50ste vergadering

Woensdag 27 februari 2002

Aanvang 11.00 uur

Voorzitter: Biesheuvel

Tegenwoordig zijn 121 leden, te weten:

Van den Akker, Albayrak, Apostolou, Van Ardenne-van der Hoeven, Arib, Atsma, Augusteijn-Esser, Bakker, Van Baalen, Balemans, Balkenende, Barth, Van Beek, Belinfante, Van den Berg, Biesheuvel, Blaauw, Van Blerck-Woerdman, Blok, Van Bommel, Buijs, Cherribi, De Cloe, Cornielje, Crone, Depla, Van Dijke, Dijksma, Dijkstal, Dijsselbloem, Dittrich, Van den Doel, Duivesteijn, Eurlings, Van Gent, Giskes, Gortzak, De Graaf, De Haan, Halsema, Hamer, Harrewijn, Van Heemst, Hermann, Hessing, Hillen, Van der Hoek, Hoekema, Van der Hoeven, Hofstra, Ten Hoopen, Horn, Kamp, Kant, Klein Molekamp, Van der Knaap, Koenders, Kortram, Kuijper, Lambrechts, Van Lente, E. Meijer, Melkert, Middel, Van Middelkoop, Molenaar, Mosterd, Nicolaï, Niederer, Van Nieuwenhoven, Oplaat, Örgü, Van Oven, Passtoors, De Pater-van der Meer, Pitstra, Poppe, Ravestein, Rehwinkel, Van 't Riet, Rietkerk, Rijpstra, Rosenmöller, Ross-van Dorp, Rouvoet, Santi, Scheltema-de Nie, Smits, Snijder-Hazelhoff, Van Splunter, Spoelman, Van der Staaij, Van der Steenhoven, Stellingwerf, Stroeken, De Swart, Swildens-Rozendaal, Terpstra, Valk, Ter Veer, Te Veldhuis, Vendrik, Verbugt, Verburg, Visser-van Doorn, Van der Vlies, Van Vliet, M.B. Vos, O.P.G. Vos, Voûte-Droste, De Vries, Waalkens, Wagenaar, Van Walsem, Weekers, Weisglas, Van Wijmen, Wijn, Wilders, De Wit en Witteveen-Hevinga,

en de heer K.G. de Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Bolhuis, Bussemaker, Slob en Schreijer-Pierik, wegens bezigheden elders;

Feenstra, Noorman-den Uyl en Wagenaar, wegens bezigheden elders, alleen voor de ochtendvergadering;

Middel, Melkert en Dijsselbloem, wegens bezigheden elders, alleen voor de middagvergadering;

Herrebrugh en Oudkerk, wegens bezigheden elders, ook morgen;

Van der Hoeven, wegens verblijf buitenslands, alleen voor de middagvergadering;

Timmermans, wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Udo, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Voorzitter. De afgelopen 25 jaar zijn ongeveer 168 ZBO's ingesteld, variërend van de Sociale verzekeringsbank, zorgverzekeraars en de Informatiebeheergroep tot hele kleine instellingen waarin niet zo heel veel geld omgaat. De ZBO's hebben verschillende rechtspersonen en worden op verschillende wijze gefinancierd. Uit publieke middelen wordt ongeveer 70 mld euro besteed. Het overgrote deel, ongeveer 53 mld euro komt via premies binnen. Dit bedrag komt vooral ten goede van de zorg-ZBO's en de socialeverzekeringsinstellingen. 15 mld euro komt uit tarieven, zoals het kadaster. De rest, 1.2 mld euro, is ook nog heel veel geld.

Sinds 1976 is er veel gebeurd. Het principe van een ZBO werd toen gedefinieerd als een orgaan dat hiërarchisch niet ondergeschikt is aan de minister, maar op afstand deel uitmaakt van het openbaar bestuur. In 1987 heeft de Tweede Kamer de regering in de motie-Lauxtermann meer helderheid gevraagd over het functioneren van ZBO's. Mede door de voortgaande functionele decentralisatie in de jaren tachtig en negentig en door het onderbrengen of overbrengen van overheidsdelen bij derde organisaties werd in de motie-Scheltema uit het vergaderjaar 1994-1995 gevraagd om een kaderwet voor harmonisering van de regelgeving van ZBO's. Na een jarenlange trend van het afstoten van overheidstaken en het veelvuldig instellen van zelfstandige bestuursorganen is er een duidelijke behoefte voelbaar om meer inzicht en controle te krijgen door ministeriële verantwoordelijkheid juist voor ZBO's en de publieke middelen die hun worden toevertrouwd.

In de zeven jaar tussen het indienen van de motie-Scheltema en

dit moment waarop de kaderwet inderdaad ter behandeling voorligt, is een aantal rapporten opgesteld en zijn veel onderzoeken gedaan, onder andere door de Algemene Rekenkamer. In de kaderwet wordt als definitie artikel 1, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht gehanteerd voor een ZBO: een orgaan met openbaar gezag bekleed, dat besluiten kan nemen met rechtskracht ten aanzien van derden. De fractie van de Partij van de Arbeid is het eens met dit uitgangspunt van het kabinet.

Dit debat gaat dan ook over de verantwoording die de minister moet afleggen aan het parlement. De zelfstandigheid tot het nemen van specifieke individuele beslissingen, hetzij binnen het kader van door de overheid geformuleerd beleid, hetzij als toezichthouder of als onafhankelijk college, zonder hiërarchisch ondergeschikt te zijn aan de minister is immers de essentie van een ZBO. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft onverkort bestaan en er moet een balans tussen zelfstandigheid en ministeriële verantwoordelijkheid gevonden worden. Voor de PvdA-fractie is het uitgangspunt dat er geen verantwoordelijkheid gedragen kan worden zonder bijbehorende bevoegdheden. In een aantal amendementen wil de PvdA-fractie die ministeriële verantwoordelijkheid versterken en mede met het oog daarop een deel van de ordening verhelderen.

Laten wij nog even teruggaan naar het instellen van de ZBO's in de jaren tachtig en negentig. Wat waren de inhoudelijke redenen voor het instellen daarvan? Het heeft een tijd lang geleken alsof het er alleen om ging de departementen te verkleinen en het ambtenarenapparaat minder te belasten. In de loop van de jaren hebben wij gezien dat er drie inhoudelijke redenen waren voor het instellen van een ZBO.

1. Onafhankelijkheid. De afstand tot een minister maar ook tot andere maatschappelijke organisaties plaatst een zelfstandig bestuursorgaan buiten het directe politieke speelveld. De behoefte hieraan wordt duidelijk als wij bijvoorbeeld kijken naar onafhankelijke toezichthouders. Wat weten wij nu af van het Controleorgaan voor pluimvee, eieren en eiproducten, De Nederlandsche Bank of de Kiesraad? Hier is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Dat een dergelijke taak op afstand van de minister wordt uitgeoefend, is correct. Deze is immers geen expert, maar belangrijker nog: hij kan wegens zijn politieke verantwoordelijkheid geen onafhankelijk oordeel geven.

2. Uitvoering van beschikkingen van een groot aantal individuele gevallen. Het gaat hier om de zogenaamde massale uitvoeringsorganisaties, zoals de IBG en het Kadaster, die vanuit efficiëntieoverwegingen tot een ZBO zijn gemaakt, evenals de Sociale verzekeringsbank en de uitvoeringsorganen AWBZ. Bij de instelling van dit soort ZBO's wordt het beleidskader door de minister gegeven en waar nodig later aangevuld. Dat doen wij hier in huis ook regelmatig.

3. Participatie van de maatschappelijke organisaties, zoals in de aanwijzingen beschreven staat. Hier hoort bijvoorbeeld het toekennen van subsidies door de kunstenfondsen bij en ook die werken volgens beleidslijnen die door de minister zijn opgesteld.

Wij moeten dus concluderen dat niet alleen vanwege de publieke middelen, maar ook vanuit een bestuurlijk inhoudelijk opzicht de ZBO's een zeer specifiek eigen karakter hebben gekregen op afstand van de politiek en dat zij een onmisbaar deel van het openbaar bestuur in Nederland zijn geworden.

De kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft blijkens de memorie van toelichting een viertal doelstellingen:
1. ordening in de organisatieregelingen van de ZBO's;
2. het scheppen van een heldere regeling ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid;
3. het scheppen van helderheid ten aanzien van de financiële controle;
4. het vergroten van het inzicht in het voorkomen en functioneren van ZBO's.

