoluut niet duidelijk hoe de leden van de GroenLinks-fractie aan het oordeel komen dat dit wetsvoorstel contre coeur is opgesteld.

Het moge dan ook duidelijk zijn dat de regering – anders dan de leden van de fractie van GroenLinks – van mening is dat het predikaat «Kaderwet» wel degelijk op zijn plaats is voor dit wetsvoorstel. Immers in deze wet worden regels voorgesteld die voor alle of ten minste grote groepen van zelfstandige bestuursorganen tegelijk gaan gelden, waarbij deze wet zich verhoudt tot de instellingswetten als een algemene tot een bijzondere wet. Het is niet ongebruikelijk om in dergelijke gevallen over een kaderwet te spreken. Gewezen kan worden op het vergelijkbare geval van de Kaderwet adviescolleges. Er is dan ook geen enkele sprake van het uit het zicht parkeren van enige discussie over zelfstandige bestuursorganen, zoals de hier aan het woord zijnde leden veronderstellen. Echter, zoals hiervoor reeds werd uiteengezet, strekt het wetsvoorstel tot harmonisatie en stroomlijning van bepalingen en bestuurlijke arrangementen en niet tot het meer of minder rigoureuze kappen of snoeien in bestuurlijke bevoegdheidstoedelingen die de wetgever in het verleden heeft vastgesteld.

De leden van de fracties van GPV en RPF vonden het een goede zaak dat nu een poging wordt ondernomen om de onderling afwijkende arrangementen voor zelfstandige bestuursorganen helderder te structureren. Zij onderschreven de wens om te komen tot een minimpakket aan instrumenten waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid beter tot zijn recht kan komen.

De regering onderschrijft het standpunt van deze leden dat de kern van het probleem waarvoor deze wet noodzakelijk is, het gebrek is aan verant-

woording dat wordt afgelegd en gevraagd over de manier van uitvoering en het gebrek aan toezicht van ministers (en de Staten-Generaal) op de werkwijzen, de kosten, de doelmatigheid en de efficiëntie van deze organisaties.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie wanneer instelling van een zelfstandig bestuursorgaan aan de orde is en welke motieven daarbij een rol spelen, volstaat de regering hier met te verwijzen naar de Aanwijzingen voor de regelgeving zoals gewijzigd in september 1996, in het bijzonder naar de Aanwijzingen 124c en 124d, welke nog altijd onverkort als het kabinetsbeleid ter zake gelden. In de Kaderwet zijn de in die Aanwijzingen neergelegde motieven en criteria niet opgenomen omdat deze naar hun aard niet in een wet thuishoren. De Aanwijzingen geven weliswaar een duidelijke richting aan waarnaar de voorkeur uitgaat bij het al dan niet instellen van een zelfstandig bestuursorgaan, maar zij kunnen geen keurslijf vormen voor de besluitvorming daarover. De praktijk van de afgelopen jaren laat ook zien dat de wetgever zich wat dit betreft met goede redenen zeer pragmatisch heeft opgesteld. Voorts, ook al zouden deze Aanwijzingen inhoudelijk zijn neergeslagen in deze wet, zou niets de wetgever juridisch in de weg staan om in een bepaalde instellingswet tot een andere conclusie te komen en in strijd met die uitgangspunten een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. Dergelijke bepalingen zouden daarmee, ondanks het feit dat hun inhoud zonder meer onderschreven zou kunnen worden, een hoge mate van symboolwetgeving hebben. Zij richten zich immers tot de formele wetgever zelf en niet tot «derden» zoals bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen. Ook zou er geen sprake zijn van enige meerwaarde ten opzichte van de Aanwijzingen die nu gelden: bij de voorbereiding van (verzelfstandigings)wetgeving dient men evenzeer aan de wet als aan interne aanwijzingen voor de Rijksdienst te voldoen. Het nadeel van het vastleggen in de Kaderwet zou echter wel zijn dat bij eventuele afwijking van deze bepalingen, ook het gezag van de wet wordt aangetast, hetgeen te vermijden ware, zeker als het zo voorzienbaar is.

In tegenstelling tot wat de leden van de SGP-fractie stelden, ontbreekt het in de Kaderwet niet aan een regeling omtrent de toekenning van taken en bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan. In artikel 1 wordt bepaald dat taken en bevoegdheden (in het bijzonder openbaar gezag) van een zelfstandig bestuursorgaan bij de wet of krachtens de wet bij amvb of ministeriële regeling wordt toegekend. Daarmee is de juridisch hanteerbare vertaling van de op ambtelijke wetgevers gerichte Aanwijzing 124e in de Kaderwet gegeven.

De regering onderschrijft nog steeds het uitgangspunt neergelegd in Aanwijzing 124b, eerste lid, dat een zelfstandig bestuursorgaan in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm heeft, zo kan de regering de leden van de SGP-fractie verzekeren. Zoals uit de formulering van het beginsel blijkt, zijn uitzonderingen niet uit sluiten en de regering wil die ook niet uitsluiten. In de praktijk bestaan er belangrijke privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak waaraan de regering niet wil tornen. De Kaderwet biedt daarvoor ook nadrukkelijk geen mogelijkheid. Een dergelijke bepaling is voorts niet in de Kaderwet opgenomen omdat deze juridisch niet vorm te geven is. Criteria voor de gevallen dat kan worden afgeweken van deze voorkeursregel zijn niet op te stellen. Verder kunnen er onmogelijk sancties gezet worden op overtreding van deze regel. Daar het bestuursorgaan gebruik gemaakt zal hebben van zijn openbaar gezag zijn er rechtsgevolgen naar buiten (klanten) opgetreden die niet meer teruggedraaid kunnen worden. Hiermee zou een dergelijke bepaling niet uitvoerbaar zijn en dus ook niet opgenomen moeten worden

in een wet, hoezeer de regering zoals gezegd ook hecht en zal blijven hechten aan het uitgangspunt.

Ook de leden van de fractie van de SGP vroegen naar de bereidheid van de regering om zelfstandige bestuursorganen door te lichten op de eraan ten grondslag liggende instellingsmotieven.

Zoals al eerder gezegd in deze nota naar aanleiding van het verslag is het oogmerk van de Kaderwet niet om aan de instelling van zelfstandige bestuursorganen inhoudelijke wettelijke eisen te stellen. De Kaderwet staat wat dat betreft neutraal tegenover de vraag wanneer een zelfstandig bestuursorgaan wel of niet wordt ingesteld. In dat licht moge duidelijk zijn dat de regering niet voornemens is om een doorlichtingsoperatie voor bestaande zelfstandige bestuursorganen te beginnen vanwege de totstandkoming van de Kaderwet speciaal gericht op de vraag of er al dan niet nog bestaansrecht zou zijn voor die organen.

1.2 De geschiedenis van het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen

Naar aanleiding van de paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting zetten de leden van de fracties van VVD en van SGP vraagtekens bij het verband tussen zelfstandige bestuursorganen en functionele decentralisatie: zij gaven als hun mening dat het hier om twee duidelijk te onderscheiden figuren gaat en vroegen de regering daar een reactie op. De leden van de SGP-fractie voegden daaraan nog toe de stelling dat zelfstandige bestuursorganen alleen zijn «afsplitsingen van ministeries».

Deze paragraaf in de memorie van toelichting, die werd ingevoegd naar aanleiding van een opmerking in het advies van de Raad van State, strekt ertoe kort de belangrijkste momenten uit het nu al ruim tien jaar lopende politieke debat over zelfstandige bestuursorganen met de bijbehorende vindplaatsen aan de lezer aan te reiken. Het begin van dit debat in de Tweede Kamer wordt gemarkeerd met de aanvaarding van de motie-Lauxtermann. In het daarna gevolgde regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» wordt het hoofdstuk over het daarin gehanteerde begrippenkader als volgt samengevat (t.a.p., pag. 11):

«Functionele decentralisatie binnen het openbaar bestuur heeft betrekking op het opdragen van taken aan (tot het openbaar bestuur behorende) organen van functioneel bestuur. Functionele decentralisatie onderscheidt zich van territoriale decentralisatie doordat organen van functioneel bestuur geen algemene, in beginsel onbegrensde bestuurstaak hebben, doch werkzaam zijn op een «bijzonder» terrein van overheidszorg.

Bij de organen van functioneel bestuur van de centrale overheid kan worden onderscheiden tussen de in de Grondwet geregelde vormen van functioneel bestuur (openbare lichamen) en zelfstandige bestuursorganen. Dit onderscheid is echter juridisch en bestuurlijk niet van betekenis en wordt in de bestuurspraktijk ook lang niet altijd gemaakt. (...)»

Dit regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur over functionele decentralisatie had tijdens de voorbereiding ervan de werktitel «Functionele decentralisatie, waarom en hoe?». Uiteindelijk is de titel gewijzigd in «Functioneel bestuur, waarom en hoe?». Het verscheen als kamerstuk nummer 4 van agendanummer 21 042 waaraan de Tweede Kamer de titel «functionele decentralisatie» heeft gegeven. Dit moge een uiterst subtiel woordenspel lijken, herlezing van het betoog van de heer Van den Berg op 19 mei 1991 (Handelingen II 1990–1991, 80–4487 e.v.) leert dat de vervanging van «functionele decentralisatie» door «functioneel bestuur» om méér dan

alleen een woordje gaat. In het kader van het wetsvoorstel dat nu aan de orde is, komt echter de term «(orgaan van) functioneel bestuur», die toen nog als synoniem werd gebruikt voor «zelfstandig bestuursorgaan», niet meer voor. De regering concentreert zich dus in het vervolg op zelfstandige bestuursorganen.

Het voert te ver op deze plaats de complete gedachtenwisseling tussen Tweede Kamer en regering op 19 mei 1991 en sindsdien te herhalen. Volstaan kan hier worden met de vaststelling dat het onderscheid tussen de in de Grondwet geregelde vormen van functioneel bestuur (openbare lichamen) en andere zelfstandige bestuursorganen groter is dan de regering getuige het bovenstaande citaat in 1991 veronderstelde. De intrekking van het wetsvoorstel, houdende de verklaring dat er reden is artikel 134 van de Grondwet te wijzigen (kamerstukken II 1997–1998, 25 629) en de gronden waarop dat geschiedde, hebben dat onderstreept. Eveneens kan hier verwezen worden naar de bespreking in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie (kamerstukken II 1997–1998, 25 695), waarin alle fracties, met uitzondering van die van VVD en van D66, als hun opvatting hebben gegeven dat de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geen zelfstandige bestuursorganen zijn of althans niet over één kam geschoren kunnen worden met andere zelfstandige bestuursorganen. De meerderheid van de Tweede Kamer heeft dat toen in een aantal aanvaarde amendementen op het wetsvoorstel van de regering vastgelegd. Uit het feit dat de regering zich bij die amendementen heeft neergelegd volgt dat de regering dit standpunt als een politieke gegeven aanvaard heeft.

Dat bestuursorganen van openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 Grondwet bijzondere kenmerken (verordenende bevoegdheid en de aanwezigheid van een belanghebbenden vertegenwoordigend orgaan) hebben, brengt nog niet met zich mee dat de term «zelfstandige bestuursorganen» uitsluitend gereserveerd is voor afsplitsingen van ministeries, zoals de leden van de SGP-fractie stellen.

Er zijn vele zelfstandige bestuursorganen voortgekomen uit particulier initiatief (bijvoorbeeld de «verstatelijking» van de sociale zekerheid, de afgifte van rijbewijzen voor motorvoertuigen en – van recenter datum – de afgifte van vaarbewijzen voor de recreatievaart). Er zijn in de loop van de tijd ook nieuwe publieke taken ontstaan, die op het moment van hun ontstaan door de wetgever rechtstreeks zijn belegd bij – al dan niet voor dat doel specifiek opgerichte of ingestelde – instanties zonder dat eerst een minister(ie) zich daarmee belastte (zie bijvoorbeeld het ontstaan van de – thans – Kiesraad in 1917 als hoofdstembureau bij kamerverkiezingen en het – thans – College Tarieven Gezondheidszorg in 1982 bij de totstandkoming van de Wet tarieven gezondheidszorg).

Uit de door de regering sinds 1989 uitgebrachte notities, standpunten en andere stukken alsook van de Handelingen die daarop betrekking hebben, zijn geen aanwijzingen te halen dat de term «zelfstandige bestuursorganen» niet ook op bestuursorganen die niet aan een departementale organisatie ontsproten zijn, van toepassing zou (moeten) zijn.

Met betrekking tot de organen van de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties, bedoeld in artikel 134 Grondwet, is wel de vraag aan de orde geweest (zie hierboven) of deze gekwalificeerd moeten worden als zelfstandige bestuursorganen met een bijzonder grondwettelijk karakter, of zelfs in het geheel niet als zelfstandige bestuursorganen. In de opvatting van de regering is onweerlegbaar gebleven dat organen van de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 sub a Algemene wet bestuursrecht zijn. Evenmin is ter discussie dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister zijn, hetgeen betekent dat zij zelfstandig zijn. Hun historische ontwikkeling en wijze van organisatie leiden er evenwel toe dat zij niet beschouwd worden

als behorend tot de centrale overheid en een eigen wettelijk kader kennen, dat ook heel goed als een Kaderwet geduid zou kunnen worden.

De leden van de fractie van SGP vroegen om een nadere toelichting op de late indiening van het wetsvoorstel.

Het is een onloochenbaar feit dat de Tweede Kamer in het achter ons liggende decennium, waarin met enige regelmaat het onderwerp zelfstandige bestuursorganen ter sprake is geweest in het overleg tussen de Kamer en de regering, bij herhaling heeft aangedrongen op snelheid: aanvankelijk ging het de Kamer om vaststelling van Aanwijzingen voor de regelgeving en toen die er eenmaal waren om de indiening van een wetsvoorstel, houdende algemene regels voor zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft bij monde van mijn ambtsvoorgangers Dales en Dijkstal de Kamer steeds voorgehouden dat je algemene regels niet op een achternamiddag opschrijft, niet in Aanwijzingen voor de regelgeving en zeker niet in wetgeving. Terugkijkend op zowel de totstandkoming van de Aanwijzingen voor de regelgeving 124a tot en met 124z en op de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel ontkomt de regering niet aan de vaststelling dat voor beide de doorlooptijd hard nodig is geweest. Het advies van de Raad van State en de veelheid aan vragen en opmerkingen, die de Tweede Kamer bij het nu voorliggende wetsvoorstel heeft, geven aan dat de discussie ook nog steeds voortgang vindt.

Alles overziende is de regering van oordeel dat een verwijt als zou onvoldoende prioriteit aan het maken van dit wetsvoorstel zijn gegeven, niet op zijn plaats is en dus afgewezen moet worden.

2. Doelstellingen van de wet

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de situatie in de Verenigde Staten. Daar, aldus deze leden, wordt het toezicht uitgeoefend door die instantie die het orgaan in het leven heeft geroepen, te weten de wetgever. Die kan de wet zo nodig aanpassen om bij te sturen of zelfs het begrotingsinstrument hanteren om het zelfstandig bestuursorgaan op een andere koers te krijgen. De regering heeft de bevoegdheid om bestuursleden voor benoeming voor te dragen en te ontslaan. Door dit systeem, aldus nog steeds de leden van de VVD-fractie, loopt de verantwoording over het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan niet slechts via de minister, maar via de wetgever (regering en parlement). De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering heeft overwogen deze constructie voor de Nederlandse situatie in te voeren.

Naar het de regering voorkomt, is hetgeen de leden van de VVD-fractie hier beschreven, een tamelijk accurate samenvatting van een aantal belangrijke elementen van het wetsvoorstel. Weliswaar is het (dagelijkse) toezicht op zelfstandige bestuursorganen bij de verantwoordelijke minister geconcentreerd, maar door de jaarlijkse begroting en de jaarrekening/het jaarverslag steeds uitdrukkelijk te publiceren en door bovendien eens per vijf jaren aan het parlement een evaluatie voor te leggen, zijn de samenstellende delen van de wetgevende macht ten minste op elf momenten per periode van vijf jaren in staat zich een oordeel te vormen over wat ieder zelfstandig bestuursorgaan doet en gedaan heeft. En ook los daarvan is er geen enkele belemmering voor de regering, noch voor de Tweede Kamer om op elk gewenst moment een voorstel tot wijziging van wetgeving aangaande een zelfstandig bestuursorgaan in procedure te brengen. Voor de zelfstandige bestuursorganen, die ten laste van de Rijksbegroting komen, is de begrotingswetgever jaarlijks bevoegd en ook gehouden een beslissing te nemen. Bij via tarieven gefinancierde zelfstandige bestuursorganen bestaat die laatste mogelijkheid niet, maar acht de regering de gewone constitutionele inlichtingenplicht van iedere minister aan het parlement een alleszins

afdoend middel om waar dat gewenst wordt door het parlement of een van zijn leden de beide kamers van de benodigde informatie te voorzien. Door artikel 7 van het wetsvoorstel kan er eveneens steeds ten overstaan van het parlement verantwoording afgelegd worden ter zake van benoemingen van (bestuurs-)leden van zelfstandige bestuursorganen. Op dit punt is er wellicht enig verschil met de praktijk in de Verenigde Staten, waar het parlement – of althans een commissie daaruit – zich vaak intensief bemoeit met allerlei benoemingen door de administratie door kandidaten in openbare zittingen aan de tand te voelen. Zo een praktijk moge in de in de Amerikaanse verhouding tussen parlement en administratie passend en de praktijk zijn; zij is dat in ons land niet.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in de considerans niets is opgenomen over de doelstelling van het wetsvoorstel.

De regering is van mening dat de formulering «dat het wenselijk is basisregels vast te stellen betreffende zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid» een alleszins adequate samenvatting is van hetgeen in de voorgaande jaren in de gedachtenwisselingen tussen de Kamer en de regering als beoogd en bereikbaar resultaat van de Kaderwet naar voren is gekomen. De strekking van het wetsvoorstel, zoals Aanwijzing voor de regelgeving 118 aangeeft, is hiermee kort maar krachtig weergegeven. Indien deze leden pleiten voor verdergaande doelstellingen zoals bijvoorbeeld «dwingende, voor alle zelfstandige bestuursorganen zonder uitzondering onverkort geldende regels», dan is daar nadrukkelijk niet voor gekozen. De regering is immers, zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, van oordeel dat dat te hoog gegrepen zou zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen waaruit blijkt, dat de Kaderwet tot doel heeft een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid te scheppen.

De regering is van oordeel dat, indien de Kaderwet onverkort op enig zelfstandig bestuursorgaan van toepassing is, er helder geregeld is op welke, veelal periodiek terugkerende momenten de (eerst-)verantwoordelijke minister zijn verantwoordelijkheid moet nemen door een beslissing te nemen, waarop hij vervolgens aanspreekbaar is. Voorts geeft de Kaderwet de minister een aantal bevoegdheden, waarvan desgewenst gebruik kan worden gemaakt en daarop – evenals op het niet-gebruikmaken ervan – is hij eveneens aanspreekbaar. Dat tezamen is naar de opvatting van de regering een heel heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, die overeenkomt met wat de Algemene Rekenkamer wel als het «noodzakelijke minimumpakket aan sturingsinstrumenten» heeft aangeduid en dat destijds door de Kamer ook als zodanig is onderschreven.

De gedeelde doelstelling van de Tweede Kamer en de regering is om nadat de Kaderwet het Staatsblad heeft bereikt, de instellingswetgeving van ieder zelfstandig bestuursorgaan zo veel als mogelijk in overeenstemming te brengen met die Kaderwet, zo meent de regering te kunnen afleiden uit alles wat in het afgelopen decennium over dit onderwerp tussen de Kamer en achtereenvolgende kabinetten is gewisseld.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een verduidelijking omtrent het door de regering gestelde over het niet van toepassing laten zijn van in de Kaderwet opgenomen instrumenten in specifieke instellingswetten en het omgekeerde, dus het opnemen in instellingswetten van instrumenten die niet in de Kaderwet voorkomen. Zo vroegen deze leden om welke soort situaties het gaat en om welke andere instrumenten het zou kunnen gaan. Het gaat hier om situaties waarbij de door de Aanwijzingen voorgeschreven afweging omtrent het al dan niet opnemen in een instellingswet van bepaalde instrumenten waarmee de minister toezicht kan houden op

het zelfstandig bestuursorgaan anders uitvalt dan in het geval van de Kaderwet is gebeurd. Zo schrijft Aanwijzing 124I voor dat goedkeuring van tarieven en heffingen, goedkeuring van het bestuursreglement, het geven van algemene aanwijzingen en de bevoegdheid tot goedkeuring, instemming, schorsing of vernietiging met of van bepaalde besluiten bij iedere instellingswet moeten worden afgewogen. Sommige van deze instrumenten zijn, omdat zij voor de ruime meerderheid van zelfstandige bestuursorganen kunnen gelden, in de Kaderwet opgenomen, andere daarentegen niet. Wanneer bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan wordt besloten tot het van toepassing laten zijn van instrumenten die in de Kaderwet zijn geregeld dan hoeft in de instellingswet niets daaromtrent geregeld te worden anders dan dat de Kaderwet van toepassing wordt verklaard (zie artikel 2 van het wetsvoorstel). Valt in bepaalde gevallen echter de keuze op het gebruiken van een instrument dat niet in de Kaderwet is geregeld (zoals de bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen) dan dient dat afzonderlijk in de instellingswet te worden opgenomen. Kiest men daarentegen om een bepaald instrument van de Kaderwet niet van toepassing te doen zijn op een zelfstandig bestuursorgaan (zoals de bevoegdheid tot vernietiging van alle besluiten), dan moet de desbetreffende bepaling van de Kaderwet expliciet worden uitgezonderd.

Deze leden vroegen vervolgens of het feit dat de toepasselijkheid van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is wel bijdraagt aan de gewenste ordeningsdoelstelling van het wetsvoorstel.

Deze Kaderwet is op dit punt geen uitzondering. Ook voor de Algemene wet bestuursrecht en voor de op een veel specifiekere onderwerp van toepassing zijnde Kaderwet adviescolleges geldt dat het de specifieke wetgever, juridisch gezien, vrijstaat uitzonderingen te maken. De kunst is om de Kaderwet zo te formuleren dat de uitzonderingen niet zo massaal worden dat het algemene kader illusoir wordt. Door in de Kaderwet alleen die instrumenten op te nemen die voor de grote meerderheid van gevallen gelden wordt het best voorkomen dat er voortdurend uitzonderingen op de Kaderwet moeten worden geformuleerd. Het opnemen in instellingswetten van niet in de Kaderwet opgenomen instrumenten is onontkoombaar, maar op deze manier wel beperkt tot die gevallen die niet voor de grote meerderheid van zelfstandige bestuursorganen gelden, daarmee wordt het algemene kader dus verder geen geweld aangedaan.

De leden van de CDA-fractie wilden graag inzicht krijgen in de wijze waarop de bevoegdheid van een minister om algemene aanwijzingen te geven nu is opgenomen in diverse instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen.

De volgende voorbeelden kunnen dit verduidelijken. In de Brandweerwet 1985 is in artikel 18g, negende lid, ten aanzien van het NIBRA bepaald: Onze Minister van Binnenlandse Zaken kan beleidsregels vaststellen over de uitvoering van de aan het bureau (het NIBRA) toegekende taken. In artikel 14 van de Wet waardering onroerende zaken wordt ten aanzien van de Waarderingskamer bepaald: Onze minister kan de Waarderingskamer algemene aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van haar taak. Soortgelijke bepalingen zijn op zeer veel plaatsen te vinden, zoals in artikel 1j Bestrijdingsmiddelenwet 1962 en in artikel 86, eerste lid, Arbeidsvoorzieningswet 1996.

Voorts vroegen deze leden in welke instellingswetten deze bevoegdheid nu niet is opgenomen.

Uit Aanwijzing 124I, vijfde lid, aanhef en sub b, blijkt dat het geven van algemene aanwijzingen «afhankelijk van de aard van de taak» moet worden overwogen en met name aan de orde is in geval van uitvoering van EU-regelgeving of een complexe taakuitoefening. De Raad van State

stelde in zijn advies over de Kaderwet al vast dat het hier derhalve over een bevoegdheid gaat die niet aan de orde is bij een ruime meerderheid van zelfstandige bestuursorganen. In veel instellingswetten komt de zgn. algemene aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het zelfstandige bestuursorgaan dan ook niet voor. Voorbeelden hiervan zijn: de Kiesraad, de SER, de Commissie gelijke behandeling, het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie, de Centrale Commissie voor de Statistiek, de Waarborg Platina, Goud en Zilver NV, het College van toezicht op de kansspelen en de Commissie schadefonds geweldsmisdrijven.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om een lijst van al dan niet onder de Kaderwet zbo te brengen zelfstandige bestuursorganen en de daarbij behorende argumentatie, wordt verwezen naar bijlage 1 van deze nota.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden dat de regeling betreffende financiële controle en toezicht goede aanknopingspunten bevat, maar dan ten aanzien van de andere doelstellingen – ordening aanbrengen in de bestaande situatie, heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en vergroten van het publiek inzicht in het voorkomen en functioneren van zelfstandige bestuursorganen – (te) weinig bereikt zal worden met dit wetsvoorstel. Zij menen dat dit wetsvoorstel geen einde zal maken aan de ontwikkeling van telkens nieuwe bestuursvormen.

Het zal duidelijk zijn dat de regering het pessimisme dat uit deze opmerkingen blijkt niet deelt. Zij erkent dat, als dit wetsvoorstel eenmaal kracht van wet heeft, er nog alleen een lege huls is. Het is vervolgens aan de wetgever om door aanpassing van de instellingswetgeving van de zelfstandige bestuursorganen deze huls te gaan vullen. De regering acht zich gehouden om daarvoor met voorstellen te komen zodra er duidelijkheid zal zijn hoe de Kaderwet er uiteindelijk uit zal zien. Hoe het er na afronding van de aanpassingswetgeving naar de opvatting van de regering uit zal moeten zien, is uitvoerig in de memorie van toelichting duidelijk gemaakt. Uit het in de memorie van toelichting aangekondigde voorstel voor een verzamelwet tot aanpassing van bestaande wetgeving inzake de afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen zal blijken dat ook aan de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde andere doelstelling in belangrijke mate voldaan zal worden. Aldus beschouwd is de in de woorden van de leden van de GroenLinks-fractie doorklinkende scepsis prematuur. Voor het overige merkt de regering nog op, dat het niet de bedoeling van dit wetsvoorstel kan zijn om voor nu en altijd «alles in steen te beitelen» en dat wij niet nu moeten willen uitsluiten dat er nog weer nieuwe bestuursvormen zullen ontstaan als daar maatschappelijk behoefte aan blijkt te bestaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom uitzondering op uitzondering blijft bestaan en waarom de Kaderwet niet in een alle zelfstandige bestuursorganen overstijgend kader voorziet. De doelstelling van de ordening van de bestaande zelfstandige bestuursorganen is belangrijk. Vandaar dat de regering de Kaderwet ook heeft ingediend. Op vele punten zal bij het tot wet worden van dit voorstel deze ordening ook worden verbeterd. Een 100% ordening is theoretisch weliswaar mooi, maar bij een zo diverse praktijk niet haalbaar en naar de mening van de regering ook contraproductief. Daar waar duidelijke winst valt te behalen door aan te sluiten bij hetgeen in de praktijk inmiddels is gegroeid, mede naar aanleiding van de eerdere doorlichtingsoperaties en de toepassing van de Aanwijzingen moet nu een slag in de richting van meer ordening worden gemaakt. Daar waar de praktijk echter behoefte heeft aan differentiatie, waartoe meestal besloten is in de desbetreffende instellingswet, dus na gemeen overleg tussen regering en parlement, en

ook bij de doorlichting van de afgelopen jaren niet is gebleken van gebreken in die ordening, is er geen taak voor de Kaderwet. Vandaar dat de Kaderwet alleen ordenende voorschriften bevat wanneer een ruime meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen aan de Kaderwet kan voldoen. Een kaderwet waar vervolgens op goede gronden in meer dan de helft van de gevallen van moet worden afgeweken schiet zijn doel voorbij.

Deze leden vroegen in dit verband ook naar de bijdrage van de enumeratieregeling aan de orderingsdoelstelling. Deze regeling draagt op zich zelf niet bij aan de ordening van zelfstandige bestuursorganen. Vooral de kenbaarheid van deze organen wordt hierdoor vergroot. Immers direct uit de instellingswet valt af te leiden of er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet zbo van toepassing is of niet. Anders zou men daar de definitie van de Kaderwet zelf op moeten nazien, wat juridisch zeker minder eenvoudig is. Zoals bekend sprak de Raad van State in dat verband over de moeilijk juridisch vast te leggen «randen» van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Het enumeratiestelsel heeft in ieder geval niet de bedoeling, zo vrezen deze leden wellicht, om het makkelijker te maken voor bestaande zelfstandige bestuursorganen om niet onder de Kaderwet te gaan vallen. De regering kan deze leden echter geruststellen. Het beleid omtrent welke zelfstandige bestuursorganen wel en niet onder de Kaderwet zullen vallen is in de memorie van toelichting uiteengezet en bij de aanpassingswetgeving die nog zal moeten volgen na de vaststelling van de Kaderwet is dat beleid het uitgangspunt.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe met een rechterlijke uitspraak inhoudende dat een instantie als (zelfstandig) bestuursorgaan wordt aangemerkt, moet worden omgegaan.

Voor alle duidelijkheid wordt er op gewezen dat door het invoeren van een gesloten definitie zoals in het wetsvoorstel het geval is, op zich door een rechterlijke uitspraak als bedoeld door deze leden een orgaan niet onder het bereik van de Kaderwet wordt gebracht. De Kaderwet vereist immers instelling bij of krachtens wet, waarbij ook nog in de desbetreffende regeling moet worden aangegeven dat de Kaderwet van toepassing is. Dat wil niet zeggen dat volgens de regering een dergelijke uitspraak niet tot activiteit van de kant van de betrokken minister moet leiden. Verwacht mag worden dat deze zich naar aanleiding van de uitspraak uitspreekt over de vraag of het desbetreffende orgaan alsnog onder de Kaderwet moet worden gebracht of niet. In het eerste geval zal hij de nodige wetgevende maatregelen daartoe in procedure moeten brengen.

In dit verband vroegen deze leden vervolgens of het enumeratiestelsel niet tot overbodig veel wetgeving leidt en of de regering wellicht nog alternatieven hiervoor ziet.

Het enumeratiestelsel leidt zeker niet tot overbodig veel wetgeving. Alle bestaande wetgeving moet hoe dan ook aangepast worden aan de Kaderwet, meestal doordat bepalingen hieruit qua strekking en inhoud identieke bepalingen in de instellingswet niet meer nodig maken; anderzijds zal steeds overwogen moeten worden of er afwijkingen of aanvullingen op de Kaderwet nodig zijn. Het gaat dan in een moeite door om meteen aan te geven dat de Kaderwet van toepassing is op het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan. Alternatieven zijn er theoretisch zeker. Zo zou gedacht kunnen worden aan opnemen in de Kaderwet zelf of wellicht in een bijlage bij de Kaderwet van alle zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet van toepassing is. Bezwaar van deze aanpak is dat bij ieder nieuw of wegvallend zelfstandig bestuursorgaan deze wet moet worden gewijzigd. Voorts kan dit systeem niet meteen in werking treden omdat eerst alle bestaande wetgeving aan de Kaderwet zal moeten worden aangepast. Nu kan daar wel een tijdstip voor worden bedacht,

maar dat is toch zeer onzeker met alle gevolgen die dat met zich kan meebrengen als die datum bereikt wordt zonder dat alle wetgeving is aangepast. Dan gelden immers diverse wettelijke bepalingen, met alle onzekerheid van dien. Naar de mening van de regering zou een ordentelijk wetgevingsproces met deze aanpak derhalve niet gediend zijn.

Ook vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of het enumeratiestelsel en de beperking tot het openbaar gezag met wettelijke basis gehandhaafd moet worden nu langs beide wegen hetzelfde doel bereikt lijkt te kunnen worden.

De regering geeft toe dat juridisch gezien volstaan zou kunnen worden met het enumeratiestelsel, daar dit tot gevolg heeft dat ook wanneer een zelfstandig bestuursorgaan wel aan de definitie van de Kaderwet voldoet daarmee niet zonder meer geldt dat deze Kaderwet daarop van toepassing is. Waarom heeft de regering deze consequentie niet willen trekken? De regering heeft met het opnemen van de inhoudelijke definitie nadrukkelijk willen aangeven wat de reikwijdte van de Kaderwet volgens de wetgever behoort te zijn. In het overgrote deel van de gevallen zal hierover in de praktijk ook geen onduidelijkheid bestaan. Voorzover er beleidsmatige redenen zijn om bepaalde bestuursorganen van de Kaderwet uit te zonderen is daarover in de toelichting de motivering opgenomen. Zonder enumeratiestelsel waren die uitzonderingen in de Kaderwet zelf opgenomen. De regering is het echter met de Raad van State eens dat er juridisch gezien sprake is van minder duidelijke situaties waar het gaat om de zgn. randgevallen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan instanties die belast zijn met certificering en accreditatie. Hiervan is vaak niet zonder meer duidelijk of zij wel of niet belast zijn met openbaar gezag in de zin van de wet. Toch is het wenselijk dat voor ieder duidelijk is of een bepaalde instantie nu wel of niet onder de Kaderwet valt. Dit moet niet aan de jurisprudentie worden overgelaten: de wetgever dient hier zelf duidelijkheid te scheppen. Daarvoor is het enumeratiestelsel bij uitnemendheid geschikt. Alles afwegende meent de regering dat de inhoudelijke definitie toch in de Kaderwet behoort te staan en dat het enumeratiestelsel vooral gezien met worden als hulpmiddel om de grensgevallen, die in de praktijk ongetwijfeld zouden ontstaan, op te lossen.

Daarnaast vroegen de leden van de GroenLinks-fractie welke motivering naar het oordeel van de regering aanvaardbaar is voor het maken van een uitzondering en welke niet.

Anders dan deze leden kennelijk van mening zijn meent de regering dat de Kaderwet en de memorie van toelichting daarover uitvoerig en duidelijk zijn. De Kaderwet geeft zelf de definitie van zelfstandig bestuursorgaan. Deze loopt grotendeels gelijk op met die in de Aanwijzingen, zij het dat de extra voorwaarde van belast zijn met openbaar gezag nu is toegevoegd voor de publiekrechtelijk vormgegeven organen. Voor de privaatrechtelijk vormgegeven organen geldt deze beperking ook nu al. Reden voor deze beperking is dat voor niet met openbaar gezag beklede zelfstandige bestuursorganen de bepalingen uit de hoofdstukken 2 en 3 van de Kaderwet als te uitvoerig moet worden aangemerkt en dat voorzienbaar is dat er zoveel uitzonderingen op de Kaderwet voor deze organen gemaakt moeten gaan worden dat zij beter helemaal uitgezonderd kunnen worden. Overige uitzonderingen zijn uitvoerig in de memorie van toelichting opgenomen. De organen van de pbo, politieregio's en het onderwijs zijn traditioneel altijd uitgezonderd van de definitie van zelfstandig bestuursorgaan. Ook de Raad van State heeft hier op gewezen. Tenslotte is aangegeven dat ambten vervuld door individuele personen, die strikt genomen wel aan de definitie voldoen, zoals dat bij notarissen, deurwaarders en bepaalde keuringsartsen het geval is, ook niet onder de werking van deze wet worden gebracht, omdat deze aangrijpt op het begrip organen en niet voor ambten is geschreven. Tenslotte is er op

gewezen dat vanwege beleidsmatige redenen voor certificerings- en accreditatieinstellingen in beginsel wordt gekozen om die niet onder de Kaderwet te brengen, ondanks dat zij technisch gezien soms wel aan de definitieomschrijving van zelfstandig bestuursorgaan voldoen. Voor het overige is de regering voornemens zelfstandige bestuursorganen onder werking van de Kaderwet te brengen. Er is naar de mening van de regering dus helemaal geen sprake van een arbitraire aangelegenheid, maar van een heldere beleidskeuze, waarover het parlement zich tijdens de behandeling van de Kaderwet en de latere aanpassingswetgeving ook in volle openheid zal kunnen uitspreken.

De leden van de fractie van GroenLinks misten in het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen enig criterium voor de onderworpenheid (van een zelfstandig bestuursorgaan) aan de Kaderwet zbo en zij verzochten de regering om alsnog de Kaderwet in de door hun gewenste zin aan te vullen.

De regering is van oordeel dat uit alle gedachtenwisselingen tussen de Kamer en de regering die aan dit wetsvoorstel vooraf zijn gegaan en ook uit de toelichting bij dit wetsvoorstel zelf blijkt dat gestreefd wordt alle zelfstandige bestuursorganen zo veel als mogelijk is onder de werking van de Kaderwet te brengen en dat uitzonderingen uitdrukkelijk gemotiveerd dienen te worden. Het is echter aan de instellingswetgever om per geval daarover het laatste woord te spreken en daaraan doet zelfs de krachtigste bepaling in deze Kaderwet van de strekking dat «ieder zelfstandig bestuursorgaan onverkort onder het regime van deze Kaderwet valt» of «dat van artikel X slechts in die-en-die situatie kan worden afgeweken» niets toe of af. Omdat bepalingen van deze soort de latere wetgever, die in het geval van een individueel zelfstandig bestuursorgaan bovendien de speciale wetgever is (t.o.v. de Kaderwet als generale wet), niet kunnen binden, zijn zij achterwege gebleven.

Met betrekking tot de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen attendeert de regering erop dat deze – zoals aangekondigd in de memorie van toelichting – na totstandkoming van de Kaderwet zullen worden aangepast. Ongetwijfeld zal een nieuwe Aanwijzing luiden «dat in de instellingswet de Kaderwet zbo van toepassing wordt verklaard» of woorden van die strekking. Dat zal dan betekenis hebben voor van regeringswege in te dienen wetsvoorstellen, maar vanuit de Tweede Kamer is – staatsrechtelijke volkomen correct – al eerder opgemerkt dat de Tweede Kamer bij het gebruik van haar recht van amendement of initiatief aan die Aanwijzingen niet gebonden is.

De leden van de fractie van GroenLinks spraken de vrees uit dat de doelstelling om zelfstandige bestuursorganen en alles wat ermee te maken heeft, ook voor de burgers begrijpelijker te maken, niet verwezenlijkt zal worden met dit wetsvoorstel.

Met teleurstelling neemt de regering kennis van de opvatting van deze leden. De regering is het geenszins eens met deze stelling. In dit verband wil zij bij wijze van voorbeeld op twee zaken wijzen die naar het gevoelen van de regering wel degelijk aan die betere inzichtelijkheid zullen bijdragen. Dat is op de eerste plaats het feit dat er volkomen helderheid ontstaat omtrent waar de Kaderwet betrekking op zal hebben met het enumeratiestelsel: daarmee komt wettelijk vast te staan welke instanties onder dit begrip vallen. Daar komt bij dat het voorgeschreven register zelfstandige bestuursorganen aan ieder dit dat weten wil in een oogopslag kan laten zien of een instantie nu wel of niet een zelfstandig bestuursorgaan is. Op de tweede plaats wordt via de voorgeschreven vaststelling van het jaarverslag, in combinatie met de begroting en de jaarrekening, het functioneren en presteren van zelfstandige bestuursorganen voor iedere geïnteresseerde inzichtelijk en bespreekbaar.

De leden van de fracties van GPV en RPF misten een algemene beschouwing over zelfstandige bestuursorganen, geplaatst in een politieke kader. Zij vroegen de regering deze alsnog te geven, waarbij zij zich richt op karakter, functie, variëteit en ontwikkelingen.

De regering is het met de hier aan het woord zijnde leden eens dat een zinvolle gedachtenwisseling tussen regering en parlement over het wetsvoorstel Kaderwet niet kan worden gevoerd zonder dat kennis is genomen van en bij voortduring teruggegrepen wordt op de algemene noties die in de rechts- en bestuurswetenschappelijke kringen alsook in de politiek leven rondom het verschijnsel, het bestaan en de taken van zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid als spil waaromheen alles draait.

De regering meent echter dat al deze aspecten en méér in de diverse schriftelijke en mondelinge gedachtenwisselingen tussen de Tweede Kamer en de regering sinds in 1988 het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen een aanvang nam, aan de orde zijn geweest en – zoals dat in de Tweede Kamer heet – «onderdeel van de beraadslagingen uitmaken». Een leeswijzer, zoals in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting opgenomen, doet meer en beter recht aan het gewisselde dan een poging om in de memorie van toelichting dat alles nog eens samen te vatten. Wat er als opmaat tot dit wetsvoorstel is gezegd en geschreven, is op zichzelf goed voor een staatsrechtelijke, bestuursrechtelijke, bestuurskundige en politieke verhandeling die licht het formaat van een handboek zou krijgen en hoort alleen om die reden al niet thuis binnen het kader van een memorie van toelichting of nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen in dit verband ook een reactie op de voorstellen van de Commissie-Borghouts en op de in het WRR-rapport «Borgen van publiek belang» voorgestelde kwaliteitskamer voor zelfstandige bestuursorganen.

De reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie-Borghouts, heeft de kamer bij brief van 20 juni 2001 (kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1) ontvangen; die op het WRR-rapport heeft de kamer ontvangen bij brief van 23 mei 2001 (kamerstukken II 2000–2001, 27 771, nr. 1) Graag verwijs ik hier naar deze brieven.

Met betrekking tot de idee van een kwaliteitskamer, zoals aangedragen door de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid en ook bepleit door zijn voorzitter, professor Scheltema in NJB 2000, nr. 38, pp.1861–1867, heb ik op 6 november 2000 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer van gedachten gewisseld (kamerstukken II 2000–2001, 26 806, nr. 6). Tijdens het debat over de vuurwerkcramp in Enschede zijn elementen van deze discussie ook aan de orde gekomen. Daarbij ging het om een kwaliteitskamer voor de hele publieke dienst – dus niet alleen voor zelfstandige bestuursorganen, maar ook voor de ambtelijke dienstonderdelen van de ministeries – en speelde mee de vraag of die kwaliteitskamer, zoals door de WRR en zijn voorzitter voorgesteld, al dan niet een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten zijn. Ik heb bij die gelegenheid namens de regering gezegd dat ik aan zo een kwaliteitskamer geen behoefte heb, omdat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de openbare dienst door de ministers zelf gedragen behoort te worden: rechtstreeks als het over de ministeries zelf gaat en via de weg van het wettelijke toezichts- en sturingsinstrumentarium als het om zelfstandige bestuursorganen gaat. Met het van kracht worden van de Kaderwet en de aanpassing van de instellingswetten aan de Kaderwet, mag verwacht worden dat het afleggen van verantwoording over het functioneren van zelfstandige bestuursorganen aanzienlijk eenvoudiger en overzichtelijker wordt. Dat is immers een van de drijfveren om de Kaderwet tot stand te brengen.

De leden van de fractie van GPV en RPF vroegen de regering om een reactie op de dissertatie van dr. G.M. Kuipers, waarin deze pleit voor algemene basisregelingen voor de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen met onder meer een College van financieel toezicht op die bestuursorganen.

Het vierde hoofdstuk van het wetsvoorstel geeft een algemene basisregeling voor de financiële controle op en verantwoording door zelfstandige bestuursorganen: «algemeen» in de zin dat deze set van bepalingen naar het oordeel van de regering inderdaad voor alle zelfstandige bestuursorganen zonder bezwaar zal kunnen gelden en «basis» omdat naar verwachting toegesneden op het specifieke geval additionele regels, procedures, protocollen of nog weer andere voorzieningen noodzakelijk zullen zijn om aan specifieke informatiebehoefte van ministers en van de kamers te kunnen voldoen. In dit verband kan eraan herinnerd worden dat de Minister van Financiën reeds op 30 augustus 2000 (AO over het eerste rapport van de Algemene Rekenkamer over rechtspersonen met wettelijke taken, kamerstukken II 1999–2000, 26 982, nr. 5) heeft aangegeven dat hij, nadat de rijksbegroting een volledige VBTB-cyclus heeft doorlopen, dat systeem wil bekijken op bruikbaarheid voor de rechtspersonen met wettelijke taken en zelfstandige bestuursorganen, voor zo ver deze laatste niet reeds meegenomen zijn, omdat zij onderdeel zijn van de rijksbegroting. In de evaluatie van VBTB in 2004 zal dit worden meegenomen.

Voor een College van financieel toezicht op zelfstandige bestuursorganen voelt de regering niet. Eigenlijk gelden voor zo een college identieke bezwaren als voor de kwaliteitskamer, die hiervoor ter sprake kwam. De ministeriële verantwoordelijkheid zoals wij die kennen en invullen brengt met zich mee dat elke minister zelf toezicht houdt op de op zijn gebied opererende zelfstandige bestuursorganen en met behulp van dat toezicht verantwoording aflegt over het financiële reilen en zeilen van die bestuursorganen. Een centraal College van financieel toezicht, dat Kuiper zich voorstelt onder de hoede van de Minister van Financiën, zou de eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers hetzij teniet doen, hetzij een doublure van toezicht betekenen, waarbij de Minister van Financiën bovendien in een uiterst onduidelijke positie zou komen te verkeren: enerzijds als bewindspersoon voor de hele Rijksbegroting met een aantal coördinerende bevoegdheden over de begrotingshoofdstukken heen op grond van de Comptabiliteitswet en anderzijds als Minister over het College van financieel toezicht, dat zich zou moeten bezighouden met een aantal verspreide begrotingsartikelen in de diverse hoofdstukken, namelijk die waarachter een zelfstandig bestuursorgaan schuilgaat.

Maar ook om nog een andere reden acht de regering een College voor het financieel toezicht geen goed idee. Ervan uitgaande dat – zoals gezegd – de ministeriële verantwoordelijkheid met zich brengt, dat de (vak)minister de eerstgeroepene is om een financieel oog in het zeil te houden, is er al een tweede toezichthouder, namelijk de Algemene Rekenkamer. Vanuit het zelfstandig bestuursorgaan en de (eerst)verantwoordelijke minister bezien, zou naast de Algemene Rekenkamer een college als door Kuiper voorgesteld, een derde controleur betekenen. Deze zal gelet op de gedegenheid die de Algemene Rekenkamer aan de dag pleegt te leggen, geen toegevoegde waarde kunnen betekenen en slechts extra bureaucratie kunnen meebrengen.

De leden van de fractie van GPV en RPF vroegen hoe de regering doelstelling c (helderheid met betrekking tot de financiële controle) binnen bereik denkt te kunnen brengen zonder een College als door Kuiper voorgesteld. Het is de opvatting van de regering dat de beoogde helderheid niet afhankelijk is van de instelling van een of meer nieuwe instituties, maar dat deze helderheid bereikt wordt wanneer alle zelfstandige bestuursorganen op gesynchroniseerde wijze begrotingen en rekeningen presenteren (1), deze worden gesanctioneerd door ministers (2), die met betrekking tot die

sanctionering politiek verantwoording kunnen afleggen tegenover het Parlement (3), dat zich mede kan bedienen van rapportages van de Algemene Rekenkamer die niet alleen voor de rijksbegroting, maar ook voor de zelfstandige bestuursorganen die buiten de rijksbegroting staan de top van de controletoren is (4). Deze vierslag wordt met het van kracht worden van het voorliggende wetsvoorstel bereikt.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen aan het slot van paragraaf 2 of een van de doelstellingen van de wet niet ook zou moeten zijn om een breder kader te stellen voor besluitvorming over het al dan niet kiezen van instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen. De regering is van oordeel dat dit geen ambitie van dit wetsvoorstel – of van enige andere wet – kan zijn noch zou moeten zijn. Het antwoord op de vraag of een bepaalde taak zich ervoor leent om aan een zelfstandig bestuursorgaan te worden overgelaten is steeds een zaak van politieke afweging, waarbij noties als vastgelegd in Aanwijzing 124c wel behulpzaam zijn, maar niet steeds doorslaggevend. Gewezen kan hier ook worden op het tweede deel van genoemde Aanwijzing, waarin uitdrukkelijk gestipuleerd wordt, dat de politieke afweging steeds het laatste woord is en moet zijn. Aan dat gegeven kan geen wetsbepaling iets toe- of afdoen en wetsartikelen zonder enige materiële betekenis moeten in het algemeen ongeschreven blijven.

3. Karakter van de wet

De leden van de D66-fractie zeiden te betwijfelen of het voorliggende voorstel wel een Kaderwet is.

Dit is geen Kaderwet in de ook wel gehanteerde zin dat er nog een groot aantal uitvoeringsregelingen nodig is om de wet verder in te vullen. Maar dit is wel een kaderwet op de wijze zoals bijvoorbeeld ook de Kaderwet adviescolleges dat is. Deze wet bevat een groot aantal bepalingen die voor alle zelfstandige bestuursorganen of in ieder geval een heel groot deel van die organen zullen gelden. Door deze wet hoeven allerlei onderwerpen niet steeds meer in een instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan te worden opgenomen, omdat de Kaderwet die al regelt. Dat de instellingswetten daarmee bepaald niet overbodig zijn geworden doet hier niet aan af. Ook voor ieder afzonderlijk adviescollege is nog steeds een wet nodig en soms zijn daar ook van de Kaderwet adviescolleges afwijkende regelingen, zowel in de zin van een andere regeling dan wel een extra regeling, opgenomen.

Voorts wezen deze leden op onevenwichtigheden in de wet omdat naar hun mening Aanwijzingen die zich daartoe wel lenen niet tot wetgeving zijn omgebouwd.

De voorbeelden die deze leden ter onderbouwing van hun zienswijze geven overtuigen de regering geenszins. Een wet kan geen algemene leidraad geven voor de vraag wel of niet verzelfstandigen, wanneer iedere verzelfstandigingsbeslissing vervolgens ook weer een wet vereist. Pas bij de totstandkoming van de instellingswet wordt het definitieve besluit genomen en geen enkele eerdere regeling kan er voor zorgen dat een latere beslissing van de wetgever daar niet een inbreuk op maakt. Deze leden verwachten derhalve iets van een Kaderwet wat deze per definitie, juridisch, niet kan bieden: zelfbinding van de toekomstige wetgever. Hetzelfde geldt voor het vastleggen op wetsniveau van de vraag wanneer een publiekrechtelijke en wanneer een privaatrechtelijke organisatievorm moet worden gekozen bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Een ander voorbeeld betreft het ontbreken van een algemene regeling voor raden van toezicht en gebruikers- en klantenraden. Wat betreft raden van toezicht moet worden vastgesteld dat die bij slechts vijf van de publiekrechtelijk vormgegeven¹ zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet zullen vallen, voorkomen. Dit is derhalve bepaald geen

¹ Zie blz. 8: De Kaderwet zbo kan geen regels geven over de inwendige organisatie van privaatrechtelijke rechtspersonen, van wie een orgaan zelfstandig bestuursorgaan is; de statuten zijn daarvoor de plaats.

onderwerp dat voor de totaliteit van zelfstandige bestuursorganen een algemene regeling vraagt. Daar komt nog bij dat er blijkens de huidige wetgevingspraktijk ook geen uitgekristalliseerde visie bestaat omtrent het karakter van een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan. Twee uitersten zijn te onderscheiden: de raad als buffer tussen de minister en het orgaan met de daarbij behorende externe bevoegdheden en de raad als ondersteuner van het orgaan zonder eigen externe bevoegdheden. Van beide uitersten zijn op het moment naar tevredenheid functionerende voorbeelden te geven. Ook de tijd is derhalve niet rijp om een algemene regeling in de Kaderwet op te nemen. Tenslotte de zogenaamde horizontale instrumenten waarvan deze leden menen dat zij voor regeling in de Kaderwet in aanmerking kunnen komen. Op zich staat de regering zeker positief tegen het inzetten van gebruikers- en klantenraden of andere zogenaamde horizontale verantwoordingsinstrumenten bij zelfstandige bestuursorganen. Primair is dat echter een verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan zelf, in het kader van de eigen kwaliteitsbewaking. Slechts in sporadische gevallen vindt de wetgever de verplichting van het instellen van een dergelijke raad noodzakelijk, zodat er naar de mening van de regering thans zeker geen noodzaak is voor het opnemen van dergelijke verplichtingen voor alle zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de rechtsbescherming van de burger ten aanzien van het optreden dan wel de nalatigheid van zelfstandige bestuursorganen.