De fractie van de Partij van de Arbeid onderschrijft deze doelstellingen en heeft bij de beoordeling van dit wetsvoorstel steeds deze doelstellingen als uitgangspunt genomen. Er is onomstotelijk behoefte aan ordening van de bestaande ZBO's, een transparante structuur voor de toekomst en een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ons algemene oordeel over de kaderwet luidt dan ook als volgt. De kaderwet regelt de verhouding tussen de minister en het ZBO en vormt de basis waarop de minister verantwoording aflegt aan het parlement en het parlement zijn controle uitoefent ten aanzien van de minister. Die controle is op dit ogenblik niet eenduidig geregeld en het inzicht in en de controle op de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door zelfstandige bestuursorganen kan beter. Via een interne verzelfstandiging zijn deze zaken direct en eenduidig geregeld. De PvdA-fractie heeft daarom altijd de voorkeur gegeven aan agentschappen boven ZBO's. Die voorkeur hebben wij in beginsel nog steeds, maar het is een gegeven dat er inmiddels, volgens de referentielijst RWT's en ZBO's van het ministerie van Financiën, 178 goed functionerende ZBO's zijn waarvan er 50 de stichtingsvorm hebben. Dat wil zeggen dat er ten minste 50 ZBO's een privaatrechtelijke rechtspersoon hebben. Daarom is het zaak – en naar onze mening is het ook mogelijk – dat de kaderwet een eensluidend en transparant kader schept waarin ordening, ministeriële verantwoordelijkheid en financiële controle gewaarborgd worden voor alle ZBO's, ongeacht hun rechtspersoon. Dat neemt niet weg dat de PvdA-fractie van mening blijft dat nieuw in te stellen ZBO's in beginsel publiekrechtelijk moeten zijn en zij is verheugd dat de regering in de memorie van toelichting hetzelfde voornemen kenbaar heeft gemaakt, zoals overigens ook in de aanwijzingen staat.

Na de functionele decentralisatie van de jaren tachtig en negentig is helderheid in toezicht en controle op publieke middelen bij de PvdA prioritair geworden en niet alleen bij de PvdA; deze trend beheerst het hele politieke denken van de afgelopen jaren. De invoering van het traject Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording komt uit die denkwijze voort. Het is een goede stap vooruit als dat nu ook ten aanzien van de ZBO's zou worden ingevoerd. Wij zijn dan ook tevreden met de derde nota van wijziging waarmee het mogelijk wordt om de informatie te vragen die voor dit traject noodzakelijk is. Al met al zijn wij positief gestemd over het feit dat er nu een kaderwet ligt en danken wij de regering voor de uitgebreide beantwoording in het verslag en het nader verslag. Maar toch zijn er naar onze mening nog enkele verbeterin-

gen wenselijk om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan de doelstellingen van de wet. Ik loop deze gewenste verbeteringen straks even met u langs, maar eerst wil ik nog enkele algemene opmerkingen maken over de reikwijdte van de voorliggende kaderwet.

Om de wet daadwerkelijk als kaderwet te kunnen laten functioneren, is het nodig dat deze van toepassing is op het merendeel van de ZBO's. Vanuit die overweging is op grond van het advies van de Raad van State dan ook het 75%-criterium tot stand gekomen. Wij denken dat dit een goed uitgangspunt kan zijn om te voorkomen dat bij instellingswetten veelvuldig van de kaderwet wordt afgeweken. Ook al kan deze kaderwet nooit een volledig uitputtende bron van regelgeving zijn gezien de verschillende rechtspersonen die er nu eenmaal zijn, toch biedt zij in onze ogen het beste richtsnoer. Het deed ons dan ook goed om te zien dat in diezelfde referentielijst van het ministerie van Financiën van 178 ZBO's er 125 in de kaderwet zijn opgenomen. Dat brengt ons verrassend dicht bij die 75%.

Vanuit diezelfde overweging van helderheid kunnen wij ons ook vinden in het zogenaamde enumeratiestelsel, zoals geadviseerd door de Raad van State en overgenomen door het kabinet. Hoewel het eigenlijk onze voorkeur heeft dat de kaderwet in beginsel van toepassing is – dat blijkt wel uit het voorafgaande – kan met invoering van dat enumeratiestelsel een hoop problemen worden voorkomen. In het verleden is namelijk al vaak gebleken dat het mogelijk is dat de rechter constateert dat er in een bepaalde situatie sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan, zoals ook is gebeurd bij de Stichting silicose oud-mijnwerkers. Wanneer een organisatie het karakter blijkt te hebben van een ZBO en er geen enumeratiestelsel zou zijn, dan zou de kaderwet van toepassing kunnen zijn zonder dat de wetgever daar expliciet en nadrukkelijk toe besloten heeft en dat past niet in de doelstelling van de kaderwet en van het herstel van het primaat van de politiek. Het instellen van ZBO's en bepalen van de toepasselijke regels voor deze organen is wat ons betreft bij uitstek een taak van de wetgever. Door de toepasselijkheid van de kaderwet door de wetgever te laten bepalen, wordt dit onderstreept en worden grijze gebieden voorkomen.

Dan nu een aantal verbeteringen die de PvdA-fractie graag zou willen aanbrengen. De regering heeft niet het ordeningsprincipe van het bestaande maar het aandragen van de structuur van de toekomst voor de ZBO's het belangrijkste genoemd. Wij zijn het daar helemaal mee eens. Het wetsvoorstel bevat dus regels die voor het overgrote deel voor de bestaande ZBO's gelden, maar ook voor de toekomstige ZBO's zullen moeten gelden. De regering heeft uit overwegingen van bestuurlijke flexibiliteit geen criteria in de wet opgenomen. Nu de kaderwet echter toch het uitgangspunt zal moeten vormen voor de ZBO's in het algemeen en tevens de referentie zal zijn van de wijze waarop het parlement met ZBO's in hun relatie tot de minister zal willen omgaan, kan een bepaling waarin deze criteria worden omschreven volgens de PvdA in de kaderwet niet ontbreken. Wij dienen daartoe een amendement op stuk nr. 12 in dat erin voorziet de criteria voor het instellen van ZBO's aan het wetsvoorstel toe te voegen. Hiervoor is aansluiting gezocht bij het overeenkomstige artikel in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): In aanwijzing 124c staat nog een extra bepaling. Ik citeer deze uit mijn hoofd: het gemis aan ministeriële verantwoordelijkheid moet niet zwaarder wegen dan het instellen van het ZBO. Dat criterium heeft mevrouw Belinfante weggelaten. Er waren vier bepalingen waarvan zij er maar drie heeft overgenomen. Waarom heeft zij de vierde bepaling weggelaten? Ik acht de motiveringsplicht waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid mag worden verminderd eerlijk gezegd nogal belangrijk. Als die wordt weggelaten, kan a contrario worden geredeneerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid op de koop toe wordt genomen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn bedoeld voor de ambtenaren, zodat zij bij het maken van wetten weten waarop zij moeten letten en wat de kaders zijn. Het is de moeite waard om het afwegen van de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid tegen het voordeel van efficiëntie of afstand tot de politiek ook daarin op te nemen. Mijn fractie is echter van oordeel dat een dergelijk politiek afwegingskader door de Tweede Kamer en daarna door de Eerste Kamer moet worden vastgesteld en dat dit niet in de wet moet worden vastgelegd. Het gaat om een politiek proces, waarmee wij vandaag bijvoorbeeld bezig zijn. Het lijkt mijn fractie volstrekt overbodig om dat in de wet op te nemen, omdat voor de hand ligt dat Eerste en Tweede Kamer bij iedere instellingswet opnieuw hun eigen politieke afweging kunnen maken. Dat is volgens mijn fractie de strekking van de door de heer Te Veldhuis geciteerde zin.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Het is bij een kaderwet sowieso goed om ook de regering van rechtswege de plicht mee te geven om de motivering duidelijk te maken bij de indiening van een wetsvoorstel. Mevrouw Belinfante maakt tevens mogelijk dat ZBO's ook bij ministeriële regeling kunnen worden ingesteld. Dan komt het parlement er niet meer aan te pas. Het parlement is in dat geval slechts betrokken geweest bij een soort moederwet waarin de regering, bij AMvB of klein koninklijk besluit, een bevoegdheid wordt gegeven om dat te doen. Het parlement is er op dat moment helemaal niet meer bij betrokken en de regering heeft zelfs niet de plicht om een en ander mede te delen. In dat geval, dus wanneer het bij ministeriële regeling mogelijk wordt gemaakt om een ZBO in te stellen, is de motiveringsplicht ook niet aanwezig. Daarom vraag ik mevrouw Belinfante nogmaals waarom zij de motiveringsplicht wil verminderen, want zij tast op die manier de ministeriële verantwoordelijkheid aan.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Laat ik de heer Te Veldhuis geruststellen. Ik ben nog niet klaar met mijn betoog, dus als hij even wacht dan kan hij vanzelf horen wat mijn opvatting daarover is. Mijn fractie is voorstander van het enumeratiestelsel, hetgeen betekent dat er voor iedere ZBO een eigen instellingswet moet komen die door de Kamer moet worden goedgekeurd. Ik begrijp niet zo goed waarom de heer Te Veldhuis de ministeriële regeling en de AMvB in deze context ter sprake brengt.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Mevrouw Belinfante dient een

amendement in waarin staat dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend kan worden ingesteld indien aan drie voorwaarden wordt voldaan. De motiveringsplicht laat zij hierbij weg, waardoor met minder ministeriële verantwoordelijkheid kan worden volstaan. Op een andere plek blijft zij het mogelijk maken dat een ZBO bij ministeriële regeling, dus bij klein koninklijk besluit, wordt ingesteld zonder dat de regering daaraan te pas komt, zonder dat de Raad van State daaraan te pas komt en zonder dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer daaraan te pas komen. Ook voor dat soort gevallen heeft zij er dus geen bezwaar tegen dat er geen motiveringsplicht komt.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Als de heer Te Veldhuis even geduld heeft, kom ik vanzelf te spreken over de AMvB en de ministeriële regeling. Dat wil ik nu even buiten beschouwing laten. Toch begrijp ik niet zo goed waar hij precies op doelt. Als een instellingswet voor iedere ZBO door de Kamer moet worden goedgekeurd, is er toch sprake van motivatie door de regering? Het mag en kan toch niet zo zijn dat de regering ongemotiveerde wetgeving in de Kamer neerlegt? Dat kan de heer Te Veldhuis toch niet menen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Dat meen ik wel. Er kan sprake zijn van een kaderwet, een soort moederwet waarin staat dat ZBO's ook bij AMvB of bij klein koninklijk besluit kunnen worden ingesteld. Dat is mogelijk en dus is daar sprake van formele legitimatie. Daarvoor is evenwel een ministeriële beschikking nodig, een klein koninklijk besluit. In dat geval is het toch goed dat er een motiveringsplicht komt? Het openbaar gezag wordt op afstand geplaatst met de vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid. U zegt echter dat u het goed vindt dat dit niet wordt gemotiveerd in die beschikking. Welnu, dat vind ik raar want dat komt neer op minder democratie en minder ministeriële verantwoordelijkheid.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik wil best het desbetreffende gedeelte van mijn betoog naar voren halen zodat wij deze discussie kunnen afronden.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat u uw betoog vervolgt. Dan komt het punt vanzelf weer aan de orde.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): In elk geval behoeft men zich niet ongerust te maken over de AMvB.

Voorzitter. Het blijft voor de wetgever mogelijk om van de kaderwet af te wijken. Daartoe kan in instellingswetten worden besloten, maar het uitgangspunt moet steeds zijn dat de kaderwet van toepassing is voorzover mogelijk. Wij weten allemaal dat soms voor verschillende rechtspersonen verschillende regelingen nodig zijn. Het is uitdrukkelijk niet onze bedoeling dat er van de mogelijkheid om van de kaderwet af te wijken veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Dat impliceert ook dat, wanneer desondanks toch in een instellingswet een andere regeling wordt getroffen, hiervoor een uitvoerige motivatie zal moeten worden gegeven.

In het kader van ordening en harmonisatie van de uiteenlopende wet- en regelgeving voor ZBO's is bovendien van belang dat er een goede coördinatie is bij de toepassing van de kaderwet. Een deel van de onderlinge bestuurlijke en financiële verschillen bij ZBO's komt voort uit het feit dat de verschillende departementen hun eigen ZBO's op hebben gericht en daar allemaal op verschillende wijzen mee zijn omgegaan. De kaderwet is bedoeld om daarin een duidelijker lijn aan te brengen, maar het is in onze ogen noodzakelijk dat één minister in het kabinet erop toeziet dat en in welke mate de kaderwet daadwerkelijk wordt toegepast, en dat één minister verantwoordelijkheid draagt voor de werking van de kaderwet in het algemeen. Daarom steunen wij het amendement van D66 op stuk nr. 20 waarin wordt voorzien in een medeondertekeningrecht voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van instellingswetten van ZBO's of wijzigingen daarvan.

Voorzitter. Het uiteindelijke primaat tot het instellen van ZBO's ligt niet bij de minister, maar bij de Staten-Generaal. Hierin voorziet de kaderwet door te eisen dat alle ZBO's bij of krachtens de wet worden ingesteld. Het is nu zaak dat ook de ZBO's die krachtens de wet bij AMvB of ministeriële regeling worden ingesteld, niet aan de aandacht van de Kamer ontsnappen. Daartoe dient ons amendement op stuk nr. 13 dat ertoe strekt, een voorhangprocedure te laten gelden voor dergelijke besluiten.

De zelfstandigheid van een bestuursorgaan houdt in dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en zelfstandig zijn eigen specifieke individuele besluiten kan nemen binnen het door de minister vastgestelde beleid, tenzij het gaat om toezichthoudende instellingen of onafhankelijke organen. Dat betekent per definitie dat een minister beperkte bevoegdheden heeft om in te grijpen en dat een balans gezocht moet worden tussen zelfstandigheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Want nogmaals: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft immers in het verleden een aantal malen tot problemen geleid.

De vraag rijst hoe in deze kaderwet de ministeriële verantwoordelijkheid zó kan worden geregeld dat het ZBO zijn ''Z'' niet verliest. Wanneer de bevoegdheden van de minister te vérstrekkend zijn, is er immers wel degelijk sprake van hiërarchische ondergeschiktheid, en dat kan de bedoeling niet zijn. Het gaat dus om de grens van de Z. Het feit dat een zelfstandig bestuursorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister, betekent in elk geval dat het in de uitwerking van specifieke beslissingen zelf invulling zal moeten kunnen geven aan het door de minister gegeven beleidskader. De minister moet natuurlijk wel over bevoegdheden beschikken als het ZBO daarbij naar zijn mening te ver gaat. De kaderwet reikt een minister in het algemeen het juiste instrumentarium aan, maar één bevoegdheid ontbreekt naar onze opvatting echter nog. Naast de vernietigingsbevoegdheid bij ernstige verwaarlozing is ook een algemene beleidsregelbevoegdheid noodzakelijk die naar de mening van de PvdA-fractie wel in de kaderwet thuishoort, zoals ook de regering in haar eerste wetsvoorstel had opgenomen. Wij zullen het daartoe strekkende amendement van D66 op stuk nr. 21 dan ook steunen.

Ten slotte kom ik op de financiële verantwoording. Ik omschreef al eerder de veranderingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden als het gaat om toezicht en verantwoording op het financieel beleid van de regering in het VBTB-traject. Wij willen weten wat wij willen

bereiken, hoe wij dat gaan doen en wat het gaat kosten. En ook daar is een spanning met de ''Z'' van het ZBO, want behalve van de ZBO's die behoren bij de Staat en in de rijksbegrotingcyclus zijn opgenomen, heeft het parlement geen zeggenschap over begroting of jaarverslag van de ZBO's, maar wel over de verantwoording van de minister van zijn beleid.

De vaste momenten waarop de minister aanspreekbaar is op zijn beleid zijn de begrotingsbehandeling en de verantwoording op de derde woensdag in mei. De huidige systematiek van begroting en verantwoording maakt echter het in- en toezicht op de inning, het beheer, de besteding en de prestaties van ZBO's niet eenvoudiger. Door de indeling naar beleidsthema's zijn een aantal ZBO's als het ware verbrokkeld terechtgekomen in begroting en jaarverslag. Bovendien komen niet alle ZBO's ten laste van de rijksbegroting, maar een aantal van hen int aanzienlijke bedragen door middel van de door de minister goedgekeurde tarieven en premies.

De kaderwet regelt de financiële verhouding tussen minister en ZBO in hoofdstuk 4. In die relatie is de goedkeuring van begroting en jaarverslag van het ZBO door de minister voldoende. Voor de relatie tussen de Kamer en minister is het echter noodzakelijk dat de Kamer ook op de hoogte is van dat oordeel van de minister over de financiële situatie van alle ZBO's. Zonder de zelfstandigheid van de ZBO's aan te tasten, want daarin kan de Kamer niet treden, kan het beleid van de minister ten aanzien van de ZBO's en hun taken wel onderwerp van discussie zijn.