Tegen ieder besluit tot handelen of nalaten van een zelfstandig bestuursorgaan kan een belanghebbende beroep en bezwaar aantekenen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet bevat op dit moment een sluitend systeem van rechtsbescherming tegen alle overheidshandelen, inclusief dat van zelfstandige bestuursorganen, waaraan door de Kaderwet vanzelfsprekend niets wordt afgedaan. De Kaderwet geeft primair regels ten opzichte van de relatie tussen de verantwoordelijke minister en het zelfstandig bestuursorgaan alsmede enige algemene verplichtingen van zelfstandige bestuursorganen met betrekking tot hun functioneren of van individuele ministers met betrekking tot deze organen in het algemeen.

De leden van fracties van GPV en RPF vroegen of de effectuering van het ordenen van zelfstandige bestuursorganen niet wordt tegengegaan doordat bij bijzondere wetgeving van de Kaderwet kan worden afgeweken.

In theorie kan deze doelstelling inderdaad worden ondermijnd als de wetgever op grote schaal zou besluiten tot afwijkende bepalingen. Dat is echter wel het prerogatief van de wetgever en het kan natuurlijk altijd zo zijn dat in specifieke gevallen de keuze anders uitvalt dan in het algemeen. De systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met dwingend en semi-dwingend recht is hier niet toepasbaar. De Awb gaat immers over het regelen c.q. handelen van alle Nederlandse overheden. Meer in het bijzonder de gedecentraliseerde overheden, maar ook de regering en ministers kunnen alleen van de Awb afwijken als de Awb daartoe zelf de mogelijkheid opent, het zgn. semi-dwingende recht. Opent de Awb die mogelijkheid niet dan is er dus automatisch sprake van dwingend recht voor de genoemde regelgevers. In het geval van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hebben we te maken met een materie die in beginsel ter regeling van de formele wetgever staat. Die kan juridisch niet gebonden worden door een wet van gelijke orde. Er kan dus ook geen zinvol gebruik gemaakt worden van het Awb-systeem. Dat heeft aan de ene kant tot gevolg dat de formele wetgever in elk specifiek geval weer een van de Kaderwet afwijkende regeling kan vaststellen, maar anderzijds zijn de regering en ministers als regelgevers wel gebonden aan de Kaderwet,

tenzij de Kaderwet zelf of een andere wet de bevoegdheid tot afwijking geeft. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe kan worden voorkomen dat weer allerlei specifieke regelingen ontstaan moet gewezen worden op de Aanwijzingen die zullen blijven bestaan, waardoor in ieder geval aan regeringszijde disciplinerende maatregelen mogelijk is bij de voorbereiding van wetgeving en waaraan ook de Raad van State voorgenomen regelgeving altijd serieus toetst, terwijl verder van de beide onderdelen (regering en parlement) van de formele wetgever mag worden verwacht dat zij zich zoveel mogelijk zullen inspannen de algemene regelingen van de Kaderwet te handhaven wanneer het afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen betreft.

4. Reikwijdte van de wet

De leden van de PvdA-fractie zijn geïnteresseerd in een nadere formulering en toelichting op wat wel en geen overheidstaken zijn en de wijze waarop die taken worden uitgevoerd, met name met het oog op de toekomst. Zij zijn van oordeel dat alleen een beheerste groei van zelfstandige bestuursorganen plaats zal mogen vinden. Wat is de visie van de regering op een uitbreiding van het aantal zelfstandige bestuursorganen? Zal het aantal ruim toenemen of juist niet en op welke aanwijzingen baseert de regering haar oordeel, zo vroegen deze leden. Voorts informeerden zij in hoeverre de Kaderwet primair toekomstgericht is of dat de prioriteit eigenlijk ligt bij het ordenen van de huidige onheldere situatie. Het gezegde «niets is moeilijker dan voorspellen, vooral als het de toekomst betreft» lijkt op zijn plaats, want van het antwoord op de vraag wat wel en wat geen overheidstaken zijn weten we alleen dat dat voortdurend in de tijd en afhankelijk van de omstandigheden verandert. De regering heeft niet de pretentie, noch de illusie dat zij dat anno 2001 nu ineens voor alle tijden wel zou weten. Om die reden alleen al kan zij de mening van de leden van de PvdA-fractie «dat alleen een beheerste en gecontroleerde groei van zelfstandige bestuursorganen zal mogen plaatsvinden» niet – en zeker niet voetstoots – onderschrijven.

Over de ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen in het verleden past in dit verband overigens een korte uitweiding. Velen lijken de indruk te hebben dat het aantal zelfstandige bestuursorganen sinds het midden van de jaren '80 aanzienlijk gestegen is. Waar is, dat de wetgever in deze periode een flink aantal – en in omvang qua arbeidsplaatsen en geldsbedragen per jaar niet de minste – zelfstandige bestuursorganen heeft ingesteld. Veel daarvan zijn voormalige onderdelen van ministeries, die de wetgever om diverse redenen extern heeft verzelfstandigd en die niet in aanmerking kwamen om helemaal buiten het overheidsdomein gebracht te worden (privatisering). Hier was dus niet alleen sprake van groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen, maar tegelijkertijd van een navenante verkleining van de ministeries bij een ongewijzigd pakket van overheidstaken.

In het midden van de jaren '90 is er een kentering in het denken over zelfstandige bestuursorganen. Die wordt ingeleid door «Steekhoudend ministerschap» (de commissie-Scheltema), de bevindingen uit het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» (ambtelijke commissie-Sint) en de kabinetsreactie daarop en zij vindt haar politiek belangrijkste articulatie in het «herstel van het primaat van de politiek». Sindsdien is veel grotere terughoudendheid te bespeuren en bekoelt het enthousiasme voor zelfstandige bestuursorganen wat. De toon is sindsdien kritischer geworden, maar van een opdrogen van de stroom nieuwe verzelfstandigingen kan nog altijd niet gesproken worden.

Maar aan deze medaille is ook een keerzijde: onder bestaande zelfstandige bestuursorganen voltrekt zich een niet onaanzienlijke sanering. Zonder volledig te willen zijn kan gewezen worden op de terugloop van het aantal uitvoeringsorganisaties voor de wettelijke ziektekostenverzekeringen, van

het aantal Kamers van Koophandel en van uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid. Daarnaast is een trend waarneembaar van reductie van bestuursorganen als gevolg van de proliferatie van zgn. nieuwe-aanpak-richtlijnen van de EU. Deze leidt er toe dat allerlei keuringen met een openbaar-gezagskarakter vervangen worden door certificatie, die zich geheel en al in het private domein en onder concurrentie afspeelt. Deze keerzijde maakt dat in absolute getallen de groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen minder is dan soms wel wordt aangenomen en wellicht zelfs negatief is.

Nieuw is wel dat mede onder invloed van EU-regelgeving en technologie-ontwikkeling nieuwe markten ontstaan op de terreinen van de nutsvoorzieningen, waarop traditioneel de overheid of zeer nauw aan de overheid verbonden bedrijven het alleenvertoningsrecht hadden. Het bijzondere karakter van deze markten is dat niet alleen concurrentie moet gaan ontstaan waar deze vroeger niet was en zelfs ondenkbaar leek (een overgangsprobleem), maar dat bovendien gewaarborgd moet blijven dat alle burgers zonder onderbrekingen van enige betekenis moeten kunnen blijven beschikken over de nutsvoorzieningen. Dat maakt, althans voor de korte termijn, een nieuw soort overheidszorg (regulators) nodig, die – omdat het veelal gaat om zeer technische uitvoering van regelgeving – in het algemeen bij zelfstandige bestuursorganen wordt ondergebracht (bijv. OPTA en Railinfrabeheer). Dit vindt zijn grond in de nu vrij algemeen heersende opvatting dat ministeries in de eerste plaats beleidsvormend, wetgevend en beleidsvoorbereidend moeten zijn en geen uitvoerende instanties. Maar ook daarop is inmiddels een kentering waarneembaar: de wellicht wat ver doorgeschoten scheiding tussen beleid en uitvoering in de achter ons liggende decennia leidt dezer dagen tot een terechte belangstelling voor meer toezicht op de uitvoering en op het politiek ook verantwoording afleggen over ten minste de wijze van toezichhouden. De regering acht het niet ondenkbaar dat op enig moment in de toekomst de slinger nog verder zwaait en dat dan integratie van beleid en uitvoering regel wordt. En dat zou – maar dit is louter hypothese – als consequentie kunnen hebben dat allerlei overheidsstaken die op dit moment belegd zijn bij zelfstandige bestuursorganen (terug)gebracht worden onder de ministers.

Feit is dat in de diverse gedachtenwisselingen tussen de regering en de Tweede Kamer over zelfstandige bestuursorganen vanuit de kamer steeds de roep heeft geklonken om sanering, beteugeling van de wildgroei die de Algemene Rekenkamer in het verleden constateerde en transparant maken wat nu niet transparant bevonden wordt. Dit wijst erop dat de Kaderwet is ingegeven om de bestaande situatie te ordenen. Tegelijkertijd zal de Kaderwet, eenmaal tot stand gekomen zijnde, onmiddellijk werking kunnen hebben naar alle nieuwe wetgeving (ook nieuwe wetgeving ter vervanging van bestaande), mits de wetgever in overeenstemming met artikel 2 de Kaderwet van toepassing zal verklaren.

De leden van de PvdA-fractie zeiden er altijd vanuit gegaan te zijn dat alle zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet horen te vallen, behalve die waarin strikte onafhankelijkheid geboden is, zoals de Kiesraad. Welk deel, zo vroegen zij, van het totaal aantal zelfstandige bestuursorganen zal onder de Kaderwet gaan vallen zoals die nu wordt voorgesteld en om welke zelfstandige bestuursorganen gaat het.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is als bijlage 1 gevoegd een lijst van zelfstandige bestuursorganen die naar de opvatting van de regering onder de werking van deze Kaderwet kunnen en ook moeten worden gebracht. Zoals daaruit blijkt, is de regering niet van mening dat de Kiesraad zodanig bijzonder is dat hij niet onder deze Kaderwet zou kunnen vallen. De Kieswet (die mede de functie heeft van instellingswet van de Kiesraad) zal echter naar verwachting blijven bepalen dat de leden van de Kiesraad – in afwijking van de Kaderwet – door de Kroon benoemd zullen

worden, omdat de wetgever naar de verwachting van de regering zal blijven vinden dat het lidmaatschap van de Kiesraad zodanig gewichtig is dat een benoeming door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet passend is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering naar een beoordeling van de «75%-vuistregel» van de Raad van State.

De regering beoordeelt deze nog steeds op dezelfde wijze als zij deed in het nader rapport: het zal weinig vruchtbaar blijken om op welk moment dan ook precies te gaan tellen om vast te stellen of «drie van iedere vier» inderdaad gehaald is, maar als vuistregel voor de orde van grootte is het een alleszins bruikbare norm.

Verwijzend naar het overleg met de Tweede Kamer op 20 januari 2000 vernamen de leden van de PvdA-fractie graag wat de reden is van het niet meenemen van de rechtspersonen met een wettelijke taak in het voorliggende wetsvoorstel voor een Kaderwet.

De regering vermoedt dat de hier aan het woord zijnde leden doelen op het overleg naar aanleiding van het op die datum verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer inzake verantwoording door rechtspersonen met een wettelijke taak (kamerstukken II 1999–2000, 26 982, nrs. 1 t/m 5). Rondom dit rapport van de Algemene Rekenkamer hebben wij ook gesproken over de wenselijkheid dat niet alleen zelfstandige bestuursorganen, maar ook (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak op een transparante wijze verantwoording afleggen met betrekking tot hun financiële reilen en zeilen. Uitgangspunt is dat beide categorieën (zoals bekend zijn niet alle zelfstandige bestuursorganen tevens rechtspersoon met een wettelijke taak en zijn evenmin alle rechtspersonen met een wettelijke taak zelfstandig bestuursorgaan) even zorgvuldig, volledig en transparant verantwoording dienen af te leggen over hun omgaan met publieke middelen als gebruikelijk is met betrekking tot de Rijksbegroting. Op dit gebied zou dus denkbaar zijn dat zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak onder het regime gebracht worden van één en dezelfde wet inzake (minimum)vereisten voor begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen, ofwel een wet die een zekere gelijkenis zou vertonen met hoofdstuk 4 van het nu voorliggende wetsvoorstel. De andere hoofdstukken van het wetsvoorstel zijn specifiek voor zelfstandige bestuursorganen en niet helemaal – en soms zelfs geheel niet – bruikbaar voor rechtspersonen met een wettelijke taak, die qua aantal dat van de zelfstandige bestuursorganen verre overtreffen. De regering heeft er, zoals ook al aangegeven in het Algemeen Overleg van 30 augustus 2000 over evengenoemd rapport van de Algemene Rekenkamer (kamerstukken II 1999–2000, 26 982, nr. 5, blz. 9), de voorkeur aan gegeven om het «project Kaderwet zbo» niet te elfder ure nog eens te belasten met een uitbreiding van de reikwijdte van (hoofdstuk 4 van) de Kaderwet, omdat dit de indiening van enig wetsvoorstel – dat dan geen Kaderwet «ZBO» meer zou zijn – vertraagd en gecompliceerd zou hebben. Ten overvloede herhaalt de regering hier dat daaruit niet mag worden opgemaakt dat de regering de rechtspersonen met een wettelijke taak nu verder links zou willen laten liggen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de transparantie wel gediend wordt als er zelfstandige bestuursorganen zijn die wel onder het regime van de Kaderwet zbo vallen en andere die daar niet onder vallen en geregeld worden door een ander regime.

Op zich wordt de transparantie niet gediend door een wettelijk onderscheid tussen zelfstandige bestuursorganen, maar de grote variëteit in de publieke taken die aan zelfstandige bestuursorganen zijn opgedragen en de per taak vaak weer andere randvoorwaarden waarbinnen de taakuitvoering moet plaatsvinden, vereisen dat er maatwerk nodig is. De winst

die kan worden geboekt, ook voor de transparantie, is dat voor een (groot) deel van de zelfstandige bestuursorganen er een veel grotere mate van transparantie kan worden bereikt met deze Kaderwet, dan wanneer er nog een veel groter aantal bestuursorganen onder de werking van de wet zou moeten worden gebracht. In dat laatste geval zouden er diverse bepalingen uit de Kaderwet moeten worden geschrapt en zouden veel meer uitzonderingen in instellingswetten het beeld er niet duidelijker op maken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen met welke criteria wordt gewerkt bij het maken van verschil tussen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak.

Het is minder gelukkig om te spreken van «criteria bij het maken van verschil» tussen het ene en het andere begrip. Beide begrippen hebben hun eigen definitie en verhouden zich tot elkaar als twee ongelijke en niet concentrische cirkels. «Zelfstandig bestuursorgaan» is een begrip uit het publiekrecht. De definitie van bestuursorgaan is die van artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld dan wel een orgaan van een rechtspersoon naar privaatrecht of een natuurlijke persoon, voor zo ver met openbaar gezag bekleed; «zelfstandig» beperkt dit vervolgens tot die bestuursorganen, die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ander bestuursorgaan, dat op zijn beurt rechtstreeks verantwoording aflegt aan een via algemene verkiezingen samengestelde volksvertegenwoordiging dan wel zelf zo een volksvertegenwoordiging is. «Rechtspersoon met een wettelijke taak» is een begrip uit het privaatrecht. De definitie van rechtspersoon treffen wij immers aan in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De verbijzondering «met een wettelijke taak» is nader omschreven in de Comptabiliteitswet waar het gaat om de afbakening van de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer, artikel 59, eerste lid onder d: «...voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.»

Een enkel voorbeeld ter illustratie: de Staat is rechtspersoon en heeft ontelbare wettelijke taken (RWT). Die zijn alle opgedragen aan **bestuursorganen**, die onderdeel zijn van deze rechtspersoon met vele wettelijke taken. Sommige van die bestuursorganen zijn zelfstandig: de Kiesraad; andere zijn dat niet: de belastingdienst die een aanslag vaststelt.

Er zijn andere rechtspersonen, die krachtens publiekrecht (bij of krachtens wet) zijn ingesteld om een bepaalde taak te vervullen (RWT), waarvan een of meer organen (bestuur, directie, raad van toezicht) bestuursorgaan zijn. Meestal zijn zij zelfstandig, want niet hiërarchisch aan een minister ondergeschikt. Omdat de wetgever beoogde deze bestuursorganen zelfstandig te doen zijn, geldt dat geen departementale ambtenaren in de bestuursorganen van deze rechtspersonen worden benoemd (Aanw. 124i, lid 2).

Er zijn rechtspersonen, opgericht naar privaatrecht bij notariële acte (bijv. stichtingen), waaraan de wetgever een taak heeft opgedragen (RWT) en waarvan een orgaan (het bestuur, de directie) ter uitvoering van die taak met openbaar gezag is bekleed en dus bestuursorgaan is. Meestal is dat bestuur ook zelfstandig bestuursorgaan, want een hiërarchische relatie tussen een stichtingsbestuur en een minister is in beginsel uitgesloten, al is het niet geheel ondenkbaar (een stichtingsbestuur, bestaande uit louter aan de minister ondergeschikte ambtenaren en een statutaire doelstelling van de stichting strekkende ertoe dat de stichting steeds de minister zal volgen).

Ten slotte zijn er **rechtspersonen**, die door de wetgever met een taak belast zijn (RWT), maar waarvan de organen (bestuur, directie, raad van commissarissen) niet met openbaar gezag zijn bekleed: rechtspersonen voor bijzonder basisonderwijs, TNT-Post, stichtingen die rijkskunstcollecties beheren (rijksmusea).

De leden van de PvdA-fractie vernamen graag hoe de regering denkt rechtsongelijkheid tussen rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen te voorkomen en welke argumenten de regering hierbij hanteert.

Uit het antwoord op de voorgaande vragen blijkt dat «rechtspersoon met een wettelijke taak» en «zelfstandig bestuursorgaan» onvergelykbare begrippen zijn door de privaatrechtelijke context, waarin het eerste thuishoort en de bestuursrechtelijke context, waarin het tweede begrip thuishoort. Hun overeenkomst bestaat daarin, dat zij «gaan over» publieke middelen.

Tweede Kamer en regering zijn unaniem dat over de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen publiek verantwoording dient te worden afgelegd, ongeacht welk bestuursorgaan of welke rechtspersoon daarbij krachtens de wet een rol heeft te spelen. Uit dien hoofde zullen rechtspersonen en bestuursorganen ieder naar hun aard en de rol en verantwoordelijkheid die zijn hebben worden aangesproken om die verantwoording af te leggen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering de term «bekleed met openbaar gezag» nader gaat definiëren als dit zowel geldt voor zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen als voor zelfstandige bestuursorganen die daarbuiten vallen.

Naar de mening van de regering is er geen enkele reden om «bekleed met openbaar gezag» *nader* in te vullen. De betekenis is genoegzaam omschreven met «het krachtens publiekrecht bevoegd zijn als overheidsorgaan eenzijdig per beschikking de rechtspositie van een justitiabele vast te stellen» (zie artikel 1:1 Awb – en overeenkomstige bepalingen in de vroegere wetten Arob en BAB – alsmede de jurisprudentie die in de bestuursrechtspraak in vele decennia over dit onderwerp is ontwikkeld).

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke wijze het enumeratiestelsel voor de zelfstandige bestuursorganen buiten de Kaderwet wordt toegepast.

De Raad van State stelde in zijn advies voor het eerst een «enumeratiestelsel» voor. Hij bedoelt daarmee dat de specifieke (instellings)wetgever steeds zal uitmaken dat de Kaderwet op het zelfstandig bestuursorgaan, dat die specifieke wet instelt, van toepassing zal zijn. Als regel, zo luidt algemeen de beleidsopvatting, zal hij dat doen. Laat hij dat toch na, dan hebben wij te maken met een zelfstandig bestuursorgaan dat buiten de Kaderwet valt. Dan geldt nog steeds als beleidsuitgangspunt dat de wetgever dan zelf die voorzieningen moet treffen die waarborgen dat – ook al is de Kaderwet niet van toepassing – het primaat van de politiek en de daarmee samenhangende ministeriële verantwoordelijkheid bevredigend worden geregeld.

Zoals al elders is uiteengezet, is het ook alleszins denkbaar dat de specifieke (instellings)wetgever de Kaderwet weliswaar van toepassing verklaard, maar daar enige uitzonderingen op formuleert. Alsdan geldt uiteraard het vorenstaande slechts voor die elementen of aspecten van de Kaderwet die niet toepasselijk zijn verklaard.

De regering erkent dat bij nadere overweging «enumeratie» (Van Dale: opsomming) een minder gelukkige term is voor hetgeen de Raad van State voor ogen had en de regering heeft overgenomen. «Enumeratie» zou – strikt de betekenis die Van Dale vermeldt volgend – betekenen dat de Kaderwet zbo zelf, bijvoorbeeld in een van de wet deel uitmakende bijlage, zou opsommen op welke zelfstandige bestuursorganen hij van toepassing is. Een dergelijk systeem is wel overwogen, maar ook weer verworpen, omdat het zou betekenen dat bij iedere instelling of opheffing van een zelfstandig bestuursorgaan niet alleen de betreffende instellingswet gemaakt, gewijzigd of ingetrokken zou moeten worden, maar ook de (bijlage bij de) Kaderwet en de kans op vergissingen niet kan

worden uitgesloten, temeer daar ook krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling openbaar gezag kan worden toegekend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen – en elders stelden leden van enkele andere fracties qua zakelijke inhoud identieke vragen – de regering om een vergelijkend overzicht van de relevante onderwijswetgeving en het voorstel van de Kaderwet met vermelding van

- a. de bepalingen waarin de onderwijswetgeving strikter is dan de Kaderwet en
- b. de bepalingen van de Kaderwet waarin de huidige onderwijswetgeving mogelijk toch niet voorziet.

De vergelijking tussen de sturings- en toezichtinstrumenten in de Kaderwet en de onderwijswetgeving is opgenomen als bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag. Als bijlage 3 is een tabel van samenhangende voorschriften opgenomen. De vergelijking is beperkt tot de sturings- en toezichtinstrumenten in de Kaderwet enerzijds en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voorzover het betreft de bekostigde universiteiten en hogescholen anderzijds. De reden hiervoor is dat alleen universiteiten en hogescholen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zouden kunnen vallen. Openbare onderwijsinstellingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (regionale opleidingscentra) gaan uit van gemeenten of daarmee op een lijn staande rechtspersonen en zijn dus geen bestuursorganen van de centrale overheid. Hetzelfde geldt voor de bijzondere instellingen in die onderwijssectoren, die naar hun aard eveneens bezwaarlijk tot de centrale overheid kunnen worden gerekend. Alles overziende kan worden geconcludeerd dat de regelingscomplexen gelijkwaardig zijn en dat de voorschriften in de onderwijswetten, waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, een gelijke strekking hebben als die uit de Kaderwet.

In de tekst van het verslag (pagina 14) die in de beantwoording tot hier toe gevolgd is en die ik ook hierna zal blijven volgen, is op deze plaats een aantal vragen opgenomen van de leden van de fractie van de PvdA dat betrekking heeft op de betekenis van dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden. Voor de beantwoording daarvan verwijs ik hier bij wijze van uitzondering naar de specifiek over dit punt gaande paragraaf 4.3 van deze nota waarin qua zakelijke inhoud gelijklopende vragen van enkele andere fracties aan de orde komen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het feit dat de toepasselijkheid van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is maar expliciet bepaald moet worden wel bijdraagt aan de gewenste ordeningsdoelstelling van het wetsvoorstel.

Hiervoor gaf de regering aan dat de transparantie niet gediend wordt met het feit dat door de Kaderwet twee soorten zelfstandige bestuursorganen ontstaan, nl. diegene, die wel en diegene, die niet onder de Kaderwet vallen. Immers, men zal van geval tot geval moeten nagaan of zelfstandig bestuursorgaan «X» door zijn instellingswet al dan niet onder de werking van de Kaderwet is gebracht. Daar staat tegenover dat de Raad van State overtuigend aantoonde dat de helderheid die van de oorspronkelijke definitie in de Kaderwet uitging bepaald niet zo helder was in juridisch opzicht als wenselijk zou zijn. Met betrekking tot de ordeningsdoelstelling blijft de regering van mening dat deze door het onderhavige voorstel beter wordt gediend, mits tenminste regering en Staten-Generaal vanuit hun gezamenlijke rol als medewetgevers bereid zullen blijken te voldoen aan hetgeen in gemeen overleg tussen beide wenselijk is, namelijk dat alle zelfstandige bestuursorganen die daarvoor in aanmerking kunnen komen onder de werking van de Kaderwet gebracht worden. De regering

heeft in de memorie van toelichting duidelijk aangegeven welke zelfstandige bestuursorganen daarvoor niet in aanmerking komen naar haar opvatting.

Refererend aan paragraaf 4 van de memorie van toelichting vroegen de leden van de VVD-fractie naar de relatie tussen het gedefinieerde begrip «zelfstandig bestuursorgaan» en het begrip «rechtspersoon met wettelijke taak». Zij vroegen voorts wat rechtspersonen met een wettelijke taak zijn, wat het verschil is met zelfstandige bestuursorganen en of alle rechtspersonen met een wettelijke taak onder de Kaderwet vallen. Verwezen moge worden naar de antwoorden op de qua zakelijke inhoud identieke vragen van de leden van de PvdA-fractie, die de regering hierboven gaf.

Uit de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan blijkt niet aan welke instantie dit orgaan verantwoording schuldig is, zo stelden de leden van de VVD-fractie vast. Zij vroegen dit aan te geven.

Inderdaad blijkt dit niet uit de definitie. Het blijkt echter bij ieder afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan zonneklaar uit de wet waarbij of krachtens welke het zelfstandige bestuursorgaan is ingesteld: het is de minister die als eerste ondertekenaar de betreffende wet bij zijn totstandkoming heeft gecontrasigneerd. Deze minister is – tenzij de wet zelf anders zou bepalen – eerstverantwoordelijk voor wat er bij die wet tot stand is gebracht (bijv. een zelfstandig bestuursorgaan) en voor het (blijven) voortbestaan daarvan. Deze minister ook zal krachtens het voor zelfstandige bestuursorganen in het afgelopen decennium ontwikkelde beleidskader bij of krachtens de instellingswet van het betreffende zelfstandig bestuursorgaan toegerust moeten zijn met ten minste wat door de Algemene Rekenkamer is aangeduid als het «minimumpakket» aan bevoegdheden tot het eisen van verantwoording door en het geven van sturing aan het zelfstandig bestuursorgaan in kwestie. Maar ook als deze minister nu niet over de noodzakelijke bevoegdheden jegens het zelfstandig bestuursorgaan beschikt, blijft hij de eerstverantwoordelijke, al was het maar om ten spoedigste aanvullende wetgeving in procedure te brengen die hem de benodigde bevoegdheden alsnog toebedeelt.

Dit is de eenvoudige hoofdregel. Er is een uitzondering en er is een variant, die de regering beide omwille van het goede begrip aanduidt. De uitzondering is het zelfstandige bestuursorgaan, dat qua oorsprong niet tot enige wet in formele zin is te herleiden. Dit lijkt in het licht van Aanwijzing 124e (en vele van de andere, die expliciet of impliciet uitgaan van de aanwezigheid van een formele instellingswet) niet mogelijk. Toch is het een aantal keren voorgekomen, dat de rechter – in het bijzonder de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State – een instantie heeft geduid als zelfstandig bestuursorgaan en/of de beslissing van een instantie heeft geduid als een administratiefrechtelijke beschikking (waarvoor de instantie in kwestie bestuursorgaan bleek). De bekendste is de Silicose Stichting voor oud-mijnwerkers (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 30 november 1995, AB 1996, 136 m.n. S.E. Zijlstra). In zo een uitzonderlijk geval zal echter een van de belangrijke uitgangspunten van het parlementair-democratische bestel in ons land, nl. dat er voor iedere zich voordoende kwestie een minister is wie het aangaat, uitkomst kunnen brengen. De minister wie het aangaat is dan de eerstgeroepene om zo nodig maatregelen te nemen om aan de «wetteloze situatie» een einde te maken. De variant is die, waarbij bij of krachtens de wet is bepaald dat een derde, een zelfstandig bestuursorgaan en dus niet de minister, toezicht houdt op andere zelfstandige bestuursorganen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het toezicht op de uitvoeringsorganisaties van de wettelijke ziektekostenverzekeringen door het College van toezicht op de uitvoeringsorganisaties van de wettelijke ziektekostenverzekeringen (Ctu). In dit voorbeeld legt alleen het Ctu verantwoording af aan de

minister en leggen de uitvoeringsorganisaties (ook zelfstandige bestuursorganen) verantwoording af aan het CtU. Deze uitzondering op de algemene lijn dat een minister rechtstreeks toezicht houdt op en dus ook verantwoordelijk kan zijn voor «zijn» zelfstandige bestuursorganen is echter uitdrukkelijk door de wetgever zo geregeld. (Voor de wenselijkheid c.q. de toelaatbaarheid van dergelijke arrangementen zij verwezen naar het kabinetsstandpunt op het advies van de ambtelijke commissie toezicht ofwel de commissie-Borghouts; brief van 20 juni 2001; kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1)

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere motivering waarom de politieregio's niet onder de Kaderwet zullen vallen, terwijl deze instanties ook uit rijksbijdragen worden bekostigd.

De reikwijdtebepaling van de Kaderwet bevat hierop het antwoord. Voor de reikwijdte van die wet is de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1, onder a, van het wetsvoorstel essentieel. Volgens die definitie is een zelfstandig bestuursorgaan een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Politieregio's vallen niet onder deze definitie, aangezien zij niet zijn aan te merken als bestuursorganen van de centrale overheid. Politieregio's aanmerken als bestuursorganen van de centrale overheid spoort niet met het van oudsher overwegend decentrale karakter van het Nederlandse politiebestedel. Het is van bijzonder belang dat de inzet en de organisatie van de politie wordt afgestemd op regionale en lokale omstandigheden.

Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 heeft de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een verantwoordelijkheidsverdeling langs de lijnen van gezag over de politie en beheer van de politie, waarbij het zwaartepunt op decentraal niveau ligt en niet op centraal niveau. Naast verantwoordelijkheden op decentraal niveau, liggen verantwoordelijkheden met betrekking tot de politie op rijksniveau. Bij de afbakening en invulling van deze verantwoordelijkheden geldt als het uitgangspunt «decentraal, tenzij...» De verantwoordelijkheid op rijksniveau is duidelijk omlijnd en betreft onder meer het verstrekken van financiële bijdragen voor de kosten van politie en het stellen van regels voor en randvoorwaarden aan het (financiële) beheer van de korpsen.

Bij eerdere gelegenheden – onder meer bij de behandeling van enkele wetsvoorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993 – heeft het kabinet met het parlement sterk de nadruk gelegd op het decentrale karakter van de politieorganisatie en het behoud daarvan. In dit verband kan onder meer worden genoemd de hoofdlijnennotitie «Bestel in balans» (kamerstukken II 1999/2000, 26 661, nr. 1) en het daarop gebaseerde wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (kamerstukken II 2000/2001, 27 560, nrs. 1–3).

De leden van de VVD-fractie merkten terecht op dat politieregio's uit rijksbijdrage worden bekostigd. De regering zou daaraan, mede gelet op hetgeen hiervoor is aangegeven, evenwel niet de consequentie willen en kunnen verbinden dat politieregio's onder de definitie vallen van artikel 1, onder a, van de Kaderwet.

In de tekst van het verslag (pagina 15) die in de beantwoording tot hier toe gevolgd is en die ik ook hierna zal blijven volgen, is op deze plaats een aantal vragen opgenomen van de leden van de fractie van het CDA dat betrekking heeft op de betekenis van dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden. Voor de beantwoording daarvan verwijs ik ook hier naar paragraaf 4.3 waarin de qua zakelijke inhoud gelijklopende vragen van enkele andere fracties aan de orde komen.

De leden van de CDA-fractie vroegen met verwijzing naar artikel 2 en het daarin neergelegde «enumeratiestelsel» welke zelfstandige bestuursorganen nu wèl en welke nu niet onder de Kaderwet zbo vallen. Uit de bij deze nota gevoegde lijst (bijlage 1) blijkt welke zelfstandige bestuursorganen in de opvatting van de regering door de wetgever onder de werking van de Kaderwet zullen moeten worden gebracht en ten aanzien waarvan de regering dus voornemens is voorstellen tot wijziging en aanvulling van de desbetreffende instellingswetgeving te doen. De regering verwacht dat de wetgever deze voorstellen zal volgen gelet op voorafgaande debatten.

Wordt door deze keuze niet te zeer de huidige situatie gecontinueerd, zo vroegen de leden van de CDA-fractie en zij vroegen zich ook af in hoeverre bijgedragen wordt aan de beoogde ordening.

Indien, nadat deze Kaderwet het Staatsblad heeft bereikt, de wetgever de noodzakelijke en geplande vervolgstappen van aanpassing van de instellingswetten van bestaande zelfstandige bestuursorganen aan de Kaderwet onverhoopt niet zou nemen, blijft de Kaderwet een lege huls en wordt de bestaande situatie inderdaad gecontinueerd. Zoals al eerder, zowel in de memorie van toelichting als in deze nota, is uiteengezet en toegelicht, heeft de regering het vaste voornemen een dergelijke aanpassingoperatie te bevorderen en alle vertrouwen dat de wetgever de noodzakelijke vervolgstappen wel zal willen nemen en daarmee zal bewerkstelligen dat de beoogde ordening daadwerkelijk bereikt wordt.

De leden van de CDA-fractie vroegen expliciet naar de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van de instellingen op het terrein van normalisatie, certificatie en keuring. Het uitgangspunt dat deze instrumenten niet «het publieke domein moeten worden ingezogen» lijkt helder, maar zij vroegen of dit wel zo is. Zij vroegen een toelichting op de vragen wat wel en wat niet onder het publieke domein valt, welke definitie hiervan gebruikt wordt en of wettelijke verplichte keuringen gelet op hun verregaande consequenties niet toch publieke taken en de uitoefening van openbaar gezag inhouden.

In het notaoverleg in november 2000 met de Vaste Kamercommissie van Economische Zaken over de kabinetsnota «Internationaal is de norm» (kamerstukken II 2000–2001, 21 670 nr. 10) en het algemeen overleg in februari 2001 over MDW Normalisatie en Certificatie (kamerstukken II 2000- 2001, 24 036, nr. 176) is dit onderwerp aan de orde geweest. Opgemerkt is toen dat het niet doenlijk en weinig zinvol is om een beschouwing in abstracto te geven over de afbakening tussen het publieke en private domein. Als leidraad kan de vraag dienen of op een bepaald terrein sprake is van een publiek belang.

In het algemeen kunnen certificatie-instellingen in diverse categorieën worden ingedeeld:

1. Certificatie-instellingen die geheel en al functioneren in het private domein. De certificatie is op de betrokken terreinen geheel een initiatief en verantwoordelijkheid van het betreffende bedrijfsleven. Aan de door deze certificatie-instellingen afgegeven certificaten zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
2. Certificatie-instellingen die publieke taken vervullen. Deze zijn weer onder te verdelen in:
 - a. certificatie-instellingen die publiekrechtelijke taken vervullen in ondergeschiktheid aan de minister. Deze instellingen zijn geen zelfstandige bestuursorganen, maar kwalificeren hoogstens als «gewoon» bestuursorgaan.
 - b. certificatie-instellingen die (voornamelijk) in het private domein actief zijn, maar een klein deel van hun tijd taken in het publieke domein verrichten. Slechts voor dat deel, indien aan het afgegeven van certificaten rechtsgevolgen zijn verbonden, zou de certificatie-

instelling mogelijk als zelfstandig bestuursorgaan te kwalificeren zijn. In deze situatie zijn de gevolgen echter vaak minder duidelijk: het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre een vrijwillig verworven certificaat een mogelijkheid (naast andere) tot bewijs voor, of alleen een (weerlegbaar) vermoeden vormt voor het voldoen aan wettelijke eisen. Het kabinet gaat er van uit, dat een certificaat geen beschikking is en mitsdien de certificerende instelling geen bestuursorgaan is (tenzij de instelling krachtens publiekrecht is ingesteld).

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering het verschil aan te geven tussen een wettelijke taak en een overheidstaak en naar de diepere achtergrond om de reikwijdte van de Kaderwet zbo niet uit te breiden tot alle rechtspersonen met een wettelijke taak.

Op de vraag welke taken als «overheidstaken» geduid moeten worden, is een eenduidig antwoord niet mogelijk, omdat dit op grond van het stelsel van open huishoudingen van het Rijk, de provincies en de gemeenten afhankelijk is van wat de betreffende bevoegde gezagen vinden. De noties daarvan verschillen naar plaats, maar ook in de tijd. Voor het begrip «wettelijke taak» kan binnen het kader van de gedachtenwisseling tussen Tweede Kamer en regering die hier aan de orde is, aansluiting gezocht worden bij de recente rapportages van de Algemene Rekenkamer: van een wettelijke taak is sprake, indien de wetgever (bij of krachtens wet) een verplicht te verrichten taak heeft omschreven en de financiering geschiedt uit publieke middelen (zie artikel 59, eerste lid, letter d Comptabiliteitswet).¹ De wetgever zal doorgaans niet alleen de taak omschrijven, die hij verricht wil zien, maar hij zal bovendien aangeven aan wie hij die taak (exclusief) opdraagt of hij zal de methode aangeven met behulp waarvan een lagere regelgever of de minister die met de uitvoering van de wet belast is die taak ergens moet onderbrengen. Veel, ja zelfs veruit de meeste wettelijke taken zijn opgedragen aan bestuursorganen (publiekrechtelijk begrip), die ieder onderdeel uitmaken van de een of andere rechtspersoon (privaatrechtelijk begrip). De grootste rechtspersoon met de meeste wettelijke taken en met de meeste bestuursorganen om die wettelijke taken te verrichten, is zonder twijfel de Staat der Nederlanden. Gemeenten, provincies, waterschappen, openbare lichamen voor bedrijf en beroep zijn ook bekende rechtspersonen van wie bepaalde organen met wettelijke taken zijn belast.

Daarnaast zijn er rechtspersonen naar privaatrecht (stichtingen, vennootschappen) aan wie bij of krachtens de wet taken zijn opgedragen. Voor zo ver dat gepaard gaat met toekenning van een bevoegdheid aan een van de organen van de rechtspersoon om eenzijdig de rechtspositie van justitiabelen vast te stellen (openbaar gezag) hebben we ook te maken met een (zelfstandig) bestuursorgaan (artikel 1:1, eerste lid, letter b, Awb). Is dat laatste niet het geval, dan spreken we van een rechtspersoon met wettelijke taak. Deze is dus wel te onderscheiden van een zelfstandig bestuursorgaan, dat het object is van het voorliggende wetsvoorstel. Voor het overige zij verwezen naar het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op de qua zakelijke inhoud gelijke vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering om een vergelijkend overzicht van de relevante onderwijswetgeving en het voorstel van de Kaderwet, waarbij het ook zou moeten gaan om een systematisch overzicht van afwijkingen van beide regelgevingen ten opzichte van elkaar. Zie de bijlagen 2 en 3 alsmede het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op de qua zakelijke inhoud gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

¹ Omwille van de eenvoud en omdat het op deze plaats niet ter zake dienende is, wordt er hier aan voorbij gegaan dat de Algemene Rekenkamer in haar rapportages over rechtspersonen met wettelijke taken de kring van RWT-en groter oordeelt.

De leden van de CDA-fractie gaven blijk nog niet geheel overtuigd te zijn van de argumenten van de regering om de politieregio's buiten het bereik van de Kaderwet te laten.

De regering verwacht deze leden ervan te kunnen overtuigen, dat, mede gelet op de keuze van de wetgever bij de totstandkoming van de Politiewet 1993, politieregio's niet worden aangemerkt als zelfstandige bestuursorganen in de zin van artikel 1, onder a, van de Kaderwet. Immers, de wetgever heeft destijds gekozen voor een in hoofdzaak centraal politiebestedel, met een daarop aansluitende verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en regio. Politieregio's zijn dan ook niet te zien als bestuursorganen van de centrale overheid. De regering heeft zich meermaals – ook in de richting van de leden van de fractie van het CDA, waar zij spraken van «sluipende centralisatie» (kamerstukken II 1999–2000, 26 813, nr. 4, blz. 2) – uitgesproken voor behoud van de decentrale grondstructuur van het politiebestedel.

De Kaderwet heeft onder meer ten doel het treffen van een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor de democratische controle inzichtelijk wordt geregeld. Deze doelstelling is ook van belang met het oog op de politie. Wat dat betreft, kan worden gewezen op recente wijzigingen van de Politiewet 1993, waarmee de verantwoordelijkheid voor het centrale beheer van de gehele Nederlandse politie in handen is gelegd van één minister, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat daarbij om het beheer op afstand van de regionale politiekorpsen alsmede om het beheer van het Korps landelijke politiediensten, dat is overgegaan van de Minister van Justitie naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In verband met het streven van het kabinet om te komen tot een meer heldere verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de politie, kan voorts worden gewezen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten (kamerstukken II 2000–2001, 27 560, nrs. 1–3). In de praktijk is namelijk gebleken dat de verantwoordelijkheden van diverse organen, die zijn betrokken bij de bestuurlijke organisatie van de regionale politiekorpsen, niet in alle opzichten voldoende worden ondersteund met bevoegdheden en dat het als gevolg van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling in concrete gevallen niet altijd goed mogelijk is te bepalen wie nu precies door wie, waarvoor ter verantwoording kan worden geroepen. Een ondubbelzinnige verantwoordelijkheidsverdeling is van belang voor effectieve, democratisch gelegitimeerde sturing en controle van de politie.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het enumeratiestelsel bijdraagt aan de ordeningsdoelstelling van dit wetsvoorstel.

Verwezen zij hier naar de antwoorden hierboven op de qua zakelijke inhoud identieke vragen van de leden van de GroenLinksfractie (hoofdstuk 2) en de PvdA-fractie (dit hoofdstuk).

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het wetsvoorstel geen organisatieregeling kent die een leidraad kan bieden bij het oprichten van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan en vroegen waarom dit niet gebeurd is en waarom evenmin de keuzecriteria voor het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het instellen van een nieuw bestuursorgaan geschiedt bij wet en voorafgaande aan de totstandkoming van wetgeving moet een aantal keuzen gemaakt worden. De plaats bij uitstek om aan alle bij de totstandkoming van wetgeving betrokkenen punten van overweging, te maken en te motiveren keuzen en dergelijke aan te reiken zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarom staan daar de door de leden van de CDA-fractie

genoemde onderwerpen en daarom zullen zij daar ook blijven staan na totstandkoming van de Kaderwet.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de relevante bepalingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving niet zijn opgenomen in de Kaderwet.

De relevante – de regering verstaat daaronder; qua inhoud zich lenend voor een bepaling in een wet – bepalingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn in dit wetsvoorstel opgenomen voor zo ver ervan verwacht wordt dat zij voor een ruime meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen onverkort kunnen gelden en zij geen aanleiding zullen zijn voor de specifieke wetgever om daar bij herhaling of zelfs voortdurend weer van af te wijken.

De leden van de D66-fractie stelden de vraag of de Kaderwet zbo nu juist niet evenzeer geschikt is om regels te bevatten voor het geval voor een bepaalde structuur of vorm wordt gekozen. Met andere woorden, zo vroegen zij, wordt er niet van een te sterke blauwdrukbenadering uitgegaan? Vraagt niet de wondere wereld van de zelfstandige bestuursorganen om enige differentiatiemogelijkheden naar gelang het type zelfstandig bestuursorgaan en zouden die differentiatiemogelijkheden niet in de Kaderwet wettelijk kunnen en moeten worden ingekaderd?

Er is in het wetsvoorstel van af gezien om daarin een of enkele «blauwdrukken» vast te leggen van «typen» – hier in de zin van organigrammen – van zelfstandige bestuursorganen. Dat zou in het licht van de keuze die is gemaakt om een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te maken ook niet consequent zijn geweest. Aangrijpingspunt voor de voorliggende Kaderwet is het bestuursorgaan (het college of het ambt) dat bij of krachtens de wet met een taak en een verantwoordelijkheid is belast en dat met een aantal minimale waarborgen moet zijn omringd opdat de taak zo goed mogelijk uitgevoerd zal worden. Daarbij is het betrekkelijk irrelevant binnen welk organisatorisch kader het zelfstandige bestuursorgaan zijn werk doet: ongeacht of het zelfstandige bestuursorgaan onderdeel is van de Staat of van een andere rechtspersoon, dienen dezelfde waarborgen voor integriteit, transparantie en verantwoording over doen en laten aanwezig te zijn.

Dat zou anders zijn, indien de regering in navolging van J.L. Boxum (Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen; diss. Universiteit Groningen 1997, Kluwer, Deventer) als aangrijpingspunt voor het wetsvoorstel zou hebben genomen de (bestuurs)lichamen, waarvan de zelfstandige bestuursorganen deel uitmaken. In dat geval was er plaats geweest om – vergelijkbaar met Boek 2 Burgerlijk Wetboek of bijvoorbeeld ook met de Gemeentewet, de Provinciewet en het Tweede hoofdstuk van de Wet op de bedrijfsorganisatie – een tamelijk uitputtende serie bepalingen op te nemen over de verschillende organen, die samen het lichaam uitmaken en hun onderlinge relaties en hun onderscheiden bevoegdheden jegens elkaar en jegens derden buiten de eigen organisatie.

Voor de «lichamen-benadering» is om twee redenen niet gekozen. In de eerste plaats heeft de regering van meet af aan in de behandeling van vragen rond de zelfstandige behartiging van bestuurstaken in navolging van de Algemene wet bestuursrecht en zijn voorgangers (kortom: zich aansluitend bij wat in het Nederlandse bestuursrecht algemeen gebruikelijk is) het bestuursorgaan en de randvoorwaarden en condities waarbinnen dat bestuursorgaan zijn taak vervult als het aangrijpingspunt genomen. Die keuze is ook juist, omdat de overheid steeds door middel van een van zijn vele bestuursorganen naar buiten treedt en de burger en het bedrijf zich geconfronteerd ziet met het ene of het andere bestuursorgaan, dat hem of haar wat te bieden of te vragen heeft. Waar dat bestuursorgaan precies in het organigram zit, is voor wie buiten de overheid staat, van ondergeschikt belang. De tweede reden is een praktische:

bij een benadering langs de weg van de bestuurs*lichamen* zouden we aan beide uiteinden van het spectrum van de zelfstandige bestuursorganen in de problemen komen. Aan het ene uiteinde staan de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van het bestuurslichaam «de Staat der Nederlanden» en zouden wij – indien wij consequent zouden willen blijven – verzeild raken in een wettelijke regeling van alle staatsorganen en hun onderlinge relaties. Aan het andere uiteinde treffen wij zelfstandige bestuursorganen aan, die slechts een minimaal deel van hun activiteiten besteden aan publieke taken (de APK-keurmeester is hiervan een sprekend voorbeeld), voor wie bij een «lichamen-benadering» zijn positie binnen het garagebedrijf geregeld zou moeten gaan worden. Het gegeven voorbeeld is een goede illustratie dat aan de «lichamen-benadering» behalve principiële ook grote praktische bezwaren kleven die de keuze van de regering voor de «orgaan-benadering» volop kunnen rechtvaardigen.

De leden van de fractie van D66 vroegen expliciet, waarom niet enige voorzieningen zijn getroffen voor die gevallen waarin in een bestuur en een raad van toezicht is voorzien, zoals ook door Boxum al is voorgesteld. Het antwoord op deze vraag is hierboven reeds grotendeels gegeven. Ter aanvulling daarop is nog een tweetal kanttekeningen te maken. In (bijvoorbeeld) de Organisatiewet voor het Kadaster zijn een raad van bestuur en een raad van toezicht ingesteld. Vanuit het wetsvoorstel zijn dit twee afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen. Beide zijn immers organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld en op beide is de Kaderwet in beginsel van toepassing. Gelet op de taak en de functie van de raad van toezicht ligt het echter voor de hand dat de specifieke wetgever (de Organisatiewet Kadaster) met betrekking tot de raad van toezicht enig maatwerk levert, dat op onderdelen van de Kaderwet afwijkt. Daarnaast speelt artikel 3 van het wetsvoorstel in deze situatie nog een rol.

De tweede kanttekening is dat zelfstandige bestuursorganen van het «type» raad van toezicht slechts enkele keren voorkomen bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen¹. Daarmee kwalificeert een regeling voor raden van toezicht (hier dus: een species van het genus zelfstandig bestuursorgaan) niet voor opneming in het wetsvoorstel, omdat het voornemen is in beginsel alleen bepalingen op te nemen die voor de grote meerderheid van alle zelfstandige bestuursorganen kunnen gelden.

De leden van de D66-fractie achtten het gewenst dat de Kaderwet in ieder geval regels gaat bevatten voor dit soort organisatievormen en structuren die regelmatig bij zelfstandige bestuursorganen worden teruggevonden en waarvoor algemene regels te geven zijn. Zij achtten het «merkwaardig» dat het wetsvoorstel volledig over een raad van toezicht zwijgt, terwijl dat toch een vorm is die bij een aantal zelfstandige bestuursorganen gebruikelijk is.

Met de voorgaande antwoorden meent de regering duidelijk te hebben gemaakt dat in de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel een uitbreiding als door de leden van de fractie van D66 gesuggereerd, niet past. Zij zou overigens wel passend zijn – willen wij niet vervallen in incident-wetgeving – in een kaderwet op (zelfstandige) bestuurslichamen, doch daarvoor heeft de regering niet gekozen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of niet zou kunnen worden aangegeven in welke gevallen de keuze voor een raad van toezicht geschikt is en of dergelijke bepalingen niet een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het streven naar meer doorzichtigheid en uniformering op het terrein van zelfstandige bestuursorganen.

¹ Zie blz. 8: Zoals eerder reeds werd aangegeven zijn voor privaatrechtelijke rechtspersonen de statuten de geëigende plaats om desgewenst in een raad van toezicht te voorzien

Graag zegt de regering de hier aan het woord zijnde leden toe dat bij de algehele herziening van de Aanwijzingen voor de regelgeving aangaande zelfstandige bestuursorganen, die na de totstandkoming van de Kaderwet zal moeten volgen, ook de huidige Aanwijzing 124j wordt bezien op mogelijkheden deze nader te preciseren.

De leden van de D66-fractie waren van oordeel dat ook voor gebruikers-, cliënten- en vergelijkbare raden een regeling op hoofdlijnen in de Kaderwet moet worden opgenomen.