Als de Kamer niet precies weet hoeveel geld er omgaat in ZBO's en wat er met dat geld wordt gepresteerd, kan zij onmogelijk haar controletaak naar behoren vervullen. De minister heeft in het nader verslag aangegeven dat de regering zich beraadt op de wijze waarop kan worden voorzien in de informatievoorziening aan derden bij het realiseren van beleidsdoelstellingen. De derde nota van wijziging heeft ons daarvan al een proef laten zien. Gelukkig zijn er al aanmerkelijke verbeteringen in het financieel beheer tot stand gebracht. Het liquiditeitsbeheer van de ZBO's loopt nu via het ministerie van Financiën en bij de behandeling van de SUWI-wetgeving zijn begroting en verantwoording al onder het VBTB-regime gebracht. Ditzelfde proces is nu gaande voor de Zorgnota. Dit betekent dat een bedrag van 54 mld euro aan publieke middelen nu al in het nieuwe systeem wordt opgenomen en dit verheugt ons. Kan de minister aangeven welke andere stappen voor de andere ZBO's in de komende tijd zullen worden genomen of misschien al zijn genomen, zonder dat wij daarvan kennis hebben genomen?

Voor de fractie van de PvdA blijft van belang dat binnen de kaderwet een herkenbare plaats wordt ingeruimd voor alle ZBO's in de cyclus van begroting en verantwoording van de minister in het VBTB-traject, zelfs als dit een andere systematiek is dan de VBTB zelf voorschrijft, namelijk die van het beleidsuitgangspunt. Immers, zelfs bij een klein deel van de ZBO's – de post overig – gaat het nog altijd om 1,3 mld euro en dit is ook in de staatshuishouding heel veel geld. Daarom dienen wij een amendement in op stuk nr. 26 dat voorziet in een nieuw hoofdstuk – nu aangeduid met 4a – dat de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal regelt waardoor het globale financieel inzicht zowel per ZBO als over het totaal van ZBO's wordt vergroot. De Staten-Generaal krijgen pas echt inzicht in de financiële situatie van ZBO's, als deze ook afzonderlijk deel uitmaakt van de departementale begrotingen en verantwoordingen. Door in een afzonderlijke overzicht bij begroting en jaarverslag in te gaan op de financiële betrekkingen met ZBO's, wordt de toezichthoudende functie van de Kamer versterkt en krijgt zij een ondubbelzinnig inzicht in het geld dat met ZBO's is gemoeid en de wijze waarop dit worden geïnd en besteed. Nogmaals, het gaat hier niet om inmenging in het functioneren van de ZBO's, want dit zou de balans doen doorslaan waardoor de zelfstandigheid in gevaar zou komen, maar om de verantwoording van de minister voor zijn beleid ten aanzien van de ZBO's, om de verantwoording van het oordeel van de minister over de financiële situatie.

Mijn laatste voorstel hangt hiermee samen, namelijk een voorstel tot het vervroegen van de datum waarop een ZBO zijn jaarverslag aan de minister moet inleveren van 1 juli naar 15 maart. Dit voorstel is neergelegd in het amendement op stuk nr. 25. De minister kan zo de verkregen gegevens tijdig verwerken in zijn departementale jaarverslag dat op de derde woensdag in mei aan de Kamer wordt aangeboden. Aangezien de ZBO's hun interne bedrijfsvoering hierop zullen moeten aanpassen, zal voor deze bepaling een overgangsbepaling van drie jaar gelden.

Ik kom tot een afsluiting. De geschiedenis laat zien dat het een moeizame strijd is geweest om tot deze dag en dit moment te komen, om een overkoepelende wet te kunnen maken voor de diversiteit van alle ZBO's die in de loop van de tijd om welke reden dan ook zijn ingesteld en ontstaan. De PvdA-fractie blij is dat wij uiteindelijk de kaderwet hier kunnen behandelen. Op hoofdlijnen kunnen wij ons daarin vinden en de verbeteringen die wij noodzakelijk en wenselijk achten, hebben wij hier voorgelegd. Het uitgangspunt hierbij is dat publieke middelen ook publiek verantwoord moeten worden, dat de ZBO's hun zelfstandigheid kunnen bewaren en dat het oordeel van de minister onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Eindelijk is het dan zover. Eindelijk kunnen we in deze Kamer een kaderwet zelfstandige bestuursorganen plenair behandelen – lang gewacht, maar zeker niet gezwegen. Eerst waren er twee vrijwel Kamerbrede aansporingsmoties-Scheltema c.s. nodig, in 1995 en 1997, die een lange baringsperiode voor de kaderwet inleidden. Vervolgens heeft de Kamer zich in de schriftelijke inbreng bij dit wetsvoorstel niet onbetuigd gelaten, maar ook de regering niet, want deze heeft breed geantwoord.

D66 heeft zich al lange tijd sterk gemaakt voor een goede wettelijke regeling voor zelfstandige bestuursorganen. De onoverzichtelijkheid, de verscheidenheid en de omvang van het verschijnsel ZBO geven daartoe alle aanleiding. Het gaat immers om een bepaald niet onbeduidend fenomeen in onze overheidsorganisatie. Op afstand van de overheid staan reeds lang vele, zeer verschillende en ook zeer ongelijk-

soortige organisaties die overheidstaken vervullen. De wijze waarop deze organisaties zijn geregeld en ook de wijze waarop de overheid er invloed op uitoefent is uiterst divers. Dat betekent dus ook verschillen in de democratische controlemogelijkheden van het parlement.

Al vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw is de verzelfstandiging een trend, zo schrijft mevrouw Van Thiel in haar proefschrift dat is gewijd aan de ''quangocratization''. Het is een trend die is ingegeven door de behoefte aan meer effectiviteit en efficiency in het uitoefenen van overheidstaken. Of dat ook altijd het gevolg was, bleef echter vaak wat in het duister. Daar was de politiek vaak niet zo in geïnteresseerd. Er werd verzelfstandigd en daarmee was dan vaak de kous af.

Pas vanaf de jaren zeventig worden de zelfstandige bestuursorganen als groep onderkend en geleidelijkaan werden zij ook regelmatiger voorwerp van beschrijving en onderzoek. De WRR deed dit begin jaren tachtig en ook de Algemene Rekenkamer heeft zich niet onbetuigd gelaten. Er zijn interessante proefschriften over het onderwerp geschreven. Ik noemde al het proefschrift van mevrouw Van Thiel, maar ik kan ook de proefschriften van Van Boxum en Kuiper noemen. Kuiper had het in zijn proefschrift over de financiën, terwijl Van Boxum zelfs een heel wetsvoorstel in zijn proefschrift had opgenomen. Kortom, er zijn interessante proefschriften gewijd aan dit fenomeen, terwijl er ook handboeken over zijn verschenen. Groningen heeft op dat punt een naam verworven, maar ook andere universiteiten hebben zich bepaald niet onbetuigd gelaten.

Bij benadering is nu wel zo ongeveer bekend hoeveel ZBO's er op afstand van de overheid zijn en hoe divers zij zijn in vormgeving, taken en structuur. Sandra van Thiel gaat, evenals de WRR in 1983, uit van zo'n 600 ZBO's waarin 130.000 mensen werken die 20% van de rijksbegroting uitgeven. Op basis van het Rekenkameronderzoek van 1995 zou er een bedrag van zo'n 220 mld gulden in de ZBO's omgaan. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar rechtspersonen met een wettelijke taak, die dus ook een overheidstaak hebben, blijkt dat het om heel veel meer kan gaan, afhankelijk van de definitie die wordt gehanteerd. Daar wordt zelfs een bedrag van 382 mld gulden genoemd, zij het dat daar dan wel de onderwijsinstellingen bij zitten. Tevens moet worden bedacht dat het leeuwendeel omgaat in de sfeer van het ziekenfonds en de sociale zekerheid. De omrekening van deze bedragen in euro's laat ik nu even achterwege; misschien kan de minister dit in de tussentijd doen!

Een en ander neemt niet weg dat Hubert Smeets, op basis van deze gegevens, in de Groene Amsterdammer van 6 mei 2000 spreekt over leiders van een schaduwstaat. Quasi autonome non-gouvernementele overheidsorganisaties – de quango's – zouden steeds meer macht krijgen in Nederland. Prof. Frissen schetst op zijn geheel eigen wijze hoe de overheidspiramide meer en meer vervangen wordt door een archipel van instanties belast met meer of minder overheidstaken.