Na de reeds gegeven reacties op de voorgaande vragen zal het geen verbazing wekken dat de regering deze gedachte afwijst om dezelfde redenen als waarom een regeling voor raden van toezicht niet passend is. Elders in deze nota is reeds uiteengezet dat de gedachte achter gebruikersraden en andere vormen van meer of minder geïnstitutionaliseerd contact en overleg tussen zelfstandige bestuursorganen en justitiabelen zeker toegejuicht kan worden, maar dat zij slechts kunnen en mogen strekken ter aanvulling en niet ter vervanging van de aansturings- en verantwoordingslijnen tussen zelfstandige bestuursorganen en de minister wie het aangaat en uiteindelijk eindigend bij de ministeriële verantwoordelijkheid ten overstaan van de Staten-Generaal.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat de Kaderwet zich richt op de zelfstandige bestuursorganen en niet op alle rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze leden vinden het onderscheid tussen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak moeilijk en vroegen of er niet een wat duidelijker verband is te leggen. Zij gaven in overweging om in ieder geval rechtspersonen met een overwegend wettelijke taak tot de zelfstandige bestuursorganen te rekenen en waar mogelijk de regels van de Kaderwet van toepassing te doen zijn. Over de overeenkomsten en verschillen tussen rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen is hiervoor in dit hoofdstuk een uiteenzetting gegeven. Aldaar is ook aangegeven dat op het gebied van financiële verantwoording en toezicht het ook de opvatting van de regering is dat beide soorten van instanties, ondanks essentiële verschillen tussen beide waardoor zij niet in één wet – althans niet in de voorliggende Kaderwet – te vangen zijn, aan vergelijkbare voorwaarden en eisen moeten voldoen voor zo ver zij belast zijn met inning, het beheer en de besteding van publieke middelen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een beperking tot rechtspersonen «met een overwegend wettelijke taak» zowel op principiële gronden als op praktische gronden moet worden afgewezen. Principieel is dat ook een in verhouding tot andere activiteiten minimale wettelijke taak met – naar aangenomen even minimaal – handelen met publieke middelen zorgvuldig verantwoord moet worden. Praktisch bezwaar is dat «een overwegend wettelijke taak» als criterium slecht bruikbaar is. Zelfs als het verstaan zou worden in de meest strikte zin, nl. méér dan 50%, rijst de vraag «van wat?» en zouden we van jaar tot jaar ons afhankelijk maken van het succes van de activiteiten buiten de wettelijke taak om vast te stellen of een rechtspersoon dit jaar wel of juist niet «overwegend» met zijn wettelijke taak is bezig geweest.

De leden van de fractie van D66 vroegen enig inzicht te geven in de wijze waarop de onderwijswetgeving deze verzelfstandigingen regelt in relatie tot datgene wat de Kaderwet nu doet c.q. zou kunnen gaan doen. Zie de bijlagen 2 en 3 alsmede het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op de qua zakelijke inhoud gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd naar een uitvoeriger motivering waarom politieregio's buiten het bereik van de Kaderwet vallen.

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1, onder a, van het wetsvoorstel, een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Met betrekking tot de politie geldt van oudsher dat de verantwoordelijkheden zijn verdeeld langs de lijnen van gezag over de politie en beheer van de politie, waarbij het zwaartepunt ligt op decentraal niveau. Politieregio's zijn dan ook niet aan te merken als bestuursorganen van de centrale overheid. Politieregio's zijn te omschrijven als publiek-rechtelijke rechtsfiguren sui generis (kamerstukken II 1992-1993, 22 562, nr. 3, blz. 41).

Enkele, duidelijk omliggende verantwoordelijkheden met betrekking tot politie liggen op centraal niveau. Zo kent de Politiewet 1993 – en de daarop gebaseerde regelgeving – een regeling voor informatievoorziening, sturing en toezicht, die past in de sturingsrelatie Rijk-regio. Aangezien politieregio's, zoals gezegd, ten principale buiten het bereik van de Kaderwet vallen, is het niet opportuun om in extenso na te gaan welke moeilijkheden zouden zijn te verwachten bij het van toepassing verklaren van de Kaderwet op die regio's. Er bestaan evidente verschillen tussen het regime van de Kaderwet en dat van de Politiewet 1993, bijvoorbeeld waar het gaat om de bevoegdheid om aanwijzingen te geven: aan een zelfstandig bestuursorgaan kunnen alleen *algemene* aanwijzingen worden gegeven, terwijl de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingevolge de Politiewet 1993 alleen in een bijzonder geval specifieke aanwijzingen kan geven aan de politieregio's.

De leden van de fractie van D66 zeiden begrip voor te hebben dat het voorliggende voorstel beperkt is tot zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid, maar drongen erop aan dat toch ook aan gemeenten en provincies een kader voor zelfstandige bestuursorganen op hun niveau zal worden aangereikt. Zij informeerden of ter zake al overleg met VNG en IPO is gepleegd en welke mogelijkheden er verkend worden. Hierna – in de paragraaf 4.3 over «Op het niveau van de centrale overheid» – wordt op dit onderwerp in gegaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen onder verwijzing naar de reactie op het wetsvoorstel van de Algemene Rekenkamer waarom dit wetsvoorstel niet ook betrekking heeft op de (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak.

Op een qua zakelijke inhoud gelijklopende vraag hiervoor in dit hoofdstuk is reeds uiteengezet dat (zelfstandige) bestuursorganen onvergelijkbaar zijn met rechtspersonen, die – indien zij een wettelijke taak vervullen – ook geduid kunnen worden als bestuurslichamen, waarvan bestuursorganen onderdeel kunnen uitmaken. Dat op zich maakt – naast andere overwegingen – dat deze Kaderwet niet «zo maar» van toepassing kan worden verklaard op alle rechtspersonen met een wettelijke taak.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen hoe en op welke termijn de regering het toezicht wil gaan regelen op de (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak.

Hier lijkt een misverstand te bestaan: het is niet zo dat de rechtspersonen met een wettelijke taak als categorie op dit ogenblik «in het luchtledige» verkeren. Voor de diverse soorten van rechtspersonen met een wettelijke taak gelden wel degelijk nu ook regels omtrent de wijze waarop zij zich moeten verantwoorden (zie bijvoorbeeld de situatie bij het hoger en wetenschappelijk onderwijs, waarover de bijlagen 2 en 3 handelen), zij het

dat die regels nog – te – weinig gesystematiseerd zijn als we afgaan op de rapportages van de Algemene Rekenkamer daarover. De regering is van oordeel dat deze zaak afzonderlijke beschouwing verdient en vindt een koppeling van de vraagstukken van zelfstandige bestuursorganen aan die van (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak niet verstandig en onverantwoord.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wat bedoeld wordt met de mededeling dat de politieke verantwoordelijkheden voor zelfstandige bestuursorganen bij de decentrale overheid op geheel andere wijze spelen.

Bij de decentrale overheden kennen we de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten als hoofd van de gemeente respectievelijk de provincie. Deze gremia hebben bij de instelling en de opheffing van commissies alsmede bij de formulering van hun taken en bevoegdheden steeds het eerste en het laatste woord. Dat is een wezenlijk verschil met de zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid, waar de wetgever, dat wil zeggen het gemeen overleg tussen de regering en de Staten-Generaal dergelijke beslissingen neemt en er dus twee instanties met zeer onderscheiden verantwoordelijkheden bij formele wet moeten uitmaken waar en welke zelfstandige bestuursorganen er zullen zijn (zie overigens hierover par. 4.3).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de voorgenomen dualisering in het bestuur van de decentrale overheden gevolgen zal hebben voor de wijze waarop daar politiek verantwoording zal worden afgelegd over zelfstandige bestuursorganen van gemeenten en provincies en of dan de Kaderwet wel van toepassing zal (moeten) zijn.

In de huidige situatie beslist de gemeenteraad over de overdracht van bevoegdheden van zowel zichzelf als van het college aan een commissie. Dat zal door de dualisering veranderen. Het nieuwe commissiestelsel zal in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur en de memorie van toelichting daarbij uitvoerig worden toegelicht (mutatis mutandis geldt natuurlijk hetzelfde op provincieniveau). De regering is echter van oordeel dat ook na de dualisering de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet de volledige regeling moeten blijven bevatten van het commissiestelsel en daarmee van de eventueel door de besturen van de medeoverheden in te stellen zelfstandige bestuursorganen en dat dus voor verruiming van de reikwijdte van de Kaderwet geen plaats zal zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden of de regering uit contacten met de VNG en het IPO heeft vernomen dat het onderwerp in hun kring leeft en als knellend wordt ervaren of althans leidt tot situaties die op gespannen voet staan met de democratische spelregels. Aan de regering zijn, behoudens uit de wetenschappelijke literatuur, geen feitelijke situaties bekend die in de praktijk als acuut knellend worden beschouwd en zo die er zijn, acht de regering de besturen van de medeoverheden voldoende in staat en toegerust om daartegen in voorkomende gevallen de adequate maatregelen te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden dat gemeentebesturen er wel eens toe overgaan openbaar gezag toe te kennen aan private instellingen en dat dat niet in overeenstemming is met de Gemeentewet en dat «dus» daar verbeteringen nodig zijn. Zij vroegen in dat verband of de regering een bepaald beeld voor ogen heeft ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de Kaderwet zowel wat uitbreiding betreft op het niveau van het Rijk als op het niveau van de medeoverheden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook of de regering van mening is dat in de Gemeentewet en in de Provinciewet nadere voorzieningen moeten worden getroffen.

Een verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Kaderwet op het niveau van het Rijk staat de regering niet voor ogen. Zij meent met dit wetsvoorstel het nodige en het mogelijke te doen met betrekking tot de vereenvoudiging en standaardisering van wetgeving rond zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid. Bepalingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de mede-overheden horen thuis in de Provinciewet en de Gemeentewet en op dat terrein ziet de regering dan ook geen rol voor de Kaderwet weggelegd. Voor het overige wordt hier verwezen naar hetgeen in paragraaf 4.3 hierover nog volgt.

De leden van GroenLinks vroegen of de regering het gewenst acht een samenhangend geheel van aanpassingswetgeving in procedure te brengen om de problematiek daarmee in een ruimer perspectief te plaatsen.

Dat is inderdaad het voornemen van de regering.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen wat wordt gedaan met een organisatie die via een rechterlijke uitspraak onder de wettelijke definitie komt te vallen.

Hier is sprake van een misverstand. De definitie in artikel 1 van de wet is zo opgezet dat alleen de wetgever kan besluiten over de reikwijdte van de wet. Immers het openbaar gezag moet verleend zijn bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Daarnaast geldt nog eens op grond van artikel 2 dat het zelfstandig bestuursorgaan bij of krachtens de wet onder de Kaderwet moet zijn gebracht wil deze van toepassing zijn op een specifiek zelfstandig bestuursorgaan. Kortom, de rechter kan weliswaar tot het oordeel komen dat een bepaalde instantie een (zelfstandig) bestuursorgaan is, maar het is uiteindelijk de wetgever die beslist of ook de Kaderwet op dat bestuursorgaan van toepassing zal zijn.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of het niet beter zou zijn aan te sluiten bij het begrip bestuursorgaan in artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht.

Met uitzondering van de al genoemde essentiële toevoeging «het bekleed zijn met openbaar gezag bij of krachtens de wet» loopt artikel 1 van de Kaderwet overigens geheel synchroon met de definitie van bestuursorgaan in de Algemene wet bestuursrecht. Dus in die zin is al voldaan aan de suggestie van deze leden om artikel 1:1 Awb te volgen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vinden de argumentatie om zelfstandige bestuursorganen op decentraal niveau buiten de werkings-sfeer van de Kaderwet zbo te laten niet overtuigend. Zij zien weliswaar dat de aard van de werkzaamheden tussen de verschillende niveaus verschilt, maar vroegen of de duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van overheidsdiensten er niet om vragen om zelfstandige bestuursorganen op alle niveaus te binden aan bepaalde vastgestelde organisatieregelingen.

In paragraaf 4.3 wordt in gegaan op de overwegingen, waarom de Kaderwet niet van toepassing kan zijn op de zelfstandige bestuursorganen van de mede-overheden. Op deze plaats moet gezegd worden dat het verschil in de aard van de werkzaamheden van zelfstandige bestuursorganen op centraal niveau respectievelijk op het niveau van de provincies en de gemeenten geen doorslaggevend argument is of kan zijn: het gaat in alle gevallen om beschikkingen maken (openbaar gezag uitoefenen), waarmee de overheid eenzijdig de rechtspositie van justitiabelen vaststelt en het daartoe of daarmee beschikken over publieke middelen. Wat wel essentieel verschilt en verschillen moet is de regeling van de relatie tussen zelfstandige bestuursorganen en de minister op centraal niveau ten opzichte van die op decentraal niveau met College en/of raad

(staten), omdat de «moederorganisatie» van zelfstandige bestuursorganen op centraal niveau (het Rijk) qua inrichting fundamenteel anders is dan die op decentraal niveau (provincie, gemeente).

De leden van de fracties van GPV en RPF konden zich voorstellen dat uit respect voor de autonomie van de mede-overheden wordt afgezien van centrale regelgeving, maar zij vroegen zich vervolgens af of dan niet op een andere wijze moet worden bevorderd dat op het niveau van de mede-overheden vergelijkbare regels tot stand komen.

Zoals hieronder in 4.3 nader uiteengezet zal worden, zijn de regels voor provincies en gemeenten reeds gegeven in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet en die staan aanzienlijk minder variëteit toe dan de wetgever op Rijksniveau bij de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen heeft en ook voor zichzelf in de praktijk neemt.

De leden van de fracties van GPV en RPF bepleitten om de Kaderwet zbo wel van toepassing te laten zijn op politieregio's. Zij wezen er daarbij op dat het ongewenst is dat voor diverse regio's verschillende regelingen bestaan.

De Politiewet 1993 en de daarop gebaseerde regelgeving biedt een eenduidige regeling voor alle politieregio's en van uiteenlopende regelingen die gelden voor de diverse politieregio's is geen sprake. Verschillen die bestaan tussen de politieregio's en andere regionale bestuursvormen, zijn voor een belangrijk deel te verklaren uit het gegeven dat de verantwoordelijkheid met betrekking tot de politie van oudsher is verdeeld over een groot aantal organen, langs de lijnen van gezag over de politie en beheer van de politie.

Ofschoon er in het politieorganisatie naast decentrale, ook centrale elementen zijn te onderkennen, ligt de nadruk van oudsher op de decentrale grondstructuur van het politiebestedel. De politieregio's aanmerken als zelfstandige bestuursorganen in de zin van de Kaderwet zou betekenen dat het zwaartepunt in de verantwoordelijkheidsverdeling formeel verschuift van het decentrale niveau naar het centrale niveau. Naar de waarneming van de regering wordt een dergelijke fundamentele wijziging door niemand beoogd: ook van de zijde van de fracties van GPV en RPF is bij eerdere gelegenheden sterk de nadruk gelegd op de decentrale grondstructuur van het politiebestedel en op handhaving daarvan, bijvoorbeeld bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Handelingen II 1999–2000, blz. 67–4562).

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen waaraan gedacht moet worden bij de op bladzijde 11 van de memorie van toelichting onder c genoemde uitsluitingen van de Kaderwet zbo.

Een voorbeeld van de hier bedoelde zelfstandige bestuursorganen is Staatsbosbeheer. De taken, waarvoor Staatsbosbeheer is ingesteld, betreffen grosso modo het als eigenaar beheren en exploiteren van onroerende zaken. Dat geschiedt door het verrichten van allerlei soorten van rechtshandelingen naar burgerlijk recht (koop, verkoop, verhuur, verpachting etc.) en feitelijke handelingen (voorlichting geven aan bezoekers), maar het uitoefenen van openbaar gezag (d.w.z. het geven van beschikkingen of het nemen van besluiten als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht) is daarbij niet aan de orde. De instellingswet geeft Staatsbosbeheer daartoe ook geen bevoegdheden. Staatsbosbeheer valt echter wel binnen de werkingssfeer van de Wet openbaarheid van bestuur en de medewerkers zijn ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Uit dien hoofde is Staatsbosbeheer wel een bestuursorgaan dat met openbaar gezag is bekleed. Omdat dit echter niet de «raison d'être» is van

Staatsbosbeheer, maar een gevolg van het feit dat Staatsbosbeheer tot de openbare dienst behoort, moet Staatsbosbeheer hier uitdrukkelijk uitgesloten worden. Enigszins vergelijkbare voorbeelden zijn de Hoge Colleges van Staat: die zijn in de Algemene wet bestuursrecht uitgezonderd van de definitie van «bestuursorgaan», behoudens voor die gevallen waarin zij handelen als bevoegd gezag voor de bij die Colleges niet voor het leven aangestelde ambtenaren (art. 1:1, lid 3, Awb). Voor die gevallen zijn zij juist wel bestuursorgaan en zouden zij zonder de uitdrukkelijke uitzondering in de Kaderwet voor hun werkgeversrol onder de Kaderwet vallen.

De leden van de SGP-fractie zeiden zich wel een beeld te kunnen vormen van de zelfstandige bestuursorganen, die niet onder de Kaderwet zbo zullen vallen, maar vroegen om een opgave van de zelfstandige bestuursorganen die dat wel zullen doen.

Verwezen wordt naar de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde bijlage 1.

De leden van de SGP-fractie vroegen of niet heel gemakkelijk in de bijzondere wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling kan worden aangegeven dat bepaalde zelfstandige bestuursorganen die niet aan de definitie van de Kaderwet voldoen, van de Kaderwet zijn uitgezonderd.

Wanneer zelfstandige bestuursorganen niet voldoen aan de definitie van de Kaderwet hoeven zij in het geheel niet meer van de werking daarvan te worden uitgezonderd. De enumeratieregeling geldt immers alleen voor zelfstandige bestuursorganen die onder de definitie van artikel 1 vallen. Is dat laatste niet het geval dan sluit de systematiek uit dat de Kaderwet van toepassing wordt verklaard.

Deze leden vroegen voorts of alle zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid onder de definitie van de Kaderwet vallen.

Dat is in beginsel wel de bedoeling, zij het dat de beperking van het bekleed zijn bij of krachtens de wet met openbaar gezag wordt gesteld in de definitie. Daarmee worden zuivere onderzoeks- of beheersinstututen, die meestal als zelfstandige bestuursorganen worden gezien, buiten de werking van de wet gehouden. De reden hiervoor is dat deze instanties, die niet de rechtspositie van derden kunnen beïnvloeden, een andere toezichtrelatie tot de minister behoeven dan zelfstandige bestuursorganen die wel rechtsgevolgen voor derden in het leven kunnen roepen en derhalve moeilijk in deze Kaderwet kunnen participeren. Een tweede kleine groep die niet onder deze definitie valt is de groep van zelfstandige bestuursorganen die het openbaar gezag niet expliciet door de wetgever heeft gekregen, maar waarvan de rechter op enig moment bepaalt dat zij alles overziende wel openbaar gezag uitoefenen. Deze kleine groep wordt uitgesloten omdat bij het verkrijgen van de status vallend onder de Kaderwet bij wijze van rechterlijke uitspraak te veel juridische onduidelijkheid gaat ontstaan over de gevolgen van een dergelijke constatering. Bijvoorbeeld de rechtspositie van de medewerkers zou plotseling moeten veranderen. Deze ongewisheid is niet verantwoord. Wel heeft de regering in de memorie van toelichting al aangegeven dat in een dergelijk geval wel gezien dient te worden of niet alsnog het desbetreffende orgaan bij of krachtens de wet onder de Kaderwet moet worden gebracht.

Deze leden vroegen vervolgens of zelfstandige bestuursorganen die belast zijn met het verstrekken van subsidies zonder wettelijke grondslag onder de Kaderwet zullen vallen.

Het antwoord hierop luidt ontkennend want zij ontberen de volgens de definitie noodzakelijke wettelijke grondslag.

Aan het slot van deze paragraaf vroegen de leden van de SGP-fractie in te gaan op de vraag of het niet wenselijk geweest zou zijn om op het niveau van de Kaderwet zbo ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak dezelfde eisen voor financieel beheer te stellen als aan zelfstandige bestuursorganen, conform het standpunt van de Algemene Rekenkamer. Zoals hiervoor op qua zakelijke inhoud identieke vragen van de leden van andere fracties reeds is geantwoord, is er geen verschil van mening tussen de Algemene Rekenkamer, de leden van de diverse fracties die in het verslag aan het woord zijn en de regering dat alle rechtspersonen met wettelijke taken aan vergelijkbare kwaliteitseisen moeten voldoen op het gebied van verantwoording over aan hun zorg toevertrouwde publieke middelen en dat dat zal zijn op hetzelfde niveau als waarop over de Rijksbegroting verantwoording wordt afgelegd. Om hierboven reeds uiteengezette redenen van beleidsmatige en wetgevingstechnische aard geeft de regering er de voorkeur aan om een met het in dit wetsvoorstel overeenkomend regime voor financiële verantwoording voor de overige (d.w.z. niet onder dit wetsvoorstel vallende) rechtspersonen met een wettelijke taak zo nodig afzonderlijk te regelen.

4.1 Bestuursorgaan

De leden van de VVD-fractie vroegen om enkele voorbeelden van het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen a- en b-organen. Met betrekking tot het beheer wordt in het wetsvoorstel een nader onderscheid gemaakt binnen de a-categorie, te weten een onderscheid tussen enerzijds de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden en anderzijds de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van een publiekrechtelijk vormgegeven instantie met eigen rechtspersoonlijkheid.

De hier bedoelde onderscheiding tussen «a-organen» en «b-organen» is die, welke is ontleend aan artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De «a-organen» (organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld) kunnen nader worden ingedeeld in (zelfstandige bestuurs)organen, die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat der Nederlanden enerzijds en (zelfstandige bestuurs)organen, die onderdeel zijn van een andere krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Voorbeelden van de eerste soort, die ook wel geduid wordt als «zonder eigen rechtspersoonlijkheid», zijn de Kiesraad, het College ter beoordeling van geneesmiddelen en de Registratiekamer.

Voorbeelden van de tweede soort, die in de wandeling ook wel geduid worden als «met eigen rechtspersoonlijkheid» (toegegeven dient te worden dat deze inmiddels ingesloten terminologie niet uitmunt in juridische precisie), zijn de Raad van bestuur van het Kadaster, de Directie van de Informatie Beheer Groep en de Directie van de Dienst voor het Wegverkeer.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie om een motivering waarom er voor is gekozen de organisatierechtelijke regels slechts van toepassing te laten zijn op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en niet op privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Ook als het gaat om privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen moet er immers sprake zijn van transparantie en moet een goede controle kunnen worden uitgeoefend, zo stelden deze leden. Voor rechtspersonen naar privaatrecht geldt dat er een beperkt aantal soorten is, te weten de soorten genoemd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Daar staat ook – deels in de vorm van dwingende bepalingen en deels als regelend recht dat geldt voor zo ver in een concreet geval bij statuten geen afwijkende voorzieningen zijn getroffen – gecodificeerd de interne organisatie die bij elk van de soorten hoort. Oprichters van een rechtspersoon en de notaris, ten overstaan van wie de oprichting en de

vaststelling van de statuten plaatsvinden, zijn gehouden te blijven binnen de grenzen die het Burgerlijk Wetboek stelt. Aldus is van elke rechtspersoon naar burgerlijk recht steeds de inrichting en de bevoegdhedenverdeling tussen haar organen eenvoudig te achterhalen. Rechtstreeks werkende bepalingen op dat gebied in een andere wet, in casu de Kaderwet (die alleen van kracht zouden zijn indien en voor zo ver een orgaan van een rechtspersoon met openbaar gezag is bekleed) zouden grote afbreuk doen aan die transparantie.

4.2 Met openbaar gezag bekleed

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie van de regering op de casus van Staatsbosbeheer: hoe is nu een zelfstandig bestuursorgaan zonder openbaar gezag te duiden in het kader van de Aanwijzingen, van de Kaderwet en als een van de ondertekenaars van het handvest publieke verantwoording? Het zou wellicht een zelfstandig beheersorgaan genoemd kunnen worden, zo suggereerden zij. Het lijkt de regering dat inderdaad toch wel voor de hand ligt om Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan te blijven noemen, daar organen van instanties als Staatsbosbeheer immers wel aan de definitie uit de Algemene wet bestuursrecht van bestuursorgaan voldoen: zij zijn onderdeel van een publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersoon. Daar wordt door de Kaderwet ook geenszins aan getornd en deze bestuursorganen dienen zich wel volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te (blijven) gedragen. Er bestaat dan dus ook geen enkel bezwaar tegen aan de kant van de regering dat de directie van Staatsbosbeheer bijvoorbeeld het Handvest publieke verantwoording ondertekent als zelfstandig bestuursorgaan. Wanneer de Kaderwet in werking is getreden zal er waarschijnlijk in het spraakgebruik een onderscheid gemaakt gaan worden tussen wel en niet onder de Kaderwet vallende organen, waardoor in de praktijk het door deze leden gevreesde effect van verwarring niet zal kunnen ontstaan.

4.3 Op het niveau van de centrale overheid

Vanwege alle fracties zijn in het verslag vragen gesteld of de werkingsfeer van de Kaderwet niet moet worden uitgebreid over de zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de decentrale overheden, hetzij direct, hetzij nadat de dualisering op het niveau van de medeoverheden haar beslag heeft gekregen. Zij vroegen de regering daarbij ook in te gaan op de bestaande regels in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen, de veranderingen daarin als gevolg van de dualisering en naar het bestaan en de inhoud van reacties van IPO en VNG op de motie-Scheltema-de Nie c.s., waarin de regering gevraagd is met de medeoverheden te spreken over de vraag of nader beleid over zelfstandige bestuursorganen naar voorbeeld van het ontwikkelde beleid op rijksniveau nodig wordt geoordeeld. Deze vragen worden in deze paragraaf tezamen beantwoord.

Van de zijde van de regering is in alle documenten over het onderwerp «zelfstandige bestuursorganen» steeds de beperking aangebracht dat zij slechts schrijft over die zelfstandige bestuursorganen, die voortgekomen zijn uit en hun bestaan ontleen aan regelgeving op centraal niveau. Het begin van het debat over organen van functioneel bestuur/zelfstandige bestuursorganen (die termen werden, zoals hiervoor in paragraaf 1.2 reeds werd vermeld, aanvankelijk als synoniemen gebruikt) viel in de tijd samen met dat over de algehele herzieningen van Gemeentewet en Provinciewet. Het was in die tijd (begin jaren '90) voor eenieder evident dat de centrale overheid niet of slechts heel marginaal ging over de inrichting van de huishoudingen van gemeenten en provincies. Dat gold dus ook de vraag of en welke bevoegdheden gemeenteraden en/of provinciale

staten binnen de kaders van de toen nieuwe Gemeentewet en Provinciewet zouden willen opdragen aan bestuurscommissies en/of in de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziene bestuurlijke arrangementen.

De door verschillende fracties in herinnering geroepen motie van mevrouw Scheltema-de Nie c.s. van oktober 1998 is door de regering destijds ontraden onder meer omdat in het licht van provinciale en gemeentelijk autonomie terughoudendheid van rijkszijde past als het om de vormgeving en organisatie van de provinciale en gemeentelijke autonomie gaat, (kamerstukken II 1998–1999, 26 200 VII, nr. 22, pag. 4). Bij die gelegenheid heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven dat de Provinciewet, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen reeds regels geven omtrent verzelfstandiging op het niveau van de mede-overheden en heeft hij aangegeven geen aanleiding te zien om zich verder in de vraag te verdiepen of er (nadere) regelgeving over zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de mede-overheden zou moeten komen. Ook sindsdien is mij niet gebleken dat bij de provincies en/of de gemeenten er knelpunten op dit terrein gevoeld worden.

De Gemeente- en Provinciewet kennen een gesloten stelsel van de mogelijkheid van overdracht van bevoegdheden, dat eraan in de weg staat dat openbaar gezag wordt toegekend aan privaatrechtelijke rechtspersonen, dit behoudens een grondslag in een bijzondere wet in formele zin. De mogelijkheid voor overdracht van bevoegdheden van raad en burgemeester en wethouders c.q. provinciale en gedeputeerde staten is ruim, in mindere mate geldt dat voor bevoegdheden van de burgemeester. Bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin kunnen niet aan een commissie worden overgedragen (omdat deze geen bevoegdheden heeft die zich daarvoor lenen). Ook bestaan ruime mogelijkheden op het punt van vormgeving van commissies.

Het commissiestelsel blijft ook na dualisering van het gemeente- en provinciebestuur in hoofdzaak gehandhaafd. Op grond van de huidige Gemeentewet is het echter de raad die zowel ten aanzien van eigen als ten aanzien van bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, beslist over overdracht daarvan aan commissies. Met de ontvlechting van positie en bevoegdheden van het college enerzijds en de raad anderzijds, de kern van het dualiseringsvoorstel, hangt samen dat na dualisering het college (en de burgemeester) zelf beslissen over overdracht van hun (of zijn) bevoegdheden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten. In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur zal het nieuwe commissiestelsel uitvoerig worden toegelicht. Het voert te ver daarop nu gedetailleerd in te gaan. In dit kader is echter wel van belang dat evenals in de huidige Gemeentewet wordt bepaald dat moet worden voorzien in een regeling omtrent verantwoording door de commissies aan raad, college respectievelijk burgemeester. Het college en de burgemeester zijn op hun beurt verantwoordelijk schuldig aan de raad. Bovendien zal analoog aan de huidige regeling worden bepaald dat de raad, het college en de burgemeester beslissingen van een door de raad, het college respectievelijk de burgemeester ingestelde bestuurscommissies kunnen vernietigen en een regeling treffen omtrent goedkeuring van beslissingen. Een vergelijkbare regeling zal worden opgenomen in het wetsvoorstel dualisering provinciaal bestuur. De Wet gemeenschappelijke regelingen die het kader biedt voor samenwerking tussen overheden, zowel verticaal als horizontaal, legt aan samenwerkende overheden de verplichting op in de gemeenschappelijke regeling te voorzien in een informatie- en verantwoordingsverplichting van de bestuurders van het samenwerkingsorgaan ten opzichte van de

deelnemende overheden en in de bevoegdheid van tussentijds ontslag bij het verlies van het vertrouwen in de bestuurder. Deze hier kort weergegeven wettelijke kaders voor overdracht van bevoegdheden van de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester c.q. provinciale en gedeputeerde staten, zijn een voldoende waarborg voor een toereikend toezicht op verzelfstandigingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Binnen deze wettelijke kaders staat het gemeenten en provincies vrij eigen keuzen te maken. De regering is niet voornemens verdere beperkingen aan te brengen omdat daarvoor geen aanleiding is.

De meergenoemde motie had ook betrekking op privatiseringen. Oprichting van of deelnemingen in privaatrechtelijke rechtsvormen is krachtens de Gemeente- en Provinciewet slechts toegestaan indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Beslissingen van de gemeenteraad en provinciale staten terzake behoeven goedkeuring van gedeputeerde staten respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Privatisering, in de zin van het afstoten van overheidstaken die vervolgens al dan niet door een daartoe opgerichte rechtspersoon worden verricht, onderscheidt zich wezenlijk van verzelfstandiging in dat opzicht dat er na privatisering geen sprake meer is van publiekrechtelijke bevoegdheden. Regels omtrent bijvoorbeeld het afleggen van verantwoording door de private rechtspersoon aan raad of staten zouden met het karakter van privatisering in strijd zijn. Het is ook beslist ongewenst dat, indien het gemeentebestuur bepaalde taken niet meer als een overheidstaak wens te zien, het vervolgens toch overwegende overheidsinvloed organiseert op de taakuitoefening. Dit leidt tot ondoorzichtige verhoudingen binnen het openbaar bestuur. Uiteraard laat dit onverlet dat het volstrekt legitiem en ook wenselijk is dat raad en staten zich laten informeren over de wijze waarop een eventuele gemeentelijke vertegenwoordiger opereert in private rechtsvormen.

Over de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen beslissen na dualisering van het gemeente- en provinciaal bestuur, het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten. Wel dienen zij in alle gevallen vooraf raad respectievelijk staten de gelegenheid te geven wensen en bedenkingen over een voorgenomen beslissing naar voren te brengen. Oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen zal overigens onder dezelfde voorwaarden als thans mogelijk zijn (bijzonder aangewezen voor de behartiging van het openbaar belang en goedkeuring door gedeputeerde staten respectievelijk de minister).

4.4 Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister

De leden van de VVD-fractie vroegen of niet iedere algemene aanwijzing die op een bepaald zelfstandig bestuursorgaan betrekking heeft concreet is en daarmee dus bijzonder.

In heel veel gevallen is er voor een bepaalde overheidstaak één zelfstandig bestuursorgaan ingesteld of aangewezen. De concreetheid ofwel het bijzondere van een aanwijzing zit in dat geval in het onderwerp waarop de aanwijzing betrekking heeft. Anders gezegd: bijzonder is een aanwijzing waarin een orgaan de opdracht krijgt in een specifiek, dus te identificeren geval, een bepaalde oplossing of werkwijze moet kiezen. Krijgt het orgaan de aanwijzing om voortaan alle vergelijkbare gevallen op een bepaalde manier aan te pakken dan is er sprake van een algemene aanwijzing. Anders ligt het wanneer er voor een bepaalde overheidstaak meer zelfstandige bestuursorganen bestaan, zoals bij de Kamers van Koophandel het geval is. In dat geval is een aanwijzing die zich bij uitsluiting op één orgaan richt, ongeacht het onderwerp, zeer waarschijnlijk als een bijzondere aanwijzing te duiden. In theorie is een bijzondere aanwij-

zing te verpakken in algemene bewoordingen. Een dergelijke praktijk is overigens nadrukkelijk in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In een bezwaar- of beroepsprocedure zal het bijzondere karakter van die aanwijzing ongetwijfeld onderkend worden, zodat de regering in de praktijk niet erg bevreesd is voor de door deze leden opgeworpen vraag.

Verder vroegen deze leden of het onderscheid niet in de wettekst tot uitdrukking gebracht moet worden.

Daartoe bestaat bij de regering geen behoefte, daar de Kaderwet zoals die nu voorligt geen enkele regeling bevat omtrent bijzondere of algemene aanwijzingen. In voorkomende gevallen zou de regering er overigens de voorkeur aan geven om niet te spreken over algemene aanwijzingen maar over beleidsregels, zoals het geval was in artikel 17 van het voorstel zoals dit aan de Raad van State was voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie wilden nader worden geïnformeerd over de redenen waarom de algemene aanwijzingsbevoegdheid ontbreekt, terwijl die wel eerder aan de orde is geweest.

De algemene aanwijzingsbevoegdheid is een belangrijk instrument in het kader van het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. In de aanwijzingen wordt ook nadrukkelijk aangegeven, in Aanwijzing 124I, vijfde lid, aanhef en sub b, dat afhankelijk van de aard van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan het vaststellen van beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taak aan een minister kan worden toegekend. Uit deze formulering blijkt dat dit instrument niet behoort tot het zogenaamde minimumpakket aan toezichtinstrumenten waarover een minister altijd moet beschikken. Bij zelfstandige bestuursorganen die met het oogmerk van onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming zijn ingesteld ligt gebruik van dit instrument zonder meer niet voor de hand. Bij organen die de deelname van maatschappelijke groeperingen aan het bestuur beogen te bevorderen zal van geval tot geval moeten worden bezien of aan dit instrument behoefte bestaat. Eigenlijk alleen bij zelfstandige bestuursorganen die massa uitvoeringswerk doen ligt wettelijk voorschrijven van dit instrument voor de hand. Gezien deze toch beperkte algemene inzetbaarheid van het instrument heeft de regering geconcludeerd dat dit onderwerp zich niet leent voor regeling in de Kaderwet en dient te worden overgelaten aan de afzonderlijke instellingswetten.

De ministeriële verantwoordelijkheid is een van de centrale problemen bij het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, zo merkten de leden van de CDA-fractie op. Kernpunt daarbij is de aanspreekbaarheid van de regering: is die er of is die er niet. Maar hoe volledig is die aanspreekbaarheid dan? Een minister kan toch niet aansprakelijk worden gehouden voor elke feitelijke handeling van een zelfstandig bestuursorgaan? In zulk een geval valt toch de zin voor het bestaan van een zelfstandig bestuursorgaan weg? Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn niet helder op dit punt. Het gaat toch om meer dan de bevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen, zowel vooraf als achteraf, zowel generiek als specifiek? De relatie tussen de minister en de zelfstandige bestuursorganen wordt bepaald in de instellingswet van het desbetreffende orgaan, maar verdient het dan geen aanbeveling om die relatie dan toch zoveel mogelijk op dezelfde wijze en op basis van dezelfde criteria vorm te geven? Zo vroegen deze leden.

Over de strekking en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn er in het discours rond zelfstandige bestuursorganen twee benaderingen gebleken.

De eerste is dat er geen ministeriële verantwoordelijkheid denkbaar is als er niet ook een bevoegdheid aan gekoppeld is. Anders gezegd: een minister kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor iets, waaraan

hij niets kan veranderen, omdat de wet hem geen bevoegdheid heeft gegeven of hem expliciet heeft verboden zich met een bepaalde aangelegenheid te bemoeien (bijv. artikel 5 Wet op het RIVM: «Onze Minister geeft aan de directeur-generaal geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, volgens welke de in de meerjaren-activiteitenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd.»). Welbewust is dit voorbeeld gekozen, omdat het laat zien dat het zelfs bij overigens onder volle ministeriële zeggenschap werkende dienstonderdelen kan voorkomen dat een minister «ergens niet over mag gaan». Bij zelfstandige bestuursorganen komt het wel voor dat de wetgever expliciet bepaald heeft «dat de minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot individuele gevallen» (of woorden van die strekking), maar nodig is zo een verbodsbepaling niet: als de wetgever een bepaalde beschikkingsbevoegdheid bij een zelfstandig bestuursorgaan heeft neergelegd. Dat is immers – behoudens blijk van het tegendeel – exclusief. Aldus is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt.

De tweede benadering is die, welke uitgaat van het uitgangspunt dat voor wat er ook gebeurt er altijd een minister aanspreekbaar en verantwoordelijk is en dat geen wet daaraan iets kan afdoen. Van «beperking» van ministeriële verantwoordelijkheid kan bij deze wijze van benadering geen sprake zijn. De wijze waarop inhoud gegeven kan worden aan de ministeriële verantwoordelijkheid is echter wèl afhankelijk van wat de wetgever heeft bepaald. Indien de wetgever heeft bepaald dat de minister een zekere bevoegdheid niet (meer) heeft – bijvoorbeeld door de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan ter behartiging van een bepaalde taak – dan richt de volle, dat wil zeggen nog steeds onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid zich op de vraag of de minister berust in de bestaande situatie dan wel of hij een voorstel tot wijziging van de wet in procedure zal brengen om de bestaande toestand te wijzigen om hem een tot dan toe niet beschikbare bevoegdheid te doen verwerven – in het zoëven gegeven voorbeeld: door het zelfstandige bestuursorgaan af te schaffen of het zijn zelfstandigheid te ontnemen. Beide benaderingswijzen zijn terug te vinden in het advies van de Raad van State bij de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen (par. 5) en het nader rapport naar aanleiding daarvan. Aldaar blijkt ook dat deze twee manieren van kijken naar de ministeriële verantwoordelijkheid elkaar in het geheel niet uitsluiten en beter geduid kunnen worden als het beurtelings kijken naar de twee zijden van één medaille.

Maar het antwoord op de vraag of men naar de kop- of naar de muntzijde wil kijken, is van wat minder belang dan het antwoord op de vraag of en in welke mate het per concrete casuspositie gewenst is dat beslissingen (veelal beschikkingen, gericht tot individuele burgers, organisaties of bedrijven) op afstand van de minister zullen worden genomen. Omdat dat per geval anders ligt, kan het antwoord op die vraag dus ook niet in algemene termen binnen het bestek van dit wetsvoorstel gegeven worden en zit het door de leden van de CDA-fractie geconstateerde «niet helder zijn op dit punt» in het feit dat wij hier niet met een juridische of (wetgevings-)technische vraag, maar met een politiek te beantwoorden vraag van doen hebben. Zeker is slechts dat een bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in een concreet geval zich niet verdraagt met een taakvervulling door een zelfstandig bestuursorgaan, omdat dan niet meer van zelfstandigheid gesproken kan worden en de facto hiërarchische ondergeschiktheid aan de orde is.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het verschijnen van de reactie van het kabinet op het advies van de Commissie-Borghouts en of die reactie nog gevolgen zal hebben voor het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinetsstandpunt is bij brief van 20 juni 2001 (kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1) aan de kamer aangeboden. Vooralsnog ziet de regering

geen aanleiding om naar aanleiding daarvan wijzigingen in het huidige wetsvoorstel voor te stellen.

De leden van de fractie van het CDA stelden dat het Handvest van de vijf zelfstandige bestuursorganen niet de wettelijke relatie en verantwoordingsplicht jegens de minister wijzigt en dat dat ook niet kan. Zij stelden dat het aanbrengen van wijzigingen ter zake niet aan de organen zelf is, maar aan de wetgever en dat het domein van een zelfstandig bestuursorgaan nooit ruimer mag zijn dan de via de (Kader)wet gegeven taken en bevoegdheden.

De regering stelt met genoeg vast dat er op deze punten geen enkel verschil bestaat tussen de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden en haar eigen standpunt.

De leden van de D66-fractie vroegen een nadere beschouwing aan de regering over het via algemene aanwijzingen, door de minister te geven, kunnen inkaderen van het handelen van zelfstandige bestuursorganen. Het geven van algemene aanwijzingen aan zelfstandige bestuursorganen is een belangrijk toezichtinstrument in de relatie tussen de minister en het orgaan. Van geval tot geval dient altijd overwogen te worden of er behoefte is aan dit instrument. Aanwijzing 124I, vijfde lid, aanhef en sub b, is hier ook duidelijk over. De praktijk laat evenwel zien dat in heel veel gevallen er geen behoefte bestaat aan de bevoegdheid om algemene regels te kunnen stellen. Dit instrument behoort dan ook niet tot wat wel het minimumpakket aan toezichtbevoegdheden wordt genoemd. Bij zelfstandige bestuursorganen die in het leven zijn geroepen vanuit de behoefte aan onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming zou dit instrument haaks staan op deze bestaansgrond. Bij zelfstandige bestuursorganen die de medewerking van maatschappelijke groepen bij het bestuur beogen is lang niet altijd behoefte hieraan. Bij de zelfstandige bestuursorganen die massa uitvoeringswerkzaamheden verrichten zal vaak wel een algemene aanwijzingsbevoegdheid wenselijk zijn, zij het dat indien enigszins mogelijk het de voorkeur verdient dat in de instellingswet zelf of anders toch in ieder geval via algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen de algemene regels worden gegeven waaraan het orgaan zich bij de uitvoering van zijn taak heeft te houden. Op grond van deze overwegingen heeft de regering gemeend geen regeling voor het geven van algemene aanwijzingen in de Kaderwet op te moeten nemen, daar dit instrument het daarvoor noodzakelijke algemeen toepasbare karakter mist. In voorkomende gevallen zal deze bevoegdheid in de instellingswet moeten worden geregeld. Er is dus geen sprake van dat de regering dit een te betuttelend instrument zou vinden, zo wil de regering deze leden voor alle duidelijkheid verzekeren.

De leden van de D66-fractie pleitten er voor om in de Kaderwet in plaats van goedkeuringen vooraf sturing via algemene beleidsregels op te nemen. Daarbij zou de minister dan de stok van het spontane vernietigingsrecht achter de hand hebben, zo stelden deze leden. Deze leden raken hier aan een cruciaal punt met betrekking tot de politieke controle op zelfstandige bestuursorganen. Al vele jaren lang behoren diverse goedkeuringsbevoegdheden tot het zogenaamde minimumpakket aan bevoegdheden dat een minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan dient te bezitten. Het gaat dan over de goedkeuring van het bestuursreglement, de begroting en meerjarenraming en het vaststellen van tarieven en heffingen. Dit is ook in de Aanwijzingen opgenomen. In de Kaderwet worden daar nog het goedkeuringsvereiste van de jaarrekening en die van een gelimiteerd aantal rechtshandelingen aan toegevoegd. De reden voor deze goedkeuring vooraf is gelegen in het feit dat het hier om allemaal voor het functioneren van het bestuursorgaan essentiële besluiten gaat waarop vooraf democratisch gelegitimeerde

controle moet kunnen worden uitgeoefend. Daar ontbreekt het bij een zelfstandig bestuursorgaan per definitie aan. Daar ligt ook het cruciale verschil met de territoriale decentrale overheden waar deze leden op wijzen, bij gemeenten en provincies is er wel een democratische legitimatie voor genoemde besluiten. Door in het geval van zelfstandige bestuursorganen de minister vooraf goedkeuring te laten geven, kan het parlement via zijn controlerende functie voor de gewenste democratische legitimatie zorgen.

De leden van de fractie van GroenLinks herinnerden aan de gedachtenwisseling in het algemeen overleg op 6 december 2000 over de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid en de strekking en de betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid. Zij vroegen of de voorliggende Kaderwet zbo de volledige ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen op enig punt verandert. Hierboven is op vragen van identieke strekking van de leden van de fractie van het CDA reeds uiteengezet dat er vanuit verschillende richtingen tegen (beperking van) ministeriële verantwoordelijkheid kan worden aangekeken. Voor het voorliggende wetsvoorstel is het minder van belang welke benaderingswijze men prefereert. Vanuit de notie van «ministeriële verantwoordelijkheid» bezien is het belang van dit wetsvoorstel dat het voor alle zelfstandige bestuursorganen een aantal vaste momenten vastlegt waarop elk zelfstandig bestuursorgaan bij «zijn» minister ter sprake moet komen (begroting, jaarverslag en jaarrekening, tariefvaststelling, vaststelling bestuursreglement, (her)benoeming leden) en waarop die minister een beslissing moet nemen. Ieder van deze momenten alsook het onverhoopt «overslaan» of «vergeten» en zelfs het alleen maar niet-documenteren ervan zal door het verplichtend karakter een gemakkelijk bruikbaar aanknopingspunt zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te activeren. Dat hoeft niet elke keer te zijn in de vorm van vragen, een interpellatie of een nog zwaarder middel: ook de eenvoudige, voor kennisgeving aangenomen mededeling dat een minister een nieuw bestuursreglement van een zelfstandig bestuursorgaan heeft goedgekeurd, is jegens het parlement zoveel als de activering van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is het niet van belang of zelfstandige bestuursorganen privaatrechtelijk of publiekrechtelijk zijn; in alle gevallen kunnen er vanuit een oogpunt van publieke verantwoording en toezicht dezelfde minimumeisen worden gesteld, zo betoogden de leden van de fractie van GroenLinks. Waarom is, zo vroegen zij, aan deze aspecten zo weinig aandacht besteed, ontbreekt er een beoordeling van die (gegroeide) praktijk, en ontbreekt een daaruitvolgende beleidsvisie die zijn weerslag vindt in het wetsvoorstel? Had een dergelijke bijdrage, gezien de stand van de maatschappelijke discussie en de in de memorie van toelichting geschetste problematiek, niet van de regering verwacht mogen worden?

Met de stelling van de leden van de GroenLinks-fractie dat een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke vormgeving er niet toe doet als het erop aankomt dat een zelfstandig bestuursorgaan zich verantwoordt voor de wijze waarop het zijn taken vervult en de wijze waarop het omgaat met de hem voor die taakvervulling ter beschikking staande publieke middelen, is de regering het volledig eens. De kwaliteit van die verantwoording zal in alle gevallen gelijk moeten zijn en wel op hetzelfde niveau als waarop over het kabinetsbeleid en over de Rijksbegroting verantwoording wordt afgelegd. Bij de hier gestelde vragen veroorlooft de regering zich echter vervolgens de opmerking, dat de hier aan het woord zijnde leden van de fractie van GroenLinks met deze vragen (te) weinig recht doen aan de nu al ruim een decennium lopende gedachtenwisselingen tussen de Kamer en de regering over zelfstandige bestuursorganen.

Daarin zijn aan de hand van achtereenvolgende regeringsnota's en niet te vergeten enkele belangwekkende rapporten van de Algemene Rekenkamer heel veel en zeer ter zake dienende aspecten aan de orde gekomen, die tezamen de bouwstenen vormen van het nu voorliggende wetsvoorstel. Het is noch in de memorie van toelichting, noch in deze nota naar aanleiding van het verslag doenlijk om die hele gedachtenontwikkeling nog eens adequaat samen te vatten. De regering heeft gemeend het beste recht te hebben kunnen doen aan de voorafgaande ontwikkeling van gedachten en ideeën over zelfstandige bestuursorganen door in de memorie van toelichting alle van belang zijnde publikaties en hun vindplaatsen te releveren om aldus aan te geven dat dit in de visie van de regering allemaal thans wederom, of liever: nog steeds, onderwerp van de beraadslagingen is.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere verduidelijking over de categorie zelfstandige bestuursorganen die wordt uitgesloten omdat zij alleen met openbaar gezag zijn bekleed voor de gevallen waarin zij besluiten nemen op grond van de wet openbaarheid van bestuur en/of besluiten nemen ten aanzien van ambtenaren, hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden.

Deze categorieën zelfstandige bestuursorganen zullen met de toepassing van het enumeratiestelsel niet onder de werking van de Kaderwet worden gebracht omdat het zeer beperkte openbaar gezag dat zij uitoefenen niet direct samenhangt met hun taak als zelfstandig bestuursorgaan, maar samenhangt met het feit dat de Ambtenarenwet of de Wet openbaarheid van bestuur op deze instanties van toepassing is. Als artikel 2 niet in het wetsvoorstel zou zijn opgenomen zouden zij expliciet moeten worden uitgezonderd omdat zij strikt genomen wel onder de definitie van artikel 1 onder a vallen, zij oefenen immers wel enig openbaar gezag uit.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie naar de motivering waarom de bestuursorganen van onderwijsinstellingen, bekleed met openbaar gezag, bijvoorbeeld van universiteiten en hogescholen, niet onder de Kaderwet zbo zullen vallen en of de relevante onderwijs-wetgeving verder gaat dan de onderhavige Kaderwet, respectievelijk of er bepalingen in de Kaderwet zbo zijn die niet zijn terug te vinden in de relevante onderwijswetgeving, en op welke punten de Kaderwet verschilt van de relevante onderwijswetgeving is het antwoord hiervoor in hoofdstuk 4 reeds gegeven bij de qua zakelijke inhoud gelijklopende vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe er zal worden omgegaan met name met de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die niet onder de Kaderwet vallen.

Organen die niet onder de Kaderwet zullen vallen behouden of verkrijgen hun eigen wettelijke instellingsregeling. Daarin zullen in voorkomende gevallen ook die zaken geregeld zijn die voor de overige zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet regeling vinden. Dat zal evenwel vaak uitzondering zijn, want de reden dat zij zijn uitgesloten van de Kaderwet is juist dat deze wet te veel zaken regelt juist ook met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid die voor deze zelfstandige bestuursorganen niet wenselijk zijn. Overigens blijven de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen ook van kracht voor wetgeving met betrekking tot die organen die niet onder de Kaderwet zullen vallen. Er blijft dus wel degelijk een beleidskader bestaan waarbinnen de instelling van alle zelfstandige bestuursorganen zal worden beoordeeld op het punt van toezicht en aansturing door ministers.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie van de regering op hun mening dat het de helderheid en de ordeningsdoelstelling van de Kaderwet niet ten goede zal komen dat bepaalde onderdelen van de wet niet van toepassing zijn of dat er een alternatieve regeling wordt opgesteld.

Bij het maken van een Kaderwet als de onderhavige zijn er diverse doelstellingen die bevorderd moeten worden. In de toelichting zijn de vier doelstellingen van dit wetsvoorstel aangegeven: duidelijk ordening, heldere regeling ministeriële verantwoordelijkheid, heldere financiële controle en vergroten publiek inzicht, zo kunnen zij kort worden aangegeven. Daarnaast moet vanzelfsprekend ook rekening worden gehouden met de bestaande wettelijke en feitelijke situatie. Wat betreft de regeling van zelfstandige bestuursorganen staan we immers niet aan het begin van de ontwikkeling. Er is al jarenlang sprake van het nemen van gerichte maatregelen. Er heeft een doorlichtingsoperatie plaatsgevonden waarbij vele zelfstandige bestuursorganen mede aan de Aanwijzingen zijn getoetst en waaraan door de regering conclusies zijn verbonden, die vervolgens weer na overleg met de kamer al dan niet tot bepaalde wetswijzigingen hebben geleid. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor instellingsregelingen die het afgelopen decennium voor het eerste tot stand zijn gekomen. In de Kaderwet is daarom datgene geregeld waarvan aangenomen mag worden dat het voor de grote meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen relevant is. De grote meerderheid is echter niet gelijk aan 100% van de zelfstandige bestuursorganen. Daarmee is dan ook gezegd dat er nog altijd uitzonderingen of afwijkende regelingen nodig kunnen zijn, vaak juist omdat eerdere evaluaties en overleggen de wenselijkheid van die specifieke situaties hebben aangetoond, niettegenstaande dat op dat moment de algemene beleidsuitgangspunten, die nu ook bij de totstandkoming van de Kaderwet worden gehanteerd, al bij iedereen bekend waren. Daarmee wordt onontkoombaar in enige mate inbreuk gemaakt op de ordeningsdoelstelling van het wetsvoorstel, maar deze blijft naar de mening van de regering zeker binnen aanvaardbare proporties, nu voor de grote meerderheid van zelfstandige bestuursorganen de Kaderwet toch grotendeels leidend zal zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom bij de Kaderwet van de algemene lijn wordt afgeweken dat voor min of meer zelfstandige onderdelen van de overheid in ons land zo veel mogelijk algemene regels worden vastgesteld in een Kaderwet of organieke wet. In plaats daarvan, zo stelden zij vast, wordt in dit geval bij een andere wet, de instellingswet, bepaald of de Kaderwet wel of niet van toepassing is op het zelfstandige bestuursorgaan.

Zoals deze leden ook zelf al aangeven is een belangrijke reden voor de toepassing van het enumeratiestelsel de problematiek van de moeilijke toepasbaarheid van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Daar ligt ook het grote en naar de mening van de regering doorslaggevend verschil met andere onderdelen van de overheidsorganisatie of van privaatrechtelijke organisaties: omdat daar wel altijd 100% helder is waarover het gaat. Wat gemeenten en provincies zijn in Nederland is zonneklaar, hetzelfde geldt voor stichtingen en vennootschappen, daar bestaat ook 100% duidelijkheid over de definitie. Juridisch gesproken bestaat die duidelijkheid er niet over zelfstandige bestuursorganen en om die wel te krijgen is een enumeratiestelsel een heel geschikt middel. In het aan de Raad van State voorgelegde concept was weliswaar een poging gedaan om tot een scherpe definiëring te komen, maar dat kon alleen maar door allerlei uitzonderingen en nadere bepalingen op te nemen. Terecht naar de mening van de regering concludeerde de Raad daaruit dat een andere aanpak om tot de gewenste duidelijkheid van de reikwijdte van de wet te komen geboden is. Het al dan niet vallen van een zelfstandig bestuursorgaan onder de Kaderwet via de jurisprudentie heeft verder geen invloed

gehad op de keuze van het enumeratiestelsel. Zowel in het huidige wetsvoorstel als in het voorstel dat aan de Raad van State is voorgelegd werd de eis van ingesteld bij of krachtens de wet gesteld. Dat is mede nodig om te voorkómen dat de werkingsfeer van de Kaderwet, louter en alleen op grond van een min of meer toevallige uitspraak van een (bestuurs)rechter dat we te maken hebben met een (zelfstandig) bestuursorgaan, zich zou uitbreiden tot instanties, bijvoorbeeld een stichtingsbestuur, van wie tot dan toe niemand het bestuursorgaan-karakter onderkende. Evenmin heeft de diversiteit van taken van zelfstandige bestuursorganen invloed op de keuze wel of niet een enumeratiestelsel. Overigens heeft het gebruik van het enumeratiestel veel minder gevolgen dan de aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen. In de Kaderwet worden algemene regels gegeven en noodzakelijke afwijkingen van die algemene regels kunnen worden geregeld in de op die bijzondere situatie toegesneden bepalingen in de instellingswet. Dus de algemene benadering en stroomlijning zoals ook deze leden die nastreven komen ook in het voorstel van de regering goed tot hun recht.

De leden van de fractie van D66 zeiden weinig fiducia te hebben dat veel terecht zal komen van de door velen onderkende noodzaak van stroomlijning en harmonisatie van de weerbarstige wereld van de zelfstandige bestuursorganen.

De regering is het eens met de leden van de D66-fractie dat een van de belangrijkste redenen voor een kaderwet is de door velen onderkende noodzaak van stroomlijning en harmonisatie van de weerbarstige wereld van de zelfstandige bestuursorganen om daardoor te komen tot meer uniformiteit en doorzichtigheid. Vandaar dat de regering mede naar aanleiding van de door deze leden bedoelde moties die aandrongen op een algemene regeling dit wetsvoorstel heeft voorbereid. Het zou daarbij natuurlijk mooi geweest zijn als we met een geheel schone lei aan deze operatie hadden kunnen beginnen, maar dat is nu eenmaal niet zo. Er bestaan en functioneren vele tientallen zelfstandige bestuursorganen, sommige al meer dan een eeuw lang. Een woestijnwet zoals we die bij de adviescolleges hebben gehad is naar de mening van de regering ook niet serieus denkbaar. Voorts hebben we niet voor niets de afgelopen jaren doorlichtingsoperaties uitgevoerd, waarover jaarlijks aan de kamer is gerapporteerd en waaraan ook in de sfeer van de wetgeving gevolgen zijn verbonden. Dat alles speelt een rol bij de totstandkoming van deze Kaderwet en de keuzen die daarbij gemaakt zullen moeten worden. Vandaar een Kaderwet die zich primair richt op die onderwerpen welke voor de grote meerderheid van zelfstandige bestuursorganen goed laten regelen. Dat levert een Kaderwet op die zeker voldoet aan de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen zonder dat de realiteit en continuïteit van de zelfstandige bestuursorganen daardoor nodeloos geweld wordt aangedaan.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat met de keuze voor een enumeratiestelsel forse afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het wetsvoorstel te weten het bevorderen van eenheid binnen het recht in het algemeen en meer in het bijzonder van het recht met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen.

De regering is het met deze constatering niet eens en meent dat zij wordt ingegeven door onduidelijkheid omtrent de bedoeling van het enumeratiestelsel. De feitelijke reikwijdte van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State en van het wetsvoorstel dat aan de Tweede Kamer is aangeboden wijken op geen enkele wijze van elkaar af. Het verschil zit in de manier waarop wordt vastgesteld welke zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet vallen en welke niet. In de systematiek van het oorspronkelijke voorstel wordt op impliciete wijze via een juridisch ingewikkelde definitie aangegeven wat de reikwijdte is. Daarbij

was de kans niet denkbeeldig, de Raad van State heeft dat nog eens aangetoond, dat eerst na jaren zou blijken of een bepaald orgaan daar nu wel of niet onder viel. In de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel zal uit de Kaderwet en de desbetreffende instellingswet onmiddellijk en ondubbelzinnig blijken dat de Kaderwet wel of niet van toepassing is. Daartoe is mede gekozen omdat ook in de systematiek die de leden van de SGP-fractie kennelijk voorstaan toch eerst de instellingsregelingen van alle bestaande zelfstandige bestuursorganen moeten worden aangepast aan de Kaderwet voordat het nieuwe wettelijke stelsel daarop van toepassing kan worden. Dergelijke operaties zijn ook bekend van de diverse tranches van de Algemene wet bestuursrecht. Daar van uit gaande is het een kleine moeite om in elk van die wetten meteen expliciet aan te geven dat de Kaderwet van toepassing is. Reikwijdte en ordenende functie staan dus naar de mening van de regering in het geheel niet ter discussie, maar is er sprake van een discussie over de meest wenselijke wijze om duidelijkheid omtrent deze aspecten van de Kaderwet te krijgen.

5. Inhoud van de wet

5.1 (Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de relatie tussen de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van de Kaderwet, waar staat dat een zodanig orgaan hiërarchisch niet ondergeschikt is aan de minister en artikel 7 van de wet, ten aanzien van de bevoegdheid van de minister om leden van zelfstandige bestuursorgaan te benoemen, te ontslaan en te schorsen.

Het feit dat de minister een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan benoemen, schorsen en ontslaan brengt geen ondergeschiktheid mee van de benoemde persoon aan de minister. De minister heeft immers niet de bevoegdheid om betrokkene opdrachten te geven omtrent zijn werkzaamheden. De gronden om tot schorsen of ontslaan over te gaan zijn ook nauwkeurig omschreven in de wet en hebben uitsluitend betrekking op het objectief vast te stellen functioneren van betrokkene. De subjectieve appreciatie van de minister over dat functioneren kan daarin geen rol spelen.

Voorts vroegen deze leden wat moet worden verstaan onder de leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Met de leden van een zelfstandig bestuursorgaan worden bedoeld de personen die deel uit maken van het orgaan waaraan bij of krachtens de wet openbaar gezag is toegekend. In het spraakgebruik worden zij ook wel aangeduid als de bestuursleden van het zelfstandig bestuursorgaan. De leden moeten onderscheiden worden van het personeel dat werkzaam is ten behoeve van het orgaan, waarvoor de artikelen 10 en 11 van de Kaderwet regels geven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om de term overeenkomstige toepassing van de rechtspositieregels in artikel 10 nader toe te lichten. In aanvulling op hetgeen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 hierover is opgemerkt, kan het volgende naar voren worden gebracht. De «overeenkomstige toepassing» van de rechtspositieregels betekent dat deze regels niet rechtstreeks, maar wel materieel toepassing vinden. De regels zelf zijn dus niet van toepassing, maar wel de inhoud van de regels.

Voorts vroegen deze leden of de medewerkers wel of niet in staat zijn hun invloed op hun beloning te doen gelden in de onderhandelingen tussen sociale partners.

Het antwoord op de voorgaande vraag impliceert dat in het geval de hoofdregel van de Kaderwet wordt gevolgd – namelijk dat de regels van de sector Rijk gelden – medewerkers van zelfstandige bestuursorganen in

beginsel geen invloed kunnen doen gelden op de totstandkoming van die regels zelf. Bij de regels zijn zij immers formeel geen belanghebbenden. Uiteraard kunnen deze medewerkers wel indirect invloed uitoefenen via het lidmaatschap van een bij de totstandkoming van de regels betrokken vakorganisatie. Wat dat betreft verkeren deze medewerkers niet in een andere positie dan individuele rijksambtenaren. Indien van de regels van de sector Rijk wordt afgeweken, zal in het geval er een eigen CAO geldt een situatie bestaan waar de medewerkers volledig meepraten over de vorming van de arbeidsvoorwaarden. Ook een gedeeltelijke afwijking van de rechtspositionele regels van de sector kan slechts tot stand komen na overleg met (vertegenwoordigers van) de medewerkers van een zelfstandig bestuursorgaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een zelfstandig bestuursorgaan van de minister voldoende middelen zal krijgen om de resultaten van dergelijke onderhandelingen ook uit te betalen.

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaardenruimte die een individueel zelfstandig bestuursorgaan tot zijn beschikking heeft, valt hierop geen rechtstreeks en eenduidig antwoord te geven. Aangenomen kan worden dan ieder zelfstandig bestuursorgaan zich bij de opstelling van zijn begroting rekenschap zal geven van de te verwachten ontwikkeling van de personeelskosten. Het zal die verwerken in zijn uitgavenraming en in zijn voorstel over de hoogte van de rijksbijdrage casu quo zijn voorstel voor te hanteren tarieven. Aangezien de minister uiteindelijk moet instemmen met elke jaarbegroting en elke nieuwe tarievenvaststelling (zie artikel 12 en hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel), biedt de Kaderwet zbo dus wel een duidelijk moment, waarop een expliciete beslissing genomen moet worden die zo nodig aanleiding kan zijn tot effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle. Verder vroegen deze leden of het klopt dat sommige zelfstandige bestuursorganen speciaal wegens de beperkingen van het ARAR (Algemeen Rijksambtenarenreglement) zijn opgericht.

Het is in het verleden wel voorgekomen dat tot externe verzelfstandiging werd overgegaan, mede omdat de beheersregels bij de rijksdienst als te beperkend werden geoordeeld voor een goede bedrijfsvoering. In de jaren '80 zijn aldus op enkele plaatsen privaatrechtelijke rechtspersonen in het leven geroepen. Met de verruiming van de mogelijkheden binnen de rijksregels (bij voorbeeld de opnemings van de agentschapsfiguur in de Comptabiliteitswet en de totstandkoming van meer mogelijkheden voor flexibele beloningen, arbeidsmarkttoelagen etcetera) is de noodzaak tot externe verzelfstandiging – en zeker die voor de keuze van privaatrechtelijke rechtsvormen – sterk verminderd. Sinds medio jaren '90 het toenmalige kabinet naar aanleiding van het rapport Verantwoord verzelfstandigingen (kamerstukken II, 1994–1995, 21 042, nr. 15) tot een aanscherping van het beleid rond privatisering en externe verzelfstandiging besloot en als uitvloeisel daarvan de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen vaststelde, zijn de regering geen situaties meer bekend van externe verzelfstandigingen louter om beheersregels te ontwijken.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoeveel eigen Cao's of rechtspositieregelingen er zijn afgesloten door zelfstandige bestuursorganen, voor hoeveel mensen en met welke financiële consequenties, moet vastgesteld worden dat er geen actuele gecumuleerde inventarisatie voorhanden is. Een dergelijke inventarisatie per individueel zelfstandig bestuursorgaan maakt deel uit van de activiteiten die in aansluiting op de totstandkoming van de Kaderwet moeten worden verricht gedurende de voorbereiding van de aanpassingswetgeving met betrekking tot de bestaande zelfstandige bestuursorganen. Iedere bestaande rechtspositionele regeling van zelfstandige bestuursorganen zal dan door de verantwoordelijke minister tegen het licht

moeten worden gehouden en op zijn merites worden beoordeeld, zowel in het licht van het algemene uitgangspunt van de Kaderwet als van de in de desbetreffende situatie eerder gekozen regeling.

Van een zonder meer terugdraaien van regelingen kan geen sprake zijn, zoals deze leden wilden weten. Afhankelijk van het over het oordeel van de minister te voeren arbeidsvoorwaardelijk overleg kan dan pas antwoord worden gegeven op de vraag of er rechtspositionele gevolgen zijn voor de medewerkers van zelfstandige bestuursorganen. Dat zal uiteraard echter eerst zijn beslag kunnen krijgen nadat daarover te bestemder plaatse overleg is gevoerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering heeft overwogen de leden van zelfstandige bestuursorganen te benoemen voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld vijf jaar, een en ander mede ter bevordering van de arbeidsmobiliteit.

De regering heeft dit overwogen, maar moet vaststellen dat een algemeen voorschrift waarbij alle leden van zelfstandige bestuursorganen slechts tijdelijk als zodanig zouden kunnen worden benoemd, al dan niet met de mogelijkheid van herbenoeming, voorbij zou gaan aan de werkelijkheid. Die is immers zeer gedifferentieerd: men vergelijk bij wijze van voorbeeld het lidmaatschap van de Kiesraad met dat van lid van de directie van een uitvoerende organisatie met duizenden medewerkers. Vaak geldt wel een regeling als door deze leden bedoeld, overigens met onderling verschillende termijnen, maar even zo vaak is daar om zeer plausibele redenen niet toe overgegaan. De bevordering van de arbeidsmobiliteit is daarbij maar een van vele redenen die aan dergelijke keuzen ten grondslag liggen.

Voorts wilden de leden van de VVD-fractie weten welke criteria worden gehanteerd met betrekking tot de vervulling van nevenfuncties door leden van zelfstandige bestuursorganen.

Dergelijke criteria zijn los van het concrete geval niet zinvol te geven. De situatie verschilt van zelfstandig bestuursorgaan tot zelfstandig bestuursorgaan zodanig dat volstaan moet worden met de in de Kaderwet opgenomen, overigens voor de betrokkenen zeker richtinggevende, grondregel. De rechter zal in voorkomende gevallen bij verschil van inzicht omtrent de toepassing van deze regel hieraan kunnen toetsen. De in het wetsvoorstel opgenomen bepaling is overigens bijna letterlijk ontleend aan artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen welk criterium de regering stelt bij de openbaarheid van nevenfuncties van leden van zelfstandige bestuursorganen.

De enige uitzondering die wordt gemaakt in artikel 8, derde lid, is dat nevenfuncties niet openbaar hoeven te worden gemaakt die uit hoofde van het lidmaatschap van het zelfstandig bestuursorgaan (qualitate qua) worden uitgeoefend. Verder is er geen beperking, dus alle werkzaamheden, die buiten de functievervulling liggen, dienen openbaar gemaakt te worden. Daarbij is het niet relevant of de functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en evenmin of zij een directe of indirecte relatie tot de hoofdfunctie hebben of niet.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen verder aan welke gevallen wordt gedacht waarbij voor onderdelen van het personeel een aparte rechtspositieregeling kan worden opgesteld. Kan dit – zo vroegen deze leden – voor alle onderdelen van de rechtspositieregeling gelden of zijn er regelingen vastgesteld waaraan al het personeel van zelfstandige bestuursorganen moet voldoen?

Het antwoord op deze vragen is niet eenduidig te geven. Norm en vertrekpunt bij de Kaderwet zijn de rechtspositionele situatie zoals die geldt ten aanzien van de sector Rijk. Ieder zelfstandig bestuursorgaan zal op zijn specifieke situatie moeten worden bezien op de toepasselijkheid van de rechtspositieregeling van de sector Rijk. Gezien het brede scala aan mogelijkheden bij zelfstandige bestuursorganen zal in specifieke gevallen die rechtspositieregeling op onderdelen of wellicht zelfs als geheel als te beperkend worden ervaren. In voorkomend geval zal bij de instellingswet of de afwijkings-AMvB het motief van de afwijking van de norm moeten worden aangegeven, hetgeen in het verleden ook al wel is geschied. Zo kan de wetgever bepalen dat er voor een zelfstandig bestuursorgaan dat voortkomt uit de sector Defensie voor een ander rechtspositiereglement wordt geopteerd dan die van de sector Rijk, nl. het rechtspositiereglement van de sector waaruit het betreffende orgaan is voortgekomen.

5.2 Rechtspositie personeel

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD om verduidelijking van het begrip gedeeltelijk zoals dit gehanteerd wordt in het voorgestelde tweede lid van artikel 10 wijst de regering in aanvulling van hetgeen ter zake in de artikelsgewijze toelichting is opgemerkt, erop dat het gaat om een gedeeltelijke afwijking van de rechtspositieregels via een bepaling bij algemene maatregel van bestuur. Onder gedeeltelijk moet hier worden verstaan een afwijking op onderdelen van de rechtspositieregels. Het gaat dus niet – zoals wellicht uit de vraag kan worden afgeleid – om gedeeltelijke afwijking van de ambtelijke aanstelling of de rechtspositieregels als zodanig. Dat laatste kan slechts bij wet in formele zin.

De constatering, gedaan door dezelfde leden, dat arbeidsvoorwaarden en rechtspositionele regelingen instrumenten kunnen zijn om de bedrijfsvoering van een organisatie te beïnvloeden kan de regering onderschrijven. Voor een goede bedrijfsvoering is een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid onontbeerlijk en dat de bedrijfsvoering past bij het type zelfstandig bestuursorgaan. Door aan te sluiten bij de ambtelijke rechtspositieregels als zodanig wordt daar in het algemeen geen afbreuk aan gedaan. Het gaat bij een goede bedrijfsvoering immers om een juiste toepassing van de rechtspositieregels. De huidige regels van de sector Rijk bieden daarvoor stellig voldoende flexibiliteit.

Een algemeen maatschappelijke ontwikkeling in de zin dat er in veel bedrijfstakken juist sprake zou zijn van schaalverkleining ten aanzien van arbeidsvoorwaarden – zoals de leden van de fractie van de VVD signaleerden – staat het voorgestelde artikel 10 niet in de weg. Artikel 10 geeft juist volledig ruimte voor een dergelijke ontwikkeling. Zoals hiervoor reeds aangegeven bieden de rechtspositieregels van de sector Rijk in beginsel voldoende flexibiliteit voor toepassing op een specifieke situatie. Daarnaast biedt het tweede lid van het voorgestelde artikel 10 de mogelijkheid om op onderdelen af te wijken. Het resultaat is een situatie waarin de rechtspositieregeling van de sector Rijk – met een lokale aanpassing – de arbeidsvoorwaarden regelt op de kleinst mogelijke schaal, te weten die van het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan.

De leden van deze fractie vroegen hen een breed inzicht te verschaffen in de (top-)salarissen en onkostenvergoedingen voor bestuursleden en personeel van diverse zelfstandige bestuursorganen om een indruk te krijgen hoe deze bedragen zich verhouden tot (top-)salarissen bij ministeries en salarissen van ministers en staatssecretarissen. De regering kan aan dit verzoek op dit moment helaas geen gehoor geven. Dat inzicht komt namelijk eerst op het moment dat de diverse

zelfstandige bestuursorganen in het kader van de implementatie van de Kaderwet qua toepasselijke rechtspositie tegen het licht worden gehouden. Uiteraard zal het parlement alsdan worden geïnformeerd over de verkregen inzichten en de wijze waarmee daar is omgegaan.

5.3 Informatievoorziening, sturing en toezicht

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er aparte verantwoordingsprocedures kunnen ontstaan voor zelfstandige bestuursorganen binnen en zelfstandige bestuursorganen buiten de Kaderwet zbo en of het gewenst is dat dergelijke procedures, waaronder bijvoorbeeld ook de regels voor rechtspersonen met een wettelijke taak, uiteenlopen. Zij legden hier een verband met het VBTB-traject, waarin rechtmatigheid van inning, de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer en doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taak, voor alle instellingen op een zelfde wijze wordt voorgeschreven. Zoals de Minister van Financiën in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 30 augustus 2000 (kamerstukken II 2000–2001, 26 982, nr. 5, pag. 7–8) reeds uiteenzette en hiervoor ook al op soortgelijke vragen werd herhaald zal voor eenieder die de zorg heeft voor de inning, het beheer en/of de besteding van publieke middelen moeten gelden dat daarover verantwoording wordt afgelegd en dat zulks dient te geschieden op een voor allen gelijk kwaliteitsniveau en met gelijkwaardige waarborgen met betrekking tot de juistheid en de volledigheid van de verstrekte informatie. «De vorm echter», zo zette de regering bij monde van de Minister van Financiën op 30 augustus 2000 reeds uiteen, «zal ongetwijfeld verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein, zoals de Algemene Rekenkamer feitelijk ook wel erkent. VBTB zal uiteraard ook voor zelfstandige bestuursorganen moeten gelden, maar, omdat men er op rijksniveau nog zo mee bezig is, is het moeilijk om al in deze Kaderwet te regelen wat op rijksniveau in feite nog niet op orde is. Overigens moeten die rechtmatigheid en getrouwheid op orde zijn voordat er aan VBTB bij zelfstandige bestuursorganen kan worden gedacht.» De Minister van Financiën zei dit dus op 30 augustus 2000, op dat moment was het voorliggende wetsvoorstel gereed voor indiening bij de Tweede Kamer behoudens de accordering door de Ministerraad van het nader rapport. Aan het voldoen aan deze laatste preconditionie zal de Kaderwet door zijn totstandkoming en bij zijn van kracht worden voor alle zelfstandige bestuursorganen via de implementatiewetgeving een belangrijke bijdrage gaan leveren.

Terugkerend naar de vraag: het is vermoedelijk een illusie te denken dat we op enig moment in de toekomst zullen kunnen volstaan met één en hetzelfde format voor de verantwoording van alle publieke middelen, maar het streven van de regering is en blijft erop gericht de variatie niet groter te laten zijn dan strikt noodzakelijk. De binnenkort in te dienen eerste Rijksbegroting volgens het VBTB-systeem en het overleg daarover met de Staten-Generaal zal naar verwachting belangrijke informatie gaan opleveren hoe ver wij met standaardisering en vaste formats zullen kunnen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering voorts om een overzicht van de verdeling tussen a- en b-organen en andere voorkomende organisatievormen.

In het als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde overzicht van zelfstandige bestuursorganen is ook vermeld welke van de zelfstandige bestuursorganen onderdeel zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (a-organen) en welke deel uitmaken van een rechtspersoon als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dan

wel samenvallen met een natuurlijk persoon (b-organen). Andere organisatievormen, waarvan in de vraagstelling sprake is, komen niet voor.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een uitsplitsing zien tussen de verschillende taken, de middelen die daarmee gemoeid zijn en de verschillende wijzen van financiële verantwoording die momenteel bestaan.

De hier aan het woord zijnde leden worden korthedshalve verwezen naar de diepgaande analyses die de Algemene Rekenkamer ter zake heeft gemaakt in haar verslag over 1994 aangaande zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II 1994–1995, 24 130, nr. 1–3) en in haar twee rapportages met betrekking tot rechtspersonen met een wettelijke taak uit 2000 en 2001 (kamerstukken II 2000–2001, 26 982, nr. 1–4 en kamerstukken II 2000–2001, 27 656, nr. 1–2).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voor zelfstandige bestuursorganen die niet onder de Kaderwet gaan vallen, de afzonderlijke instellingsbesluiten blijven gelden en of deze instellingsbesluiten in alle gevallen afspraken bevatten over de verantwoording aan de minister, het aanstellen van bestuurders en financiële verantwoording met betrekking tot de gehele keten, waaronder raden van toezicht.

Voor ieder afzonderlijk (soort van) zelfstandig bestuursorgaan zal ook na inwerkingtreding van de Kaderwet een instellingsregeling – in beginsel een wet in formele zin – noodzakelijk blijven. Voor zelfstandige bestuursorganen, waarvan er meer dan één werkzaam zijn (bijv. Kamers van Koophandel), zal bij Amvb of ministeriële regeling vastgesteld blijven welke individuele zelfstandige bestuursorganen er zijn. Hierin verschillen zelfstandige bestuursorganen dus niet van elkaar, ongeacht of de Kaderwet op hun van toepassing zal zijn.

Het antwoord op de vraag of een zelfstandig bestuursorgaan al dan niet onder de Kaderwet zal vallen, is aan de wetgever. Het enige argument dat de regering zich kan voorstellen om een bepaald zelfstandig bestuursorgaan niet onder de werking van de Kaderwet te brengen, is dat het regime van de Kaderwet voor dit specifieke zelfstandige bestuursorgaan vanwege deze specifieke taak niet passend of zelfs ongewenst is. Alsdan zullen er wel andere afspraken (beter is te spreken van: wettelijke regels) over de wijze van verantwoording afleggen moeten komen, omdat immers uitgangspunt is en blijft dat inning, beheer en besteding van publieke middelen sowieso publiek verantwoord moeten worden. Met betrekking tot het specifieke punt van de raden van toezicht verwijs ik naar eerder in deze nota over deze raden gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen.

De leden van de VVD-fractie kregen graag meer inzicht in de situaties, waarin van het instrument van de taakverwaarlozing gebruik zal worden gemaakt.

Van dit instrument zal alleen in uiterste noodzaak gebruik gemaakt worden. Dat is het geval bij situaties waarbij er geen sprake meer is van behoorlijke uitoefening van de bestuurstaak, waarbij alle eerdere mogelijkheden om tot verbetering van de situatie te komen hebben gefaald en niet meer verwacht mag worden dat het bestuursorgaan zelf nog uit de problemen kan komen. Het instrument is derhalve bedoeld om bij structureel niet of onvoldoende uitvoeren van de bestuurstaak ingezet te worden. Uit het feit dat in de wettekst gesproken wordt van ernstige verwaarlozing moet afgeleid worden dat niet ernstige taakverwaarlozing dus niet onder het bereik van dit instrument valt. Dan zullen andere instrumenten ingezet moeten worden om tot de ook dan natuurlijk wel noodzakelijke verbetering van de situatie te komen.

De leden van de CDA-fractie, onderschrijvend de doelstelling dat het publiek inzicht in het functioneren van zelfstandige bestuursorganen moet worden vergroot, vroegen de regering wat hierbij de rol van jaarverslag en jaarrekening kan zijn.

Verplicht jaarlijks vast te stellen jaarverslagen en jaarrekeningen zijn inderdaad een belangrijk middel om tot publiek inzicht te komen omtrent het functioneren en presteren van zelfstandige bestuursorganen. De jaarrekening dient daarbij ook nog in relatie tot de begroting van het jaar waarop deze betrekking heeft en die van het volgende begrotingsjaar te worden gezien. In samenhang kan men dan de plannen, de verwezenlijking daarvan en vervolgens de daaraan bijgestelde plannen bezien. Dit alles natuurlijk door de bril van de financiële consequenties daarvan. In het tegelijk met de financiële jaarcijfers vast te stellen jaarverslag zal het zelfstandig bestuursorgaan meer in het algemeen ingaan op de voorgenomen en gerealiseerde prestaties in enig jaar. Aan de hand van deze drie documenten moet het naar de mening van de regering goed mogelijk zijn voor de minister, het parlement en het publiek in het algemeen om van jaar tot jaar goed inzicht in het presteren van een zelfstandig bestuursorgaan te hebben en daar zo nodig over in gesprek te komen met elkaar en het zelfstandig bestuursorgaan. Naast deze jaarlijkse documenten komt de minister ook nog elke vijf jaar met een evaluatie van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Hiermee zal het mogelijk zijn om in een breder tijdsperspectief naar het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan te kijken en te bezien of aan de doelstellingen die aan de instelling van het orgaan ten grondslag hebben gelegen nog steeds wordt voldaan of dat bijstelling op enigerlei wijze wenselijk is.

De leden van de fractie van het CDA vroegen verder welke taak en functie de regering ziet voor een Handvest publieke verantwoording.

Eerder in deze nota is de regering reeds op de status en de functie van het handvest ingegaan. Kort en goed vindt de regering dat het handvest als zodanig geen juridische betekenis kan hebben. De daarin gepresenteerde methoden om aan een breed publiek en/of aan rechtstreeks belanghebbenden meer en beter inzicht in en zelfs waar nuttig invloed te geven op het functioneren van en de taakvervulling door een zelfstandig bestuursorgaan kunnen echter een welkome en toe te juichen aanvulling betekenen op de «traditionele» verantwoordingslijn naar minister en Staten-Generaal. Deze laatste lijn is en blijft onmisbaar en onvervangbaar om de democratische legitimatie en controle te waarborgen en de ministeriële verantwoordelijkheid waar dat noodzakelijk is te kunnen activeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het nog steeds gerechtvaardigd is, om de taken van elk zelfstandig bestuursorgaan te karakteriseren als overheidstaak of dat er bij de regering andere ideeën in ontwikkeling zijn? In hoeverre, zo vervolgden zij deze vraag, is de overheveling van overheidstaken naar een zelfstandig bestuursorgaan nog steeds een vorm van te continueren beleid?

Op de vraag of een taak, die bij een zelfstandig bestuursorgaan is belegd, een overheidstaak is, is het antwoord ronduit bevestigend, want een zelfstandig bestuursorgaan is een overheidsorgaan en daarom is de taak wettelijk geregeld. De regering heeft geen enkele aanwijzing dat de heldere uiteenzettingen hierover in de rapporten van de commissies onder voorzitterschap van de heren Wiegel («Naar kerndepartementen») en Scheltema («Steekhoudend ministerschap») inmiddels achterhaald zouden zijn (kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nr. 52 resp. nr. 41). Van beëindiging van een overheidstaak – of anders gezegd: een overheidstaak is niet meer als overheidstaak te duiden – is pas sprake als de overheid zijn bemoeienis stopzet, eventuele wetgeving ter zake intrekt en/of met die taak belaste dienstonderdelen opheft of privatiseert.

Over het antwoord op de vraag of een bepaalde taak nog (langer) als overheidstaak moet worden beschouwd en of deze dan het beste behartigd kan worden door gemeenten, door provincies, door het Rijk zelf of door een zelfstandig bestuursorgaan op centraal niveau dient steeds door de politiek te worden besloten en wij hebben in de achter ons liggende ongeveer twintig jaren gezien dat de opinies daarover veranderen. Voor een compleet overzicht van de (verschuivingen van de) opvattingen in de tijd voor zo ver het zelfstandige bestuursorganen betreft, moge op deze plaats verwezen worden naar de vindplaatsen in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting bij de Kaderwet.

Hoewel de leden van de D66-fractie meenden dat het spontane vernietigingsrecht, de taakverwaarlozingsregeling, de informatieplicht en de verslaglegging terecht wel een plaats in het wetsvoorstel hebben gevonden, vroegen deze leden in dat verband waarom het jaarverslag alleen aan de minister moet worden toegezonden en niet wordt voorgescreven dat dit gewoon openbaar moet worden gemaakt. Tussen de regering en deze leden is er geen misverstand over het belang van de verslaglegging en de wenselijkheid van de openbaarheid daarvan. Door voor te schrijven dat het jaarverslag moet worden opgesteld en dat het aan de minister moet worden toegezonden is juist verzekerd op de eerste plaats dat het parlement desgewenst altijd hiervan op de hoogte kan worden gesteld, want het parlement weet wanneer het jaarverslag er moet zijn en op de tweede plaats dat daarmee het normale openbaarheidsregime van toepassing is op het jaarverslag, zodat iedere geïnteresseerde dat kan opvragen, hetzij bij het zelfstandig bestuursorgaan, hetzij bij de minister. Het kan niet anders dan dat de zelfstandige bestuursorganen hierop zullen inspelen door zelf het jaarverslag actief openbaar te maken. Expliciete regeling daarvan kan daarom hier naar de mening van de regering achterwege blijven.

Waarom, zo vroegen deze leden vervolgens, wordt in de Kaderwet over het bestuur, over eventuele raden van toezicht of over cliëntenraden, waaraan in instellingswetten soms duidelijke taken in de sfeer van management, kwaliteitsbewaking en financiële bewaking worden toegekend, nauwelijks iets geregeld? De regering heeft – mede op basis van het advies van de Raad van State – in het wetsvoorstel alleen bepalingen opgenomen die naar verwachting voor de grote meerderheid van alle zelfstandige bestuursorganen onverkort van toepassing zullen kunnen zijn. Daarbij is dus ook een aantal bepalingen omtrent de samenstelling en de benoemingswijze van zelfstandige bestuursorganen ofwel de besturen van rechtspersonen aan wie een openbaar-gezagstaak wordt opgedragen. Met betrekking tot raden van toezicht en cliëntenraden zijn geen bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen, omdat deze figuren slechts sporadisch voorkomen. Zo zijn er onder de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die naar de mening van de regering onder de werking van de Kaderwet gebracht moeten worden, slechts vijf die ondersteund worden door een raad van toezicht en slechts twee die voorzien zijn van een in de instellingswet geregelde cliëntenraad.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom er in het wetsvoorstel ook geen andere handreikingen worden gedaan om controle op afstand inhoud te geven en zij noemden kwaliteitshandvesten en de suggestie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor een kwaliteitskamer. Zij vroegen of daarmee niet een belangrijke bijdrage zou kunnen worden geleverd aan de beoogde transparantie en grotere uniformiteit op het terrein van zelfstandige bestuursorganen en aan de controlerende taak van de regering.

Het is in de eerste plaats de opvatting van de regering dat een wet bepalingen inhoudt, die onmiddellijk een verplichting of een bevoegdheid scheppen en dat wetgeving niet de plaats is om minder direct werkende zaken als «handreikingen» in op te nemen. Voor handreikingen en aandachtspunten zijn in sommige gevallen wellicht de Aanwijzingen voor de wetgeving de goede plaats, namelijk in die gevallen waarin overwogen zou kunnen worden in de wetgeving een bepaling op te nemen die een bevoegdheid of verplichting in het leven kan roepen. Voor het overige meen ik dat met de reeks publikaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over handreikingen bij de vormgeving van diverse aspecten van zelfstandige bestuursorganen een uitstekende methode is gevonden om deze te bestemder plaatse te brengen.

Met betrekking tot de specifieke figuren van het kwaliteitshandvest en de kwaliteitskamer worden de hier aan het woord zijnde leden erop geattendeerd, dat zowel de publikatie door de vijf zelfstandige bestuursorganen van hun kwaliteitshandvest als het WRR-rapport, waarin de idee van de kwaliteitskamer werd geopperd, dateren van ná de indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, hetgeen een reactie daarop in het voorliggende wetsvoorstel onmogelijk doet zijn.

Met betrekking tot de idee van een onafhankelijke kwaliteitskamer als door de WRR gesuggereerd, heeft ondergetekende zich al eerder op het standpunt gesteld dat toezicht houden op de kwaliteit van de overheid in het algemeen – de ministeries en de meer of minder verzelfstandigde diensten – de verantwoordelijkheid bij uitstek is van de regering zelf en van de beide kamers der Staten-Generaal en dat een (onafhankelijke) kwaliteitskamer in ieder geval geen gedeeltelijke of gehele vervanging kan en mag zijn van het verantwoording vragen door en het verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal (kamerstukken II 2000–2001, 26 806, nr. 6). Datzelfde geldt voor vormen van kwaliteitshandvesten met dien verstande dat het zeker toegejuicht kan worden, indien organisaties – en hier nadrukkelijk niet beperkt tot alleen zelfstandige bestuursorganen en zelfs niet tot alleen overheidsorganisaties – ook langs andere wegen zich bereid en in staat tonen om een groot publiek inzicht te geven in hun opereren en hun taakuitvoering en zich openstellen voor kritiek en suggesties voor verbetering.

De leden van de fractie van D66 zouden het op prijs stellen als de regering nader zou ingaan op de gedachtenontwikkeling door het Kadaster, de Dienst voor het Wegverkeer en de Informatie beheer groep omtrent een stelsel van «checks and balances», een ketenbenadering waarbij verticaal toezicht, horizontale publieke verantwoording en interne controle een rol spelen, welke uiteindelijk ertoe zou kunnen leiden dat politieke sturing en controle afstandelijker zouden kunnen worden.

Met deze (veronder)stelling van genoemde organisaties is de regering het niet zonder meer eens. Een belangrijke, zo niet de belangrijkste drijfveer van de Tweede Kamer en van de regering om te komen tot een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen is altijd geweest dat alom het gevoelen bestaat dat het met de regelgeving rond zelfstandige bestuursorganen nogal zorgelijk gesteld is. De Algemene Rekenkamer gaf daar zelfs het predikaat wildgroei aan. Een Kaderwet op zelfstandige bestuursorganen zou aan deze wildgroei een einde moeten maken en tot gevolg moeten hebben dat de politiek zijn greep op zelfstandige bestuursorganen zou kunnen herstellen en versterken, zodat er weer inzicht zal zijn wat er eigenlijk bij al die zelfstandige bestuursorganen omgaat, of – in de terminologie van de vraagstelling: zodat de gegroeide te grote afstand verkleind en weer overbrugd wordt. Aan deze, ook door de regering gedeelde wens komt het voorliggende wetsvoorstel in belangrijke mate tegemoet. De regering heeft er geen behoefte aan om aan de hand van voorstellen, die na de indiening van haar wetsvoorstel zijn gepubliceerd en waaraan de hier aan het woord zijnde leden refereren, van de inge-

slagen weg af te wijken en «afstandelijker» te worden. Hetgeen de leden van de fractie van D66 menen dat «onbenutte kansen» zijn, zou naar de vrees van de regering kunnen leiden tot het afbreuk doen aan de minimaal noodzakelijke regels om voldoende en afdoende politieke controle op en politieke verantwoording over het reilen en zeilen van zelfstandige bestuursorganen te bewerkstelligen.

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen instemmen met de bepalingen over het jaarverslag en de vijfjaarlijkse evaluatie maar vroegen in dat verband of er geen nadere regels voor de inrichting en inhoud van het jaarverslag zouden moeten worden opgenomen.

De regering is van mening dat er geen eenvormige algemene regels te geven zijn omtrent de inrichting en inhoud van het jaarverslag voor alle onder de Kaderwet vallende zelfstandige bestuursorganen. In specifieke gevallen zal daar regelmatig wel behoefte aan kunnen bestaan, maar dan kan dat beter toegespitst op die situatie worden opgenomen in de instellingswet. Voor de volledigheid wordt er tevens op gewezen dat op grond van de algemene informatieplicht van de zelfstandige bestuursorganen aan de minister op grond van artikel 14 van de Kaderwet ook al door de minister gevraagd kan worden bepaalde informatie in het jaarverslag op te nemen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen welke onderwerpen in de vijfjaarlijkse evaluatie aan de orde moeten komen.

De wettekst geeft aan met welk doel de evaluatie wordt opgesteld: de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. In beginsel zijn alle onderwerpen die aan die beoordeling kunnen bijdragen dus denkbaar in de evaluatie. Het is niet wenselijk op voorhand daarin een keuze of daarvoor een rangorde te maken. Voor de hand liggende onderwerpen die bij een evaluatie aan de orde zullen komen zijn de feitelijke gegevens omtrent het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan, dus de kengetallen omtrent welke prestaties zijn geleverd, tegen welke kosten en met hoeveel personeel. Ook een beoordeling van de kwaliteit van het functioneren kan onderdeel uitmaken van de evaluatie. De gegevens daarvoor kunnen van het orgaan zelf komen; dit moet immers geacht worden een eigen kwaliteitsbewakingssysteem te hebben. Maar zij kunnen ook door een externe evaluatie worden geleverd, naast de gegevens die komen uit accountantsrapporten, verslagen van de Algemene Rekenkamer, rapporten van de Nationale ombudsman, enzovoort. Tenslotte mag een inhoudelijke beoordeling van het functioneren van het orgaan door de minister worden verwacht en de gevolgen die hij aan dat oordeel verbindt: voortgaan binnen de bestaande kaders, wijziging aanbrengen in de sturings- en toezichtrelatie tussen minister en orgaan of eventueel het opheffen van het zelfstandig bestuursorgaan, althans het weer binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid brengen van de desbetreffende overheidstaak.

In dit verband vroegen de leden van de fracties van GPV en RPF verder of de regering regels kan opstellen in welke situatie de evaluatie gevolgen zal hebben voor het bestaan van een zelfstandig bestuursorgaan.

De regels waar deze leden naar vragen zijn volgens de regering in abstracto niet te geven. De evaluatie van het zelfstandig bestuursorgaan is ook niet primair op het al dan niet voortbestaan van het orgaan gericht. Bijvoorbeeld bij disfunctioneren van een orgaan zal ook niet op de evaluatie moeten worden gewacht, maar kan van het taakverwaarlozingsinstrument gebruik worden gemaakt. De evaluatie moet meer worden gezien in het licht van een bezinning op de vraag of de doelstellingen en verwachtingen die men had toen besloten werd tot het opdragen van een overheidstaak aan een op afstand van de minister staand orgaan feitelijk

zijn waargemaakt, of het gekozen systeem van toezicht en sturing naar verwachting en tevredenheid werkt en of in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen de oorspronkelijke doelstellingen nog steeds gelden of bijstelling behoeven. Al deze afwegingen kunnen maar hoeven niet tot wijzigingen van de instellingswet te leiden. Door de evaluatiebepaling in de wet wordt in ieder geval zeker gesteld dat er eens in de vijf jaar wat los van de drukte van alledag over deze belangrijke vragen wordt nagedacht.

De vraag van de leden van de GPV- en RPF-fracties of een evaluatie in het uiterste geval tot schorsing van een zelfstandig bestuursorgaan kan leiden, kan de regering weliswaar niet in absolute zin ontkennend beantwoorden – het zou in een heel bijzonder geval wel eens kunnen gebeuren –, maar het ligt zeker niet voor de hand dat dit het gevolg van een evaluatie zal zijn. Immers in een situatie dat er sprake zou moeten zijn van onmiddellijk optreden tegen een disfunctionerend orgaan zijn er andere en snellere wegen voor een minister om op te treden. De taakverwaarlozing werd al genoemd, maar ook schorsing en ontslag van een of meer leden is denkbaar en een minister kan natuurlijk ook altijd los van een evaluatie wetswijziging initiëren.

De leden van de fracties van GPV en RPF vonden dat de regering zich enigszins gemakkelijk af maakt van zelfstandige bestuursorganen die onder toezicht staan van een ander zelfstandig bestuursorgaan en vroegen of nu niet juist de bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel is om kaders te stellen aan de grote diversiteit aan zelfstandige bestuursorganen.

De vragenstellers zien hier een tegenstelling, die er naar de mening van het kabinet niet is. Wij zijn het erover eens dat de bedoeling van het wetsvoorstel is om enige ordening te brengen in de grote diversiteit, die niet op alle plaatsen door (valide) argumenten wordt geschraagd. Maar die ordening of – zo men wil – dat kader betreft een aantal elementen van de institutionele structuur van zelfstandige bestuursorganen en de wijze waarop zij zich verantwoorden. De Kaderwet gaat echter niet over het soort van taken dat al dan niet aan zelfstandige bestuursorganen moet, kan of mag worden opgedragen. Dat is een kwestie van politieke afweging van geval tot geval en bovendien een afweging die in de tijd ook nog wel eens kan verschillen. Voor de (politieke) beantwoording van de vraag of toezicht, hetzij op de taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen, hetzij op andere instanties met een maatschappelijke functie waarop overheidstoezicht noodzakelijk is (van bijvoorbeeld voedselkwaliteitscontrole in verband met volksgezondheid tot toezicht op het bankwezen), aan een zelfstandig bestuursorgaan kan worden opgedragen of bij de minister onder zijn volledige verantwoordelijkheid moet worden belegd, moge hier verwezen worden naar het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie-Borghouts dat op 20 juni 2001 aan de Tweede Kamer is toegezonden (kamerstukken II 2000–2001, 27 831, nr. 1).

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie had in de memorie van toelichting een heldere toezichtsfilosofie voor zelfstandige bestuursorganen, zulks tegen de achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen niet mogen ontbreken. Deze leden verzochten de regering alsnog daaraan een uiteenzetting te wijden. Voorts voegden zij daar de volgende meer concrete vragen aan toe. Hoe moet het toezicht op zelfstandige bestuursorganen gesitueerd worden teneinde de kwaliteit ervan te waarborgen? Binnen of buiten de centrale overheid? Welke toezichtsinstrumenten komen de minister toe op grond van deze visie op toezicht en welke niet? Waar kunnen die worden teruggevonden in het wetsvoorstel?

De regering heeft om twee redenen afgezien van het formuleren van een omvattende toezichtsfilosofie in de memorie van toelichting bij dit wets-

voorstel. De eerste reden is reeds te vinden in de reactie van de regering op het eerste rapport van de Algemene Rekenkamer over toezicht op rechtspersonen met wettelijke taken (kamerstukken II 2000–2001, 26 982, nrs. 1–5). Daar heeft de regering als reactie op een vergelijkbaar pleidooi van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat een alom voor alle beleidsgebieden geldige redenering niet gegeven kan worden en dat per ministerie en zelfs binnen ministeries per beleidsterrein andere omstandigheden gelden, die medebepalend moeten zijn voor de wijze waarop toezicht geregeld moet worden. De tweede reden is dat de regering, op het moment dat het voorliggende wetsvoorstel gereed gemaakt werd voor indiening bij de Tweede Kamer, juist het rapport van de ambtelijke commissie toezicht (Commissie-Borghouts) had ontvangen en er de voorkeur aan heeft gegeven de algemene beschouwing harerzijds over toezicht – op zelfstandige bestuursorganen en op andere instanties-niet-bestuursorganen – neer te leggen in de schriftelijke standpuntbepaling op dat rapport. Die standpuntbepaling heeft de Tweede Kamer onlangs ontvangen, zoals ook deze leden niet ontgaan zal zijn. Het vorenstaande neemt niet weg, dat het mogelijk is enkele voor alle zelfstandige bestuursorganen gelijkelijk geldende momenten te noemen, waarop een minister zich een oordeel moet vormen over de gang van zaken bij een zelfstandig bestuursorgaan. Die momenten zijn in het voorliggende wetsvoorstel vastgelegd door de minister te verplichten een expliciete beslissing te nemen, veelal, maar niet altijd, in de vorm van een goedkeuring van stukken die ieder zelfstandig bestuursorgaan verplicht is aan hem voor te leggen. Gewezen kan worden op de artikelen 4, 6, 7, 8, tweede lid, 9, tweede lid, 12, eerste lid, 22, 27, tweede lid, en 32. Daarnaast krijgt de minister door dit wetsvoorstel enkele, niet aan een concreet moment verbonden bevoegdheden (artikelen 14 tot en met 16), die hij evenwel te allen tijde kan aanwenden als de noodzaak zich daartoe aandient.

De aan het woord zijnde leden vroegen de regering voorts in te gaan op het artikel van Prof. Scheltema in de Staatscourant van 28 december 2000 over de rol die een onafhankelijke kwaliteitskamer bij het toezicht kan spelen.

Zoals hiervoor in deze paragraaf uitvoerig aangegeven in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van D66 wijst de regering de gedachte van een onafhankelijke kwaliteitskamer als (gedeeltelijk) substituut voor het afleggen van verantwoording ten overstaan van de kamers van de Staten-Generaal af. Korthedshalve moge voor de argumentatie van de regering voor dit standpunt volstaan worden met te verwijzen naar bedoeld antwoord alsmede naar onlangs gezonden brief van de regering met de reactie op het WRR-rapport, waarin deze gedachte eveneens wordt aangereikt (kamerstukken II 2000–2001, 27 771, nr. 1).

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering verder wanneer een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan vereist is en hoe deze dan vormgegeven moet worden.

Raden van toezicht zijn alleen ingesteld bij enkele grote organisaties die voorheen onderdeel van een ministerie waren en die met de verzelfstandiging van hun taken werden ondergebracht in een afzonderlijke publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersoon, waarvan het bestuur c.q. de directie het zelfstandige bestuursorgaan werd (Kadaster, IBG, Dienst Wegverkeer). De gedachte was dat deze grote organisaties met vele honderden medewerkers, hoewel vormgegeven in het publiekrecht, in hun institutionele structuur en management zo veel mogelijk zouden moeten lijken op de naamloze (structuur)vennootschap uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Toch waren er graduele, maar niettemin belangrijke verschillen tussen de diverse raden van toezicht. De ene was duidelijk bedoeld als orgaan van de rechtspersoon en steun en toeverlaat voor de

directie; een andere daarentegen was in de instellingswet veeleer gepositioneerd als toezichthouder op de rechtspersoon en de directie ervan naast of ten dele zelfs namens of in plaats van de minister. In diverse evaluaties, die ook aan de Staten-Generaal zijn aangeboden, is gebleken dat de verhouding tussen de onderscheiden raden van toezicht en de directies, die tevens het zelfstandig bestuursorgaan zijn, niet in alle opzichten helder was. Artikel 3 van het wetsvoorstel beoogt mede te bewerkstelligen dat de noodzakelijke rechtstreekse sturings- en verantwoordingslijn tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan tot stand komt en in stand blijft.