Ik geef een schets. Niet te ontkennen valt dat er in ieder geval sprake is van een golfbeweging in de voorliefde voor verzelfstandigingen. Tijdens de kabinetsperiode Lubbers 1989-1994 is eerst aan de hand van de nota Functioneel bestuur indringend over verzelfstandigingen gesproken. De beslisboombenadering dateert uit die tijd. Met die beslisboombenadering bepaal je wat je eerst moet doen. Je gaat bijvoorbeeld eerst na of iets wel of niet een overheidstaak is, anders ga je privatiseren. Als iets wel een overheidstaak is, ga je na of je kunt decentraliseren en als dat niet kan, ga je na of iets anders mogelijk is. Kortom, bij die beslisboombenadering past de keus voor verzelfstandiging. De heer Van den Berg en ik herinneren ons die nog feilloos. Geleidelijk won de gedachte veld dat er kleine kerndepartementen moesten komen met alle uitvoerende taken op afstand geplaatst, min of meer volgens Zweeds model. Ik hoef maar te verwijzen naar het rapport-Wiegel. Er is sinds 1995 wel een zekere kentering gekomen, die kwam na het rapport-Sint, opgesteld door Binnenlandse Zaken. Toen werd ook in de aanwijzingen vastgelegd dat eerst kritisch moest worden bekeken of er wel extern verzelfstandigd moest worden en toen werd ook aangegeven in welke gevallen verzelfstandiging geëigend zou kunnen zijn.

Eén ding mag helder zijn. Er zijn veel zelfstandige bestuursorganen. Een niet onbelangrijk deel van de overheidstaken wordt op afstand van de overheid uitgeoefend. Dat is nu zo en dat zal zo blijven, omdat in een aantal gevallen de effectiviteit ermee is gediend en er ook overigens redenen zijn om te verzelfstandigen. Niets ligt dan meer voor de hand dan de bepaling in de aanwijzingen die aangeeft in welke gevallen verzelfstandiging geëigend is, nu in de wet te verankeren. Met het amendement van de Partij van de Arbeid op stuk nr. 12 gebeurt dat. Het is door mij medeondertekend.

D66 vindt het belangrijk dat met deze wet een duidelijke lijn wordt gebracht in de wonderlijk geschakeerde wereld van de zelfstandige bestuursorganen, dat er meer helderheid en meer transparantie komt, dat duidelijker wordt welke eisen aan ZBO's worden gesteld en dat ook duidelijker wordt hoe het met de ministeriële verantwoordelijkheid en dus met de democratische controle is gesteld. Want onvermijdelijk verdwijnt er enige ministeriële verantwoordelijkheid als tot externe verzelfstandiging van overheidstaken wordt overgegaan. De minister kan niet geacht worden verantwoordelijk te zijn voor al het reilen en zeilen van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat heeft op zichzelf effecten op de democratische controlemogelijkheden.

In het rapport Steekhoudend ministerschap uit 1993 is zeer helder uiteengezet dat ministeriële verantwoordelijkheid ophoudt waar de minister geen bevoegdheden meer heeft. Het zou onredelijk zijn een minister ter verantwoording te roepen als hij geen bevoegdheden heeft. Daarom is het zo belangrijk dat geregeld wordt welke bevoegdheden hij wel heeft en op welke wijze een eventueel hiaat in de democratische controle kan worden gecompenseerd. En even belangrijk is het dat er niet nodeloos veel verschillen zijn tussen de regelingen voor de verschillende ZBO's.

Voorzitter. Ik durf de stelling aan dat, mits goed geregeld, zowel het zelfstandig bestuursorgaan als de minister en de parlementaire controle, dus de gehele overheidsorganisatie, baat kunnen hebben bij verzelfstandiging. Het zelfstandig bestuursorgaan kan dat, omdat het in daarvoor geëigende situaties taken enigszins op afstand van de politiek

kan verrichten, de minister omdat deze tot een controle op hoofdlijnen wordt gedwongen, maar voldoende gereedschap krijgt om enige sturing en reparatie te bieden. De Kamer kan er baat bij hebben, omdat bij een goede en gerichte informatiestroom vanuit het zelfstandig bestuursorgaan en van de kant van de minister de democratische controle wel eens beter tot zijn recht kan komen dan bij onderbrenging van het takencomplex in de krochten van een departement waar het zo gemakkelijk ondersneeuwt in de mêlee van de veelheid aan departementale zaken.

Als sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan, is er volgens de definitie van artikel 1 van de wet geen sprake van een hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister. Terecht! Dat is een van de wezenlijke kenmerken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. Ik heb gewacht tot er een cesuur in het betoog van mevrouw Scheltema kwam. Ik meen dat die nu is aangebracht met het aansnijden van een nieuw onderwerp. Ik wil mevrouw Scheltema vooral in haar hoedanigheid als vertegenwoordiger van D66 een vraag stellen. Hoe valt te verklaren dat zij aan de ene kant pleidooien houdt om de democratie te verinnigen en te verinnerlijken en wel in die zin dat er nooit genoeg democratische controle kan zijn – er zijn door haar in de Kamer een heleboel voorstellen gedaan om de burger meer bij het bestuur te betrekken – en dat zij aan de andere kant bij de bespreking van de kaderwet ZBO's ermee akkoord gaat dat er minder democratische legitimatie is, minder ministeriële verantwoordelijkheid en minder controle door volksvertegenwoordigers? Nu geeft zij dus het primaat aan de overheidsorganisaties met minder controle en minder legitimatie door de democratie. Hoe valt dat in te passen in het denkpatroon van D66?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is jammer dat de heer Te Veldhuis kennelijk niet naar mijn laatste alinea heeft geluisterd. Ik heb gezegd dat de democratische controle bij een goed geregelde verzelfstandiging wel eens beter kan zijn dan de huidige democratische controle over alle krochten van de departementen. De heer Te Veldhuis weet ook niet wat er driehoog-achter op het ministerie van Verkeer en Waterstaat gebeurt. Bij een verzelfstandiging zou hij dat wel weten als daar reden voor was. Laat ik het voorbeeld noemen van de Rijksdienst voor het wegverkeer. Als deze ZBO zich gaat gedragen zoals wij willen – men gedraagt zich daar overigens al heel goed – dan kan de heer Te Veldhuis ieder jaar een jaarverslag inzien en krijgt hij ieder jaar een duidelijke financiële verantwoording. Hij weet dan veel meer van het functioneren van deze organisatie, dan in een situatie waarin de taken van dit orgaan versluierd door het hele departement zouden zijn ondergebracht. Hoewel de ministeriële verantwoordelijkheid en de democratische controle formeel enigszins worden beperkt, ontstaat er op die manier toch een betere inhoudelijke controlemogelijkheid. Het gaat erom dat wij dat goed regelen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik verbaas mij hierover, omdat niemand het voorbeeld van de Rijksdienst voor het wegverkeer eerder had gekozen. De enige controle die wij op deze organisatie kunnen uitoefenen, is het vragen van een mening van de minister over het jaarverslag. Mevrouw Scheltema gaat voorbij aan een wezenlijk punt. Op dit moment hebben wij als volksvertegenwoordigers nog formeel de mogelijkheid om een minister aan te spreken als zich iets voordoet in een dergelijke organisatie, of het nu een ZBO, een agentschap of een onderdeel van een ministerie is. Er ligt dan een verantwoordelijkheid in de publieke sfeer. In het voorbeeld van mevrouw Scheltema kan dat niet omdat de minister in veel gevallen niet meer bevoegd is en daardoor ook niet meer verantwoordelijk. Iedereen, de minister en de Kamer, staat dan met de handen in de lucht. Vaak zullen wij niets kunnen doen. Hoe kan D66 dat verkopen in het licht van haar uitgangspunt dat de bevolking overal bij betrokken moet zijn?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het verbaast mij dat de heer Te Veldhuis agentschappen en ZBO's op één hoop gooit. Hij noemde ze in één kader. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de minister een aantal bevoegdheden krijgt. Enkele daarvan zijn benoeming en ontslag van de leden van een ZBO, de goedkeuring van bepaalde besluiten, de taakverwaarlozingsregeling en het spontaan vernietigingsrecht. Ik laat dan nog veel bevoegdheden weg, zoals de bevoegdheden ten aanzien van de, mogelijk nog aan te scherpen, financiële controle. Op die manier heeft de minister wel degelijk bevoegdheden. Indien er iets dramatisch mis is, kan het spontaan vernietigingsrecht of de taakverwaarlozingsregeling worden toegepast. De minister kan ook nog besluiten om de leden van het ZBO te ontslaan. De minister heeft verschillende tools in handen op basis waarvan de heer Te Veldhuis met opgeheven vaandel in deze Kamer naar de microfoon kan lopen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Sterker nog. Mevrouw Scheltema geeft weer niet de goede voorbeelden. Als er taakverwaarlozing plaatsvindt, kan de minister geen voorzieningen treffen. In dat licht heb ik een amendement ingediend om het begrip ''ernstige'' taakverwaarlozing uit het wetsvoorstel te halen. Bij normale taakverwaarlozing zou de minister op basis van dit wetvoorstel niet kunnen ingrijpen. Hij zou in ieder geval geen voorzieningen kunnen treffen. Hooguit zou hij, als het amendement van mevrouw Scheltema wordt aangenomen, indirect iets kunnen doen via beleidsregels. Er bestaan ook geen mogelijkheden om aanwijzingen te geven als er iets niet goed gaat bij een ZBO. Op dit moment zijn er nog verschillende mogelijkheden om de minister aan te spreken op zaken die niet goed gaan, wat wij in deze Kamer ook regelmatig doen. Met dit wetsvoorstel verdwijnen die mogelijkheden voor ZBO's. Kamerleden zullen vaak met de handen omhoog staan, omdat zij de mogelijkheid om de minister aan te spreken hebben weggegeven. Mevrouw Scheltema heeft overigens nog niet verteld hoe haar partij, die het woord ''democraten'' in haar titel voert, deze verslechtering van de huidige democratische verhoudingen kan verkopen. Ik vind haar opstelling vreemd.