De regering heeft – mede op basis van het advies van de Raad van State – in het wetsvoorstel alleen bepalingen opgenomen die naar verwachting voor de grote meerderheid van alle zelfstandige bestuursorganen onverkort van toepassing zullen kunnen zijn. Daarbij is dus ook een aantal bepalingen omtrent de samenstelling en de benoemingswijze van zelfstandige bestuursorganen ofwel de besturen van rechtspersonen aan wie een openbaar-gezagstaak wordt opgedragen. Met betrekking tot raden van toezicht zijn geen specifieke bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen, omdat deze figuur slechts sporadisch voorkomt, zo antwoordt de regering de aan het woord zijnde leden op hun desbetreffende vraag. Onder de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die naar de mening van de regering onder de werking van de Kaderwet gebracht moeten worden, zijn er immers slechts vijf die ondersteund worden door een raad van toezicht.¹

Aanwijzing 124j impliceert dat een raad van toezicht in principe een wettelijke basis krijgt bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, zo stelden de leden van de SGP-fractie. Zij vroegen of het niet voor de hand had gelegen om hierover een bepaling in de Kaderwet op te nemen. Zij vroegen voorts naar de opvatting van de regering over de rol van de raad van toezicht bij de benoeming van directieleden, het goedkeuren van jaarrekeningen en dergelijke en of de in het wetsvoorstel aan de minister toegekende toezichtsbevoegdheden geen afbreuk doen aan de invulling van de toezichtstaken die een raad van toezicht heeft en daarmee aan de relatieve zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan.

Het is volgens de regering goed op deze plaats nog eens scherp het verschil onder ogen te zien tussen de krachtens publiekrecht (bij wet) ingestelde rechtspersoon (de organisatie, die als geheel civielrechtelijk rechtssubject is) en de eveneens bij wet ingestelde organen van die rechtspersoon die – voor zo ver hier van belang – zijn de directie en de raad van toezicht.

Zowel de directie als de raad van toezicht zijn bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 onder a van de Algemene wet bestuursrecht. Immers, zij zijn organen van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Zij zijn bovendien beide zelfstandig, want niet via een hiërarchische lijn aan de minister verbonden zoals de ambtenaren op een departement.

Derhalve: zij zijn zelfstandige bestuursorganen conform de definitie van Aanwijzing 124a. Zij zullen dus krachtens de Aanwijzingen beide bij of krachtens de wet moeten worden ingesteld. Ook het wetsvoorstel gaat in artikel 1 uit van instelling bij of krachtens de wet van deze organen. Dit is slechts anders wanneer een raad van toezicht uitsluitend adviserende bevoegdheden zou hebben. Dan is deze immers niet met openbaar gezag bekleed en valt die raad niet onder de definitie van zelfstandig bestuursorgaan van de Kaderwet. Dan nog blijven de Aanwijzingen hierop van kracht, zodat ook de adviserende raden van toezicht altijd in de instellingswet zullen moeten worden opgenomen. Een nader voorschrift hierover in de Kaderwet lijkt de regering derhalve niet nodig en mogelijk zelfs verwarrend, omdat zo de indruk zou kunnen ontstaan dat de Kaderwet zich ook richt tot de adviserende raden van toezicht. Als antwoord op het laatste onderdeel van de vraag wil de regering stellen

¹ Zie blz. 8.

dat een te veel aan bevoegdheden bij een raad van toezicht (dat wil zeggen: benoemingsbevoegdheden, goedkeuringsbevoegdheden van jaarstukken e.d.) het gevaar in zich kan bergen van een te grote afstand van de directie/het zelfstandig bestuursorgaan ten aanzien van de minimum-sturings- en toezichtsbevoegdheden, waarover een minister moet kunnen beschikken om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Een en ander hangt echter nauw samen met de totaliteit van getroffen voorzieningen ten aanzien van de directie/zelfstandig bestuursorgaan.

De leden van de SGP-fractie nodigden de regering uit een beschouwing te wijden aan de relatie tussen het wetsvoorstel en het VBTB-traject, waarbij het toezicht op de realisatie van beoogde effecten binnen de gestelde kaders (beleidsprestaties) naar hun mening aandacht zou verdienen. De VBTB-operatie is in eerste aanleg gericht op de verbetering van het functioneren van de rijksbegroting als plannings- en verantwoordings-instrument voor regering en parlement. De eerste echte VBTB-begroting zal in september 2001 voor het dienstjaar 2002 worden gepresenteerd. Het is de inzet van de regering om in de toekomst niet alleen de rijksbegroting, maar ook die van de zelfstandige bestuursorganen die een eigen begroting hebben (d.w.z. onderdeel zijn van een andere rechtspersoon dan de Staat) even inzichtelijk en doorzichtig te doen zijn als de rijksbegroting. In het Algemeen overleg van 30 augustus 2000 (kamerstukken II 2000–2001, 26 982, nr. 5) heeft de Minister van Financiën dit reeds zo gezegd. Bij die gelegenheid heeft hij tevens aangegeven dat hij eerst het hele proces van VBTB voor de rijksbegroting wil hebben voltooid en de daarbij ongetwijfeld nog te verwachten problemen wil hebben opgelost, alvorens hij verder wil gaan richting begrotingen van de zelfstandige bestuursorganen. Bovendien, zo zei hij in dat algemeen overleg, is een voorwaarde vooraf om met kans op succes VBTB ook toe te gaan passen bij zelfstandige bestuursorganen, dat het sturings- en verantwoordingsproces bij de zelfstandige bestuursorganen zelf en tussen de zelfstandige bestuursorganen en de verantwoordelijke minister(s) op orde is. Dit nu zal binnen bereik komen als het voorliggende wetsvoorstel – en in het bijzonder hoofdstuk 4 ervan – van kracht is en effect sorteert voor alle zelfstandige bestuursorganen.

Hier kan aan toe worden gevoegd dat bij vele zelfstandige bestuursorganen – zeker bij die van relatief recente datum – belangrijke bestanddelen van VBTB (prestatiebegrotingen) reeds gemeengoed zijn en dat het dus niet zo is dat de hele categorie zelfstandige bestuursorganen met een eigen begroting tot het van kracht worden van het voorliggende wetsvoorstel en de effectuering ervan door de implementatiewetgeving stilstaat als het gaat om het – beter – inzichtelijk maken van hun beleidsprestaties en hun financieel reilen en zeilen.

Voor de goede orde zij ten slotte en ten overvloede nog vermeld dat zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat, qua financiën onderdeel zijn van de rijksbegroting en dus vanzelf reeds in de VBTB-operatie zijn en worden meegenomen.

De leden van de SGP-fractie stelden naar de mening van de regering ten onrechte dat de vierde doelstelling van het wetsvoorstel, de vergroting van het publieke inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, in het wetsvoorstel wordt versmald tot het inrichten van een openbaar register en het vijfjaarlijks evalueren van het functioneren van deze organen. In het wetsvoorstel zijn immers meer artikelen opgenomen ter ondersteuning van deze doelstelling. Overigens betreurt de regering de opstelling van deze leden te meer voor zover zij daarmee bedoelen aan te geven dat het openbaar register en de vijfjaarlijkse evaluatie van alle afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen op zichzelf van weinig betekenis zijn. Het onderhouden van een compleet en

actueel overzicht van zelfstandige bestuursorganen is een novum, waarmee de praktijk zeer gebaat zal zijn, omdat er tot op heden veel onduidelijkheid is over wat precies zelfstandige bestuursorganen zijn en wat niet. Ook de vijfjaarlijkse evaluatie, weliswaar niet nieuw voor alle zelfstandige bestuursorganen want in diverse instellingswetten nu ook al opgenomen, is van grote betekenis, mede omdat deze vanaf nu voor alle zelfstandige bestuursorganen gaat gelden, wat ook de onderlinge verbanden en samenhang in het overheidsbeleid ten aanzien van deze organen en de publieke discussie daarover zal bevorderen. In het wetsvoorstel zijn daarnaast ook nog andere bepalingen opgenomen die het inzicht in het functioneren van zelfstandige bestuursorganen bevorderen. De verplichte vaststelling van jaarverslagen, die openbaar zullen moeten worden gemaakt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, draagt naar ons inzicht in belangrijke mate bij aan het versterken van de genoemde doelstelling. Tenslotte zullen ook de verplichte begrotingen en jaarrekeningen, met de verplichting om geaggregeerd over de hoogte van de inkomsten van de leden van het orgaan te informeren, een belangrijke bijdrage aan genoemde doelstelling leveren.

De leden van de fractie van SGP vroegen, onder verwijzing naar het handvest publieke verantwoording, of ook de zelfstandige bestuursorganen een eigenstandige rol hebben te vervullen in het vergroten van het publieke inzicht in zelfstandige bestuursorganen en hun functioneren en hoe zich die rol verhoudt tot die van de minister.

Zelfstandige bestuursorganen zijn overheidsorganen als alle andere, de privaatrechtelijk vormgegeven organisaties die maar voor een klein deel een openbaar-gezagstaak vervullen en die in hoofdzaak als particulier bedrijf functioneren even daargelaten. Dat brengt in deze tijd naar algemeen inzicht mee dat ook van deze organisaties verwacht wordt dat voor hun openheid over het eigen doen en laten een vanzelfsprekendheid is. Zij vallen onder de werkingssfeer van de Wet openbaarheid van bestuur en hebben uit dien hoofde verplichtingen op het gebied van het actief en passief openbaar maken van allerlei zaken waar zij mee bezig zijn. Maar een overheidsorganisatie, die zich zou beperken tot slechts het naleven van de letter van de wet – in casu vooral de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet bestuursrecht (motiveringsplicht, burgers op de hoogte brengen van voorgenomen beslissingen etcetera) – is niet de ideale overheidsorganisatie van deze tijd. Aldus bezien is het antwoord op de vraag bevestigend. Verwacht mag en moet worden dat een zelfstandig bestuursorgaan vanuit zichzelf zijn klanten en het publiek informeert over wat het doet en hoe het dit doet. Eigen kwaliteitsbewakingsvoorzieningen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Dergelijke voorzieningen treden echter niet in de plaats van de verantwoording die een zelfstandig bestuursorgaan, via de minister, ook aan de volksvertegenwoordiging moet afleggen. Er is immers sprake van de uitvoering van een overheidstaak, waarover, met respectering weliswaar van de relatieve zelfstandigheid van het bestuursorgaan, ook een bestuurlijk oordeel moet kunnen worden gegeven. Daarvoor heeft de minister een minimum aantal bevoegdheden ten aanzien van het bestuursorgaan nodig. Daarvoor biedt de onderhavige Kaderwet de noodzakelijke aanknopingspunten.

De regering meent dat met dit antwoord en hetgeen elders in deze nota naar aanleiding van het verslag hierover reeds is opgenomen op dit punt, ieder misverstand is uitgesloten over haar opvatting over de vraag van de leden van deze fractie over de spanning tussen de door enkele zelfstandige bestuursorganen bepleite versterking van horizontale verantwoording enerzijds en de door de regering in antwoord op schriftelijke vragen van de heer Te Veldhuis verdedigde opvatting van ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds.

Tenslotte vroegen de leden van de SGP-fractie welke rechtsmiddelen openstaan tegen de spontane vernietiging door de minister van besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan.

Op grond van het bepaalde in artikel 8:4, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een besluit inhoudende schorsing of vernietiging van een besluit van een ander bestuursorgaan geen (bezwaar of) beroep worden ingesteld. Dit geldt zowel voor het betrokken bestuursorgaan als voor eventuele andere belanghebbenden. Dit hangt samen met het feit dat hier sprake is van de uitoefening van bestuurlijk toezicht, waarmee rechterlijke controle zich niet goed verdraagt.

5.4 Financiële relaties tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen

De leden van de PvdA-fractie informeerden of de regering in de reactie van de Algemene Rekenkamer aanleiding ziet een tweetal aldaar gesignaleerde omissies (rechtmatigheidsverklaring aangaande inning van publiek geld en nadere regels aangaande jaarrekening en accountantscontrole) te herstellen.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend zijn – onder vele andere – ook deze beide punten aan de orde geweest. De keuze is toen gevallen op het niet in dit wetsvoorstel opnemen van de twee bepalingen die de Algemene Rekenkamer thans zegt te missen.

Over het niet-opnemen van deze en vele andere wellicht denkbare bepalingen moet vooreerst opgemerkt worden, dat niet-opneming nimmer betekenen kan dat de regering zo een bepaling overbodig of ongewenst vindt. De vraag die steeds gesteld is, is of in deze Kaderwet een algemene bepaling zou moeten worden opgenomen of dat het de voorkeur verdient om deze of gene bepaling aan de keuze van de instellingswetgever van een specifiek zelfstandig bestuursorgaan over te laten. Die kan een dergelijke bepaling, indien gewenst, dan een veel specifiekere inhoud geven. Aangaande de bevoegdheid voor de minister om nadere regels te stellen over de jaarrekening en de accountantscontrole staat de regering ook na nadere overweging op het standpunt dat voor de Kaderwet volstaat de bepaling dat de minister steeds over alle inlichtingen moet kunnen beschikken en daarom ook kan vragen (artikel 14) en dat dit artikel een voldoende basis biedt – zelfs bij het verder stilzwijgen van de specifieke instellingswet – voor de minister om hetzij incidenteel, hetzij meer systematisch – en dus bij voorbeeld ook door de vaststelling van een of meer informatiestatuten of informatieprotocollen – zijn informatiebehoefte nader te specificeren, ook ten aanzien van de inhoud van de jaarrekening. De accountantscontrole en -verklaring geldt steeds de inhoud van de hele jaarrekening en dus ook de specificaties, die daarin al dan niet op uitdrukkelijk verzoek van de minister zijn opgenomen.

Met betrekking tot de rechtmatigheidstoetsing van de inning van publieke gelden (anders gezegd: de verantwoording over de krachtens wet- en regelgeving aan justitiabelen in rekening gebrachte leges, rechten, enz.) is de regering bij nadere overweging tot de conclusie gekomen dat hier inderdaad van een omissie sprake is, die bij nota van wijziging zal worden geredresseerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in te gaan op de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat voor privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen de Kaderwet leidt tot een lappendeken aan bepalingen met enige witte vlekken en dat vooral het onder de werking van de subsidiëtitel van de Algemene wet bestuursrecht brengen van privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die een rijksbijdrage krijgen, een aantal ongewenste gevolgen heeft, onder andere dat niet standaard een rechtmatigheidsverklaring voor de rijksbijdrage hoeft te worden gevraagd

en dat bij gemengde financiering geen verantwoording behoeft te worden afgelegd over premies en/of tarieven.

De regering bespeurt enig misverstand in deze opvatting. In de eerste plaats is onjuist te veronderstellen dat door de Kaderwet (artikel 29) privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (althans de rechtspersonen, waarvan de betreffende zelfstandige bestuursorganen deel uitmaken) onder de subsidiëtitel van de Algemene wet bestuursrecht zouden worden gebracht. Dat was nog wel het geval in de versie van het wetsvoorstel die aan de Raad van State werd voorgelegd, maar daar is de regering aan de hand van het advies van de Raad van State op teruggekomen.

De redenering is thans de volgende: het kan zijn dat op grond van andere regelgeving dan de Kaderwet de financiering van een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan geschiedt onder de subsidiëtitel van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is bijvoorbeeld het geval met de stichtingen die zijn opgericht krachtens de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Toegegeven moet worden dat de subsidiëtitel van de Algemene wet bestuursrecht een aantal zgn. kan-bepalingen kent waar het voorliggende wetsvoorstel zaken dwingend voorschrijft. Maar daarmee is nog niet gezegd dat er een hiaat in de rechtmatigheidscontrole zou vallen of zou kunnen vallen met betrekking tot de rechtmatigheidstoetsing van rijksbijdragen. Die rijksbijdragen komen immers ten laste van de rijksbegroting en vallen derhalve binnen het bestek van de rechtmatigheidsbeoordeling over de rijksbegroting en daarbij is een deugdelijke verantwoording door de ontvanger van de rijksbijdrage doorgaans een onmisbaar bestanddeel. Indien – om te komen tot de tweede stap in de redenering – de relatie minister-privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan niet geregeerd wordt door de subsidiëtitel van de Algemene wet bestuursrecht, zijn er twee mogelijkheden. De rechtspersoon (doorgaans een stichting) is opgericht uitsluitend om openbaar-gezagstaken uit te voeren en doet inderdaad niet anders. In dat geval geldt het regime van de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen onverkort.

De tweede mogelijkheid is dat een privaatrechtelijke rechtspersoon naast zijn hoofdactiviteiten in de private sector bij wijze van extra activiteit een openbaar-gezagstaak heeft. Alsdan geeft de Kaderwet zbo alle ruimte aan die rechtspersoon om zijn financiële verantwoording zo in te richten als past bij zijn hoofdactiviteiten, maar wordt als minimumeis gesteld, dat zij de gelden gemoed met het uitvoeren van de openbaar-gezagstaken afzonderlijk verantwoorden. Of daar per geval nog aanvullende, meer specifieke eisen aan gesteld moeten worden, kan desgewenst de instellingswetgever regelen of kan geconcretiseerd worden met gebruikmaking van artikel 14 van de Kaderwet (zie het antwoord op de vorige vraag).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen vervolgens of de regering bij de artikelen 18 tot en met 21 rekening heeft gehouden met de termijnen en procedures van de VBTB-operatie en met de gevolgen van de Wet financiële verhoudingen. Zijn er redenen om het voorstel in verband met deze nieuwe procedures en termijnen aan te passen?

Bij de formulering van de genoemde bepalingen is inderdaad ook aan de orde geweest de vraag of zij zich zouden verdragen met VBTB en met andere, min of meer met dit wetsvoorstel gelijk oplopende voorstellen van wet en vice versa. Dat is inderdaad het geval en er is er derhalve geen reden om enige wijziging aan te brengen in de genoemde bepalingen.

Met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen misten de leden van de VVD-fractie terecht de verplichte rechtmatigheidsverklaring omtrent de inning van publieke gelden bij publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen.

Zoals hierboven op een qua zakelijke inhoud identieke vraag reeds is aangegeven, zal op dit punt een correctie volgen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een nadere toelichting waarom de vereisten omtrent transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid alleen de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen betreffen en de privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorganen alleen voor zo ver het de uitoefening van publieke taken betreft. Zij menen dat deze vereisten bij privaatrechtelijke bestuursorganen toch niet op de achtergrond mogen geraken. Zij vragen hoe ver een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan wèl moet gaan en waarom hun overige bedrijfsvoering buiten het bestek van de Kaderwet zou vallen. Indien de hier aan het woord zijnde leden met hun opmerkingen en vragen willen betogen dat voor privaatrechtelijke organisaties aan wie een overheidstaak als neventaak naast hun eigen core-business wordt opgedragen, gewaarborgd moet zijn dat zij zich bij hun eigen, oorspronkelijke werk ook aan de regels van wet, van behoorlijke en solide bedrijfsvoering en van «fatsoen» houden, dan kan de regering dat alleen maar onderschrijven. De opvattingen, die ook ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel BIBOB (kamerstukken II 1999–2000, 26 883), over gewenste en noodzakelijke kwaliteit en integriteit van uitvoerders van overheidsopdrachten, gelden wel a fortiori jegens diegenen, die krachtens de wet geroepen worden om een deel van de overheidstaak als waren zij zelf overheid uit te voeren.

Er is ook geen begin van misverstand dat voor dat publieke deel van hun werkzaamheden alle overheidsregels onverkort gelden: rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen, beginselen van behoorlijk bestuur, de Wet openbaarheid van bestuur, enzovoorts. Het zou echter te ver voeren om een privaatrechtelijke organisatie, vanwege een ten opzichte van het totaal van haar werkzaamheden wellicht maar minimaal stukje werk als zelfstandig bestuursorgaan, te dwingen zich geheel om te vormen van een private, voor eigen rekening en risico werkende onderneming naar het stramien van een overheidsorganisatie. De overheid kan het ook niet vragen, want het zal de bereidheid van ondernemingen om hun expertise mede beschikbaar te stellen voor de publieke taakvervulling wegnemen, al was het maar uit volkomen gerechtvaardigde concurrentieoverwegingen ten opzichte van collega-bedrijven, aan wie men nu eenmaal ongaarne inzage geeft in alle details van de bedrijfsvoering.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen bijvoorbeeld niet geldt dat, als er een bestuursreglement wordt vastgesteld, dit de goedkeuring van de minister behoeft.

Bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen is er sprake van een breed scala aan soorten organen. Sommige hebben uitsluitend een publieke taak (bijv. de Stichting toezicht effectenverkeer), andere hebben in feite een private taak, maar doen er een, vanuit het oogpunt van de rechtspersoon, minimale publieke taak bij (denk aan Lloyd's shipping register) en verder bestaan er alle mogelijke varianten die tussen deze uitersten in zitten. Dat maakt het heel moeilijk om voor deze categorie van zelfstandige bestuursorganen algemeen geldende regels vast te stellen in de Kaderwet. Daar komt nog bij dat in het geval van de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen uitgangspunt van de wetgever moet zijn dat deze organen zelf hun zaken regelen, zeker ook wat betreft de organisatorische aspecten, binnen de wettelijke kaders die daar vanuit het burgerlijk recht aan worden gesteld, en dat in voorkomende gevallen via statutengoedkeuring of vergelijkbare beïnvloedingsmogelijkheden de rol van de minister wordt vastgelegd. Een regeling als waarnaar deze leden vragen, het vaststellen van een bestuursreglement, zal ook vaak vooral het private reilen en zeilen van het

orgaan betreffen en daar hoort geen generiek goedkeuringsvereiste van de overheid bij. Dit neemt niet weg dat in wetgeving met betrekking tot privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die daarvoor in aanmerking komen vanwege het publieke belang van hun taak, wel bijvoorbeeld goedkeuring van of instemming met het bestuursreglement door de minister kan worden voorgeschreven.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of overwogen is om die leden van een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan die zich met de publieke taak bezighouden, te laten benoemen, schorsen en ontslaan door de betrokken minister.

Deze vraag is zeker onder ogen gezien, maar heeft niet geleid tot het opnemen van een dergelijk voorschrift in de Kaderwet. Voor de meeste bestuurders van privaatrechtelijke rechtspersonen die tevens bestuursorgaan zijn, geldt immers dat zij niet uitsluitend met de uitvoering van de publieke taak van het bestuursorgaan bezig zijn, maar ook met de private taken van de rechtspersoon. Vaak is die laatste taak ook prominenter in hun takenpakket aanwezig dan de publieke taakvervulling. In dat verband zou het niet terecht zijn als de minister in algemene zin het recht van benoeming, enz., zou krijgen ten aanzien van bestuurders van private rechtspersonen. Indien er een geval zich voordoet waarbij het wel wenselijk is dat toch bij een privaatrechtelijke rechtspersoon de minister de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag uitoefent, dan dient dit in de instellingswet geregeld te worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering te reageren op de brief van het Waarborgfonds Motorverkeer van 22 november 2000, waarin gesteld wordt dat het Waarborgfonds privaat wordt gefinancierd en dat er geen sprake is van publiek geld.

Bepalend voor het antwoord op de vraag of er van publiek dan wel privaat geld gesproken moet worden is niet de herkomst van dat geld, maar de titel waarop het betaald en ontvangen wordt. De inkomsten van het Waarborgfonds Motorverkeer zijn de opbrengst van de krachtens artikel 24 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen aan verzekeraars opgelegde verplichte heffing en zij zijn niet het gevolg van een bij vrije wilsovereenstemming tussen verzekeraars en het Waarborgfonds tot stand gekomen privaatrechtelijke overeenkomst, zoals in de genoemde brief gesuggereerd lijkt te worden. Gelet op wat er ook overigens in de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen met betrekking tot het Waarborgfonds en zijn taken is bepaald, kan er geen twijfel over bestaan dat wij hier te maken hebben met wettelijke, dus publieke taken en geldmiddelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet (aan alle zelfstandige bestuursorganen) gelijklopende eisen (met betrekking tot hun financiële verantwoording) kunnen worden geformuleerd.

Zelfstandige bestuursorganen komen voor in zeer diverse gedaanten. Wanneer wij ons beperken tot het regime voor het financiële beheer en de verantwoording daarover zijn er drie gedaanten, te weten (1) de zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat en voor wie dus het regime van de rijksbegroting geldt; (2) de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van een krachtens publiekrecht vormgegeven rechtspersoon, voor welk type rechtspersoon in bestaande wetgeving geen algemeen beheersverantwoordingsregime bestaat en (3) zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van een rechtspersoon als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor welke rechtspersoon – afhankelijk of het een stichting of een vennootschap is – een aantal dwingende algemene beheers- en verantwoordingsregels geldt uit datzelfde Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De Kaderwet geeft voor zo ver nodig voor ieder van de drie genoemde soorten zelfstandige bestuursorganen op hun rechtsvorm toegesneden en toepasselijke algemene regels, verband houdend met het feit dat we hier te maken hebben met de uitoefening van openbaar gezag en de transparantie daarvan. Binnen de groep van privaatrechtelijke rechtspersonen met een publieke taak is daarbij nog weer onderscheid gemaakt al naar gelang de rechtspersoon uitsluitend een publieke taak uitvoert of niet.

De Wet FIDO, waarnaar de aan het woord zijnde leden vroegen, is gericht op de decentrale overheden, die autonome bevoegdheden (eigen huishouding) en een geheel eigen begrotings-, beheers- en verantwoordingsregime kennen, inclusief eigen door algemene verkiezingen samengestelde politieke organen ten overstaan van wie politiek verantwoording wordt afgelegd en die gelegitimeerd zijn een finale beoordeling te maken. Zelfstandige bestuursorganen, waarop de Kaderwet ziet, behoren tot de centrale overheid, hebben geen eigen huishouding en geen eigen (politiek) verantwoordingsstelsel. Zij zijn dus van een geheel andere orde dan de decentrale overheden. Vandaar dat hier geen aansluiting is gezocht bij de Wet FIDO.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom geen algemene eisen geformuleerd worden waaraan de op te stellen toezichtsarrangementen moeten voldoen.

Naar de mening van de regering bevatten de hoofdstukken 3 en 4 van de Kaderwet evenzovele bepalingen die zonder meer geacht moeten worden gezamenlijk een samenhangend toezichtarrangement te vormen. Wellicht niet in alle gevallen een geheel afdoend toezichtarrangement, maar daarvoor kunnen instellingswetten nadere voorschriften, toegespitst op het concrete geval, geven.

Ook de leden van de CDA-fractie kunnen wij desgevraagd mededelen dat de rechtmatigheidstoetsing van de inning van publieke middelen door zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet zal worden opgenomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering een reactie op de suggestie van de Algemene Rekenkamer dat de minister expliciet zowel de heffingen (premies) als de tarieven zou moeten goedkeuren. In het concept-wetsvoorstel dat aan de Raad van State voor advies werd voorgelegd, werden in het betreffende artikel zowel heffingen als tarieven genoemd. De Raad van State maakte bezwaar tegen het gebruik van de term heffingen, omdat deze gereserveerd is voor algemene middelen (zoals belastingen) en zelfstandige bestuursorganen, gelet op hun specifieke taken, slechts premies, retributies en/of leges (doelheffingen die aan concrete tegenprestaties gekoppeld zijn) in rekening brengen. De regering heeft de Raad van State hierin gevolgd. Vaststaat nog immer dat bedragen die zelfstandige bestuursorganen onder welke naam ook krachtens enig algemeen verbindend voorschrift bij justitiabelen in rekening brengen, onderworpen zullen zijn aan ministeriële goedkeuring. Het komt overigens ook voor dat de vaststelling van de bedragen is opgedragen aan de (hogere) Amvb-wetgever (bijv. het kadastraal recht) of zelfs door de formele wetgever aan zichzelf is voorbehouden (bijvoorbeeld in de Kieswet).

Ook de leden van de fractie van het CDA vroegen waarom er in de Kaderwet geen mogelijkheid is gecreëerd om voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen nadere regels te stellen aan (voor) de jaarrekening en de accountantscontrole daarop.

De regering heeft dat overwogen, doch is van mening dat deze bevoegdheid van de minister in beginsel reeds besloten ligt in artikel 14, dat het hem mogelijk maakt *alle* inlichtingen te verkrijgen van ieder zelfstandig bestuursorgaan: hij kan uit dien hoofde ook vooraf aangeven aan welke

informatie hij jaarlijks bij gelegenheid van het jaarverslag behoefte heeft. Indien er in een bepaald geval behoefte bestaat aan specifieke eisen die aan deze documenten moeten kunnen worden gesteld, dan kunnen deze beter in de instellingswet worden opgenomen. (zie ook het eerste antwoord in paragraaf 5.4)

De leden van de CDA-fractie menen dat indien onder de werking van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht een rechtmatigheidsverklaring niet standaard vereist zou zijn en vragen naar een toelichting daarop.

Zoals hiervoor in deze paragraaf op een qua zakelijke inhoud identieke vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, wordt een rijksbijdrage (eo ipso ten laste van de rijksbegroting) onder het geldende verantwoordingsregime van de rijksbegroting gecontroleerd op rechtmatigheid en daarbij wordt niet alleen gecontroleerd of de rijksbijdrage als zodanig rechtmatig is, maar ook of de ontvanger ervan deze op rechtmatige wijze heeft aangewend. Daarbij zal in de meeste gevallen van een (of meer op elkaar aansluitende) accountantsverklaring(en) gebruik gemaakt worden. Dat dat niet voor alle gevallen standaard door de Awb wordt voorgeschreven, is – aldus de memorie van toelichting bij de Awb – om enige ruimte te laten voor die gevallen, waarin de kosten van een accountantsverklaring in geen verhouding zouden staan tot het (geringe) bedrag van het subsidie zelf.

De leden van de D66-fractie vroegen of er geen reden is om onderscheid te maken tussen zelfstandige bestuursorganen die door de overheid worden gefinancierd en zelfstandige bestuursorganen waar geen publiek geld mee is gemoeid maar die privaas worden gefinancierd, zoals het Waarborgfonds Motorverkeer. Deze leden meenden voorts dat het Kadaster niet overheids- maar tariefgefinancierd is.

Antwoordend op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie is reeds uiteengezet dat het Waarborgfonds Motorverkeer gefinancierd wordt uit een bij wet ingestelde heffing en mitsdien uit publieke middelen. Het is juist dat het Kadaster gefinancierd wordt doordat het een tarief in rekening brengt voor inschrijving in zijn registers van bepaalde transacties met registerzaken. Dit tarief wordt echter krachtens het Besluit kadastrale tarieven 1998 (Stb. 530) en Hoofdstuk 7 van de Kadasterwet geheven en is dus wel degelijk publiek(rechtelijk) van aard.

Een geval als door de leden van de fractie van D66 wordt bedoeld, van een zelfstandig bestuursorgaan dat louter uit private middelen wordt gefinancierd, is hoogst uitzonderlijk en – zoals eerder al omstandig is uiteengezet – is de Kaderwet niet voor de uitzonderingen geschreven en zal de specifieke instellingswetgever in een dergelijk geval uitkomst moeten bieden.

De leden van de D66-fractie vroegen of de Kaderwet niet te veel uitgaat van financieel beheer volgens het kasstelsel zoals dat bij de (rijks)overheid gebruikelijk is. Zij vragen in dit verband of dit betekent dat het beheersregime van het Kadaster terug naar af moet of dat dit buiten de werking van de Kaderwet zal worden gehouden. Zij vroegen of in de Kaderwet niet meer regels, die met grotere differentiatie rekening houden, moeten worden opgenomen.

Het antwoord op alle vier vragen kan kort zijn: nee. Inderdaad neemt de Kaderwet het vigerende stelsel van de rijksbegroting als uitgangspunt. Dat stelsel immers beheerst de verwerving, het beheer en de besteding van de rijksmiddelen en als het over geld gaat wordt via de regels van dit stelsel door de regering en de afzonderlijke minister verantwoording afgelegd aan de Staten-Generaal. Dat het Kadaster – en vele andere zelfstandige bestuursorganen – een baten/lastenregime kennen is geen enkel

bezwaar. Ook binnen de rijksdienst zelf komen baten/lastenregimes voor (agentschappen als bedoeld in de artikelen 70–73 van de Comptabiliteitswet) en die worden ook probleemloos in de rijksbegroting verwerkt. Wederom geldt dat, indien in een individueel geval voor een zelfstandig bestuursorgaan een ietwat afwijkend regime nodig zou blijken, dan de instellingswet de plaats is om dat te regelen.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer inzake de rechtmatigheidsverklaring omtrent inningen en de mogelijkheid van nadere regels inzake jaarrekeningen en accountantscontrole niet worden overgenomen. Op een qua zakelijke inhoud gelijklopende vragen eerder in deze paragraaf van deze nota heeft de regering reeds geantwoord dat de rechtmatigheidstoetsing met betrekking tot de inning van tarieven, leges, enz., alsnog zal worden opgenomen, terwijl de regering van oordeel is dat artikel 14 van het wetsvoorstel in beginsel reeds voldoende aanknopingspunt biedt om nadere eisen, voortkomend uit de informatiebehoefte van de minister, te stellen aan jaarrekeningen.

De aan het woord zijnde leden vroegen een nadere beschouwing over de opvatting van de Algemene Rekenkamer omtrent het optreden van problemen als de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen onder de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht worden gebracht. Een belangrijk probleem is, aldus deze leden, dan dat niet standaard een rechtmatigheidsverklaring vereist is en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en tarieven. De Kaderwet brengt – anders dan het eerdere concept dat aan de Raad van State werd voorgelegd – geen zelfstandige bestuursorganen onder de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht, doch constateert dat sommige zelfstandige bestuursorganen hun financiering uit de rijksbegroting ontvangen als een subsidie onder de regels van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Niet is gebleken dat waar dit al jaren bestendige praktijk is er problemen zijn gerezen met betrekking tot de rechtmatigheidsbeoordeling. Uit dien hoofde is er dan ook geen aanleiding om op dit punt met dit wetsvoorstel ingrijpende systeemwijzigingen te entameren. De regering is, zo blijkt uit de vergelijking tussen het ingediende wetsvoorstel en de versie die aan de Raad van State werd voorgelegd, wel gevoelig voor de redenering van de Raad van State dat er een principieel verschil is tussen een subsidie en een rijksbijdrage aan een zelfstandig bestuursorgaan. Daarom wordt in het ingediende wetsvoorstel niet meer het gebruik van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven als basissysteem voor de financiering van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan het bestuur of een ander orgaan zelfstandig bestuursorgaan is. In die zin doet het door de Rekenkamer gesignaleerde probleem zich met de huidige Kaderwet dus niet voor.

De regering wijst de suggestie van de leden van de fractie van D66 af dat de Algemene Rekenkamer in ieder geval in dit wetsvoorstel zou moeten worden genoemd, eventueel met verwijzing naar de regelgeving in de Comptabiliteitswet. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn afdoende en voldoende geregeld in de Comptabiliteitswet (artikel 59) en de regering ziet niet in dat een vermelding in de Kaderwet aan die bevoegdheden iets toe of af zou kunnen doen. Een dergelijke bepaling in deze wet zou slechts vragen oproepen.

5.5 Overige onderwerpen

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerkten zal het in deze wet geregelde register die zelfstandige bestuursorganen bevatten die onder de Kaderwet vallen. Voor die zelfstandige bestuursorganen die niet onder

de Kaderwet zullen vallen blijft de huidige situatie bestaan en zullen zij dus niet in een register opgenomen zijn.

5.6 Niet geregelde onderwerpen

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere argumentatie waarom geen regeling is opgenomen ter zake van raden van toezicht, een in tijd beperkte benoemingstermijn en voor gevallen waarin zelfstandige bestuursorganen onder toezicht staan van een ander zelfstandig bestuursorgaan.

Naar de mening van de regering is in paragraaf 5.7 van de memorie van toelichting bij de Kaderwet een uitputtende toelichting gegeven waarom ervan is afgezien de genoemde onderwerpen in het wetsvoorstel op te nemen. Hooguit kan hier volledigheidshalve nog eens herhaald worden de algemene overweging die voor het gehele wetsvoorstel geldt en die met name in het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de orde is, namelijk dat slechts die onderwerpen een plaats hebben gekregen, waarvan aangenomen moet worden dat zij voor de overgrote meerderheid van zelfstandige bestuursorganen zullen kunnen en moeten gelden. Voor de raden van toezicht en het onder toezicht staan van een ander zelfstandig bestuursorgaan (voor een deel dezelfde problematiek) geldt dat zij feitelijk weinig voorkomen en dat er dus geen noodzaak is deze figuur in de Kaderwet te regelen, nog afgezien van het feit dat er geen eenduidige opvatting bij de wetgever is over de vormgeving van een raad van toezicht of een ander toezien zelfstandig bestuursorgaan. Dit laatste hangt ongetwijfeld samen met de zeer diverse situaties waarin deze figuren zich voordoen. Voor de verscheidenheid aan benoemingstermijnen moge verwezen worden naar een hierna te geven antwoord op een inventarisatie vraag van de leden van de CDA-fractie, waaruit de onwenselijkheid van een algemene regeling helder wordt.

De leden van de VVD-fractie wilden een reactie op hun vraag of, als er zou worden gekozen voor bijvoorbeeld een termijn van maximaal twee keer vier jaar voor bestuurders, dan nog kan worden beweerd dat er een risico bestaat dat er te weinig ervaring wordt opgebouwd.

De opmerking in de memorie van toelichting waaraan deze leden refereren handelde over het geval dat het bestuur van een zelfstandig bestuursorgaan maar enkele keren per jaar bijeen komt. In dat geval is zelfs de door deze leden gesuggereerde termijn van totaal acht jaar in de ogen van de regering niet ruim te noemen. In dergelijke gevallen is er in beginsel geen behoefte aan het stellen van een wettelijke termijn, zoals de praktijk ook veelvuldig laat zien.

De leden van de VVD- en de CDA-fracties vroegen inzicht te krijgen in de redenen van het ontbreken van een algemene regeling met betrekking tot incompatibiliteiten. Eerstgenoemden informeren in dit verband naar de ervaringen met de adviescolleges.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel werd vastgesteld dat het bekleden van het ambt van lid van een zelfstandig bestuursorgaan dusdanig onbepaald is, dat dat feit op zichzelf degene die dat ambt vervult, niet categorisch diskwalificeert van een of enkele nauwkeurig te omschrijven (soorten van) functies of ambten in de Nederlandse samenleving. Het zijn van lid van een zelfstandig bestuursorgaan is net zo weinig specifiek als het zijn van rijksambtenaar en naar voorbeeld van de regeling met betrekking tot rijksambtenaren is derhalve volstaan met de abstracte formulering van artikel 8, eerste lid, de meldings- en publicatieplicht (tweede en derde lid) en – voor het uiterste geval – de ontslaggrond van artikel 7, tweede lid. Veel verbazing hoeft dit niet te wekken, omdat ook bij de totstandkoming van de Kaderwet adviescolleges reeds werd vastgesteld dat ook het lidmaatschap van een adviescollege als bedoeld in

de Kaderwet adviescolleges te onbepaald is om daaraan incompatibiliteiten te verbinden. In deze wet is nog wel het voorschrift opgenomen (artikel 12, tweede lid) dat in een adviescollege geen ambtenaren worden benoemd, die op grond van hun ambtelijke functie mede belast kunnen zijn met de verwerking van de adviezen van het betreffende adviescollege bij het ministerie. Ook hier geldt echter – zoals al vaker vermeld – dat de specifieke wetgever de vrijheid en vermoedelijk in een aantal gevallen ook de plicht heeft in een aantal concrete gevallen wel degelijk in een incompatibiliteitenregeling te voorzien.

Met betrekking tot ervaringen met de adviescolleges in de praktijk van de afgelopen vier tot vijf jaren moet de regering op deze plaats volstaan met te verwijzen naar de evaluatie van de werking van de Kaderwet adviescolleges, die later dit jaar aan de Staten-Generaal zal worden toegezonden. Op het gebied van wetgeving ter zake kan in herinnering dat omtrent het wetsvoorstel, strekkende tot onverenigbaarheid van het lidmaatschap van de Staten-Generaal of het Europese Parlement met dat van (bepaalde) adviescolleges – waarbij de incompatibiliteit uitging van het specifieke van het zijn van volksvertegenwoordiger en niet van het zijn van lid van een adviescollege – destijds in het bijzonder tussen beide Kamers der Staten-Generaal en in mindere mate ook tussen de regering en de kamers zodanig verschillen van inzicht bleken te bestaan, dat dat wetsvoorstel de eindstreep niet heeft gehaald (kamerstukken II 1995–1996, 24 777).

Refererend aan de opmerking in de memorie van toelichting dat er geen vaste praktijk is gegroeid met betrekking tot raden van toezicht vroegen de leden van de CDA-fractie of het niet aanbeveling verdient de gegroeide praktijk nader te bezien op de relatie met de doelstellingen van dit wetsvoorstel en om het functioneren van bestaande raden van toezicht nader te beschouwen teneinde te kunnen beoordelen of voortzetting (en dus afzonderlijke wettelijke regeling) gewenst is.

Raden van toezicht zijn geenszins usance bij zelfstandige bestuursorganen. Zij komen een enkele keer voor en om die reden hebben zij geen plaats in dit wetsvoorstel gekregen. Vastgesteld kan worden dat de wetgever voor de diverse raden van toezicht, ook naar aanleiding van gehouden evaluaties, geen identieke arrangementen daarvoor heeft getroffen. Dit ongetwijfeld samenhangend met de specifieke kenmerken van de betreffende zelfstandige bestuursorganen en de omgeving waarin zij functioneren.

De leden van de CDA-fractie vroegen vervolgens naar de op dit moment gehanteerde benoemingstermijnen van leden van zelfstandige bestuursorganen.

Deze termijnen komen in vele soorten voor, het volgende overzicht moge dit verduidelijken. Om te beginnen zijn er veel instellingsregelingen (ongeveer een op de drie) waarin geen beperkingen aan de benoemingstermijn worden gesteld, het betreft meestal privaatrechtelijk vormgegeven organen, maar ook wel eens publiekrechtelijk vormgegeven instanties. Wat betreft de regelingen waarin wel termijnen voorkomen, komen regelmatig termijnen van vier, vijf en zes jaar voor, een enkele keer zeven jaar. Herbenoemingen zijn soms één keer, soms twee keer en ook vaak onbeperkt mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of inderdaad zelfstandige bestuursorganen met een gesloten huishouding geen nevenactiviteiten verrichten, of die nevenactiviteiten niet onherkenbaar zijn en of zij niet worden ondergebracht in nevenorganisaties met een eigen huishouding. Vooraf dient hier vastgesteld te worden dat de vraag – en dus het antwoord – geen betrekking kan hebben op zelfstandige bestuursorganen die hun hoofdactiviteit in de private sector hebben en die vanwege de

daarbij ontwikkelde expertise door wetgeving zijn aangewezen om ook een publieke taak met openbaar gezag te vervullen, waardoor zij tot zelfstandig bestuursorgaan zijn geworden (bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het komt voor dat zelfstandige bestuursorganen naast de wettelijke taak ook andere dingen doen. Dat kan zijn het beschikbaar maken en stellen van expertise, informatie of andere producten, die onlosmakelijk verbonden zijn met het vervullen van de bij wet opgedragen taken en werkzaamheden. Ten aanzien daarvan geldt dat dergelijke nevenproducten non-discriminatoir beschikbaar gesteld kunnen en moeten worden aan eenieder die daar verder wat mee wil. Dit nog betrekkelijk onontgonnen terrein is in de afgelopen jaren op initiatief van de Minister van Economische Zaken verkend in het dossier, dat gewoonlijk wordt aangeduid met «Markt en Overheid». In dat kader is een voorstel van wet in voorbereiding dat algemene regels zal geven voor de hele overheid, dus ook voor zelfstandige bestuursorganen. Dit verklaart tevens dat dit wetsvoorstel er geen aandacht aan besteedt.

Zodra de nevenactiviteit niet onmiddellijk voortvloeit uit de wettelijke taak en daar niet onlosmakelijk mee verbonden is, is het uitgangspunt dat de betreffende nevenactiviteit ten minste de goedkeuring of instemming van de minister behoeft. En die kan alleen gegeven worden als daar in de instellingswetgeving ruimte voor wordt geboden.

Het komt voor dat voor nevenactiviteiten of het marktgeraad maken van bijproducten een afzonderlijke rechtspersoon wordt opgericht. Dat kan een goede bijdrage zijn om helder te hebben en te houden wat er omgaat met betrekking tot de wettelijke taken en wat er zich daarnaast afspeelt. Ook hierbij geldt de eis van een ministeriële goedkeuring, instemming of opdracht alsmede die dat de wet daar de mogelijkheid toe biedt.

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat wanneer de algemene regeling inzake marktactiviteiten door overheden van kracht zal zijn, zelfstandige bestuursorganen onder de vigeur van die wetgeving wel nevenactiviteiten mogen uitoefenen en dat dan het adagium van de gesloten huishouding niet meer zou gelden, berust op een misverstand: de wetgeving die thans in voorbereiding is, strekt er niet toe voetstoots overal nevenactiviteiten (marktactiviteiten) toe te staan, maar vereist daarvoor expliciete besluitvorming door het daartoe bevoegde bestuursorgaan, een wettelijke basis en dan volgt er nog een aantal regels, waarnaar men zich te gedragen heeft bij de uitoefening van die marktactiviteiten.

Ook de leden van de CDA-fractie informeerden naar de mening van de regering over de reactie van het Waarborgfonds op het wetsvoorstel. De financiering van het Waarborgfonds geschiedt door een bij de wet ingestelde, dus publiekrechtelijke, heffing (art. 24 Wet aansprakelijkheid-verzekering motorrijtuigen). Dat die heffing door private partijen wordt opgebracht, is in dit verband van geen belang: dat worden de meeste belastinggelden ook. Het Waarborgfonds is belast met een wettelijke taak en gefinancierd uit publieke middelen en er is geen enkele aanleiding uitzonderingen te maken als in de reactie worden bepleit. De Kadervet zal dan ook in algemene zin op het Waarborgfonds van toepassing zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering de functie van het Handvest Publieke Verantwoording van Kadaster, RDW, COA en IB-Groep ziet naar haarzelf toe en naar het parlement. Zij informeerden voorts of de regering aanleiding ziet om de middelen waarmee de vier zelfstandige bestuursorganen de maatschappelijke waarden die zij voorstaan, hun horizontale en maatschappelijke verantwoording en interne controle gestalte willen geven, op te nemen in de wet.

Eerder in deze nota is reeds ingegaan op de visie die de regering heeft op de status van het bedoelde handvest en op de eenheid van opvatting die

tussen regering en Tweede Kamer op dit punt reeds is gebleken. Kort en goed komt die erop neer dat het (politiek) verantwoording afleggen door een minister ten overstaan van de Staten-Generaal centraal staat en centraal moet blijven staan. Dat zelfstandige bestuursorganen zich bezinnen op nieuwe middelen om zichzelf tegenover een breed publiek te verantwoorden en transparant te maken wat zij doen en hoe zij het doen, is zeker toe te juichen, maar dat kan niet strekken tot gedeeltelijke, laat staan tot gehele vervanging van de verantwoording die wordt afgelegd langs de lijn zelfstandig bestuursorgaan-minister-Staten-Generaal, tenzij een wet in formele zin dat in een voorkomend geval zou bepalen. Gelet echter op de duidelijke opvattingen van kamer en regering over de centrale plaats van de ministeriële verantwoordelijkheid, acht ik de kans vrijwel uitgesloten dat zo een wet het Staatsblad zal kunnen bereiken.

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre de stelling van de Unie van Onafhankelijke Vakorganisaties (UOV) juist is dat, in het geval van de ten aanzien van Kadaster gehanteerde arbeidsvoorwaardenregeling, het volgen van het arbeidsvoorwaardenbeleid van het Rijk leidt tot aanmerkelijk hogere personeelskosten, is hier niet te beoordelen en zou nader onderzoek vergen. Uit de brief van de UOV blijkt overigens dat een en ander het gevolg zou zijn van het spaarsysteem van ADV-dagen zoals dat binnen het Kadaster wordt gehanteerd. Zo nodig zal dit, net als geldt voor allerlei andere verschillen tussen bestaande voorzieningen en straks geldende regels van de Kaderwet zbo, na de totstandkoming van de Kaderwet bij de voorbereiding van de aanpassingswetgeving ter hand worden genomen.

5.7 Inwerkingtreding en aanpassingswetgeving

De leden van zowel de PvdA- als de VVD-fractie wilden weten hoeveel wetten en instellingsbesluiten zullen moeten worden aangepast naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

Uitgaande van het als bijlage bij deze nota gevoegde overzicht van zelfstandige bestuursorganen zullen ongeveer 100 regelingen, vooral wetten, in verband met het van kracht worden van de Kaderwet zbo gewijzigd moeten worden. Een aparte kostenberekening voor de werkzaamheden, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vragen, valt niet te maken, daar het werk hieraan valt onder het reguliere werk van de wetgevingsafdelingen van alle ministeries. Inmiddels is een begin met de werkzaamheden in interdepartementaal verband gemaakt. Zoals geschetst in de memorie van toelichting kan vanaf het moment dat het wetsvoorstel de Tweede Kamer is gepasseerd ook daadwerkelijk met de redactie van de aanpassingswetgeving worden begonnen. Ondanks het feit dat deze aanpassingswetgeving een omvangrijk stuk werk zal zijn, blijft de regering toch bij het streven om een jaar na de (onmiddellijke) inwerkingtreding van de Kaderwet het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen, waarna wellicht weer een jaar later die wetgeving ook in werking kan treden.

De leden van de VVD-fractie worden voor het antwoord op hun vraag welke zelfstandige bestuursorganen de aanpassingswetgeving zal raken, verwezen naar het bij deze nota gevoegde overzicht waarin alle zelfstandige bestuursorganen die het aangaat worden opgesomd.

De leden van de CDA-fractie meenden ten onrechte dat alleen nieuwe zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet zullen gaan vallen. Ook de bestaande zelfstandige bestuursorganen zullen onder die werking worden gebracht. Anders zou inderdaad de inzichtelijkheid die met de Kaderwet wordt beoogd niet worden bereikt. Wel zal het noodzakelijk zijn om voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen nog een extra ronde

van aanpassing van instellingswetten te maken, om deze wetten in overeenstemming met de Kaderwet te brengen. Deze aanpassingsoperatie zal er toe leiden dat voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen de Kaderwet ongeveer een tot twee jaar na de inwerkingtreding daarvan zal gaan gelden. Voor nieuwe organen kan de Kaderwet echter meteen gaan werken. In die zin gaan er dus inderdaad tijdelijk twee regimes gelden.