Minister **De Vries**: Ik zou wel eens willen weten hoe de heer Te Veldhuis dat zelf uitlegt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik begrijp dat de heer Te Veldhuis nu via deze interruptie al zijn bezwaren

tegen het wetsvoorstel op tafel legt. Ik ga niet in op zijn opmerking over ''ernstige taakverzwaring''. Ik vind dat wij een regeling voor ''ernstige taakverwaarlozing'' moeten hebben. Ik wacht echter ook zijn verhaal af en dan zal ik eventueel interrumperen.

De **voorzitter**: Mevrouw Belinfante had nog het woord gevraagd.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik heb een vraag aan de heer Te Veldhuis. Of mag dat niet?

De **voorzitter**: Nee, daar is de interruptie niet voor bedoeld.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Wat jammer. Die vraag is zo leuk.

De **voorzitter**: Maar daar is de interruptie niet voor bedoeld. De heer Te Veldhuis heeft al twee interrupties tegoed.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik heb een vraag aan mevrouw Scheltema, omdat ik haar verweer niet helemaal begrijp. Zij betoont zich toch gevoelig voor de kritiek van de heer Te Veldhuis. Maar als die kritiek op het punt van de democratische legitimatie valide zou zijn, dan zou dat toch al tientallen jaren gelden voor de huidige ZBO's. Dan keert die kritiek zich ook tegen de heer Te Veldhuis zelf, die kennelijk al tientallen jaren of althans zolang hij Kamerlid is, die constructie met een gebrek aan democratische legitimiteit heeft geaccepteerd. Waarom werpt zij hem dat verwijt niet voor de voeten?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U zegt het zo welsprekend. U heeft natuurlijk groot gelijk. Ik hoef daar niets aan toe te voegen. De voorzitter gaf mevrouw Belinfante al het woord, maar ik had nog het volgende tegen de heer Te Veldhuis willen zeggen. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie heeft ook met haar goedvinden indertijd steun betuigd aan het rapport-Wiegel waarin alles op afstand werd geplaatst en alle verantwoordelijkheden werden weggesmeten. Wij moeten dit soort discussies niet voeren. Wij nemen kennis van het verschijnsel verzelfstandiging en wij nemen in aanmerking dat dit in een aantal gevallen nodig is vanwege de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsapparaat. Anders moet je daar natuurlijk niet toe overgaan. Ik zeg niet dat wij het hele overheidsapparaat in zelfstandige bestuursorganen moeten onderbrengen, maar in een aantal gevallen is het nodig om de uitvoering wat op afstand te doen plaatsvinden. Daarover vindt in deze Kamer dan een politieke afweging plaats. Als dat gebeurt, dan moet dat op een goede manier worden geregeld. Daar zijn wij nu mee bezig. En dat vind ik pas echt democratie!

De **voorzitter**: Staan wij allemaal weer op onze eigen plaats?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ja, behalve dan dat ik nog werd aangesproken op het rapport-Wiegel. Ik ken dat heel goed en het onderdeel ZBO's spreekt mij daar minder in aan. Maar een ander onderdeel spreekt mij heel erg aan: de verkleining van de overheid. Waarom noemt mevrouw Scheltema dat niet, want die combinatie moet zij wel maken? Als je een krent eruit pakt, moet je de veel grotere krent er ook uit pakken. Het is niet reëel dat zij dat niet doet. Als zij dat zou willen, dan komen wij te spreken over een heel andere organisatievorm van de overheid. Maar dan moet je het hele rapport behandelen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dit is echt raar. Als je taken van de overheid op afstand plaatst, dan is het impliciet dat de departementen kleiner worden. Dat hoort er gewoon bij. Wij hebben nu echter niet het rapport-Wiegel aan de orde, maar de kaderwet. Daar wil ik nu verder op ingaan.

De **voorzitter**: En die gelegenheid krijgt u nu. Gaat u verder.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Als er sprake is van een ZBO, is er volgens de definitie in artikel 1 van de kaderwet geen sprake van een hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister. Dat is terecht. Maar dat moet naar het oordeel van D66 inhouden dat aan de minister ondergeschikte ambtenaren geen lid mogen zijn van een zelfstandig bestuursorgaan. Omdat vrijwel alle rijksambtenaren tegenwoordig aangesteld worden in algemene rijksdienst, is het wenselijk een algemeen verbod voor rijksambtenaren op te nemen om lid te zijn van een zelfstandig bestuursorgaan. Dat heb ik in mijn amendement op stuk nr. 23 verwoord.

Verzelfstandiging kan nuttig en nodig zijn, mits dat goed is geregeld. En vandaag gaat het om die goede regeling in de kaderwet. D66 vindt dat de regering met deze kaderwet een verdienstelijke aanzet biedt. Ik dank de regering ook voor de brede manier waarop op al onze schriftelijke vragen is geantwoord. D66 vindt echter ook dat de kaderwet in een aantal opzichten nog een te kale wet is. Er kan en er moet iets meer worden geregeld. Wij vinden het overigens wel redelijk dat de regering zich op dit moment, in deze wet, beperkt tot een regeling voor organen op afstand van de rijksoverheid. De complexiteit van de materie vraagt daarom. Dat neemt niet weg dat later, als enige ervaring met deze regeling voor de centrale overheid is opgedaan, een vergelijkbare regeling voor organen op afstand van de decentrale overheden ook nodig zal blijken. Ik ben benieuwd of de regering dat ook in het achterhoofd houdt.

De wet is van toepassing op organen op afstand van de rijksoverheid waaraan publiek gezag is toegekend en waarbij geen sprake is van enige hiërarchie. Daar valt heel veel onder, van De Nederlandsche Bank tot het Kadaster, van de Gezondheidsraad tot de Opta, van de Kiesraad tot de Informatiebeheergroep, om van TNO of de universiteiten maar niet te spreken. De beperking tot de rijksoverheid maakt wel dat de meeste onderwijsinstellingen buiten de reikwijdte vallen, evenals de regiokorpsen van de politie. Ook al is de omschrijving helder en eenvoudig, niet is uit te sluiten dat er nog wel eens een rafelig randje zal zijn, waarbij het de vraag is of het nu wel of niet om een ZBO ingevolge de wet gaat. Staatsbosbeheer is wellicht zo'n voorbeeld. Als dat aan de orde is, heb ik er geen bezwaar tegen dat de rechter daar op een gegeven moment over oordeelt.