De leden van de CDA-fractie en van de GroenLinks-fractie vroegen eveneens aan de regering inzicht te bieden in welke wetten en welke zelfstandige bestuursorganen voor het aanpassingstraject in aanmerking komen. Het betreft alle instellingsregelingen van alle zelfstandige bestuursorganen waarop de Kaderwet van toepassing zal zijn. De aanpassing van de instellingswetten zal geschieden door middel van een verzamelwet, waarbij in een keer alle relevante bestaande Nederlandse wetgeving (een kleine 100 wetten) in overeenstemming met de Kaderwet zal worden gebracht. Welke bestuursorganen dat zullen zijn staat aangegeven in het bij deze nota gevoegde overzicht van zelfstandige bestuursorganen. Ondanks de aanzienlijke omvang van dit project meent de regering dat het in de memorie van toelichting geschetste tijdpad leidend tot inwerkingtreding van de aanpassingswetgeving een tot twee jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet zelf, wenselijk en haalbaar is. Immers pas na de inwerkingtreding van de aanpassingswetgeving zal de Kaderwet op alle zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is voor het behalen van de doelstellingen van deze wet.

De leden van de fractie van het CDA alsmede die van de fractie van GroenLinks legden verband tussen dit wetsvoorstel en de eerder door de Commissie-Vonhoff (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) bepleite systematische ordening van de organisatie van de overheidsdienst op alle lagen van het Nederlandse openbaar bestuur en vroegen de regering op dat verband in te gaan en de Kaderwet in het perspectief te plaatsen van de aanbevelingen van die commissie.

In zijn voorwoord bij het rapport verklaart de voorzitter van de commissie de keuze van de titel van het rapport «Elk kent de laan, die derwaart gaat», een fragment uit Staring. De essentie van de boodschap die de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in die naamgeving heeft willen leggen is dat het nog niet zo eenvoudig is om wat in een lange periode tot stand gekomen is op enig moment systematisch te gaan ordenen, want, zo citeert Vonhoff in zijn voorwoord ook «Al weten wij de reden niet, 't is vast op goeden grond geschied.» Dit nu geldt zeker voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen, die overigens maar een onderdeel vormen van het geheel van de overheid, waarop de aandacht van de Commissie-Vonhoff zich richtte. De regering meent dat zowel de herziening van het adviesstelsel, die in de jaren 90 zijn beslag kreeg, als dit wetsvoorstel en de ambitie die de regering met dit wetsvoorstel heeft, belangrijke bijdragen zijn aan de verbeteringen die de Commissie-Vonhoff ruim twintig jaar geleden al voor ogen stonden.

Terecht constateerden de leden van de fracties van GPV en RPF dat voor de aanpassingswetgeving veel arbeid zal moeten worden verricht. Zij stellen voor een plan van aanpak op te stellen. Zoals ook hiervoor al aangegeven is inmiddels een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan het werk gegaan. Op dit moment worden vooral voorbereidende inventariserende werkzaamheden verricht. Zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen en de tekst van de Kaderwet vaststaat, zal ieder ministerie ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet gaan vallen, wijzigingswetgeving voorbereiden. Deze wordt besproken in de interdepartementale werkgroep en uiteindelijk opgenomen in het onder coördinatie van de

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (na de gebruikelijke procedures te hebben gevolgd) uiteindelijk bij de Tweede Kamer in te dienen voorstel voor een verzamelwet. Dit alles natuurlijk onder het voorbehoud van parlementaire instemming met de Kaderwet. Het kabinet heeft tot deze werkwijze besloten en eventuele problemen, inhoudelijk of qua prioriteitstelling, zullen ook op dat niveau worden besproken en beslist.

6. Relatie tot de Aanwijzingen voor de regelgeving

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering de mening deelt dat Aanwijzing 124b, volgens welke een zelfstandig bestuursorgaan in principe een publiekrechtelijke organisatievorm zou moeten hebben, meer navolging verdient dan in de afgelopen jaren het geval is geweest. Uit het feit dat de bedoelde Aanwijzing in 1996 is opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en sedertdien is blijven staan, mag opgemaakt worden dat de regering van mening is dat deze Aanwijzing navolging verdient. Het neemt niet weg dat er in een concreet geval aanleiding kan zijn – en in het verleden ook daadwerkelijk geweest is – om van de regel af te wijken, bijvoorbeeld omdat onverkorte toepassing niet tot een aanvaardbaar resultaat leidt (zie ook Aanwijzing 5). Degene, die een privaatrechtelijke rechtsvorm in een bepaald geval bepleit, zal wel steeds aannemelijk moeten kunnen maken dat een publiekrechtelijke rechtsvorm, waarvoor de procedure van oprichting bij formele wetgeving moet worden doorlopen, inderdaad een niet aanvaardbaar resultaat oplevert.

De opvatting, sprekend uit de vorige vraag van de leden van de PvdA-fractie, heeft naar de mening van de regering geen consequenties voor de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen.

De Kaderwet respecteert de in het verleden gemaakte keuzen van de wetgever. Dit temeer daar die keuzen gemaakt zijn na of anders toch in ieder geval nog eens bevestigd zijn na de totstandkoming van deze Aanwijzing, te weten bij gelegenheid van de doorlichtingsoperatie van zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II, 1996–1997, 25 268, nr. 1), waarover meermalen door diverse ministers met de kamer overleg is gepleegd.

In het wetsvoorstel is geen organisatieregeling opgenomen die een leidraad zou kunnen bieden voor het oprichten van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan. Een dergelijke regeling zou een goed handvat kunnen bieden voor nog op te richten zelfstandige bestuursorganen, die daardoor eenvormiger zouden kunnen worden. Aldus stelden de leden van de PvdA-fractie die hieraan de vraag verbonden waarom een dergelijke regeling voor zelfstandige bestuursorganen niet in de Kaderwet is opgenomen en indien een dergelijke regeling wel opgenomen zou worden, aan welke criteria die zou moeten voldoen.

Een door de hier aan het woord zijnde leden bedoelde organisatieregeling ontbreekt als gevolg van de keuze van de regering om in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij het begrip bestuursorgaan van de Algemene wet bestuursrecht, zoals de regering sedert haar eerste notitie over dit onderwerp steeds heeft gedaan. Aangrijpingspunt voor het Nederlandse bestuursrecht is in het algemeen ook het bestuursorgaan, dat bevoegdheden en plichten draagt. Het (bestuurs)lichaam, waartoe het bestuursorgaan behoort, is in het bestuursrecht van secundair belang. Zij worden in de (Grond)wetgeving wel genoemd als organisatievorm, waarbinnen een of meer bestuursorganen functioneren en om te kunnen aangeven hoe die bestuursorganen zich tot elkaar verhouden. Het begrip bestuurslichaam heeft overigens betekenis als civielrechtelijk rechtssubject. Een tweede reden om in deze wet niet aan organisatieregelingen te denken is gelegen in de ook hier aanwezige diversiteit: de zelfstandige

bestuursorganen, die onderdeel zijn van de rechtspersoon de Staat zijn voor ondersteuning en beheersmatige zaken aangewezen op de ministeries en die varieert van enkele tienden van een formatieplaats tot grote dienstonderdelen van enige honderden medewerkers, al dan niet ondergebracht in een agentschap. Voor de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van een andere rechtspersoon dan de Staat is de variëteit niet kleiner.

Hieronder volgt het door de leden van de PvdA-fractie gevraagde overzicht van wel en niet in de Kaderwet overgenomen Aanwijzingen met de daarbij behorende gronden.

124a (definitie) is opgenomen in de Kaderwet, zij het wat aangepast;

124b (publiek- of privaatrechtelijke vormgeving) is niet opgenomen in de Kaderwet omdat daar geen opdrachten van de formele wetgever aan zichzelf in zijn opgenomen;

124c (criteria instelling) is niet opgenomen in de Kaderwet omdat daar geen opdrachten van de formele wetgever aan zich zelf in zijn opgenomen;

124d (motiveren instelling) opdrachten aan de makers van de toelichting van wetsvoorstellen worden niet opgenomen in een wet;

124e (wettelijke grondslag) is opgenomen in de Kaderwet in de definitie van zelfstandig bestuursorgaan;

124f (regelgevende bevoegdheid) is niet opgenomen in de Kaderwet omdat het niet wenselijk is dat deze bevoegdheid aan zelfstandige bestuursorganen wordt verleend (zie ook advies Raad van State) en de Kaderwet voor uitzonderingsgevallen geen regeling moet bevatten;

124g (taakomschrijving inclusief mandaatverlening) is opgenomen in de Kaderwet in de definitiebepaling en in artikel 4;

124h (rechtspersoonlijkheid) is niet opgenomen omdat het een typische aanwijzing voor wetgevingsjuristen, een zgn. modelbepaling, betreft;

124i (inrichting bestuur) is grotendeels in de Kaderwet verwerkt in de artikelen 7 en 11;

124j (verhouding met andere organen) is deels in artikel 3 verwerkt en laat zich voor het overige niet concretiseren in wettelijke bepalingen;

124k (bestuursreglement) verplichting van een bestuursreglement is niet opgenomen in de Kaderwet omdat er in de praktijk nog al eens geen behoefte aan blijkt te bestaan, vaak omdat de wijze van werken al zelf uitvoerig heeft geregeld;

124l (toezichtinstrumenten minister) algemeen voorkomende instrumenten zijn opgenomen in de Kaderwet, zoals goedkeuring bestuursreglement, goedkeuring tarieven, instemming begroting en meerjarenraming, goedkeuring, schorsing of vernietiging van besluiten van zelfstandige bestuursorganen; de niet algemeen voorkomende instrumenten worden niet in de Kaderwet opgenomen; opdrachten van de wetgever aan zichzelf, zoals het geven van algemene voorschriften inzake taakuitvoering of het verbod op het verlenen van de bevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen zijn niet in de Kaderwet opgenomen;

124m (taakverwaarlozing) is in de Kaderwet opgenomen in artikel 16;

124n (bekostiging privaatrechtelijke zbo-en) is in de Kaderwet opgenomen in de artikelen 29 tot en met 31;

124o (begroting en financieel toezicht) is opgenomen in de Kaderwet in Hoofdstuk 4;

124p (financieel jaarverslag) is opgenomen in de Kaderwet in artikel 27 en in artikel 30 en 31;

124q is vervallen;

124r (openbaarheid vergaderingen) is niet in de Kaderwet opgenomen omdat dit bij veel zelfstandige bestuursorganen niet wenselijk is en derhalve niet als algemene regel kan gelden;

124s (jaarverslag) is in de Kaderwet opgenomen in artikel 13;

124t (inlichtingenplicht) is in de Kaderwet opgenomen in artikel 14;

124u (rechtspositie personeel) is in de Kaderwet opgenomen in artikel 10; 124v (overgang personeel van Staat naar zbo) is niet in de Kaderwet opgenomen daar het een aanwijzing betreft over overgangsrecht voor één bepaalde vorm van instelling van een zelfstandig bestuursorgaan; 124w (afhandeling lopende procedures) is niet in de Kaderwet opgenomen daar het een aanwijzing betreft over overgangsrecht voor één bepaalde vorm van instelling van een zelfstandig bestuursorgaan; 124x (ambtelijk overleg) is niet in de Kaderwet opgenomen omdat het een voorschrift voor ambtenaren is; 124ij (evaluatie) is in de Kaderwet opgenomen in artikel 32; 124z (uitzondering instellingen hoger onderwijs) wordt bij de aanpassingswetgeving verwerkt. Conclusie is dat van de 25 Aanwijzingen er 15 geheel of gedeeltelijk zijn verwerkt in de Kaderwet.

De regering kan op zichzelf instemmen met de waarneming van de leden van de PvdA-fractie dat Aanwijzingen vrijblijvender zijn dan een wettelijke regeling als die van de Kaderwet. Daarmee is naar de mening van de regering overigens niets ten nadele van Aanwijzingen gezegd. Die hebben immers een geheel andere doelstelling dan wetgeving. De Aanwijzingen richten zich in de praktijk tot de ambtenaren die in een concreet geval werken aan de voorbereiding van wetsvoorstellen tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Daarbij maken de Aanwijzingen hen attent op een groot aantal zaken waarop zij moeten letten. Soms is daar geen keuze bij, denk aan overlegverplichtingen, vaak wordt echter wel een keuzemogelijkheid geboden, maar dwingen de Aanwijzingen die keuze in ieder geval te expliciteren zodat bij de latere besluitvorming door ministerraad en wetgever daarover duidelijkheid bestaat. Voorts zijn de Aanwijzingen van wel zeer divers karakter. Sommige spreken zich uit over beleidsmatige aspecten, andere zijn puur technisch en geven bepaalde modellen aan of helpen bij het vinden van oplossingen bij overgangsrechtelijke vraagstukken. Een wet richt zich daarentegen naar buiten de overheid. Dat betekent dat allereerst de intern werkende Aanwijzingen daar dus niet in thuis horen. Echter, zelfs Aanwijzingen die bepaalde beleidskeuzen dwingend opleggen, kunnen niet tot de wetgever worden gericht, althans zijn dan niet 100% effectief. De wetgever besluit zelf wat hij wil en doet dat van geval tot geval. Tenslotte kunnen in Aanwijzingen bepaalde zaken vaak bij voorkeur of in beginsel op een bepaalde manier worden voorgeschreven. Wetgeving dient echter volstrekt helder te zijn, ook daarom kunnen diverse Aanwijzingen, hoewel de strekking daarvan zonder meer het regeringsbeleid is, moeilijk in wetgeving worden neergelegd. Dit alles vertalend naar de relatie tussen de Aanwijzingen 124a tot en met 124z en de Kaderwet is de regering van mening, dat zij er in is geslaagd om, voorzover dat met het karakter van (kader)wetgeving is te verenigen, de Aanwijzingen in het wetsvoorstel vast te leggen.

De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere toelichting over de relatie tussen de Aanwijzingen en de Kaderwet. Het primaire verschil tussen de Aanwijzingen en de Kaderwet is dat de Aanwijzingen zich praktisch richten tot ambtenaren die betrokken zijn bij de instelling van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan of het geven van een nieuwe taak aan een dergelijk orgaan. De Kaderwet daarentegen richt zich tot bestaande zelfstandige bestuursorganen. Dit laatste laat vanzelfsprekend onverlet dat bij het opstellen van nieuwe wetgeving rekening moet worden gehouden met de Kaderwet. Voor zover tussen de Aanwijzingen en de Kaderwet, zoals die straks zal luiden, strijdigheid zal bestaan, dienen de Aanwijzingen daaraan te worden aangepast. De bestaande zelfstandige bestuursorganen waarvoor de Kaderwet zal gelden hebben dus niet met de Aanwijzingen te maken. In die zin is er dan ook geen sprake van overlap van beide regelingen, zoals deze leden leken te vrezen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of overwogen is de Aanwijzingen te codificeren.

Het antwoord hierop luidt ontkennend. Aanwijzingen lenen zich vanwege hun specifieke karakter niet voor vastlegging in wetgeving. Wel is heel goed gekeken naar de Aanwijzingen bij het opstellen van de Kaderwet en dat heeft er toe geleid dat meer dan de helft van de Aanwijzingen geheel of gedeeltelijk een plaats heeft gevonden in de Kaderwet. De regering ontkent niet dat over een enkele Aanwijzing of een onderdeel daarvan nog verschil van mening kan bestaan of de inhoud daarvan nu wel of niet in de Kaderwet kan worden opgenomen, maar dat zal er nooit toe leiden dat de Aanwijzingen in hun geheel tot wet zullen worden.

De leden van de D66-fractie uitten hun zorg over het gebrek aan doorzichtigheid van ons bestel bij het naast elkaar bestaan van de Kaderwet en de Aanwijzingen.

Deze zorg wordt door de regering niet gedeeld. Aanwijzingen voor de rijksdienst gelden niet voor buiten de rijksdienst staande instanties en personen. Er is dus geen sprake van dat de Aanwijzingen gelden voor bestaande zelfstandige bestuursorganen. Ambtenaren die op een given moment opdracht hebben een zelfstandig bestuursorgaan op te richten dienen zich bij die werkzaamheden te houden aan de Aanwijzingen. Soms zijn de Aanwijzingen daarbij dwingend, soms geven zij vooral ondersteuning en helpen zij bij het oplossen van inhoudelijke of juridisch-technische vraagstukken. Als de Kaderwet in werking is getreden zal wel voorkomen moeten worden dat er strijd is tussen de inhoud van de Aanwijzingen en de Kaderwet. Zodra nieuwe zelfstandige bestuursorganen zijn ingesteld geldt de Kaderwet daarvoor. Het kan dus niet zo zijn dat de Aanwijzingen daar geen rekening mee houden en met de Kaderwet strijdige opdrachten aan de ambtenaren geven. Vandaar dat de Aanwijzingen na de totstandkoming van de Kaderwet daaraan aangepast zullen moeten worden.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat «helaas» de wet – anders dan de Aanwijzingen – geen leidraad biedt voor de afweging of tot decentralisatie, privatisering of tot verzelfstandiging van taken moet worden overgegaan, noch op welke wijze. Als verzelfstandiging dan het meest aangewezen is, wanneer verdient interne verzelfstandigen dan de voorkeur boven extern, zo vroegen zij. Maar er zal, zo vervolgden deze leden, ook aangegeven moeten worden welke redenen acceptabel zijn om desondanks voor een privaatrechtelijke vorm te kiezen.

De afwegingen die volgens de hier aan het woord zijnde leden gemaakt moeten worden zijn zeker juist. Een wet is voor zo een leidraad echter niet de geschikte plaats en de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn bij uitstek geschikt om die leidraad te bieden. De vraag waar een bepaalde overheidstaak moet worden belegd (bij gemeenten, bij provincies of bij het Rijk), alsook de daaraan voorafgaande vraag of iets wel of geen overheidstaak is, zijn beleidsmatige vragen en de beantwoording ervan vraagt een beleidsmatige en uiteindelijk politieke afweging. Dat die gemaakt moet worden en ook keer op keer gemaakt wordt, is evident. Een wettelijke bepaling doet daaraan niets toe of af, is dus overbodig en kan daarom maar beter achterwege blijven.

Hetzelfde geldt voor de keuze met betrekking tot al dan niet externe verzelfstandiging en voor de keuze om al of niet tot interne verzelfstandiging over te gaan. Ook de beslissing om de ene of de andere rechtsvorm te kiezen nadat tot externe verzelfstandiging is besloten, is beleidsmatig van aard en wordt van geval tot geval genomen.

Het is in dit verband interessant om vast te stellen dat er sinds de aanvang van het politieke debat tussen de regering en de Tweede Kamer in 1991 bij herhaling is gesproken en geschreven over wat de inhoud van de hier bedoelde leidraad zou moeten zijn. Daar heeft nog nooit enig fundamenteel verschil van mening over bestaan, noch tussen de kamer en de rege-

ring, noch binnen de kamer tussen de verschillende woordvoerders. Niettemin wordt bij gelegenheid van wetgeving in een concreet geval een politieke keuze gemaakt, die volgens diezelfde leidraad soms niet de meest voor de hand liggende is, omdat de beleidsmatige overwegingen in dat specifieke geval in een andere richting wezen en zwaarwegender bleken. Dit illustreert wel heel duidelijk het «in-beginsel-karakter» van zo een leidraad.

De leden van de D66-fractie zeiden er prijs op te stellen dat de regering nader ingaat op de voor- en nadelen van de stichtingsvorm en daarbij het proefschrift van mevrouw Schroten betreft, waarin geconstateerd wordt dat de rechtsbescherming van de burger achterblijft als een privaatrechtelijke vorm wordt gekozen voor de verzelfstandiging.

Graag citeert de regering hier uit het door de leden van de fractie van D66 aangehaalde proefschrift: «Wat betreft de toegankelijke rechter openbaart zich geen verschil tussen publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganisaties en overheidsstichtingen. Gaat het om een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, dan staat de weg naar de bestuursrechter open, terwijl de burgerlijke rechter geadieerd kan worden bij privaatrechtelijk of feitelijk handelen. Wel laat de publieke taakjurisprudentie zien dat het soms lastig te bepalen is of een overheidsstichting al dan niet met openbaar gezag is bekleed.» (a.w., pag. 152) Het probleem zit dus niet in de rechtsbescherming, maar in de kenbaarheid voor de burger of iets nu inderdaad de uitoefening van openbaar gezag is of niet. Dat is een bekend probleem en precies de reden waarom Aanwijzing 124b tot stand is gekomen. Dat de rechter er geen enkele moeite mee heeft om de uitoefening van openbaar gezag als zodanig aan te wijzen, is reeds bij herhaling gebleken, zelfs in gevallen waarin de wetgever wellicht dacht besloten te hebben tot beëindiging van een overheidstaak en privatisering (ABRS 12 november 1998, Rawb 1999, 38 inzake X versus Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen).

De leden van de D66-fractie vroegen voorts of niet ook wat duidelijker aan te geven is in welke type situaties verzelfstandiging van overheidstaken aangewezen kan zijn. Er zijn toch zo langzamerhand drie tot vier hoofdcategorieën in het veld van zelfstandige bestuursorganen uitgekristalliseerd, zoals de vergunningverleningscomplexen, keuringsinstanties, toezichthouders, en de organisaties waarin een belangrijke rol voor deskundigen is weggelegd.

Er zijn vele pogingen gedaan om tot een systematische indeling te komen van soorten van zelfstandige bestuursorganen dan wel typen taken, die al dan niet voor externe verzelfstandiging in aanmerking zouden kunnen komen. Telkens echter blijkt dat, welke indeling men ook kiest, de grenzen tussen de ene en de andere onderscheiden soort rafelig blijven en dat het vaak een kwestie van smaak is of men een bepaald zelfstandig bestuursorgaan nu tot het ene of tot het andere type rekent. Bij iedere categorisering treedt vervolgens ook altijd weer een veelvoud aan grensproblemen op. Zelfs indien we erin zouden slagen om een wel eenduidige indeling of classificatie te maken, dan nog is de vraag naar externe verzelfstandiging een beleidsmatige en uiteindelijk een politieke. Juist vanwege dat laatste acht de regering het op deze plaats evenwel weinig vruchtbaar over mogelijke categorisering veel meer te zeggen dan dat de in de vraagstelling besloten voorstelling van zaken naar de mening van de regering voorbij gaat aan de complexiteit van de werkelijkheid.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag meer inzicht verkrijgen in de materiële verschillen van het wetsvoorstel met de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

Voor de materiële verschillen tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Aanwijzingen verwijst de regering de leden van de GroenLinks-fractie naar het hierboven in deze paragraaf gegeven overzicht van welke Aanwijzingen wel, niet of gedeeltelijk zijn opgenomen in de Kaderwet. Deze

leden vroegen voorts wat het wetsvoorstel inhoudelijk toevoegt aan de Aanwijzingen. Doorslaggevend voor het antwoord op deze vraag is het verschil in karakter tussen Aanwijzingen en een wet. De Aanwijzingen richten zich in de praktijk tot de ambtenaren die werkzaam zijn aan wetgeving rond de instelling van zelfstandige bestuursorganen, terwijl de Kaderwet direct geldt voor bestaande zelfstandige bestuursorganen zelf en de verantwoordelijke minister. Daarnaast bevat de Kaderwet wel degelijk andere bepalingen dan die welke direct ontleend zijn aan de Aanwijzingen. Dit in tegenstelling tot wat de aan het woord zijnde leden naar voren lijken te brengen. De artikelen 8, 9, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 28, 33 en 34 zijn alle even zo vele inhoudelijke bepalingen die niet in de Aanwijzingen zijn opgenomen. De regering is voorts geenszins van plan om de Aanwijzingen ter zake van zelfstandige bestuursorganen in te trekken. Bij de voorbereiding van wetgeving voor nieuwe organen moeten allerlei zaken in ogenschouw worden genomen en daarvoor bieden Aanwijzingen een bewezen werkzaam instrument. Wel zullen de Aanwijzingen zodra de Kaderwet gereed is gezien worden op eventuele met de Kaderwet strijdige bepalingen of daardoor overbodig geworden bepalingen. De leden van de GroenLinks-fractie menen dat de Aanwijzingen een aantal nuttige bepalingen bevatten die niet zouden misstaan in de Kaderwet. Zij vroegen waarom dat niet is gebeurd.

Hiervoor is een overzicht gegeven van de Aanwijzingen die wel, niet of gedeeltelijk door de regering in de Kaderwet zijn verwerkt. Daaruit moge blijken dat de regering net als deze leden meent dat er vele Aanwijzingen zijn die op een of andere wijze in de Kaderwet kunnen en dus ook worden opgenomen. Als Aanwijzingen geheel of gedeeltelijk niet in de Kaderwet zijn opgenomen komt dat niet omdat zij naar de mening van de regering niet waardevol zouden zijn. Integendeel, de Aanwijzingen bevatten immers het regeringsbeleid ten aanzien van de totstandkoming en vormgeving van nieuwe zelfstandige bestuursorganen. Om opgenomen te worden in een wettelijke regeling die beoogt algemeen geldende regels voor zelfstandige bestuursorganen te stellen dienen die regels echter een naar buiten toe werkend karakter te hebben en moeten zij verder voor een grote meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen relevant zijn. Vanuit deze optiek meent de regering dat zij er goed in is geslaagd om de daarvoor in aanmerking komende Aanwijzingen in de Kaderwet op te nemen. Of een aanpassing van de Aanwijzingen aan de Kaderwet gaat leiden tot een uitbreiding of juist beperking van de Aanwijzingen kan nu nog niet worden gezegd. Het lijkt raadzaam wat dat betreft eerst de behandeling van de Kaderwet in het parlement af te wachten.

Ook de leden van de SGP-fractie vroegen aandacht voor de verhouding van de Kaderwet met de Aanwijzingen in het algemeen en een aantal Aanwijzingen meer in het bijzonder.

De regering deelt om te beginnen niet de zienswijze van deze leden dat Aanwijzing 124e derde lid, en 124i geen plaats hebben gekregen in de Kaderwet. 124e maakt een uitzondering op het bij of krachtens de wet vereiste voor het verstrekken van subsidies. Uit de toelichting blijkt dat daarmee de Awb op deze organen van toepassing wordt. De Aanwijzingen zelf hebben vervolgens nauwelijks meer enig gevolg voor de oprichting van deze organen. De Kaderwet houdt deze organen met hun beperkte taak buiten de reikwijdte, omdat de Kaderwet hiervoor veel te uitvoerig is, net zoals dat het geval is met de Aanwijzingen. Er zit dus geen licht tussen de Aanwijzingen en de Kaderwet op dit punt. Aanwijzing 124i is voor het overgrote deel ook in de Kaderwet opgenomen. Alleen de benoemingstermijn en eventuele mogelijkheid van herbenoeming zijn niet opgenomen in de Kaderwet, omdat deze onderwerpen zich voor de zelfstandige bestuursorganen niet in algemene zin laten regelen.

Deze leden vroegen de regering voorts welke redenen eraan ten grondslag liggen dat de Aanwijzingen 124c en 124d alsmede 124b, vijfde lid, niet in de Kaderwet zijn opgenomen.

Genoemde Aanwijzingen zijn niet in de Kaderwet opgenomen omdat zij zich niet in formele wetgeving laten opschrijven. Degene die uiteindelijk beslist over de toepassing van deze beleidslijnen is de formele wetgever zelf. Juridisch gezien heeft het geen toegevoegde waarde als zo'n bepaling in de Kaderwet staat, want het staat dezelfde wetgever vrij in iedere volgende wet de zaak anders te regelen dan in de Kaderwet staat. De naam Kaderwet geeft die wet immers geen hogere status dan andere wetten, daar wij geen rangorde in wetten kennen, met uitzondering van de Grondwet en het Statuut. Ten aanzien van de Aanwijzing waarbij wordt bepaald dat door de overheid geen privaatrechtelijke organisaties worden opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen kan nog worden opgemerkt dat een dergelijke bepaling, indien men al van mening zou zijn dat die zich leent voor vastlegging in wetgeving, eerder in de Comptabiliteitswet thuis hoort. Deze wet bevat de voorschriften waaraan de Staat/ministers moeten voldoen bij het (mede) oprichten van rechtspersonen. Vervolgens vragen deze leden welke status de Aanwijzingen zal resten aangezien zij een bredere strekking hebben dan de Kaderwet. De status van de Aanwijzingen verandert niet door de totstandkoming van de Kaderwet. De Aanwijzingen richten zich op de voorbereiding van wetgeving terwijl de Kaderwet direct toepasbare wettelijke regels op bestaande zelfstandige bestuursorganen zal bevatten. Vanzelfsprekend moeten Aanwijzingen en Kaderwet niet met elkaar strijdig zijn, vandaar dat na de totstandkoming van de Kaderwet de Aanwijzingen hierop zullen worden bezien.

De leden van de fractie van de SGP vroegen tenslotte of de niet in de Kaderwet opgenomen Aanwijzingen nu zullen vervallen.

Aan deze leden kan door de regering worden verzekerd dat Aanwijzingen die straks geen pendant in de Kaderwet hebben zeker niet van minder belang zullen zijn dan de overige, waarvoor dat wel het geval zijn. Zoals de regering al eerder heeft uiteengezet is niet het relatieve gewicht van een Aanwijzing reden om deze al dan niet in de Kaderwet op te nemen. Daar liggen steeds inhoudelijke en wetstechnische redenen aan ten grondslag. Er zal dus al helemaal geen sprake van zijn dat Aanwijzingen gaan vervallen uitsluitend omdat zij niet in de Kaderwet zullen zijn opgenomen.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De leden van de VVD-fractie verzochten een motivering van de regering voor het voorstel dat zelfstandige bestuursorganen niet alleen bij wet, maar ook krachtens de wet met openbaar gezag kunnen worden bekleed. Indien alleen bij de wet zelf openbaar gezag kan worden toegekend ontstaat er een zeer inflexibel systeem van instellen van zelfstandige bestuursorganen. Wanneer het om de instelling van een enkel orgaan gaat is dat zeker vaak te verdedigen, daar immers dan de beslissing dat er een overheidstaak op afstand wordt geplaatst en degene die dat gaat doen samenvallen. Soms echter is dat niet het geval. Met name op die terreinen van overheidszorg waar de op afstand gezette overheidstaak door diverse instanties wordt uitgevoerd is het praktisch om in ieder geval de aanwijzing van de organen zelf elders dan bij de wetgever zelf neer te leggen. Voorbeelden betreffen de aanwijzing van ziekenfondsen of de instelling van Kamers van Koophandel. In een dergelijk geval worden de algemene kenmerken van deze organen bij de wet geregeld, maar kunnen de afzonderlijke organen krachtens de wet worden ingesteld.

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens waarom er verschillen zitten tussen de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in de Aanwijzingen en die van de Kaderwet.

Er zitten twee verschillen tussen beide definities. De eerste betreft dat in de Kaderwet het vereiste van met openbaar gezag bekleed bij of krachtens de wet is toegevoegd. Dat is in eerste instantie geen inhoudelijk verschil, maar een verwerking van Aanwijzing 124e in de definitie. Door de terminologie openbaar gezag te gebruiken, worden in de Kaderwet alle bestuursorganen zonder openbaar gezag, van de definitie uitgezonderd. Privaatrechtelijke organisaties zonder openbaar gezag zijn al van de werkingssfeer van de Kaderwet uitgesloten, omdat zij geen bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 onder b van de Algemene wet bestuursrecht zijn. Op dit punt is de definitie in de Kaderwet beperkter dan in de Aanwijzingen.

Op de tweede plaats heeft de definitie in de Aanwijzingen een uitzondering opgenomen ten aanzien van de bestuursorganen die een adviescollege zijn in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Die is in de Kaderwet niet nodig omdat adviescolleges per definitie niet beschikken over openbaar gezag bij de uitvoering van hun taak. Geen van deze veranderingen ten opzichte van de Aanwijzingen vloeit derhalve voort uit een onvolkomenheid van de daar gebruikte definitie. Zij hangen samen met wetgevingstechnische of beleidsmatige keuzen die samenhangen met deze Kaderwet.

De toegevoegde waarde van het begrip wettelijk openbaar gezag naast het hanteren van een enumeratiestelsel, waarnaar de leden van de D66-fractie vragen, is de heldere beleidskeuze die hiermee geëxpliciteerd wordt. Juridisch gesproken kan hetzelfde bereikt worden door in geval van het ontbreken van openbaar gezag niet in de desbetreffende instellingswet op te nemen dat de Kaderwet van toepassing is, maar daarmee wordt de discussie hierover naar de uitvoeringsfase van de Kaderwet verplaatst, terwijl het hier toch gaat om een fundamentele keuze, waarover in de Kaderwet zelf helderheid moet worden geboden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de regering op voorhand er voor kiest in de toelichting op artikel 1 de uitgezonderde instellingen aan te geven, meer in het bijzonder de onderwijsinstellingen en politieregio's.

De regering meent dat het parlement er recht op heeft nu reeds bij de behandeling van de Kaderwet te kunnen beoordelen op welke organen de Kaderwet volgens haar niet van toepassing behoort te zijn. Alleen met dat inzicht is het immers mogelijk om een zuiver beeld te krijgen van het belang van de regels die de Kaderwet zal gaan bevatten. Vandaar dat de regering uitvoerig aangeeft en motiveert welke instanties straks niet onder de werking van de Kaderwet zullen vallen, wanneer daarover in alle redelijkheid onduidelijkheid zou kunnen bestaan. Zo is het ook bij onderwijsinstellingen en politieregio's goed dat die duidelijkheid van meet af aan in dit wetgevingsproces bestaat. De vraag of dergelijke organen al dan niet geheel gefinancierd worden door het Rijk is daarbij naar de mening van de regering niet doorslaggevend.

In dit verband vroegen de leden van de GroenLinks-fractie om een systematisch overzicht van de afwijkingen van de Kaderwetregelgeving ten opzichte van de onderwijsregelgeving met betrekking tot een antwoord op de vraag naar de uitputtendheid van de beide regelingen.

In de bijlagen 2 en 3 alsmede het eerder in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze nota gegeven antwoord op de qua zakelijke inhoud gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie kunnen de antwoorden op deze vragen uitvoerig worden teruggevonden.

Met betrekking tot het standpunt van de leden van de fractie van GroenLinks dat politieregio's onder het bereik van de Kaderwet moeten vallen omdat regionale korpsen van rijkswege worden gefinancierd, wil de regering er op wijzen dat, ook al worden op grond van artikel 44 van de Politiewet 1993 aan de politieregio's jaarlijks rijksbijdragen beschikbaar gesteld voor de kosten van politie, de regio's daarmee nog niet zijn aan te merken als een zelfstandig bestuursorganen in de zin van artikel 1, onder a, van de Kaderwet. Ingevolge die bepaling is een zelfstandige bestuursorgaan een bestuursorgaan *van de centrale overheid* dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Mede gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling ter zake van de politie – waarbij het zwaartepunt niet op centraal niveau, maar op decentraal niveau ligt – vallen de politieregio's niet onder die definitie. Zouden de politieregio's onder het bereik van de Kaderwet worden gebracht, dan zou daarmee het zwaartepunt in de verantwoordelijkheidsverdeling in het politiebestedel verschuiven van decentraal naar centraal niveau, hetgeen naar onze waarneming door niemand wordt gewenst. Het overwegend decentrale karakter, dat van oudsher kenmerkend is voor het Nederlandse politiebestedel, komt in de Politiewet 1993 tot uitdrukking in de regeling met betrekking tot het gezag over de politie, het beheer van het regionale politiekorps en het bestuur van de politieregio. De politie heeft lange en diepe wortels in het decentrale bestuur. Deze decentrale verankering wordt in het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten, versterkt met de introductie van het wettelijk inbrengrecht.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen in dit kader op de mogelijkheden van het enumeratiestelsel en van aanpassingswetgeving. Het enumeratiestelsel houdt in dat de Kaderwet van toepassing is op die instellingen waarvoor geldt dat ze aan de in de Kaderwet gegeven definitie voldoen en waarvoor bovendien geldt dat zij bij de regeling waarin zij met openbaar gezag worden bekleed uitdrukkelijk worden aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet van toepassing is. Het als zodanig aanwijzen van bestaande zelfstandige bestuursorganen kan door middel van aanpassing van bestaande wetgeving (aanpassingswetgeving). Het enumeratiestelsel en aanpassingswetgeving zouden derhalve aan de orde zijn, indien de politieregio's onder de definitie van een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zouden vallen. Aangezien zulks, zoals gezegd, niet het geval is, kunnen het enumeratiestelsel en de mogelijkheden van aanpassingswetgeving op deze plaats buiten beschouwing blijven.

Omdat volgens de leden van de fractie van GroenLinks de ministeriële verantwoording voor de uitvoering van publieke taken door rechtspersonen met een wettelijke taak, die geen zelfstandig bestuursorgaan zijn, niet voldoende gewaarborgd wordt en de regeling in de Kaderwet eenvoudig en duidelijk is en rechtsongelijkheid voorkomt, vroegen zij de regering of zij bereid is de Kaderwet hierop aan te passen. De regering kan de hier aan het woord zijnde leden niet geheel volgen in hun redenering. Het lijkt erop dat zij veronderstellen dat wanneer de rechtspersonen met een wettelijke taak, die niet tevens zijn zelfstandig bestuursorgaan, nu niet onder de werkingssfeer van dit wetsvoorstel worden gebracht, deze categorie in een wettelijk vacuüm terecht zouden komen. Dit is echter niet het geval. Overigens net zo min als nu – zonder de Kaderwet – de zelfstandige bestuursorganen zich in een ongeregeld gebied bevinden. Ten aanzien van zowel de zelfstandige bestuursorganen als ten aanzien van de (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak is

vastgesteld dat er op dit ogenblik onvoldoende of althans onvoldoende systematisch het oog op gehouden wordt en dat de grote diversiteit van de wettelijke arrangementen hier een belangrijke oorzaak van is. Voor de zelfstandige bestuursorganen gaat het om belangrijk meer dan alleen om het toezicht op en de verantwoording over de financiën: er moet ook systeem gebracht worden in de benoemingen, in de bevoegdheden van ministers om in noodgevallen in te kunnen grijpen en om ook op diverse andere aspecten oog te kunnen houden op de wijze waarop deze bestuursorganen hun taak uitvoeren. Het heeft geruime tijd en veel overleg gekost om met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen te komen tot het nu voorliggende wetsvoorstel, waarin bepalingen staan die algemene toepassing kunnen vinden op de zelfstandige bestuursorganen. Voor de (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak (overigens een veelvoud van het aantal zelfstandige bestuursorganen – zie de rapportages van de Algemene Rekenkamer over rechtspersonen met een wettelijke taak, waaraan eerder in deze nota al werd gerefereerd) is de analyse van wat voor die groep (min of meer) algemeen geregeld zou kunnen en moeten worden wat de regering betreft nog niet veel verder gevorderd dan dat elementen van hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel naar verwachting ook wel bruikbaar zouden kunnen zijn in een enigszins aangepaste vorm. Over de daaraan nog voorafgaande vraag, namelijk welke nu precies de rechtspersonen met een wettelijke taak zijn, bestaat ook nog geen optimale duidelijkheid. Dit in aanmerking nemend vindt de regering het beleidsmatig en juridisch-technisch niet verstandig en zeer ongewenst om de werkingssfeer van dit wetsvoorstel of gedeelten daarvan uit te breiden tot alle rechtspersonen met een wettelijke taak.

Artikel 2

De toepasbaarheid van de Kaderwet moet inderdaad expliciet worden bepaald. Overigens niet zo zeer omdat deze niet vanzelfsprekend zal zijn (dat is het voor de meeste zelfstandige bestuursorganen wel), maar meer om te voorkomen dat er onduidelijkheid over concrete gevallen zal bestaan, daar de definitie van zelfstandig bestuursorgaan niet zonder meer in alle opzichten helder is afgebakend, zo wil de regering de leden van de VVD-fractie meegeven. Op de vraag van deze leden of zelfstandige bestuursorganen die met toepassing van het enumeratiestelsel niet onder de Kaderwet vallen bij wet zullen worden ingesteld wil de regering er op wijzen dat dat meestal inderdaad het geval zal zijn, daar voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen de Aanwijzingen gelden en Aanwijzing 124e de wettelijke grondslag als uitgangspunt kent.

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie vroegen of dit artikel de mogelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan biedt om een raad van toezicht in te stellen.

De grondslag voor een raad van toezicht zal in de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan moeten staan. Artikel 3 gaat (onder meer) over de gevallen waarin dit inderdaad het geval is en de raad van toezicht ook als een zelfstandig bestuursorgaan moet worden geduid, omdat het bepaalde bevoegdheden heeft die gepaard gaan met de uitoefening van openbaar gezag.

Overigens vroegen de leden van de fractie van de VVD waarom een raad van toezicht en een bestuur die tot één organisatie behoren, beide als zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken. Het gaat toch om één organisatie? Waarom is de hele organisatie niet het zelfstandige bestuursorgaan, maar is er sprake van twee organen, zo vroegen deze leden.

Dat een raad van toezicht en een directie of bestuur beide als (zelfstandig) bestuursorgaan moeten worden geduid, vloeit voort uit de definitie van bestuursorgaan, die gegeven is in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals er ook binnen één gemeente ten minste drie bestuursorganen zijn, namelijk de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad. Of de raad van toezicht vervolgens ook onder de Kaderwet valt, is afhankelijk van zijn bevoegdheden (zie het antwoord hiervoor).

Scherp dient hier onderscheiden te worden het verschil tussen bestuursorgaan (de drager van bevoegdheden en verplichtingen) en de organisatie (het lichaam), waarvan het bestuursorgaan onderdeel uitmaakt. Gekozen in deze wet is uitdrukkelijk voor het bestuursorgaan om aansluiting te hebben en te houden met de Algemene wet bestuursrecht. Een andere keuze is niet op voorhand uitgesloten (zie Boxum's in hoofdstuk 4 aangehaalde proefschrift over «zelfstandige bestuurslichamen»), maar heeft niet de voorkeur gekregen, omdat het toch in de eerste plaats gaat om de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden, waarop wij het oog willen houden ofwel op het doen en laten van het bestuursorgaan.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts om een reactie op de opmerkingen van mr. J.A.F. Peters in een artikel in het Tijdschrift *Privatisering*, jg. 7, nr. 5, blz. 6.

Gelet op het feit dat deze vraag gesteld wordt bij artikel 3, veronderstelt de regering dat de hier aan het woord zijnde leden het oog hebben op slechts de kanttekeningen die Peters maakt bij artikel 3 in de tweede kolom op genoemde bladzijde.

Aan Peters kan worden nagegeven dat de wetgever in het verleden inderdaad niet in alle gevallen even consequent is geweest met het toekennen van bevoegdheden. Zoals eerder al uiteengezet, gaat het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht – en eigenlijk het hele bestuursrecht – uit van bevoegdheden en plichten die berusten bij bestuursorganen en niet bij de rechtspersonen, waarvan die bestuursorganen deel uitmaken. Maar ook in de gevallen dat een rechtspersoon, waarin meer dan één bestuursorgaan compareert, bevoegd is, heeft de wetgever bij de regeling van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende bestuursorganen wel duidelijk gemaakt wie wat mag doen en is derhalve na nauwkeurige lezing van de betreffende instellingswet heel goed te achterhalen of en zo ja welk openbaar gezag aan welk van de samenstellende delen van de rechtspersoon is toegekend.

Op verzoek van de leden van de GroenLinks-fractie volgen enige voorbeelden van meer zelfstandige bestuursorganen die één en dezelfde eenheid vormen. De Informatie Beheer Groep bestaat uit twee afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen: de Raad van Toezicht en de hoofd-directie. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie kent het Centraal Bestuur, de regionale besturen en de regionale directeuren. Het Kadaster heeft een bestuur en een raad van toezicht. De Dienst wegverkeer heeft een directie en een raad van toezicht. Ten aanzien van al deze voorbeelden geldt dat het organisaties betreft die eigen rechtspersoonlijkheid bezitten en dus geen onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat.

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle daarop door het parlement zijn geregeld bij mandaatverlening aan een zelfstandig bestuursorgaan.

In een dergelijk geval zijn de normale regels die betrekking hebben op mandaatverlening, zie afdeling 10.1.1 van de Awb, van toepassing. De minister is geheel verantwoordelijk voor hetgeen de gemandateerde binnen de grenzen van de mandaatverlening doet en kan voor de volle

omvang van die taakuitoefening door het parlement gecontroleerd worden.

Artikel 6

De leden van de fractie van de VVD begrepen dit artikel zo dat een zelfstandig bestuursorgaan niet per definitie een bestuursreglement hoeft op te stellen. Zij vroegen of het niet beter zou zijn, indien ook een onverplicht opgesteld bestuursreglement de goedkeuring van de minister zou behoeven?

Inderdaad zal niet ieder zelfstandig bestuursorgaan van de wetgever een bestuursreglement behoeven op te stellen. In het geval de wet een verplichting tot het maken van een bestuursreglement achterwege heeft gelaten, is er overigens niets dat de leden van dat zelfstandig bestuursorgaan belet om niettemin onderling werkafspraken te maken. Die afspraken (het reglement) kunnen echter de relatie tot de minister niet beïnvloeden en daarom ligt een ministeriële goedkeuring ervan ook niet voor de hand.

De leden van de VVD-fractie verzochten een nadere motivering van het voorstel om voor privaatrechtelijke rechtspersonen af te zien van de goedkeuring van het bestuursreglement.

Om te beginnen kennen privaatrechtelijke rechtspersonen geen bestuursreglement. Het juridisch aanknopingspunt zal dus bijv. het huishoudelijk reglement van stichtingen enz. moeten zijn. Doorslaggevend is echter dat hiervan is afgezien omdat in veel gevallen het te ver zou voeren wanneer het huishoudelijk reglement of een ander met het bestuursreglement overeenkomend document in het geheel door de minister moet worden goedgekeurd, wanneer de desbetreffende rechtspersoon slechts voor een klein deel van zijn werkzaamheden openbaar gezag uitoefent. Bij veel privaatrechtelijke rechtspersonen is dit het geval. Een algemene regeling die alle privaatrechtelijke rechtspersonen op het punt van goedkeuring van «het bestuursreglement» onder één noemer brengt zou veel te ver voeren. In die gevallen dat het wenselijk is dat de minister een dergelijke bevoegdheid wel heeft bij een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan kan dit in de instellingsregeling worden meegenomen.

Artikel 7

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen om een van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 7 (bedoeld zal zijn: 8) van de Kaderwet (de regeling van nevenfuncties) voor bestuurders van privaatrechtelijke rechtspersonen die tevens zelfstandig bestuursorgaan zijn.

Het voorstel van deze leden zou voor bepaalde privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorganen zinvol kunnen zijn, te weten die welke uitsluitend functioneren als zelfstandig bestuursorgaan. Dat is echter de minderheid onder de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Vandaar dat een dergelijke (algemene) regeling niet in de Kaderwet kan worden opgenomen. In voorkomende gevallen kan dit desgewenst wel in de desbetreffende instellingsregeling worden geregeld.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de rechtspositie van leden van zelfstandige bestuursorganen, anders dan die van het personeel daarvan, niet gekoppeld is aan de rechtspositieregelingen van het Rijk en informeerden naar het waarom van dat verschil.

De bezoldiging of schadeloosstelling van leden van zelfstandige bestuursorganen is maatwerk. Leden van zelfstandige bestuursorganen zijn in de eerste plaats bestuurders, dus geen ambtelijke medewerkers, en hun

bezigheden als bestuurder kunnen, afhankelijk van welk zelfstandig bestuursorgaan het betreft, variëren van een enkel dagdeel per jaar tot een full-time-functie. Daarbij past niet het van toepassing verklaren van enige algemene regeling, ook niet die van enige sector binnen de groep werknemers van de rijksoverheid. De Kaderwet is derhalve terughoudend in het geven van algemene regels ter zake. De instellingswetten zullen zo nodig de details moeten regelen. De desbetreffende minister krijgt wel van de Kaderwet de opdracht om de financiële kant van het bestuurslidmaatschap te regelen. Op die wijze kan er controle op de gang van zaken worden gehouden en kan het parlement desgewenst ook de minister ter zake van de uitvoering weer controleren. Op deze wijze wordt in ieder geval reeds op het niveau van de Kaderwet een minimum aan politieke sturing en controle van de salarissen van bestuurders van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen gegeven.

Artikel 10

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66 en SGP om verduidelijking van het begrip gedeeltelijk, zoals dat wordt gehanteerd in het voorgestelde tweede lid van artikel 10, wijst de regering erop, dat het gaat om een gedeeltelijke afwijking van de rechtspositieregels via een bepaling bij algemene maatregel van bestuur. Onder gedeeltelijk moet hier worden verstaan een afwijking op onderdelen van de rechtspositieregels. Het gaat dus niet – zoals wellicht uit de vraag kan worden afgeleid – om gedeeltelijke afwijking van het beginsel van de ambtelijke aanstelling als zodanig. Dat laatste kan slechts bij wet in formele zin.

De constatering van de leden van de fractie van GroenLinks dat indien de rechtspositieregels van de sector Rijk van overeenkomstige toepassing van op een zelfstandige bestuursorgaan, zulks ook geldt ten aanzien van de klokkenluidersregeling, is op zich juist. Daar waar ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan niet op dit punt is afgeweken van de rechtspositieregeling van de sector Rijk, zal die regeling materieel van toepassing zijn.

Artikel 12

In navolging van de Algemene Rekenkamer stellen de leden van de fracties van de PvdA, VVD, GroenLinks en SGP dat onduidelijk is of het begrip tarieven ook betrekking heeft op premies en heffingen. De ministeriële goedkeuring voor tarieven, die als minimumeis in dit artikel is opgenomen, betreft alle vormen onder alle benamingen van gevallen, waarin zelfstandige bestuursorganen krachtens enig publiekrechtelijk voorschrift justitiabelen tot betaling van geldsbedragen kunnen dwingen. In het wetsontwerp, dat aan de Raad van State werd voorgelegd, kwam de term heffingen voor naast tarieven, maar op advies van de Raad van State is deze eerstgenoemde tenslotte verwijderd. De Raad van State is van mening dat de term heffingen gereserveerd zou zijn voor de wijze waarop de openbare lichamen/belangengemeenschappen zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de andere lichamen voor beroep en bedrijf, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, hun algemene middelen verkrijgen. Bij de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet zullen vallen, komen – aldus nog steeds de Raad van State – dergelijke heffingen voor algemene middelen niet voor en zal er slechts sprake zijn van retributies, dat wil zeggen betalingen voor concreet daarvoor geleverde of nog te leveren tegenprestaties, zoals een vergunningverlening, een registratie van een rechtstoestand of een verzekering tegen een bepaald risico. De regering heeft de Raad van State op dit punt gevolgd.

Terugkomend op het feit dat dit artikel een minimumeis inhoudt, attendeert de regering erop dat in zeer vele gevallen, waarin zelfstandige bestuursorganen een tarief of retributie bij justitiabelen in rekening brengen, de vaststelling van het te betalen bedrag en van de grondslag voor het in rekening brengen ervan niet aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, maar aan de minister of zelfs aan de Amvb-wetgever (bijv. kadastraal recht) dan wel door de wetgever aan zichzelf voorbehouden (bijv. de Kieswet). In de praktijk zal dit artikel dus een vangnet-functie hebben: indien de wetgever – in afwijking van zijn gewoonte – een zelfstandig bestuursorgaan de bevoegdheid zou geven zelf een tarief vast te stellen, dan zal dat tarief ten minste nog de expliciete goedkeuring van een minister behoeven naast het ministeriële oordeel daarover dat besloten ligt in zijn oordeel over begroting en jaarrekening, waarin het tarief natuurlijk als totaal van alle opgelegde aanslagen/ verzonden en geïncasseerde rekeningen ook zichtbaar wordt. Hiermee is naar de mening van de regering ook de vraag van de leden van de fractie van PvdA naar een motivering indien de begrippen heffingen en premies niet onder het goedkeuringsvereiste van artikel 12 zouden vallen, beantwoord.