Een belangrijk punt is de vraag of het nu een kaderwet is of niet. Als het aan de regering ligt, wordt de kaderwet een wet die alleen wordt gevolgd als de concrete instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan aangeeft dat hij van toepassing is. Tentatief wordt dan in een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag een lijst met ZBO's gegeven, waarvan de



Mevrouw Belinfante (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

instellingswet aldus zal moeten worden aangepast en wordt de bedoeling uitgesproken dat dat snel zal gaan gebeuren. Maar het wast niet weg dat het geen kaderwet is in de zin van het woord, een wet die voor alle in de wet genoemde organen kaders schept. Zo blijft het wel erg vrijblijvend en bovendien volledig afhankelijk van een volgend kabinet. Bovendien: een bijlage bij een nota naar aanleiding van het verslag is ook geen wet.

De regering heeft zich tot deze optie laten verleiden door het advies van de Raad van State, maar dat overtuigt D66 bij lange na niet. D66 vindt dat de wereld op zijn kop. Als wij een kaderwet maken, betekent dat voor ons dat er een door de wetgever gewenst kader wordt gegeven, waaraan alle ZBO's in beginsel moeten gaan voldoen. Daarin zijn ook de algemene bevoegdheden van de minister vastgelegd. Zo krijgt de parlementaire controle een heldere basis. En als dat om de een of andere acceptabele reden in een specifiek ZBO-geval niet kan of niet gewenst is, kan in de instellingswet worden afgeweken. Dat is de koninklijke weg en daar kiest D66 voor. Dat ligt ook vast in het amendement-Van den Berg/Scheltema-de Nie op stuk nr. 31. De regering moet wel met heel goede argumenten komen om ons nog van het tegendeel te overtuigen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Als u de definitie van artikel 1 Algemene wet bestuursrecht hanteert, wat doet u dan bijvoorbeeld met instellingen als de rijksmusea? Die zijn wel een ZBO, maar voorzover mij bekend, niet met openbaar gezag bekleed.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als dat het geval is, vallen ze niet onder de omschrijving van artikel 1 en dan vallen ze dus buiten de kaderwet.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Dat wil dus zeggen dat als er geen sprake is van openbaar gezag, men buiten de kaderwet valt. Als u naar de lijst kijkt die Financiën heeft gemaakt, zijn de ZBO's die niet onder de kaderwet vallen, nu net ZBO's die geen openbaar gezag hebben.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De kaderwet is alleen van toepassing op organen die zijn bekleed met openbaar gezag, die niet in een hiërarchische verhouding staan tot de minister. Dat is de begripsomschrijving. In de lijst die wordt genoemd in de bijlage, gaat het om gevallen die wel onder de begripsomschrijving vallen en waarvan de bijzondere wetgeving, de instellingswetten zullen moeten worden aangepast aan de kaderwet, omdat ze onder die kaderwet vallen. Ik denk dan ook niet dat er op dat punt een verschil zit. Als een zelfstandig bestuursorgaan onder de omschrijving van artikel 1 van het voorliggende wetsvoorstel valt, valt het onder de kaderwet. Als er echter bijzondere redenen zijn om een aantal bepalingen niet van toepassing te laten zijn op een specifiek zelfstandig bestuursorgaan, moet de instellingswet van dat orgaan worden aangepast.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): U heeft gezegd er geen bezwaar tegen te hebben als de rechter vaststelt dat een zelfstandig bestuursorgaan ontstaat. Dat wil zeggen dat u de rechter de mogelijkheid geeft, vast te stellen wat wel of geen openbaar bestuur is. Waarvoor dient de wetgever dan in dezen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als er onduidelijkheid bestaat over de uitleg van de wet, zal de rechter een oplossing aandragen. In de meeste gevallen zal het duidelijk zijn of het om een ZBO gaat in de zin van de wet. In het enkele geval waarin dat misschien niet zo duidelijk is en waarbij ook de instellingswet heel onduidelijk is, zal het oordeel aan de rechter moeten worden overgelaten. Vindt de rechter het orgaan een ZBO in de zin van de wet, dan is de wet van toepassing tenzij de instellingswet anders bepaalt, maar dat moet de wetgever dan zelf regelen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Dan gaat u dus net als de kaderwet uit van een instellingswet. Dan bent u het op dit punt net als wij dus eens met het wetsvoorstel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Natuurlijk ga ik uit van instellingswetten. Het is gebruikelijk dat een zelfstandig bestuursorgaan bij een instellingswet wordt ingesteld. Dat blijft ook zo. Het gaat nu om de vraag of deze organen krachtens deze wet, ipso iure, direct onder deze wet vallen dan wel of daarvoor nog een handeling moet worden verricht, namelijk het aanpassen van de instellingswet om de organen onder deze wet te kunnen laten vallen. Dat laatste vind ik overdreven. Als een zelfstandig bestuursorgaan onder de definitie van de kaderwet valt, vind ik dat de bepalingen van de kaderwet in beginsel van toepassing moeten zijn, tenzij het anders wordt geregeld in de bijzondere instellingswet die

alleen ziet op dat ene zelfstandig bestuursorgaan.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Dat wil dan toch zeggen dat er sowieso wetgeving nodig is? Wij weten immers allemaal dat er in een groot aantal gevallen enige afwijkingen van de kaderwet zullen zijn. Een veegwet of iets dergelijks moet er toch zijn. Ik begrijp niet waarom dat ineens niet kan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Daarin heeft u groot gelijk. Ook als de kaderwet in beginsel van toepassing is en een afwijking in een bijzondere instellingswet moet worden geregeld, zal aanpassingswetgeving nodig zijn. Dat is zeker waar.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Ik heb grote sympathie voor het amendement dat mevrouw Scheltema nu verdedigt. Ik weet dat de volgende vraag niet exact kan worden beantwoord, maar heeft zij enige notie van het materiële effect ervan? Gisteren kregen wij van Financiën een referentielijst van RWT's en ZBO's. Ik neem aan dat u die ook heeft gekregen. Ik ben daarvan geschrokken omdat veel meer ZBO's dan ik zelf voor mogelijk had gehouden niet onder de kaderwet blijken te vallen. Heeft u een begin van een indicatie of door het amendement, waarvoor ik mijn sympathie heb uitgesproken, meer ZBO's onder de kaderwet zullen worden gebracht? Misschien kan ik deze vraag later ook aan de minister stellen, of misschien wilt u dat wel doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is inderdaad een interessante vraag. Ook als de kaderwet rechtstreeks van toepassing wordt op de zelfstandige bestuursorganen die vallen onder artikel 1, zal het naar mijn gevoel om en nabij die lijst van zelfstandige bestuursorganen uitkomen. Misschien zullen het er een paar meer zijn, maar ik heb ook niet het volledige overzicht over de wereld van de zelfstandige bestuursorganen. Dat moet u mij niet vragen, maar de minister heeft dat overzicht ongetwijfeld wel, en anders hebben zijn ambtenaren het. Hier gaat het om een principiële vraag: maken wij een echte kaderwet en regelen wij de uitzonderingen in de bijzondere wetten, of moeten de bijzondere wetten aangeven dat zij onder een algemene wet vallen? Dat laatste vind ik heel raar. Dat wil ik toch echt voorkomen.

Voorzitter. Dan kom ik op het uitgangspunt van de Raad van State. Dat de wet slechts de regels moet stellen die op zo'n 75% van het bestand aan zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn, riekt erg naar een voorkeur voor handhaving van de status quo. Het gaat erom dat er een duidelijk en door de wetgever gewenst kader voor zelfstandige bestuursorganen komt. Het gaat er niet om dat vooral bestaande situaties in de wet moeten worden verankerd. De grote diversiteit lijkt al evenmin een gegronde reden. Tegen de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht werden indertijd door de Raad van State vergelijkbare bezwaren aangevoerd, maar de algemene titel kwam er toch. Bij de evaluatie van deze subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat van de bezwaren weinig tot niets meer overeind staat. Ook in complexe situaties blijkt een algemene regelgeving een gunstige structurerende werking te hebben.

Anders dan de Raad van State denk ik dat voor situaties die heel zelden voorkomen, toch een regeling kan worden getroffen in de kaderwet, bijvoorbeeld voor raden van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen. Om die reden heb ik het amendement van de heer Te Veldhuis gesteund. Het is zinvol vast te stellen dat ook bij een ZBO met een raad van toezicht, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen bij het zelfstandig bestuursorgaan ligt en niet bij de raad van toezicht. Wij hebben dat vastgelegd in het amendement op stuk nr. 37.

Voor een kleine nu reeds voorzienbare en overzienbare categorie instanties is een kaderwetregeling niet gewenst, met name voor onderzoeksinstanties. Hun waarde ligt juist in een zo groot mogelijke onafhankelijkheid. Daarvoor wordt in het amendement van de heer Van den Berg en mij dan ook een uitzondering gemaakt.