De leden van de fracties van GroenLinks en SGP zullen uit hetgeen hiervoor werd uiteengezet ongetwijfeld begrepen hebben dat de aanvaankelijke gedachte van de regering was om beide termen in dit artikel op te nemen, maar dat zij na bestudering van het advies van de Raad van State tot een ander voorstel is gekomen, omdat zij het betoog van de Raad van State op dit punt volgt.

Artikel 13

Niet geheel terecht stelt de Algemene Rekenkamer vast dat op basis van de Kaderwet geen nadere regels kunnen worden gesteld door de minister ten aanzien van de inrichting en de inhoud van het door de zelfstandige bestuursorganen uit te brengen jaarverslag, zo kunnen wij de leden van de PvdA-, de VVD- en GroenLinks-fracties melden. Op grond van de algemene inlichtingplicht die de zelfstandige bestuursorganen hebben op grond van artikel 14 van de Kaderwet kan de minister immers vragen bepaalde informatie of soorten van informatie in bijvoorbeeld het jaarverslag op te nemen. Wanneer de Algemene Rekenkamer bedoelt dat de Kaderwet zelf concrete nadere eisen over genoemde stukken zou moeten geven dan ziet de regering daartoe geen mogelijkheid en wel om twee redenen. In de eerste plaats zijn in het algemeen de taken en dus hetgeen de zelfstandige bestuursorganen te melden kunnen hebben in hun jaarverslagen veel te verschillend. De regering ziet derhalve geen mogelijkheid om een zinvolle inhoudelijke regeling omtrent nadere eisen op te stellen. Op de tweede plaats is het naar de overtuiging van de regering een goede zaak wanneer zelfstandige bestuursorganen zoveel mogelijk zelf de kans krijgen om een goede uitwerking te geven van het eigen jaarverslag. Er zijn zeer interessante voorbeelden van uiterst informatieve jaarverslagen. Er lijkt op dit moment geen enkele reden om van overheidswege in dit proces regelend te interveniëren.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het niet voor de hand ligt dat zelfstandige bestuursorganen de verplichting krijgen in de Kaderwet om het jaarverslag ook aan de Tweede Kamer, als controleur van de regering, te zenden. Naar de mening van de regering is het zeker de bedoeling dat het jaarverslag openbaar wordt. Door voor te schrijven dat het jaarverslag moet worden opgesteld en dat het aan de minister moet worden toegezonden is verzekerd dat het parlement desgewenst altijd hiervan op de hoogte kan worden gesteld, want het parlement weet wanneer het jaarverslag er moet zijn. Het parlement kan dan desgewenst tegelijk de opvat-

ting van de minister daarover vragen, want via hem moet immers de parlementaire controle lopen op het zelfstandig bestuursorgaan. Op de tweede plaats is het normale openbaarheidsregime van toepassing op het jaarverslag, zodat iedere geïnteresseerde dat kan opvragen, hetzij bij het zelfstandig bestuursorgaan, hetzij bij de minister. Het kan niet anders dan dat de zelfstandige bestuursorganen hierop zullen inspelen door zelf het jaarverslag actief openbaar te maken. Expliciete regeling kan daarom hier achterwege blijven.

De leden van de VVD-fractie vroegen waaruit blijkt dat privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen in het jaarverslag alleen hoeven in te gaan op hun publieke taakuitoefening. Dit artikel moet in samenhang worden gelezen met de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van de Kaderwet en het begrip «bestuursorgaan van artikel 1:1 letter b van de Algemene wet bestuursrecht: personen of colleges, *voor zo ver* zij met openbaar gezag zijn bekleed. De Kaderwet strekt zich dus alleen uit over bestuursorganen, die onderdeel zijn van privaatrechtelijke rechtspersonen, *voor zo ver* zij zelfstandig bestuursorgaan zijn en kan dus slechts over die taak- en bevoegdheidsuitoefening een jaarverslag vragen (en andere zaken regelen). Ten overvloede zij gezegd, dat de verplichtingen over jaarverslagen, jaarrekeningen etcetera, die de betreffende rechtspersoon heeft krachtens Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, volledig van kracht blijven.

Artikel 14

De tweede volzin van artikel 14 geeft wel degelijk een onmisbare aanvulling op de eerste volzin, zo beantwoordt de regering deze vraag van de leden van de VVD-fractie. De verplichting alle inlichtingen te verstrekken gaat namelijk over de inhoud en niet over de vorm van de te geven informatie. Bij het verstrekken van de inlichtingen is het dus aan het zelfstandig bestuursorgaan om te bepalen hoe de inlichtingen aan de minister worden verstrekt. Zonder de tweede volzin zou de minister, wanneer hij niet tevreden zou zijn met de gegeven inlichtingen, alleen om nadere inlichtingen kunnen vragen. Doordat de tweede volzin is opgenomen, waarin de minister de gelegenheid moet worden geboden om inzage te vorderen in gegevens en bescheiden, kan de minister ook zelf naar informatie zoeken, en is hij niet meer uitsluitend afhankelijk van de doorgeleiding van informatie door het zelfstandig bestuursorgaan. Uitsluitend de tweede volzin opnemen zou evenmin wenselijk zijn, omdat dan de minister altijd gedwongen zou zijn om zelf de informatie op te zoeken bij het zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 15

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of in artikel 15 van het wetsvoorstel niet moet worden toegevoegd dat vernietiging van besluiten van zelfstandige bestuursorganen alleen in het geval van strijd met het recht of het algemeen belang kan plaats vinden. De regering kan deze leden gerust stellen. Doordat in de Kaderwet geen nadere gronden voor de spontane vernietiging worden gegeven geldt hetgeen in de Awb hieromtrent is bepaald en dat is ook precies wat deze leden voorstaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering waarom de vernietigingsbevoegdheid een uiterste middel is dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt. Dat dit middel met grote terughoudendheid moet worden gebruikt heeft alles te maken met de ook door deze leden gesignaleerde inbreuk die toepassing van de vernietigingsbevoegdheid maakt op de zelfstandigheid

van een bestuursorgaan. Net als dat bij het toezicht op de decentrale overheden het geval is zal er geen sprake zijn van een structureel napluizen door de minister van alle besluiten die een bestuursorgaan neemt om te zien of dit wellicht in strijd is met het recht of het algemeen belang. De minister zal afgaan op signalen die hem op welke wijze dan ook vanuit de praktijk bereiken en vervolgens daarover een standpunt innemen. Hiermee wordt voorkomen dat de zelfstandigheid van het bestuursorgaan te zeer in het gedrang komt; aan de andere kant heeft de minister dus altijd de mogelijkheid om op te treden als er in strijd met het recht of het algemeen belang iets is gebeurd door het orgaan. Tegen een besluit tot vernietiging staat geen beroep open, zo bepaalt de Awb in artikel 8:4, aanhef en onder a.

De leden van de D66-fractie misten de opmerking in de toelichting dat er geen beroepsmogelijkheid open staat tegen een vernietigingsbesluit van de minister.

In het nader rapport onder punt 3 sub b wordt nadrukkelijk ingegaan op het door het uit het algemene bestuursrecht voortvloeiende ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen vernietigingsbesluiten. Vandaar dat in de artikelsgewijze toelichting nadrukkelijk wordt gewezen op de verplichting om de gelegenheid tot overleg te bieden aan het zelfstandig bestuursorgaan alvorens een definitief vernietigingsbesluit kan worden genomen.

De controlerende rol van het parlement bij vernietigingsbesluiten, waarnaar de leden van de GroenLinks-fractie vroegen, is niet anders dan bij andere bestuursdaden van een minister. Hij draagt daarvoor de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en is daar dus volledig op aanspreekbaar. Er is derhalve ook geen reden om omtrent de controlerende functie van de Tweede Kamer bij vernietigingsbesluiten ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen iets in de Kaderwet te regelen. Op de bekendmaking van besluiten, waaronder die ten aanzien van vernietiging, is afdeling 3.6 van de Awb van toepassing.

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de betekenis van ernstige taakverwaarlozing en informeerden of er andere sancties denkbaar zijn. De regering wil graag nog eens benadrukken dat de bevoegdheid tot het inzetten van de taakverwaarlozingsregeling van het wetsvoorstel een zeer zware inbreuk betekent op de zelfstandigheid van een bestuursorgaan. In feite wordt deze tijdelijk afgenomen. En dergelijk middel kan alleen gebruikt worden wanneer er sprake is van *ernstige* taakverwaarlozing, zo zegt het artikel. Hiermee wil aangegeven zijn dat het om meer dan een incidentele misser van het bestuursorgaan moet gaan. Er moet sprake van zijn dat voldoende uitoefening van de overheidstaak niet meer gegarandeerd is en dat het bestuursorgaan ook niet meer zelf in staat is om aan deze situatie van onvoldoende presteren een eind te maken. Inzet van dit zware middel bij een minder ernstige situatie zou naar de mening van de regering in strijd komen met het proportionaliteitsbeginsel. Bij fouten moet een zelfstandig bestuursorgaan gecorrigeerd kunnen worden, maar dat hoeft niet meteen te betekenen dat feitelijk de zelfstandigheid wordt ontnomen. Bijvoorbeeld via vernietigingsbesluiten of door ingrijpen via de financiële controlecyclus kunnen incidentele fouten ook goed worden gecorrigeerd terwijl de zelfstandigheid niet verder wordt aangetast dan nodig is.

Hoofdstuk 4 bepalingen betreffende financieel toezicht

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat op een ingewikkelde en niet altijd even inzichtelijke wijze aan dit hoofdstuk vorm is gegeven en verzochten de regering daar nog eens naar te kijken.

Met betrekking tot het aspect financieel beheer bij zelfstandige bestuursorganen hebben wij in de praktijk te maken met drie beheersregimes.

Welk van deze drie voor een individueel zelfstandig bestuursorgaan van toepassing is, is afhankelijk van de aard van de rechtspersoon, waarvan het betreffende zelfstandige bestuursorgaan onderdeel is en van wat er voor die rechtspersoon in bestaande wet- en regelgeving is voorzien aan beheersregels. Er doen zich drie mogelijkheden voor:

- a. het zelfstandig bestuursorgaan is onderdeel van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden; deze soort wordt ook wel aangeduid als zelfstandig bestuursorgaan zonder (eigen) rechtspersoonlijkheid;
- b. het zelfstandig bestuursorgaan is onderdeel van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek; deze soort wordt ook wel aangeduid ofwel als overige publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen of als publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen niet behorend tot de Staat ofwel met eigen rechtspersoonlijkheid;
- c. het zelfstandig bestuursorgaan is onderdeel van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek; deze soort wordt ook wel aangeduid als privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen.

Met betrekking tot de wijze van financiering van zelfstandige bestuursorganen en hun taakuitoefening zijn er in beginsel twee mogelijkheden, die elkaar niet volledig uitsluiten:

1. het zelfstandig bestuursorgaan komt in zijn geheel ten laste van de Rijksbegroting of
2. Het zelfstandig bestuursorgaan wordt gefinancierd uit geldbedragen die het bij of krachtens wettelijk voorschrift in rekening moet brengen aan burgers en/of bedrijven ter zake van bij of krachtens datzelfde wettelijke voorschrift omschreven rechtsfeiten.

Een combinatie van 2 met een aanvullende financiering uit de Rijksbegroting kan voorkomen, indien de gegenereerde eigen inkomsten structureel of incidenteel niet-kostendekkend zijn.

In de praktijk blijkt ook een derde geldstroom (naast bijdragen uit de Rijksbegroting en eigen inkomsten) te kunnen voorkomen, die hier geduid wordt als «overige baten en daarmee gemoeide lasten». Met betrekking tot deze derde geldstroom moge er met nadruk op worden gewezen, dat indien het gaat om financieel toezicht op en financiële verantwoording door een zelfstandig bestuursorgaan de wenselijkheid of de toelaatbaarheid van de oorza(a)k(en) van die overige baten niet relevant is. Als ze er zijn, dan dienen zij ook zichtbaar gemaakt en dus verantwoord te worden, ongeacht hun herkomst. Doordat de geldstroom zichtbaar wordt, wordt ook de veroorzakende omstandigheid (nevenactiviteiten, vermogensvorming in het verleden) zichtbaar en vatbaar voor een (ministerieel) oordeel omtrent de wenselijkheid en toelaatbaarheid ervan.

Om al deze in de praktijk voorkomende mogelijkheden en combinaties te kunnen bestrijken, is als hoofdindeling gekozen voor de hierboven gegeven en ook in het verleden altijd al gehanteerde driedeling naar rechtsvorm. Bij ieder daarvan volgt hier een nadere toelichting:

ad a. Zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid

Voor de eerste daarvan – zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid – zijn in beginsel geen bijzondere regels nodig. Zij zijn onderdeel van de Rijksbegroting en de Rijksrekening met alles wat daarbij hoort en dat is of wordt volledig beheerst door een uitputtende

verzameling van regels en procedures zoals voorzien bij en krachtens de Comptabiliteitswet. Indien in het overleg tussen Staten-Generaal en regering wordt besloten om die regelgeving verder te verbeteren (bijv. VBTB), dan werkt dat vanzelf door naar de zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Eén uitzondering geldt hier slechts. De bouwstenen voor de Rijksbegroting zijn voornamelijk ambtelijke, dat wil zeggen niet-openbare, bijdragen van de ministeries en hun onderdelen, waarvan ook het parlement als mede-begrotingswetgever als regel geen kennis kan nemen. Deze bouwstenen blijven onzichtbaar achter het schild van de ministeriële verantwoordelijkheid voor alles wat er op de ministeries gebeurt.

Zelfstandige bestuursorganen echter zijn voor wat betreft de aan hun bij wet opgedragen uitoefening van publieke taken onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar past bij dat zij – in de vorm van een ontwerp-begroting – een voorstel doen met betrekking de kosten die met de uitoefening van de hun door de wetgever opgedragen taken gemoeid zullen zijn. Deze ontwerp-begroting stelt de (begrotings)wetgever in staat om voor een ieder controleerbaar zijn afweging te maken over de middelen die een zelfstandig bestuursorgaan meekrijgt om zijn taak te vervullen. Deze redenering is niet nieuw maar ligt bijvoorbeeld ook ten grondslag aan artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges.

ad b. Zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon niet zijnde de Staat (publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid)

Deze categorie betreft de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek: «...andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.» Zij zijn herkenbaar aan de bepaling in de instellingswet van de strekking «X is rechtspersoon» of «X heeft rechtspersoonlijkheid». Over deze soort van rechtspersonen, hun structuur, hun inrichting en hun (openbare) financiële verantwoordingsplichten zegt Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor zover hier relevant verder niets. De (instellings)wetgever zal derhalve al de zojuist genoemde elementen per geval dienen uit te werken en dat verklaart dan ook waarom in de hoofdstukken 2 en 3 en wederom in hoofdstuk 4 aan dit type van zelfstandige bestuursorganen en dit type rechtspersonen, waarvan die zelfstandige bestuursorganen deel uitmaken, de meeste aandacht wordt besteed.

ad c. Zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van een rechtspersoon naar privaatrecht (privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen)

Met betrekking tot de rechtspersonen naar privaatrecht – stichting, vennootschappen en verenigingen – geeft Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wel de belangrijkste kenmerken van hun structuur, hun inrichting en hun (openbare) financiële verantwoordingsplichten. Bovendien is daar bepaald dat, voor zo ver het Burgerlijk Wetboek geen dwingende bepalingen bevat, de (notariële) akte, houdende de statuten, de plaats is waar dergelijke elementen geregeld dienen te zijn. Voor de rechtspersonen naar burgerlijk recht is er dus naast het bij of krachtens de wet reeds geregelde alleen plaats voor aanvullende wettelijke voorzieningen in deze Kaderwet – en eventueel in de specifieke wet, waarbij aan een orgaan van een dergelijke rechtspersoon openbaar gezag wordt toegekend – die nodig zijn in verband met de waarborging van een goede publieke verantwoording ter zake van die openbaar-gezagstaak en de middelen die daarmee gemoeid zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het financiële toezicht zich dient te beperken tot zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid.

Uit de hiervoor gegeven uiteenzetting volgt niet dat het financieel toezicht zich dient te beperken tot zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid. Wel kan de Kaderwet inderdaad volstaan met een regeling van dit toezicht op zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid, omdat voor zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid (dus: zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat) reeds het toezicht- en verantwoordingsregime geldt voor de Rijksbegroting zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet.

Eveneens is in het voorgaande antwoord (onder ad b) uiteengezet dat een (algemene) regeling voor zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel uitmaken van een krachtens publiekrecht in het leven geroepen rechtspersoon, noodzakelijk is, omdat – anders dan voor de rechtspersoon Staat en voor rechtspersonen als bedoeld in de titels 2 en volgende van Boek II Burgerlijk Wetboek – er (nog) geen enkele algemene regeling beschikbaar is.

Al met al, en in die zin kan inderdaad van enige relativering van het onderscheid tussen al deze rechtsvormen sprake zijn, wordt in hoofdstuk 4 geen principieel onderscheid gemaakt tussen de ene en de andere soort van rechtspersonen, maar is wel een verschil in behandeling dat voortvloeit uit hetgeen de wetgever op andere plaatsen (Comptabiliteitswet; Burgerlijk Wetboek) al wel in algemene zin geregeld heeft.

Alles nogmaals overziende meent de regering dat de gekozen indeling van hoofdstuk 4, handelend over de sturings- en verantwoordingsaspecten met betrekking tot (publieke) financiële middelen die gemoeid zijn met het uitoefenen van openbaar-gezagstaken, een zeer voor de hand liggende is, namelijk die welke aansluit op hetgeen de wetgever reeds elders heeft geregeld op dit gebied en dat aanvullend waar de wetgever tot nu toe geen algemene regelingen heeft getroffen.

Artikel 18

De leden van de fracties van VVD en van SGP vroegen een nadere motivering voor de opneming van dit artikel waarvan zij veronderstelden dat het overbodig is.

Uit het feit dat zelfstandige bestuursorganen die onderdeel van de Staat zijn, vallen binnen het begrotingsregime van een ministerie volgt nog niet dat zij een afzonderlijke ontwerp-begroting dienen te maken. De Comptabiliteitswet impliceert in artikel 1, aanhef en onder d, dat er een begroting per ministerie dient te zijn. Dat is een totaal-voorstel van een minister voor het begrotingshoofdstuk (het ministerie), waarvoor hij verantwoordelijk is. In dat totaal voorstel zijn – conform de daarvoor geldende regels – de verschillende onderdelen van een ministerie en de bijbehorende bedragen te lezen, maar is niet terug te vinden welke «claims» de diverse departementsonderdelen ingediend hebben. Dat beschouwen we in het algemeen als een goede zaak: een minister dekt met zijn verantwoordelijkheid voor het geheel alle intern beraad dat voorafgaat af.

Zelfstandige bestuursorganen echter zijn voor wat betreft de aan hun bij wet opgedragen uitoefening van publieke taken onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid en hun (voor)overleg met de minister over allerlei zaken, waaronder de begroting, is dan ook geen intern beraad. Daar past bij dat zij – in de vorm van een ontwerp-begroting – een voorstel doen met betrekking tot de kosten die met de uitoefening van de hun door de wetgever opgedragen taken gemoeid zullen zijn. De regeling in dit artikel over de aparte ontwerp-begroting stelt de (begrotings)wetgever in staat om nog beter zijn afweging te maken over de middelen die een zelfstandig bestuursorgaan meekrijgt om zijn taak te vervullen, nu hij ook

over de eigen voorstellen daaromtrent van het zelfstandig bestuursorgaan zelf kan beschikken. Deze zelfde redenering ligt ook ten grondslag aan artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges. De adviescolleges bevinden zich immers in een identieke positie.

Artikel 19

De suggestie van de leden van de VVD-fractie om dit artikel, dat betrekking heeft op zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel zijn van de Staat, over te brengen naar afdeling 2, onder wijziging van het opschrift van die afdeling, lijkt de regering niet aantrekkelijk, omdat de artikelen 20 tot en met 22, die alleen betrekking hebben op de begroting, bedoeld in artikel 19, dan zouden achterblijven in afdeling 1. Voor de overbrenging van de artikelen 19 tot en met 22 naar afdeling 2 is wel wat te zeggen als het uitgangspunt gekozen wordt dat alle bepalingen met betrekking tot publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid (niet onderdeel van de Staat) dan in één afdeling verzameld zouden zijn. Het gevolg zou wel zijn dat artikel 23 in afdeling 1 alsmede in afdeling 2 een plaats moet krijgen en ook – maar dat is veeleer een esthetische en geen wetgevingsoverweging – dat qua omvang wel heel verschillende afdelingen zouden ontstaan.

De in het wetsvoorstel voorgestelde indeling heeft die bezwaren niet of in mindere mate: afdeling 1 maakt duidelijk dat ieder zelfstandig bestuursorgaan een (ontwerp-)begroting dient te maken; in afdeling 2 zijn verzameld die algemene regels, die voor alle publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die niet tot de staat behoren. In de laatste afdeling – waar de diversiteit het grootste is en waar ook de bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek een rol spelen – worden de algemeen geldende regels met betrekking tot privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen aangetroffen.

Artikel 19 tot en met 21

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een nadere toelichting waarom geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over een bedrijfseconomisch verantwoord beheer en zij nodigden de regering uit alsnog een wetsbepaling ter zake te formuleren. De leden van de fracties van GPV en RPF informeerden naar de mogelijkheid van richtlijnen voor percentages voor reserveringen en afschrijvingen binnen het kader van een verantwoord bedrijfseconomisch verkeer.

Binnen het bestek van de Kaderwet moet de wetgever zich naar de opvatting van de regering niet wagen aan een poging om de notie van een bedrijfseconomisch verantwoord beheer nader te preciseren of uit te werken, noch aan het formuleren van normen voor reserveringen en/of afschrijvingen. Dit wetsvoorstel, zo is al een en andermaal uiteengezet, beoogt een aantal algemene regels te stellen, die zullen gelden voor alle of althans vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen, variërend van heel grote organisaties met duizenden ambtenaren en een cash-flow van miljarden tot hele kleine van wie de administratie – bij wijze van spreken – in een kasboekje kan worden bijgehouden. Van geval tot geval zal bekeken moeten worden hoe de begrippen die hier aan de orde zijn het beste kunnen worden ingevuld. Dan nog, zo leert een eerste rondgang langs verschillende instellingswetten van grote zelfstandige bestuursorganen, heeft de wetgever zich niet met het stellen van concrete criteria beziggehouden, doch dat aan lagere regelgeving, vaak informatie- of beheersprotocollen, overgelaten. De formele wetgever volstaat in de praktijk met de opdracht aan de minister en/of het zelfstandig bestuursorgaan om op deze soort zaken de normen en regels in te vullen.

Voor zo ver de leden van de GroenLinks-fractie bij het stellen van hun vraag denken aan voorschriften met betrekking tot zorgvuldig kasgeld-

beheer en het risicomijdend beleggen van noodzakelijk aan te houden reserves, is het antwoord dat in dit wetsvoorstel daarover welbewust geen bepalingen zijn opgenomen, omdat onder leiding van de Minister van Financiën wetgeving in voorbereiding is die in beginsel de hele overheid, dus ook de zelfstandige bestuursorganen, zal bestrijken.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een reactie op de opmerking van het Kadaster dat het wetsvoorstel te zeer zou uitgaan van het kasstelsel, terwijl zelfstandige bestuursorganen veelal werken met een baten/lastenstelsel en een meerjarige planning, waarbij de begroting van een afzonderlijk kalenderjaar van minder belang is en de meerjarenplanning een veel belangrijker document is dat ministeriële goedkeuring zou behoeven.

De veronderstelling dat de Kaderwet uitgaat van het kasstelsel is in zoverre juist, dat voor het financiële toezicht op en de financiële verantwoording over zelfstandige bestuursorganen een minister in veel gevallen verantwoording moet afleggen in rechtstreeks verband met het eigen begrotingshoofdstuk. Dat geldt in ieder geval voor alle zelfstandige bestuursorganen waarvan de lasten en de eventuele baten rechtstreeks of per saldo in de Rijksbegroting terechtkomen. Daar is een koppeling met de planning- en controlcyclus van de Comptabiliteitswet onontkoombaar. Voor volledig – dat wil zeggen kostendekkend – tariefgefinancierde zelfstandige bestuursorganen zoals het Kadaster is dat niet het geval. Toch is een jaarbegroting – ook al is deze technisch gesproken alleen maar een mechanische doorrekening van een veel belangrijker meerjarenplanning – om twee redenen ook in gevallen als dat van het Kadaster van vitaal belang om invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In de eerste plaats zijn de vaststelling en goedkeuring van de begroting een geëigend moment om naar de hoogte van de tarieven te kijken en deze eventueel bij te stellen. In de tweede plaats biedt de begroting een belangrijk referentiepunt bij de beoordeling van de verantwoording achteraf in het jaarverslag en de jaarrekening. Dat in het geval van het Kadaster – en wellicht bij nog een aantal zelfstandige bestuursorganen – de strategische planning en sturing zich over meer dan een kalenderjaar uitstrekt, kan en zal vermoedelijk voor de wetgever aanleiding zijn om in de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan in aanvulling op de bepalingen van de Kaderwet op te nemen dat het meerjarenplan de goedkeuring van de minister behoeft.

Artikel 22 en 27

De leden van de fractie van D66 vroegen een reactie van de regering over hun oordeel dat op grond van de voorliggende wettekst de goedkeuring aan een begroting (art. 22) of een jaarverslag (art. 27) kan worden onthouden op meer of andere gronden dan strijd met de wet of strijd met het algemeen belang. Voorts stelden zij de vraag of in het geval van strijd met het recht of met het algemeen belang het onthouden van goedkeuring niet imperatief moet worden voorgeschreven.

Het onthouden van goedkeuring aan een begroting respectievelijk een jaarverslag kan op grond van het tweede lid van artikel 22 respectievelijk het derde lid van artikel 27 uitsluitend («slechts») indien er sprake is van strijd met het recht of met het algemeen belang. Verwezen moge worden naar artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht: «De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op een grond, neergelegd in de wet waarin of krachtens welke de goedkeuring is voorgeschreven». Een andere grond voor onthouding van goedkeuring is dus niet mogelijk en ook niet beoogd. Zie zo ook de artikelen 4 en 6 van dit wetsvoorstel, waar andere gronden voor onthouding van goedkeuring zijn opgenomen, die overigens wel ook limitatief zijn. Toevoeging van het

woord «slechts», zoals de leden van de fractie van D66 suggereren, heeft hier derhalve geen toegevoegde waarde.

De gedachte dat onthouding van goedkeuring verplicht zou moeten zijn indien er sprake zou zijn van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang, deelt de regering niet. Los van de vraag of het aan de minister opleggen in de wet van de plicht om zijn goedkeuring te onthouden in de praktijk veel verschil zal maken – zeker ten aanzien van het algemeen belang, maar ook ten aanzien van het recht geldt dat onomstreden evidenties bijna nooit voorkomen – is de regering van mening dat de gekozen facultatieve redactie de voorkeur verdient. Deze biedt de mogelijkheid, parafraserend de memorie van toelichting bij artikel 10:27 Awb, tot het maken van een afweging of het middel in een concreet geval niet erger is dan de kwaal, bijvoorbeeld omdat er slechts sprake is van het niet nakomen van een formaliteit.

Artikel 23

De leden van de VVD-fractie vroegen of concreter kan worden aangegeven wat onder het begrip aanmerkelijke verschillen wordt verstaan. Zoals moge blijken uit hetgeen hierover in de memorie van toelichting al is geschreven, kan en wil de regering dat niet. Er is hier gekozen voor een niet concreet maar wel duidelijk richtinggevend begrip dat van geval tot geval in de praktijk invulling zal moeten krijgen in het verkeer tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan. Iedere nadere concretisering zal toch nooit voor alle zelfstandige bestuursorganen opgeld kunnen doen, reden waarom de regering daartoe hier ook niet wil overgaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe afspraken tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen over melding van aanmerkelijke verschillen zich verhouden tot het budgetrecht en de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Kamer en of deze afspraken niet verplicht aan de Kamer zouden moeten worden voorgelegd.

Om twee redenen acht de regering een specifieke wettelijke voorziening om de Kamer verplicht te informeren niet nodig en ook niet direct wenselijk. In de eerste plaats bestaat er al een algemene informatieplicht aan de zijde van iedere bewindspersoon om de Kamer gevraagd en ongevraagd op de hoogte te stellen van voorvallen en ontwikkelingen die zich binnen zijn portefeuille voordoen, opdat de Kamer haar controlerende taak kan uitoefenen. Een specifieke informatieplicht op dit punt voegt daaraan niets toe en bergt veeleer het gevaar in zich dat via een zgn. a contrario-redenering noodzakelijke informatie juist achterwege gelaten wordt.

In de tweede plaats zou een onvoorwaardelijke informatieplicht als de leden van de fractie van GroenLinks op het oog hebben de onderscheiden verantwoordelijkheden van de minister als beheerder en uitvoerder enerzijds en van de Kamer als controlerende instantie anderzijds dooreenmengen. Indien aanmerkelijke verschillen zich voordoen, zullen die in veel gevallen hun weerslag krijgen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Rijksbegroting, waarbij het budgetrecht onverkort geldt.

Dit alles laat overigens onverlet dat het vaak van wijs beleid zal getuigen wanneer een bewindspersoon op enig moment het parlement informeert over een waarschuwing van een zelfstandig bestuursorgaan als hier bedoeld, zodat het parlement zijn controlerende taak optimaal kan uitvoeren.

Artikel 25

De leden van de VVD-fractie vragen in welke situaties voorafgaande instemming van de minister vereist is, welke criteria daarbij gehanteerd worden en wanneer zelfstandige bestuursorganen daarover geïnformeerd worden. In aanvulling op hetgeen bij dit artikel in de memorie van toelich-

ting is geschreven, zij vermeld dat dit artikel grotendeels is ontleend aan artikel 4:71 van de Algemene wet bestuursrecht en is ingegeven door dezelfde overweging, die aan dat artikel ten grondslag ligt: waar met publieke middelen grote en/of langjarige verplichtingen worden aangegaan, kan het nodig zijn daarop extra toe te zien naast het reguliere begrotings- en jaarverslagentoezicht. Indien een minister dat nodig vindt, heeft hij door dit artikel ook een bevoegdheid om dat te doen in de mate en op de wijze die het beste past bij de op dat ogenblik aan de orde zijnde casus. Door het artikel in de Kaderwet op te nemen, hoeven afzonderlijke instellingswetten van individuele zelfstandige bestuursorganen dit niet meer te regelen.

Artikel 26

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom is gekozen voor een imperatieve formulering, omdat huns inziens niet ieder zelfstandig bestuursorgaan een eigen vermogen heeft of dat kan vormen. Deze zelfstandige bestuursorganen zouden, aldus de leden van deze fractie, hun verplichtingen financieren uit (latente) vorderingen (waarin eventuele tekorten of overschotten verrekend worden).

Artikel 26 staat in afdeling 2 van hoofdstuk 4 van de Kaderwet en heeft alleen betrekking op zelfstandige bestuursorganen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld en niet behoren tot de rechtspersoon Staat.

In de toelichting bij Aanwijzingen 124h (handelend over de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan een zelfstandig bestuursorgaan) staat: «De toekenning is ingegeven door de wens om een vermogen af te zonderen; dit is met name van belang voor de vermogensrechtelijke positie van een zelfstandig bestuursorgaan. (...)»

Vermogen dient verstaan te worden als een samenstel en tevens het saldo van rechten (vorderingen) en verplichtingen (schulden), die het gevolg zijn van het feit dat het zelfstandig bestuursorgaan als zelfstandig rechtspersoon aan het rechtsverkeer deelneemt. Er is altijd een saldo en derhalve een vermogen, dat echter in de regel slechts één keer per jaar formeel wordt vastgelegd, namelijk op de balansdatum.

In de praktijk zal het zeer uitzonderlijk zijn dat een zelfstandig bestuursorgaan c.q. rechtspersoon enig boekjaar afsluit dat precies op nul eindigt. Om nu te voorkomen dat overschotten opgepot worden in allerlei voorzieningen en reserveringen wordt een egalisatiereserve voorgeschreven, die uit zijn aard in een volgend jaar geheel of gedeeltelijk weer vrijvalt, waardoor de bijdrage aan het zelfstandige bestuursorgaan ten laste van de Rijksbegroting of de tarieven in dat volgende jaar dienovereenkomstig lager kunnen zijn. Mutatis mutandis geldt uiteraard hetzelfde voor het geval dat met een negatief saldo geëindigd wordt.

Artikel 28

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering niet de mogelijkheid heeft gecreëerd om nadere eisen aan de jaarrekening en de accountantscontrole daarop te stellen.

De mogelijkheid om concrete nadere eisen te stellen aan de jaarrekening en de accountantscontrole daarop zijn er inderdaad niet op basis van deze wet, maar wel degelijk kunnen zij in de instellingswetgeving worden opgenomen. Bij de Kaderwet gaat het niet om het uitsluiten of het creëren van mogelijkheden, maar om basisregels te stellen aan zelfstandige bestuursorganen. Afhankelijk van de specifieke informatiebehoefte die bestaan ten aanzien van (groepen van) zelfstandige bestuursorganen kan de minister overigens op grond van artikel 14 van de Kaderwet vragen om bepaalde informatie telkenjare in de jaarrekening of de daarop uitgevoerde accountantscontrole op te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering in de artikelen 28, 29 en 30, analoog aan de voorstellen ter zake van de Algemene Rekenkamer in de reactie op het wetsvoorstel, een rechtmatigheidsverklaring wil toevoegen voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel van de Staat zijn, alsmede een regeling met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop. Met de regeling in de artikelen 28, 29 en 30 maakt de regering geen onderscheid tussen publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die *uitsluitend* een wettelijke taak uitoefenen. De voorgestelde wettelijke regeling voor het afleggen van rekening en verantwoording door middel van de jaarrekening, vergezeld van een verklaring van getrouwheid inclusief het oordeel over de rechtmatige besteding van de middelen door een zelfstandig bestuursorgaan is in artikel 28 geregeld voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel zijn van de Staat. Voor privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die zich uitsluitend bezighouden met wettelijke taken, gelden de bepalingen van – onder andere – verantwoording en controle (artikel 28) onverkort. Deze privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen onderscheiden zich voor wat betreft de eisen die de regering stelt aan de jaarrekening, accountantscontrole en rechtmatigheidsverklaring dus niet van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel zijn van de Staat.

Een onderscheid is naar de mening van de regering alleen op zijn plaats wanneer sprake is van een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan, dat ook andere dan wettelijke taken uitvoert. Hiervoor worden algemene eisen met betrekking tot een afzonderlijke boekhouding en verantwoording in de jaarrekening gesteld in artikel 31. De regering betracht met de formulering van artikel 31 voor deze categorie van zelfstandige bestuursorganen enige terughoudendheid, omdat hier sprake is van een gemêleerde groep van instellingen, waarvan de wettelijke taak slechts een meer of minder omvangrijk deel omvat van de activiteiten die zij in het maatschappelijk verkeer verricht. Het gaat daarbij vaak om ondernemingen die met wettelijke taken zijn belast die vaak nauw verwant zijn met de bedrijfsmatige activiteiten die de onderneming in de markt verricht. De financiering van die wettelijke taken vindt dan plaats uit tarieven, of worden bevorderd met behulp van een subsidie.

Bovendien vroegen deze leden of de regering wil aangeven waarom er voor privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen niet standaard een rechtmatigheidsverklaring voor de rijksbijdrage wordt gevraagd en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en/of tarieven.

De rechtmatigheid van elke rijksbijdrage en subsidie die het Rijk verstrekt aan derden, of dat nu publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke instellingen dan wel zelfstandige bestuursorganen zijn, maakt deel uit van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer uitvoert naar de financiële verantwoordingen van de afzonderlijk ministeries. Het oordeel daarover omvat in het bijzonder de rechtmatigheid, zowel van de uitgave van de rijksbijdrage en de subsidie door het ministerie als van de besteding ervan door de ontvanger. Dit is de essentie van de opdracht aan de Algemene Rekenkamer in artikel 51 van de Comptabiliteitswet, die inhoudt dat onderzocht moet worden of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van de ministeries tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen en of ook overigens zorggedragen is voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Artikel 30 van de Kaderwet verklaart alle regels betreffende het financieel toezicht op publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen ook van toepassing op privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen voorzover die zich uitsluitend bezighouden met wettelijke taken. Deze regels stellen

dus ook voor deze privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen standaard dezelfde eisen met betrekking tot de jaarrekening en de accountantsverklaring, inclusief een oordeel over de rechtmatigheid. Bij gemengde financiering van een privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorgaan, dat wil zeggen financiering uit zowel publieke als private middelen, is sprake wanneer een privaatrechtelijke organisatie naast de uitvoering van de activiteiten waarvoor zij primair is opgericht ook wettelijke taken uitvoert. Met gemengde financiering kan niet bedoeld zijn dat de uitvoering van wettelijke taken mede wordt bekostigd uit de opbrengsten van andere activiteiten dan die welke zijn gericht op wettelijke taken. In zijn algemeenheid dient als uitgangspunt te gelden dat publieke taken uit publieke middelen, en private activiteiten uit private middelen dienen te worden bekostigd.

Een conclusie in dit verband is dat wettelijke taken worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Dat kan indirect plaatsvinden door bijvoorbeeld een rijksbijdrage of subsidies die uit belastingheffing door het Rijk worden verkregen, maar ook door heffingen en tarieven die door de betreffende zelfstandige bestuursorgaan zelf worden geheven ter bekostiging van de wettelijke taken.

Wanneer nu sprake is van gemengde financiering wil de regering terughoudendheid betrachten bij het stellen van administratieve regels over de verantwoording zoals die overigens voor haar eigen huishouding en voor zelfstandige bestuursorganen gelden die uitsluitend wettelijke taken uitoefenen. Afhankelijk van de aard en omvang van de uitoefening van wettelijke taken door gemengd gefinancierde organisaties zou dit immers betekenen dat de integrale bedrijfsvoering en verantwoording wordt belast met voorschriften die primair gelden voor publieke instellingen. Die terughoudendheid heeft met name betrekking op de eisen met betrekking tot de financiële verantwoording en de daarover vereiste accountantsverklaring. In het kader van de doorlichting van subsidie- en overige regelingen in het kader van MDW-accountancy wordt momenteel onderzocht of een accountantsverklaring het meest geëigende toezichtsarrangement is voor die regeling (kamerstukken II 1999–2000, 24 036, nr. 143 en 2000–2001, nr. 208).

De hiervoor beschreven terughoudendheid geldt uitdrukkelijk niet voor de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen en voor de uitoefening van de wettelijke taak door gemengd gefinancierde zelfstandige bestuursorganen: die geldt onverkort. Alleen ligt het bij gemengd gefinancierde zelfstandige bestuursorganen niet in de rede om de wijze waarop dat oordeel over de rechtmatigheid kan worden verkregen in de Kaderwet vast te leggen.

Tenslotte wilden deze leden weten of de omslag naar VBTB onverkort geldt voor zelfstandige bestuursorganen en vroegen zij of de regering wilde aangeven voor welke zelfstandige bestuursorganen het VBTB-model wel en niet opgaat en hoe dit blijkt uit de voorliggende Kaderwet, daar deze leden van mening zijn dat indien toezicht op afstand wordt geplaatst het toch juist des te meer van belang is dat effectiviteit en doelmatigheid van middelen kan worden gemeten door middel van een VBTB-aanpak. De VBTB-operatie heeft ten doel te komen tot een verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de departementale begrotings- en verantwoordingsstukken. Met het oog daarop ligt het in de rede in de toekomst ook meer samenhang aan te brengen tussen de uitgaven van zelfstandige bestuursorganen voor de uitvoering van beleid en de bijbehorende programma-uitgaven, die in de departementale begrotingen zijn opgenomen. Ook ten aanzien van de rijksbijdragen en subsidies aan zelfstandige bestuursorganen wordt dan het verband tussen doel, middelen en (beoogde respectievelijk gerealiseerde) resultaten transparant gemaakt.

De sturing van en verantwoording door zelfstandige bestuursorganen die niet uit een departementale begroting worden gefinancierd en uitsluitend worden bekostigd uit premies en/of tarieven, verloopt langs andere trajecten. Besluiten over de goedkeuring van de begroting behoeven op grond van artikel 22 de goedkeuring van de minister. Artikel 27 voorziet in eenzelfde bevoegdheid van de minister ten aanzien van de jaarrekening. De rijksbegroting en dus ook het rond de rijksbegroting lopende VBTB-project spelen hier geen rol. Niettemin zal gaandeweg het VBTB-model ook hier van invloed worden. Binnen het bestek van deze nota kan hier volstaan worden met te verwijzen naar reeds in gang gezette bewegingen om ook in bij voorbeeld de premiesector nadrukkelijker relaties te leggen tussen beleid en doelen enerzijds en prestaties en de verantwoording daarvan anderzijds.

Ook het Handvest publieke verantwoording, waarover in het algemeen deel van deze nota reeds veel gezegd is, behelst een aantal elementen dat goed past in de VBTB-benadering van de regering.

Bij het Algemeen Overleg van 30 augustus 2000 (kamerstukken II 2000–2001, 26 982 nr. 5) heeft de minister van Financiën bevestigd dat VBTB uiteraard ook voor zelfstandige bestuursorganen zal moeten gelden. De invulling van VBTB op rijksniveau vergt echter zoveel aandacht, dat het moeilijk is om in of op basis van de Kaderwet al te regelen wat op rijksniveau nog niet op orde is. Het vorenstaande moge evenwel duidelijk maken dat de trend allerwegen gaat in een richting die de vragenstellers ook beogen.

De leden van de SGP-fractie vroegen met betrekking tot artikel 28, derde lid, naar de criteria aan de hand waarvan de rechtmatige besteding van publieke middelen door zelfstandige bestuursorganen vastgesteld kan worden. De memorie van toelichting (bladzijde 32) spreekt van «wettelijke regelingen, door de minister gestelde specifieke voorwaarden en contractuele afspraken met derden». Welke wettelijke regelingen en specifieke voorwaarden worden hier bedoeld en zijn of worden die in de instellingswet voor het zelfstandig bestuursorgaan vastgelegd, zo vroegen deze leden.

De criteria aan de hand waarvan de rechtmatige besteding door zelfstandige bestuursorganen van publieke middelen kan worden vastgesteld zijn dezelfde als welke voor de rijksoverheid van toepassing zijn en in de Comptabiliteitswet zijn vastgelegd. Deze criteria zijn hierboven reeds geciteerd: zijn de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten (i.c. goedgekeurde begrotingen) en met andere wettelijke regelingen. Deze wettelijke regelingen omvatten de wet- en regelgeving zoals die ten behoeve van de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan en voor de dagelijkse afspraken tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan in de vorm van bijvoorbeeld sturings- en toezichtsarrangementen tot stand zijn gekomen. In de regel betreft het inderdaad de regelingen die in de instellingswet zijn vastgelegd of daarop berusten.

Tenslotte vroegen deze leden waarom dit artikellid alleen spreekt over de rechtmatige besteding van middelen en niet over de rechtmatige inning van gelden. Zoals uit het voorgaande antwoord en uit antwoorden, opgenomen in het algemeen deel, mag blijken dient artikel 28, derde lid, naar de mening van de regering bij nader inzien ook betrekking te hebben op de rechtmatige inning van gelden. Immers ook van de ontvangsten dient te worden vastgesteld of zij rechtmatig tot stand zijn gekomen. Een nota van wijziging op dit punt wordt tegelijk met deze nota aan de kamer aangeboden.

Artikel 29

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader te motiveren waarom titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht in plaats van afdeling 3 van hoofdstuk 4 van de Kaderwet geldt voor zelfstandige bestuursorganen die vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd (subsidieverhouding).

Het lijkt erop dat er hier sprake is van een misverstand. Artikel 29 geeft niet meer aan dan dat de Kaderwet terugtreedt wanneer een instellingswet zelf al de Algemene wet bestuursrecht van toepassing heeft verklaard voor een zelfstandig bestuursorgaan. Is dat niet het geval, dan is de Kaderwet dus wel van toepassing.

Gaarne kregen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering omtrent het feit dat de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht er toe leidt, dat de zelfstandige bestuursorganen niet standaard een rechtmatigheidsverklaring van een accountant hoeven te verstrekken. Ten onrechte gaan de aan het woord zijnde leden er van uit dat de facultatief geformuleerde bepaling van artikel 4:79 Awb als het ware vanzelf leidt tot het ontbreken van een rechtmatigheidstoetsing. Dit is geenszins het geval noch de bedoeling. De Awb heeft echter rekening gehouden met de mogelijkheid dat er subsidies gegeven kunnen worden waarvoor het niet nodig is dat een dergelijke verplichting bestaat, bijv. vanwege de geringe omvang of omdat anderszins onomstotelijk de rechtmatigheid van de besteding kan worden aangetoond. In de gevallen dat een zelfstandig bestuursorgaan via de Awb wordt gefinancierd zal dat niet licht het geval zijn, zodat de regering het probleem waar deze leden voor vrezden, niet reëel acht.

Voorts vroegen deze leden de regering te motiveren waarom de bepalingen uit hoofdstuk 2, zoals artikel 7, niet gelden voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, daar ook in een aantal andere opzichten immers wordt ingegrepen in het functioneren van deze organen.

Bij zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van een rechtspersoon naar privaatrecht, is de wijze van benoeming van bestuursleden een op grond van bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verplicht onderdeel van hun statuten. Daar zal men te rade gaan, indien men iets wil weten over bestuursbenoemingen en het zou de transparantie niet dienen, indien de Kaderwet dat zou gaan doorbreken voor de enkele (ten opzichte van het totaal van in Nederland aanwezige rechtspersonen naar privaatrecht) rechtspersonen, van wie het bestuur ook zelfstandig bestuursorgaan is.

Dit neemt niet weg dat er in concrete gevallen alleszins aanleiding kan zijn voor de wetgever om zeker te stellen dat de minister enige of zelfs doorslaggevende invloed heeft op bestuursbenoemingen. Dat zou onder andere het geval kunnen zijn bij privaatrechtelijke rechtspersonen die zijn opgericht uitsluitend met het doel aan hun bestuur openbaar-gezagstaken op te dragen. In die gevallen echter kan het vereiste bij de vaststelling van de statuten worden verwerkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het niet beter geweest zou zijn te regelen dat de eisen die de regering stelt in deze afdeling van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing worden verklaard zodra titel 4.2 van de Awb van toepassing zou zijn?

Dat zou inderdaad een alternatieve mogelijkheid zijn. Al eerder in deze nota is over de toepasselijkheid van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht uiteengezet waarom de Kaderwet zonder bezwaar terug kan treden als een subsidieverhouding onder de regels van de Algemene wet bestuursrecht aan de orde is, omdat langs de weg van de regels omtrent de Rijksbegroting al is voorzien in alle controle- en verantwoordings-

voorzieningen. Bezwaar van het door de hier aan het woord zijnde leden gesuggereerde alternatief is dat in de gevallen waarin een subsidie-regeling geldt, door het van toepassing verklaren van bepalingen uit de Kaderwet in die subsidieregeling wordt ingebroken en de subsidie-voorwaarden en de erbij horende verantwoordingsvoorwaarden in het vervolg verspreid zouden zijn over twee vindplaatsen, namelijk deze wet en de subsidieregeling voor de specifieke zaken.

Artikel 30

De leden van de VVD-fractie willen graag een verduidelijking van het begrip uitsluitend, daar zodra een zelfstandig bestuursorgaan nog een kleine nevenactiviteit uitvoert dat gevolgen heeft voor het financieel toezicht.

Het gebruik van dit woord in artikel 30 sluit aan bij de praktijk. Veel privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, waarover dit artikel gaat, hebben een eigen private taak en hebben daarnaast ook nog een publieke taak opgedragen gekregen. In die situaties is dit artikel dus niet van toepassing, ook niet als er sprake is van een in relatie tot de publieke taak beperkte private activiteit. In dat laatste geval zal wellicht in de instellingswet een aparte voorziening omtrent het financieel toezicht moeten worden getroffen. De Kaderwet kan echter al dit soort onderscheidingen als zijnde een algemene regeling niet treffen. Dit artikel biedt overigens nadrukkelijk geen basis voor het beginnen van die private activiteiten, zoals deze leden wellicht vrezen. Die bevoegdheid moet in bijv. de statuten van de rechtspersoon zijn opgenomen.

Op een desbetreffende vraag van de leden van de SGP-fractie kan de regering bevestigen dat artikel 30 voor alle privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geldt, ongeacht hoe deze ook worden gefinancierd. Het relevante onderscheidende criterium is of de rechtspersoon uitsluitend is belast met een publieke taak of niet. Overigens meent de regering dat publieke taken eigenlijk nooit privaat worden gefinancierd¹. Zo is de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer dan ook geen door louter private middelen gefinancierde instelling. De bijdragen die de stichting ontvangt, zijn de verzekeraars verplicht af te dragen op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Ook over de besteding van dergelijk geldt dient publiekelijk verantwoording te worden afgelegd.

Artikel 31

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 31 wat betreft het publieke deel van de taakuitoefening de daar bedoelde zelfstandige bestuursorganen niet onder dezelfde bepalingen kunnen vallen als de zelfstandige bestuursorganen bedoeld in artikel 30.

Artikel 31 wijdt niet uit over de toepassing van artikel 30 voor wat betreft het publieke deel van de taakuitoefening door instellingen die de daaraan verbonden werkzaamheden uitvoeren naast andere activiteiten. Artikel 31 formuleert een minimumeis voor de administratie van deze zelfstandige bestuursorganen. De regering acht het niet mogelijk om in een Kaderwet daartoe de nadere voorwaarden te formuleren. Zij is van mening dat in de wetgeving waarmee de wettelijke taak wordt opgedragen, nadere eisen zullen worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de instelling zich verantwoordt over de uitvoering en de rechtmatigheid daarvan. Deze zullen afhankelijk van de aard en de omvang van de wettelijke taak heel wel anders kunnen of moeten plaatsvinden dan door middel van een jaarrekening en een rechtmatigheidsoordeel van de accountant, zoals geldt voor de in de artikelen 30 en 24 bedoelde zelfstandige bestuursorganen.

¹ Een uitzondering zou kunnen zijn het Apk-keuringstarief (niet de afmeldleges) dat de garages in rekening kunnen brengen en waarbij de garages de vrijheid hebben alles te rekenen tussen het krachtens de wet vastgestelde maximumtarief en nihil.

Artikel 33

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering artikel 33 zo wil aanpassen dat ook de rechtspersonen, bedoeld in artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet (de zgn. RWT's) in het register worden opgenomen.

Artikel 33 heeft inderdaad betrekking op de zelfstandige bestuursorganen die vallen onder de Kaderwet. Het is volgens de regering wenselijk dat het register ook tot deze categorie bestuursorganen (let wel: niet altijd rechtspersonen) beperkt blijft. Het zou verwarrend en onlogisch zijn om aan het register een vanuit een gehele andere invalshoek van belang zijnd overzicht toe te voegen. Indien er behoefte bestaat aan een dergelijk overzicht kan dat beter in het kader van de Comptabiliteitswet worden geregeld.

Voor de door de leden van de fractie van GroenLinks gevraagde uitputtende lijst van zelfstandige bestuursorganen en enige specificaties daarin moge worden verwezen naar bijlage 1 bij deze nota.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of daarnaast in een uitgesplitst overzicht per groep aangegeven kan worden hoe aansturing, beheer, controle, toezicht, financiële verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid zijn geregeld.

Aannemende dat deze leden het oog hebben op de situatie zoals die onder de Kaderwet zal zijn, verwijst de regering voor het antwoord op deze vraag naar enerzijds de lijst welke als bijlage bij deze nota is gevoegd. Die lijst, in samenhang met de juridische vormgeving van ieder zelfstandig bestuursorgaan waaraan door de Kaderwet bepaalde gevolgen worden verbonden, geeft het voorlopige antwoord op de gevraagde informatie. Bij gelegenheid van de aanpassingswetgeving aan de Kaderwet zal de regering echter anderzijds eerst op nader detailniveau aangeven of de algemene regels van de Kaderwet voor ieder zelfstandig bestuursorgaan helemaal worden gevolgd of welke uitzonderingen zij daarop gewent vindt. Het gemeen overleg tussen regering en parlement zal dan vervolgens uitsluitend over de definitieve arrangementen per zelfstandig bestuursorgaan geven. Vandaar dat de gevraagde informatie voorshands niet te geven is.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen op welke wijze burgers inzage kunnen krijgen in het register van zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet bepaalt dat het register en de daarin opgenomen gegevens openbaar moeten zijn. Er worden geen regels gesteld over de wijze waarop daaraan uitvoering moet worden gegeven. Op dit moment is ook nog moeilijk voorspelbaar in welke mate het register geraadpleegd zal gaan worden. Tenminste zal op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een exemplaar van het register tijdens kantooruren ingezien kunnen worden. Te gelegener tijd zal ook zeker bezien worden of een digitale versie van het register on-line te raadplegen zal kunnen zijn en in hoeverre het wenselijk is dat ook op andere plaatsten in den lande het register ingezien kan worden.

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

1 Vallend onder de definitie van de Kaderwet zbo*Ministerie van Algemene Zaken*

geen

Ministerie van Buitenlandse Zaken

geen

Ministerie van Justitie

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex art. 3a Wet COA
Verrijn Stuartlaan 28
2288 EL Rijswijk
Pb 3002, 2280 ME

Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven

publiekrechtelijk zbo; het fonds heeft rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet schadefonds geweldsmisdrijven
Prins Clauslaan 60
2595 AJ Den Haag
Pb 20 302, 2500 EH

Instellingen voor gezinsvoogdij en voogdij

25 rechtspersonen zijn als zodanig door de Minister van Justitie aanvaard
en werkzaam
openbaar gezag ex Wet van 26 april 1995, Stb. 255.
Adresgegevens zijn bekend

Landelijk Bureau inning Onderhoudsbijdragen

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid (ook VWS)
openbaar gezag ex Wet LBIO jo. Wet op de jeugdhulpverlening
Kampenring weg 49
2803 PE Gouda
Pb 800, 2800 AV

Raden voor rechtsbijstand

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op de rechtsbijstand jo. Wet justitiesubsidies
(Raad Den Bosch)
5 raden in Leeuwarden, Arnhem, Amsterdam, Den Haag en Den Bosch

Stichting Reclassering Nederland

privaatrechtelijk zbo
bestaat krachtens WvSr en WvSv; openbaar gezag ex Reclasserings-
regeling 1995
Zuiderparkweg 280
5216 HE Den Bosch
Pb 5017, 5201 GA

**Registratiekamer, m.i.v. 01-09-2001 College bescherming
persoonsgegevens**

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet persoonsregistraties, m.i.v. 01-09-2001 Wet
bescherming persoonsgegevens
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
Pb 93 374, 2509 AJ

Commissie Gelijke Behandeling

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid (ook BZK)
openbaar gezag ex Wet Gelijke Behandeling
Godebaldkwartier 355
3511 DT Utrecht
Pb 16 001, 3500 DA

Bureau Financieel Toezicht

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op het notarisambt en Gerechtsdeurwaarderswet
(nog niet in werking)
Van der Duijnstraat 9
3581 JW Utrecht

College van toezicht auteursrechten ed.

publiekrechtelijk zbo in opbouw: wetsvoorstel 27 775 Wet toezicht collec-
tieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kiesraad

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Kieswet
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Pb 20 011, 2500 EA

Stichting Administratie Indonesische Pensioenen

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet van 21 april 1955 (Stb 189) c.a.
Putgraaf 188
6411 GT Heerlen
Pb 1263, 6400 BG

Raad voor het Korps Landelijke Politiediensten

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid; KLPD is agentschap
BZK
openbaar gezag ex Politiewet
Lookant 2
3970 AE Driebergen
Pb. 202, 3970 AE

Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex LSOP-wet
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn
Pb 834, 7301 BB

Nederlands bureau brandweerexamens

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Brandweerwet 1985
Spoorlaan 20
2908 BG Capelle a/d IJssel

Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Brandweerwet 1985
Kempenbergerweg 783
6816 RW Arnhem
Pb 7010, 6801 HA

Sociale Verzekeringsbank

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Remigratiewet
zie onder SZW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Bedrijfsfonds voor de Pers

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Mediawet
Prinsessegracht 19
2514 AP Den Haag

Commissariaat voor de Media

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Mediawet
Pb 1426
1200 BK Hilversum

Stichting stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag (subsidieverdeling) ex Mediawet
Korte Leidsedwardsstraat 12
1017 RC Amsterdam

Nederlandse Omroep Stichting

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Mediawet
Sumatralaan 45
1217 GP Hilversum
Pb. 26 444, 1202 JJ

Informatie Beheer-Groep

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet verzelfstandiging informatiseringsbank
Kempkensberg 2-6
9722 TB Groningen
Pb 30 155, 9700 LG

Stichting Participatiefonds

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertise-
centra, Wet op het voortgezet onderwijs
Blaak 22
3011 TA Rotterdam

Stichting Vervangingsfonds (VF)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertise-
centra, Wet op het voortgezet onderwijs
Blaak 22
3011 TA Rotterdam

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex art. 3 Wet op de Ned. org. voor wetenschappelijk
onderzoek
Laan van Nieuw Oost-Indië 131
2593 BM Den Haag
Pb 93 138, 2509 AC

Stichting fonds voor de letteren

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Huddestraat 7
1018 HB Amsterdam

Stichting fonds voor beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Brouwersgracht 276
Amsterdam
Pb 773, 1000 AT Amsterdam

Mondriaan Stichting

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Jacob Obrechtstraat 56
1071 KN Amsterdam

Stichting Nederlands fonds voor de film

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Jan Luykenstraat 2
1071 CM Amsterdam

Stichting fonds voor de podiumkunsten

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Bankastraat 151
2585 EM Den Haag
Pb 85 471, 2508 CD

Stichting Fonds voor de amateurkunst

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Bankastraat 151
2585 EM Den Haag
PB. 85 471, 2508 CD

Stichting fonds voor de scheppende toonkunst

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Paulus Potterstraat 16
1071 CZ Amsterdam

Stichting Nederlands literair productie- en vertalingfonds

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Singel 464
1017 AW Amsterdam

Stichting stimuleringsfonds voor de architectuur

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Rochussenstraat 15
3015 EA Rotterdam

Stichting fonds voor het bibliotheekwerk voor blinden en slechtzienden

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op het specifiek cultuurbeleid
Postbus 3102
2280 GC Rijswijk

Landelijke commissie toezicht indicatiestelling speciaal onderwijs

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
(in opbouw; art. 28d Wetsvoorstel expertisecentra)
21 Landelijke organen voor het beroepsonderwijs
privaatrechtelijke zbo-en
openbaar gezag ex Wet educatie en beroepsonderwijs

Ministerie van Financiën

De Nederlandsche Bank N.V.

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Bankwet 1998
Westeinde 1
1017 ZN Amsterdam
Pb 98, 1000 AB

Stichting Toezicht Effectenverkeer

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet toezicht effectenverkeer 1995 jo Overdrachts-
besluit Wte 1995
Singel 542
1017 AZ Amsterdam
Pb 11 723, 1001 GS

Pensioen- & Verzekeringskamer (ook SZW)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet toezicht verzekeringsovereenkomst 1993 en Pensioen- en
Spaarfondsenwet
J.F. Kennedylaan 32
7314 PS Apeldoorn
Pb 929, 7301 BD

Waarborgfonds Motorverkeer

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen
Verrijn Stuartlaan 14
2388 EL Rijswijk
Pb 3003, 2280 MG

Waarderingskamer (WK)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet waardering onroerende zaken
Wassenaarseweg 80
2596 CZ Den Haag
Pb 93 210, 2509 AE

Ministerie van Defensie

geen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Woningwet jo. Besluit Centraal fonds volkshuisvesting
Huizerstraatweg 117-E
1411 GM Naarden
Pb 5075, 1410 AB

Reconstructiecommissie Midden-Delfland

zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Reconstructiewet Midden-Delfland
Burgemeester Feithplein 2
2273 BZ Voorburg
Pb 3010, 2270 JB

Dienst voor het kadaster en de openbare registers

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Organisatiewet kadaster
Hofstraat 110
7311 KZ Apeldoorn
Pb 9046, 7300 GH

Huurcommissies

publiekrechtelijk zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artt. 28 en 29 Wet op de huurcommissies
Centraal secretariaat van de Huurcommissies
Turfmarkt 104
2521 DC Den Haag
Postbus 16 495, 2500 BL

Stichting Bureau Architecten Register (SBA)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op de architectentitel
Nassauplein 24
2585 EC Den Haag
Pb 85 506, 2508 CE

N.V. Service Centrum Grondreiniging

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet belastingen op milieugrondslag jo. Regeling
aanwijzing instelling afvalstoffenbelasting Wbm
Europalaan 250
3526 KS Utrecht

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatie-
autoriteit, Telecommunicatiewet en Postwet
Koningin Julianaplein 30
2595 AA Den Haag
Pb 90 420, 2509 LK Den Haag

Dienst Wegverkeer (RDW)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wegenverkeerswet 1994
Europaweg 205
2711 ER Zoetermeer
Pb 777, 2700 AT

Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 en Reglement
rijbewijzen
P.C. Boutenslaan 1
2283 GT Rijswijk
Pb 5301, 2280 HH

Commissie van beroep als bedoeld in artikel 3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993
Pb 20 906
2500 EX Den Haag

Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet goederenvervoer over de weg
Engelandlaan 366
2711 DZ Zoetermeer
Postbus 130, 2700 AC

Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet goederenvervoer over de weg
Veraartlaan 10
2288 GM Rijswijk
Postbus 3004, 2280 MB

Stichting Bureau Examens voor het Beroepsvervoer (SBE)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet goederenvervoer over de weg, Besluit goederen-
vervoer over de weg en Regeling erkenning vakdiploma's voor het
beroepsvervoer
Veraartlaan 10
2288 GM Rijswijk
Postbus 1136, 2280 CC

Stichting Examens Personenvervoer

privaatrechtelijk
openbaar gezag ex Wet Personenvervoer 2000 jo. Besluit Personenvervoer
2000
Postbus 9365, 2500 CJ Den Haag

Examencommissies Zeevaartexamens

publiekrechtelijke zbo-en zonder rechtspersoonlijkheid
Gebouw Prinsenpoort
's Graveweg 665
3065 SC Rotterdam

- Commissie Zeevisvaartexamens

openbaar gezag ex Wet op de Zeevischvaardiploma's 1935 en
Examenreglement Zeevisvaart
Postbus 136, 3000 AC Rotterdam

- **Commissie Stuurliedenexamens**
openbaar gezag ex Wet op de Zeevaardiploma's en Examenbesluit
Zeevaardiploma's
Postbus 8634, 3009 AP Rotterdam
- **Commissie voor de examens van scheepswerktuigkundigen**
openbaar gezag ex Wet op de Zeevaardiploma's en Examenbesluit
Zeevaardiploma's 1991
Postbus 136, 3000 AC Rotterdam
- **Examencommissie Certificaatloodsen** (NB: nader bezien i.v.m.
wijziging Loodsenwetgeving; zie verder onder Loodsenwetgeving)
openbaar gezag ex Loodsenwet en Besluit Certificaatloodsen
Postbus 136, 3000 AC Rotterdam

Organisaties op het gebied van de Rijnvaart

publiekrechtelijke zbo-en zonder rechtsprsoonlijkheid

- **Bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 3 Besluit Rijnvaartpolitierglement 1995**
openbaar gezag ex Besluit Rijnvaartpolitiergemenr 1995, Regeling
inzake aanwijzing bevoegde autoriteit, Besluit Reglement Onderzoek
Schepen op de Rijn 1995, Besluit Reglement Rijnpatenten, Regeling
vaststelling en werkwijze Commissie van Deskundigen van de Rijn-
vaart
- **Bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 2 Besluit Reglement Rijnpatenten 1998**
openbaar gezag ex Besluit Reglement Rijnpatenten 1998, Regeling
aanwijzing bevoegde autoriteiten Reglement Rijnpatenten 1998
- **Commissie van Deskundigen voor de Rijnvaart als bedoeld in artikel 2.01 Reglement onderzoek schepen op de Rijn 1995**
openbaar gezag ex Besluit Reglement onderzoek schepen op de Rijn
1995

Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart als bedoeld in artikel 1 van de Regeling olie-afgifteboekje Rijnvaart 1995

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Rijnvaartpolitierglement 1995, Regeling olie-
afgifteboekje Rijnvaart 1995

Instellingen belast met het afnemen van de examens voor het vaarbewijs

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Binnenschepenwet, Besluit vaarbewijzen binnenvaart,
Besluit vaststelling tarieven examenkosten kleinvaarbewijs, Regeling
aanwijzing instelling belast met afgifte klein vaarbewijs, Regeling examen
klein vaarbewijs

belast met de afgifte van klein vaarbewijzen:

- **ANWB**
Wassenaarseweg 220

2596 EC Den Haag
Postbus 93 200, 2509 BA

– **Vaarbewijs- en Marifoonexamens CV**

Postbus 93 121
2509 AC Den Haag

belast met het afnemen van vakexamens welke recht geven op een vakdiploma binnenvaart

belast met de afgifte van het Groot Vaarbewijs, Rijnpatenten en radar-diploma voor de binnenvaart

privaatrechtelijk zbo

openbaar gezag ex: Binnenschepenwet, Besluit Vaarbewijzen binnenvaart, Reglement radardiploma Rijn- en binnenvaart, Reglement vervoer gevaarlijke stoffen over de binnenwateren, Besluit Reglement Rijnpatenten 1998, Besluit Vervoer Binnenvaart

– **KOFS**

NZ Voorburgwal 120
1012 SH Amsterdam
Postbus 19 219, 1000 GE

Commissie van Advies omtrent de geschiktheid als scheepsbevrachter

publiekrechtelijke zbo zonder rechtspersoonlijkheid

openbaar gezag ex Wet vervoer Binnenvaart, Besluit vervoer binnenvaart, Vrachtverdelingsregeling, Regeling instelling Commissie van Advies omtrent de geschiktheid als scheepsbevrachter Westewagenstraat 70 3011 AT Rotterdam

Stichting INNOVAM

privaatrechtelijk zbo

openbaar gezag ex Wet rijonderricht Motorrijtuigen 1993 en uitvoeringsregelgeving

Structuurbaan 2
3439 MB Nieuwegein

Loodswezen

wetsvoorstel in procedure

door nieuwe wetgeving in te stellen zbo-en komen aan de orde

Instelling als bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wet pleziervaartuigen

privaatrechtelijk zbo

openbaar gezag ex Wet pleziervaartuigen, richtlijn nr. 94/25/EG

– **HISWA**

Jan Nieuwenhuizenplein 12
1135 WW Edam
Postbus 98, 1135 ZJ

Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

openbaar gezag ex Luchtvaartwet en div. Uitvoeringsregelgeving

Havenmeesterweg, Schiphol centrum

Stationsplein Zuidwest 1001

Schiphol Oost

Postbus 75 200
1117 ZT Luchthaven Schiphol

Taakorganisaties spoorwegen

publiekrechtelijke zbo-en
wetsvoorstel aanhangig: toepasselijkheid Kaderwet zbo is aangekondigd;
komen in aanpassingswetgeving aan de orde

Ministerie van Economische Zaken

Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op het CBS/CCS
Prinses Beatrixlaan 428
2273 XZ Voorburg
Pb 4000, 2270 JM

Kamers van Koophandel en Fabrieken

21 publiekrechtelijk zbo-en met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997
adressen zijn beschikbaar

Nederlands Meetinstituut/Verispect bv

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex IJkwet, Wet op de kansspelen
Schoemakerstraat 97
Postbus 654
2600 AR Delft

Waarborg Platina, Goud en Zilver NV

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Waarborgwet 1986
Stationsplein 9A
Postbus 1075
2800 BB Gouda

Gastec Certification BV

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet inzake de luchtverontreiniging
Wilmersdorf 50
Postbus 137
7300 AC Apeldoorn

NMA

in opbouw zijnd publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
wetsvoorstel bij TK ingediend (27 639)

Octrooiraad

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Rijsoctrooiwet
Patentlaan 2
Postbus 5820, 2280 HV Rijswijk

Commissie beheer Landbouwgronden/Bureau beheer landbouwgronden

publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet agrarisch grondverkeer
Gebouw «Park Nieuweroord»
Herman Gorterstraat 5
3511 EW Utrecht
Pb 20 021, 3502 LA Utrecht

Centrale landinrichtingscommissie

Publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Landinrichtingswet
Gebouw «Park Nieuweroord»
Herman Gorterstraat 5
3511 EW Utrecht
Pb 20 021, 3502 LA Utrecht

Grondkamers

publiekrechtelijke zbo-en zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Pachtwet, Wet agrarisch grondverkeer,
Landinrichtingswet, Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-
Drentse Veenkoloniën, Reconstructiewet Midden-Delfland

- *Centrale Grondkamer* Postbus 9030, 6800 EM Arnhem
- *Grondkamer Noord*
- *Grondkamer Oost*
- *Grondkamer Zuid* Postbus 9013, 6800 DR Arnhem
- *Grondkamer Noordwest*
- *Grondkamer Zuidwest*
Schenkweg 60
2595 XX Den Haag

Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid Openbaar gezag ex
Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën
Postbus 30 027
9700 RM Groningen

Reconstructiecommissie Midden Delfland

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
Openbaar gezag ex Reconstructiewet Midden Delfland
zie onder VROM

Commissies voor de samenstelling van de verplichte rassenlijsten

publiekrechtelijke zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Zaaizaad- en Plantgoedwet
Droevendaalsesteeg 1
6708 PB Wageningen
Pb 16, 6700 AA

Faunafonds (opvolger v.h. Jachtfonds)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
Openbaar gezag ex Flora- en faunawet (nog niet in werking getreden)
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag
Pb 20 401, 2500 EK

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid; ook VROM, SZW en VWS
openbaar gezag ex Bestrijdingsmiddelenwet 1962
Postbus 217
6700 AE Wageningen

Keurings- en controle-instellingen LNV

privaatrechtelijke zbo's met rechtspersoonlijkheid Openbaar gezag ex
Zaaizaad- en Plantgoedwet:

- **Stichting Naktuinbouw**
Sotaweg 22
2371 GD Roelofarendsveen
Pb 40, 2370 AA
- **Stichting Ned. Alg. Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed voor Landbouwgewassen (NAK)**
Randweg 14
8304 AS Emmeloord
Pb 1115, 8300 AC
Openbaar gezag krachtens Landbouwkwaliteitswet:
- **Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)**
Zwartelaan 2
2161 AL Lisse
Pb 300, 2160 AH
- **Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)**
Platinaweg 10
2544 EZ Den Haag
Pb 43 133, 2504 AC Den Haag
- **Stichting Skal Controle organisatie voor biologische productiemethoden**
Stationsplein 5
8011 CW Zwolle
Pb 384, 8000 AJ
- **Stichting centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)**
Kastanjelaan 7
3833 AN Leusden
Pb 250, 3830 AG
- **Stichting Controleorgaan voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)**
Zeisteroever 15
3704 GB Zeist
Postbus 504, 3700 AM

Raad voor het kwekersrecht

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Zaaizaad- en Plantgoedwet
Marijkeweg 24
6709 PG Wageningen
Postbus 104, 6700 AC

Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Landbouwwet
p/a LASER, vestiging Roermond POSTBUS 965 6040 AZ ROERMOND

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

door de nieuwe organisatiewetgeving sociale zekerheid (SUWI) worden (her)ingesteld:

- **Sociale Verzekeringsbank (SVB)**
- **Centrale Organisatie Instituut Werk en Inkomen**
- **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**
(NB. De Raad voor Werk en Inkomen is een overlegorgaan en de Centra voor W&I zijn onzelfstandige onderdelen van het LIWI)

Pensioen- en Verzekeringskamer

(zie onder MFIN)

Vereveningsinstantie

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet medefinanciering aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
Postbus 929
7301 BD Apeldoorn

Onderlinge Waarborgmaatschappij MAAV

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet medefinanciering aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
Weena 70
3012 CM Rotterdam

Stichting Nederlands Instituut voor Liftechniek

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet gevaarlijke werktuigen jo Besluit liften + EU-richtlijnen
Buikslotermeerplein 381
Postbus 36 027
1020 MA Amsterdam

Stichting voor de Certificatie van Vakbekwaamheid SKO

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet gevaarlijke werktuigen en Arbo-wet
Boerhaavelaan 40
Postbus 190
2700 AD Zoetermeer

Stichting ter certificering van Arbeidhygiënisten SCA

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Arbeidsomstandighedenwet
Sutton 7
7327 AB Apeldoorn
(ook: registratiecommissie sociaal-geneeskundigen; zie VWS registratie-
commissies KNMG)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

College voor Zorgverzekeringen (CVZ)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artikel 1a, eerste lid Ziekenfondswet
Prof. J.H. Bavincklaan 2
1183 AT Amstelveen
Pb 396, 1180 BD

Commissie Toezicht uitvoeringsorganisaties zorgverzekeringen (CTU)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artikel 1u Ziekenfondswet
Prof. J.H. Bavincklaan 2
1183 AT Amstelveen
Pb 459, 1180 AL

College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artikel 18 Wet tarieven gezondheidszorg
Moeder Teresalaan 100
3527 WB Utrecht
Pb 3017, 3502 GA

College Bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artikel 2 Wet ziekenhuisvoorzieningen
Churchillaan 11
3527 GV Utrecht
Pb 3056, 3502 GB

College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex artikel 2m Wet ziekenhuisvoorzieningen
Churchillaan 11
3527 GV Utrecht
Pb 3056, 3502 GB

College ter beoordeling van Geneesmiddelen

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid: apparaat is agentschap
VWS
openbaar gezag ex artikel 29 Wet op de geneesmiddelenvoorziening
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
Pb 16 229, 2500 BE

Commissies voor de gebiedsaanwijzing

11 zbo-en zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op de geneesmiddelenvoorziening
adressen van commissies zie www.staatsalmanak.sdu.nl

Ziekenfondsen

29 zbo-en; privaatrechtelijke rechtsvorm (onderlinge
waarborgmaatschappij/stichting)
openbaar gezag ex Ziekenfondswet

Uitvoeringsorganen AWBZ

71 zbo-en; privaatrechtelijke rechtsvorm, beh. uitvoeringsorganisaties
ambtelijke ziektekostenregelingen (IZA, IZR, DGVP) alle in NL werkzame
ziektekostenverzekeraars
openbaar gezag ex Algemene wet bijzondere ziektekosten

Stichting Uitvoering Omslagregeling Wtz

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekeringen
1998 jo artikel 1 Aanwijzingsregeling SUO te Utrecht als uitvoerings-
orgaan Wtz 1998
Krijtwal 47
3432 ZT Nieuwegein
Pb 49, 2430 AA

Zorg Onderzoek Nederland (ZON)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland
J.W. Frisolaan 13
2517 JS Den Haag
Pb 84 129, 2508 AC

Centrale Commissie voor mensgebonden onderzoek (CCMO)

Publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
Openbaar gezag ex Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met
mensen
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Pb 16 302, 2500 BH

Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op de orgaandonatie
Plesmanlaan 100
2332 CB Leiden
Pb 2304, 2301 CH

Instellingen ex art. 12 wetsvoorstel veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

privaatrechtelijke zbo-en
erkenning ex Wet(svoorstel) veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal

Registratiecolleges en opleidingscommissies KNMG

privaatrechtelijke zbo-en
openbaar gezag ex Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheids-
zorg
Lomanlaan 103
3526 XD Utrecht
Pb 20 053, 3502 LB

Registratiecollege en opleidingscommissie NMT

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheids-
zorg
Geelgors 1
3435 CA Nieuwegein
Pb 2000, 3430 CA

Registratiecollege en opleidingscommissie KNMP

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheids-
zorg (BIG)
Alexanderstraat 11
2511 JL Den Haag
Pb 30 460, 2500 GL

Pensioen- en Uitkeringsraad

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Wet op de PUR
Plesmanlaan 100
2332 CB Leiden
Pb 9575, 2300 RB

2. Niet vallend onder de definitie van de Kaderwet zbo

2a niet centrale overheid

Politieregio's

25 publiekrechtelijke rechtspersonen
zie MvT bij Kaderwet zbo

Commissies indicatiestelling speciaal onderwijs

zie MvT bij art 28a, lid 6 Wetsvoorstel expertisecentra : worden in stand
gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen en behoren niet tot
centrale overheid.

Natuur- en Recreatiegebied De Grevelingen

Wgr-samenwerkingsverband ex Wet deelneming Grevelingen; publiek-
rechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid: ontleent zijn bestaan aan besluit-
vorming van de andere overheden

Organen van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf als bedoeld in art. 134 Grondwet

zie parlementaire behandeling van de herziening van de Wet op de bedrijfsorganisatie 1998.

2b geen formeel-wettelijke basis

Commissie belast met de algemene leiding en het beheer van de Dienst geneeskundige verzorging politie

publiekrechtelijk college met openbaar gezag krachtens Besluit GVP 1994 (=AMvB ex art. 50 Politiewet)

Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex AMAR (=AMvB ex art. 12 Militaire Ambtenarenwet)

Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling (CAOR)

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
Instellingsbesluit van de Commissie AOR dd. 3 juni 1954, nr. U7736

Examencommissies ex Examenregeling frequentiegebruik

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Examenregeling frequentiegebruik

Stichting voor de Technische Wetenschappen

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Subsidieregeling onderzoek in middelgrote en kleine ondernemingen

Privaatrechtelijke organisaties, die door de rechter als bestuursorgaan zijn gekwalificeerd

- **Stichting Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling (NCDO)**
- privaatrechtelijk zbo; bestuursorgaan geoordeeld door Vz.ABRvS (AB1982/411, AB1985/233 en AB1991/529)
- **Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen**
- privaatrechtelijk zbo: bestuursorgaan geoordeeld door afd. Bestuursrechtspraak RvS, AB 1997, 422
- **Stichting silicose oud-mijnwerkers**
- privaatrechtelijk zbo, openbaar gezag aangenomen door ABRvS 30-11-1995, AB 1996, 136
- **Stichting erkenningsregeling voor de uitoefening van het koel-technisch installatiebedrijf**
- privaatrechtelijk zbo; openbaar gezag aangenomen bij uitspraak ABRvS 17-08-1999
- **Stichting Fonds Watersnood**
- privaatrechtelijk zbo; openbaar gezag vlg. Rb-Roermond 20-12-96, JB97/55

Privaatrechtelijke organisaties, die vermoedelijk door de rechter als zbo zullen worden geduid en/of die bij hun instelling/oprichting als «bestuursorgaan» zijn gekwalificeerd

- Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg
- Patiëntenfonds
- Stichting Rechtsherstel Roma en Sinti
- Stichting Maror-gelden overheid
- Stichting Rechtsherstel Nederlanders in Indië (nog op te richten)
- Nederlandse onderneming voor energie en milieu B.V. (NOVEM)
- Stichting Borgstellingfonds voor de landbouw
- Stichting Ontwikkeling- en saneringsfonds voor de landbouw
- Stichting ontwikkeling- en saneringsfonds voor de visserij
- Stichting Hulpfonds Slachtoffers Bijlmerramp
- Stichting Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie

2c geen openbaar gezag

Alle organen, die uitsluitend zijn belast met advisering

Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)

Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, waarvan onderdeel is

- **Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie**

Koninklijke Bibliotheek

Staatsbosbeheer

Academische Ziekenhuizen

3. Bij de aanpassingswetgeving blijven buiten beschouwing om de daarbij gegeven motivering:

toezichthouders BUMA, Reprorecht, Thuiscopie, St. naburige rechten

i.v.m. wetsvoorstel 27 775: gaan op in één toezichthouder

Stichting fonds vrijwillig vervroegd uittreden overheidspersoneel

privaatrechtelijk zbo
activiteiten vrijwel beëindigd

Bestuursorganen van hoger-onderwijsinstellingen

zie MvT bij Kaderwet zbo

Defensie Ongevallenraad

publiekrechtelijk zbo
wetsontwerp aanhangig, maar zal naar verwachting tzt ingetrokken worden: zal opgaan in algemene onderzoeksinstantie voor calamiteiten, die in voorbereiding is (vgl. Transportongevallenraad)

Jachtfonds

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
Openbaar gezag ex Jachtwet
wordt opgevolgd door het Faunafonds

Kamer voor de binnenvisserij

publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag krachtens Visserijwet 1963,
zbo-status zal worden opgeheven

Stichting examens vakbekwaamheid honden en kattenbesluit

privaatrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag krachtens Honden- en kattenbesluit 1981 zbo-status
vervalt na inwerkingtreding Honden- en kattenbesluit 1999, voorzien voor
1-1-2002

Stichting registratie gezelschapsdieren Nederland

privaatrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag krachtens Honden- en kattenbesluit 1981 Postbus 10 271
7301 GG Apeldoorn
na inwerkingtreding Honden- en kattenbesluit 1999 (voorzien voor
1-1-2002) geen rol als zbo meer; zal worden opgeheven

Nederlandse Loodsencorporatie (NLC)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
openbaar gezag ex Loodsenwet

4. Regionale loodsencorporaties (RLC)

publiekrechtelijk zbo-en met rechtspersoonlijkheid

- Noord te Delfzijl
- Amsterdam IJmond te IJmuiden
- Rotterdam Rijnmond te Rotterdam
- Scheldemonden te Vlissingen

Facilitair bedrijf Loodswezen B.V.

privaatrechtelijk zbo
openbaar gezag ex Scheepvaartverkeerswet, Financieel besluit
loodsen
i.v.m. aanhangige herziening Loodsenwetgeving blijven deze instanties
buiten beschouwing

Raad voor Transportveiligheid (vh 3 afzonderlijke raden)

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
Kaderwet zbo-aspecten verder te bezien i.v.m. vorming van Algemene
Onderzoeksraad voor ongevallen, waarvoor wetgeving in voorbereiding is

- **Arbeidsvoorzieningsorganisatie**
publiek rechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid
Louis Braillestraat 42
2719 EK Zoetermeer
Pb 195, 2700 AD
- **Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening**
publiekrechtelijke zbo-en met rechtspersoonlijkheid
(18 regio's)
- **Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening**
ontslagvergunningen
(18 regio's)
- **Ontslagcommissie voor het personeel van de
Arbeidsvoorzieningsorganisatie**

- **College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV)**
publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid
Bredewater 12
2715 CA Zoetermeer
Pb100, 2700 AC
 - **Sociale Verzekeringsbank (SVB)**
publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid
Van Heuven Goedhartlaan 1
1181 KJ Amstelveen
Pb 1100, 1180 BH Amstelveen
 - **Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv)**
publiekrechtelijk zbo
Buitenveldertselaan 3
1082 VA Amsterdam
Pb 74 765, 1070 BT Amsterdam
- Als gevolg van wetsvoorstel SUWI vervallen/wijzigen deze instanties.

Keuringsinstanties

privaatrechtelijke organisaties, aan wie keurings- en certificatietaken zijn opgedragen c.q. toegestaan op grond van daar aanwezige, bij het uitoefenen van het bedrijf ontwikkelde expertise, doch voor wie het verrichten van die keuringen c.a. een ondergeschikt onderdeel van de totale werkzaamheden uitmaakt en die ter zake geen monopoliepositie hebben. De wèl een wettelijk monopolie houdende rechtspersonen van wie tevens vaststaat dat zij bekleed zijn met openbaar gezag, zijn in rubriek 1 opgenomen.

(bron: Brief MinEZ en MinBiZa aan Voorzitter VC-BiZa van de TK dd. 17-06-1998)

BIJLAGE 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Kaderwet zbo (kamerstukken II, 2000–2001, 27 426, nr. 4):

Vergelijkend overzicht tussen de Kaderwet zbo's en de WHW

I. Financieel toezicht, verslag

la Voorschriften uit de Kaderwet

la1 Algemeen:

Art. 13: Zbo stelt jaarlijks voor 1 juli jaarverslag op dat aan minister wordt toegezonden.

la2 Publiekrechtelijke zbo's:

Art. 18: Zbo dat onderdeel is van Staat, zendt jaarlijks ontwerp-begroting aan minister.

Art. 19: Zbo dat géén onderdeel is van Staat, zendt jaarlijks begroting aan minister.

Art. 20: Begroting behelst raming van baten en lasten.

Art. 21: Begroting kan omvatten voorstel voor in rijksbegroting op te nemen bedrag en voor door zbo te hanteren tarieven.

Art. 22: Vaststelling van begroting, bedoeld in artikel 19, behoeft goedkeuring minister.

Art. 23: Zbo informeert minister bij dreigende verschillen tussen werkelijke en begrote baten/lasten.

la3 Publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de staat:

Art. 25: Minister kan bepalen dat zbo zijn instemming behoeft voor oprichten/deelnemen in rechtspersoon en andere transacties die tot langdurige verplichtingen leiden.

Art. 26: Zbo vormt egalisatiereserve.

Art. 27: Tegelijk met het jaarverslag, dient zbo jaarrekening bij minister in. Besluit tot vaststelling jaarrekening behoeft goedkeuring minister.

Art. 28: Jaarrekening wordt ingericht overeenkomstig titel 9 Boek 2 BW en gaat vergezeld van verklaring omtrent getrouwheid door accountant.

la4 Privaatrechtelijke zbo's (tenzij subsidietitel Awb van toepassing is)

Art. 30: Indien zbo zich uitsluitend bezighoudt met bij wettelijk voorschrift opgedragen taken/werkzaamheden, zijn art. 19 t/m 28 van toepassing.

Art. 31: Indien zbo bij wettelijk voorschrift opgedragen taken/werkzaamheden uitvoert naast andere activiteiten, houdt het daarvan afzonderlijke boekhouding bij en verantwoordt die afzonderlijk in jaarrekening.

Ib Voorschriften uit de WHW

- Universiteiten en hogescholen moeten een begroting vaststellen. Begroting en wijzigingen moeten binnen 14 dagen na vaststelling ter kennisneming aan de minister worden gezonden (art. 2.8 WHW). De WHW bevat diverse andere voorschriften omtrent de begroting, o.a. dat de begroting een raming van inkomsten en uitgaven en van baten en lasten bevat en dat de begroting in evenwicht moet zijn.
- Universiteiten en hogescholen moeten een verslag opstellen en aan de minister zenden (art. 2.9 WHW). Het verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële

gegevens. Uit het verslag moet blijken in hoeverre sprake is van een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend en van een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage, mede in het licht van het instellingsplan.

- In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer van de instelling over het voorafgaande begrotingsjaar. Het jaarverslag omvat mede het voorgenomen beleid ten aanzien van de werkzaamheden van de instelling, mede in het licht van de uitkomsten van de voorgeschreven kwaliteitsbeoordeling door de instelling.
- Het verslag omvat een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door het instellingsbestuur aangewezen registeraccountant. Bij de aanwijzing van de registeraccountant wordt bedongen dat aan Onze minister op diens verzoek inzicht wordt geboden in de controle-rapporten van de registeraccountant.
- Indien uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel indien werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, kan de minister bepalen, dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage.
- De leden van het college van bestuur of het algemeen bestuur van een rechtspersoonlijkheid bezittende openbare instelling zijn persoonlijk aansprakelijk jegens de instelling voor schade ten gevolge van uitgaven die zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet. De aansprakelijkheid geldt voorzover de minister heeft bepaald dat de met die uitgaven gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage, tenzij blijkt dat zij aan het doen van die uitgaven niet hebben medegewerkt. Indien binnen een door de minister te bepalen termijn geen rechtsvordering van de zijde van de instelling terzake is gesteld, kan de minister daartoe overgaan namens en ten behoeve van de instelling.
- Het resultaat van het verslagjaar wordt verrekend met de algemene reserve van de instelling.
- De accountant die door de minister is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening, heeft met het oog op het verrichten van dat onderzoek toegang tot elke instelling. De accountant kan door de minister tevens worden belast met een onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer van de instelling. Aan de accountant worden alle inlichtingen verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt (art. 2.10 WHW).
- De minister kan een richtlijn vaststellen voor de inrichting van de begroting en het verslag (art. 2.14 WHW). Van die bevoegdheid is recentelijk gebruik gemaakt met de Richtlijn jaarverslaggeving hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Regeling van 18 augustus 2000, Uitleg OCenW-Regelingen 2000, 19a).

II. Bestuursreglement; taken raad van toezicht

Ila Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 6: Krachtens wettelijk voorschrift vastgesteld bestuursreglement behoeft goedkeuring minister.

IIb Voorschriften uit de WHW

- Het instellingsbestuur van een hogeschool stelt een bestuursreglement vast (art. 10.3b, 10.12 en 10.13 WHW). In art. 10.3b WHW is aangegeven wat ten minste moet worden vastgelegd. Het instellingsbestuur moet het bestuursreglement en elke wijziging daarvan zo spoedig mogelijk aan de minister zenden. Bij hogescholen met rechtspersoonlijkheid behoeft het bestuursreglement of een wijziging daarvan de goedkeuring van de minister.
- Volgens art. 9.4 WHW (en art. 11.3 WHW voorzover het de Open Universiteit betreft) stelt het college van bestuur een bestuurs- en beheersreglement ter regeling van het bestuur, het beheer en de inrichting van de universiteit vast.
- Volgens art. 9.8 WHW is de raad van toezicht (die wordt benoemd door de minister op grond van art. 9.7 WHW en art. 11.5 WHW voorzover het de Open Universiteit betreft) van een openbare universiteit (en o.g.v. art. 11.6 WHW de Open Universiteit) belast met het toezicht op het bestuur van de universiteit in haar geheel en op het beheer daarvan. Hij staat het college van bestuur met raad bij. De raad van toezicht ziet er op toe dat het college van bestuur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden de op de universiteit betrekking hebbende wetten alsmede de krachtens die wetten uitgevaardigde regelingen, richtlijnen, aanwijzingen en reglementen naleeft. De raad van toezicht is o.a. belast met:
 - a. de goedkeuring van het bestuurs- en beheersreglement, bedoeld in artikel 9.4 onderscheidenlijk 11.3,
 - b. de goedkeuring van het instellingsplan, bedoeld in artikel 2.2,
 - c. de goedkeuring van de begroting, bedoeld in artikel 2.8,
 - d. de goedkeuring van het verslag, bedoeld in artikel 2.9.
- Volgens art. 9.14 WHW behoeft het faculteitsreglement de goedkeuring van het college van bestuur van een openbare universiteit.
- O.g.v. art. 9.51 WHW stellen de besturen van bijzondere universiteiten regels vast inzake het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap binnen hun universiteit. Daarbij worden de voorschriften omtrent het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap in acht genomen voorzover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen niet verzet. Zij brengen die regels alsmede wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk ter kennis van de minister.
- Wanneer hierna sprake is van het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap binnen een bijzondere universiteit, is art. 9.51 WHW van toepassing.

III. Vernietiging

IIIa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 15: Minister kan besluit van zbo vernietigen.

IIIb Voorschriften uit de WHW

- Volgens art. 9.24, eerste lid, WHW kunnen besluiten van de decaan wegens strijd met het recht of het algemeen belang door het college van bestuur van een openbare universiteit geheel of gedeeltelijk worden geschorst of vernietigd (en bij een bijzondere universiteit o.g.v. art. 9.51 WHW).

- Volgens art. 9.24, derde lid, WHW kunnen besluiten van een examencommissie geheel of gedeeltelijk worden geschorst of vernietigd.
- Volgens art. 10.14 WHW kunnen de besluiten van het college van bestuur en van de bestuursraad van hogescholen wegens strijd met het recht of het algemeen belang bij met redenen omkleed koninklijk besluit geheel of gedeeltelijk worden geschorst of vernietigd.
- Volgens art. 11.12 WHW kunnen de besluiten van een examencommissie van de Open Universiteit wegens strijd met het recht of het algemeen belang door het college van bestuur bij met redenen omkleed besluit geheel of gedeeltelijk worden geschorst of vernietigd.

IV. Rechtspositie en nevenfuncties

IVa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 7: Minister benoemt, schorst en ontslaat leden van zbo.

Art. 8: Lid van zbo vervult geen ongewenste nevenfuncties en meldt voor nemen tot aanvaarden nevenfunctie aan minister. Nevenfuncties worden openbaar gemaakt.

Art. 9: Aan lidmaatschap zbo is bezoldiging verbonden.

Art. 10: Voor personeel van zbo dat niet tot de staat behoort, geldt rechtspositie van rijksambtenaren.

IVb Voorschriften uit de WHW

- Volgens art. 9.7 WHW worden leden van de raad van toezicht van een openbare universiteit door de minister benoemd, geschorst en ontslagen (en art. 11.5 WHW voorzover het de Open Universiteit betreft).
- Volgens art. 9.3 WHW worden de leden van het college van bestuur van een openbare universiteit door de raad van toezicht benoemd, geschorst en ontslagen (en art. 11.2 WHW voorzover het de Open Universiteit betreft).
- O.g.v. art. 9.51 WHW stellen de besturen van bijzondere universiteiten regels vast inzake het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap binnen hun universiteit. Daarbij worden de voorschriften omtrent het bestuur en de inrichting van en de medezeggenschap in acht genomen voorzover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen niet verzet. Zij brengen die regels alsmede wijzigingen daarvan zo spoedig mogelijk ter kennis van de minister.
- Art. 10.2 t/m 10.8a geven voorschriften over het bestuur en de inrichting van hogescholen zonder rechtspersoonlijkheid (de openbare hogeschool te Emmen en de bijzondere hogescholen; art. 10.9 t/m 10.16 geven voorschriften over het bestuur en de inrichting van hogescholen met rechtspersoonlijkheid (dit betreft de twee landbouwhogescholen; op het bestuur daarvan zijn overigens overgangsbepalingen van toepassing).
- De WHW bevat geen voorschriften omtrent nevenfuncties maar wel diverse voorschriften over incompatibiliteiten (art. 9.3, zevende lid, 9.7, vijfde lid, 10.2, tweede lid, 11.2, zesde lid, en 11.5, vijfde lid, WHW).
- Volgens art. 4.2 WHW bepaalt het bestuur van universiteit het personeelsbeleid en voert het personeelsbeheer. Het neemt daarbij de

bij of krachtens de wet gegeven voorschriften alsmede de eisen van zorgvuldigheid in acht.

- Volgens art. 4.3 WHW wordt over aangelegenheden van algemeen belang voor de algemene rechtstoestand van het personeel van de instellingen door de minister overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels overleg gevoerd met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden tevens de gevallen bepaald waarin in dat overleg overeenstemming met de vakorganisaties dient te worden bereikt.
- Art. 4.5 WHW bepaalt dat het bestuur van de openbare en bijzondere universiteiten en hogescholen, met inachtneming van bij of krachtens AMvB gestelde regels, regelt resp. zorg draagt voor de regeling van de rechtspositie van het personeel. Bij of krachtens AMvB kunnen voorschriften worden vastgesteld betreffende o.a. salarisschalen, uitgangspunten waaraan een door het instellingsbestuur in te richten functie-waarderingsstelsel moet voldoen, rechten en plichten van het personeel en het instellingsbestuur bij ziekte, bevalling, zwangerschap, arbeidsongeschiktheid en ontslag, voorzover deze bij wet voorgeschreven rechten en verplichtingen te boven gaan (of de voorwaarden waaronder het instellingsbestuur deze rechten en plichten zelf regelt), de algemene arbeidsduur en bepalingen inzake benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag van personeel.

V. Inlichtingenplicht

Va Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 14: Zbo verstrekt minister desgevraagd inlichtingen en minister kan inzage vorderen van gegevens en bescheiden, indien dat voor zijn taak nodig is.

Vb Voorschriften uit de WHW

- In de WHW is voorzien in een inlichtingenplicht aan de minister voor:
 - het college van bestuur van de openbare universiteiten (art. 9.6 WHW),
 - de raad van toezicht van openbare universiteiten (art. 9.9 WHW),
 - het bestuur van bijzondere universiteiten (art. 9.51 WHW),
 - het bestuur van openbare en bijzondere hogescholen zonder rechtspersoonlijkheid (art. 10.6 en 10.8 WHW),
 - het college van bestuur van een hogeschool met rechtspersoonlijkheid (art. 10.10 WHW),
 - het college van bestuur van de Open Universiteit (art. 11.4 WHW),
 - de raad van toezicht van de Open Universiteit (art. 11.7 WHW).Door de genoemde organen moeten alle gevraagde inlichtingen worden verstrekt.
- Aan de departementale accountant worden alle inlichtingen verstrekt die hij voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt (art. 2.10 WHW)

VI. Verantwoording personeel

Vla Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 11: Personeel zbo legt over werkzaamheden uitsluitend aan het zbo verantwoording af.

Vib Voorschriften uit de WHW

- Er is geen vergelijkbaar voorschrift in de WHW.

VII. Tarieven

VIIa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 12: Indien zbo tarieven mag vaststellen, behoeft hoogte daarvan goedkeuring minister.

VIIb Voorschriften uit de WHW

- Er zijn geen vergelijkbare voorschriften in de WHW. Universiteiten en hogescholen stellen in enkele gevallen tarieven vast krachtens wettelijk voorschrift. Art. 7.43, tweede lid, WHW bepaalt dat bij de inschrijving als student voor een voltijdse opleiding aan een universiteit of hogeschool een door het instellingsbestuur vast te stellen collegegeld is verschuldigd; dit betreft een zeer specifieke groep studenten; verder is er de bevoegdheid tot het vaststellen van collegegeld voor deeltijdse en duale opleidingen (art. 7.44 WHW).

VIII. Taakverwaarlozing

VIIIa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 16: Bij taakverwaarlozing door zbo kan minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.

VIIIb Voorschriften uit de WHW

- Volgens art. 9.27 WHW treft het college van bestuur van een openbare universiteit (en bij een bijzondere universiteit o.g.v. art. 9.51 WHW) ingeval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het bestuur van een faculteit of een deel daarvan voor ten hoogste één jaar de voorzieningen die het noodzakelijk oordeelt. Het college doet hiervan onverwijld mededeling aan de raad van toezicht.
- Volgens art. 10.16 WHW kan in geval van verwaarlozing of in strijd met de wet functioneren van het bestuur van een hogeschool bij algemene maatregel van bestuur in dat bestuur worden voorzien.

IX. Verslag

IXa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 32: Minister zendt elke 5 jaar verslag aan Staten-Generaal t.b.v. oordeel over functioneren zbo.

IXb Voorschriften uit de WHW

- Op grond van art. 23, achtste lid, van de Grondwet doet de regering jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal over de staat van het onderwijs.

X. Register

Xa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 33: Minister houdt openbaar register bij van zbo's.

Xb Voorschriften uit de WHW

- Alle bekostigde universiteiten en hogescholen zijn opgenomen in een bijlage bij de WHW (art. 1.8 WHW).

XI. Beveiliging van gegevens

XIa Voorschriften uit de Kaderwet

Art. 34: Zbo zorgt voor beveiliging van gegevens tegen verlies/aantasting en onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking daarvan.

XIb Voorschriften uit de WHW

- O.g.v. art. 7.52 WHW is er een Centraal register inschrijving hoger onderwijs dat ten doel heeft de instellingsbesturen informatie te verstrekken over de inschrijving van hen die wensen te worden ingeschreven dan wel zijn ingeschreven aan een instelling, de Informatie Beheer Groep informatie te verstrekken omtrent de studievoortgang e.d. en de minister op diens verzoek de noodzakelijke informatie te verstrekken ten behoeve van de planning en bekostiging van de instellingen. Het register wordt beheerd door de IB-Groep. Voorzover instellingen voor hoger onderwijs zelf over registraties beschikken, moeten zij voldoen aan de eisen van de Wet persoonsregistraties (binnenkort de Wet bescherming persoonsgegevens).

XII. Andere sturings- en toezichtinstrumenten o.g.v. de WHW

- Alle universiteiten en hogescholen moeten een kwaliteitszorgsysteem hebben in de vorm van een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling (art. 1.18 WHW). De minister ziet toe op de uitvoering van die verplichting.
- De inspectie is op grond van art. 5.1 t/m 5.5 WHW belast met het onderzoek betreffende het hoger onderwijs, het bekend blijven met de toestand van het hoger onderwijs, het toezien op de naleving van de op het hoger onderwijs betrekking hebbende voorschriften, het desgevraagd of uit eigen beweging rapporteren aan de minister over de toestand van het hoger onderwijs en het doen van voorstellen die zij in het belang van dat onderwijs nodig acht, en het bijdragen aan de ontwikkeling van het hoger onderwijs.

**Verwijzingstabel Kaderwet zbo naar overeenkomstige bepalingen
in de Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs**

<i>Financieel toezicht, verslag</i> Kaderwet art. 13 en 17 t/m 31	WHW art. 2.8, 2.9, 2.10 en 2.14 en de richtlijn jaarverslaggeving hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
<i>Bestuursreglement; taken raad van toezicht</i> Kaderwet art. 6	WHW art. 9.4, 9.8, 9.51, 10.3b, 10.12, 10.13, 11,3 en 11.6
<i>Vernietiging</i> Kaderwet art. 15	WHW art. 9.24, 9.51, 10.14 en 11.12
<i>Rechtspositie en nevenfuncties</i> Kaderwet art. 7 t/m 10	WHW art. 4.2 t/m 4.5, 9.3, 9.7, 9.51, 10.8, 10.10, 10.11, 11.2 en 11.5 en m.b.t. nevenfuncties art. 9.3, 9.7, 10.2 en 11.5
<i>Inlichtingenplicht</i> Kaderwet art. 14	WHW art. 2.10, 9.6, 9.9, 9.51, 10.6, 10.8, 10.10, 11.4 en 11.7
<i>Verantwoording personeel</i> Kaderwet art. 11	WHW geen
<i>Tarieven</i> Kaderwet art. 12	WHW geen (wel art. 7.43 en 7.44)
<i>Taakverwaarlozing</i> Kaderwet art. 16	WHW art. 9.27, 9.51 en 10.16
<i>Verslag</i> Kaderwet art. 32	Grondwet art. 23
<i>Register</i> Kaderwet art. 33	WHW art. 1.8
<i>Beveiliging van gegevens</i> Kaderwet art. 34	WHW art. 7.52
	<i>Sturings- en toezichtsinstrumenten o.g.v. de WHW. anders dan in de Kaderwet zbo's</i> art. 1.18 WHW (kwaliteitszorgsysteem), art. 5.1 t/m 5.5 WHW (inspectie)