Een echte kaderwet kan voor bestaande zelfstandige bestuursorganen wel enige aanpassingswetgeving vergen. Om daarvoor de ruimte te bieden, wordt in het amendement-Scheltema-de Nie/Van den Berg op stuk nr. 32 een termijn van drie jaren gecreëerd waarbinnen die aanpassingen hun beslag moeten krijgen. Die termijn is lang genoeg, want ieder ZBO dat problemen onderkent met de nieuwe kaderwetregeling en gegronde reden heeft om daarvan te willen afwijken, zal ongetwijfeld piepen. Aan de wetgever is het dan te beoordelen of de instellingswet wordt aangepast of niet. Nieuwe ZBO's moeten zich natuurlijk direct aan de wet houden, maar ook dan kan in een instellingswet gemotiveerd worden afgeweken.

Voor de overzichtelijkheid van het ZBO-bestand zou het goed zijn als in de registers per ZBO werd aangetekend op welke onderdelen van de kaderwet wordt afgeweken. De registratie van de afwijkingen is vastgelegd in het amendement-Van Middelkoop/Scheltema-de Nie op stuk nr. 18. Alleen op deze manier kan naar ons oordeel de gewenste duidelijkheid en transparantie in het verschijnsel ZBO worden gebracht.

Mijn volgende punt betreft het medeondertekeningsrecht. In het verleden is door de verschillende departementen ondanks de aanwijzingen nogal eens verschillend omgegaan met het al dan niet verzelfstandigen en de wijze van verzelfstandigen. Om meer eenheid, doorzichtigheid en transparantie te verkrijgen, is het belangrijk dat de minister van BZK als hoeder van de kaderwet een belangrijke stem krijgt bij de besluitvorming over de verzelfstandigingen en wijzigingen daarin. Om die reden wordt bij het amendement-Scheltema-de Nie c.s. op stuk nr. 20 een medeondertekeningsrecht van de minister geïntroduceerd.

Hoezeer wij allen ook belijden dat het om het op afstand plaatsen van overheidstaken gaat en dus een publiekrechtelijke vormgeving het meest geëigend is, toch blijkt de praktijk weerbarstig. Daarom lijkt het gewenst dat de kaderwet klip en klaar aangeeft dat bij een verzelfstandiging van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatievorm dient te worden gekozen. Een privaatrechtelijke vorm voor de uitoefening van overheidstaken is alleen bij uitzondering acceptabel en de wet dient aan te geven in welke gevallen dat acceptabel is. Dit is vastgelegd in het amendement-Scheltema-de Nie/Van den Berg op stuk nr. 22. Ik ben er vrijwel zeker van dat de Verzekeringskamer in dat licht bezien nu niet meer in de vorm van een stichting zou zijn gegoten!

Scheltema-de Nie

Ik kom te spreken over de ministeriële verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de minister. De wet geeft de minister een aantal bevoegdheden ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Ik heb het benoemingsrecht van leden van ZBO's al genoemd, een aantal goedkeuringsrechten, een recht op informatieverschaffing, een spontaan vernietigingsrecht en een taakverwaarlozingsregeling. Het spontane vernietigingsrecht roept nogal wat bezwaren op bij verschillende zelfstandige bestuursorganen, zoals de Informatiebeheergroep en de Rijksdienst voor het wegverkeer. Wij hebben daarover een brief ontvangen. Ik heb goed naar hen geluisterd. In beginsel moet de minister zich met de algemene lijn voor een zelfstandig bestuursorgaan inlaten. Het spontane vernietigingsrecht zie ik vooral als een noodrem in zeer uitzonderlijke gevallen. Zo wordt het spontaan vernietigingsrecht ten aanzien van de medeoverheden gebruikt en zo zal het ongetwijfeld ook ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen worden gebruikt. Er moet wel iets heel bijzonders aan de hand zijn voordat een besluit van een ZBO of van een medeoverheid wordt vernietigd.

Ik noemde de bevoegdheden die de wet nu aan de minister toekent. De vraag die wij ons moeten stellen, is of dat arsenaal van bevoegdheden toereikend is om een reële ministeriële verantwoordelijkheid te schragen, een ministeriële verantwoordelijkheid die in verhouding staat tot de overigens gewenste zelfstandigheid van een ZBO. Als geen zelfstandigheid wordt gewenst, moet er immers gewoon niet worden verzelfstandigd. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden. Die vraag is, als het goed is, echter al eerder beantwoord, want er was reden om te verzelfstandigen.

Voor een belangrijk deel zijn de genoemde bevoegdheden de bevoegdheden die de minister moet hebben om zijn ministeriële verantwoordelijkheid op afstand waar te kunnen maken. Hij moet zich niet tevoren met incidentele beslissingen inlaten, maar slechts aan een aantal belangrijke algemene besluiten zijn goedkeuring kunnen hechten en kunnen repareren als er iets echt is mis gegaan. Als hij geen vertrouwen meer heeft in de leden van het ZBO, kan hij hen ontslaan. Dit is tot op zekere hoogte een reële overheidsinvloed bij verzelfstandigingen. Slechts één wezenlijk onderdeel ontbreekt. De minister zal naar het oordeel van de fractie van D66, gesteund door de fracties van de PvdA, het CDA en de SGP, de bevoegdheid moeten krijgen om in voorkomende gevallen algemene regels te stellen en kaders te geven waarbinnen het ZBO moet opereren. Al voordat de Raad van State dat had gezegd, vond de regering dat zelf ook. Ik vond dat een goede gedachte en daaraan wil ik vasthouden. In mijn amendement op stuk nr. 21 wordt deze bevoegdheid daarom alsnog toegevoegd.

Als de minister, zoals de heer Te Veldhuis bepleit, daarnaast ook aanwijzingen zou mogen geven – die werken natuurlijk altijd incidenteel – is er geen sprake meer van een reëel op afstand plaatsen. Dan wordt het een schijnverzelfstandiging, want dan wordt in feite gekozen voor behoud van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Als je dat wilt, wees dan consequent: verzelfstandig niet, maar houd de taak binnen het departement, al of niet als agentschap. Ik moet overigens nog zien of dat beter werkt.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Als u het amendement goed hebt gelezen, hebt u gezien dat er sprake is van een algemene aanwijzing. Ik zal dat straks toelichten, maar ik houd u nu al de keerzijde van de medaille voor: u vindt het wel goed dat in incidentele gevallen besluiten mogen worden vernietigd. Aan de achterkant mag de minister in incidentele gevallen dus wel iets doen, maar aan de voorkant niet. Hoe consistent is dat dan?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb het verschil zojuist uitgelegd: de incidentele vernietiging is een ''noodrembevoegdheid''; die aanwijzing is dat niet. Een incidentele aanwijzing wordt een gerichte aanwijzing; daarmee kun je alles beïnvloeden en dan is er dus geen zelfstandigheid meer. Als de minister dat vooraf kan doen, is de zelfstandigheid gewoon weg. Als je geen zelfstandigheid wilt, gedraag je dan ook zo!

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Er staan in nogal wat instellingswetten voor ZBO's algemene aanwijzingsbevoegdheden. Het is dus niet zo vreemd dat ik daar nu in het kader van de kaderwet mee kom, want zij bestaan al. Je zou je dus kunnen afvragen of u die bevoegdheden uit alle instellingswetten gaat halen, maar ik heb een algemenere vraag. Stel dat wij met z'n allen vinden dat er bij een ZBO echt iets fout gaat – daarover hebben wij in de Kamer discussies gehad, bijvoorbeeld in het kader van de CTSV-affaire – wilt u de minister dan de bevoegdheid onthouden om op de een of andere manier zodanige aanwijzingen te geven dat er wel weer goed opgetreden gaat worden? Ik snap wel dat tussen ''incidenteel'' en ''algemeen'' een enigszins diffuus terrein kan ontstaan, maar u betoogt nu dat de minister nooit mag optreden. Dat betekent dus ook dat wij als volksvertegenwoordiging hier nooit wat over mogen zeggen. Wij zitten dus met de handen in het haar. Is dat het wat u als democraat wilt?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wat vervalt u in herhalingen. U hebt kennelijk niet gelezen dat ik er in mijn amendement voor pleit dat de minister algemene beleidsregels vooraf kan stellen. Hij kan een algemeen kader aangeven, maar dat is dan ook de keiharde grens. Verder moet het niet gaan. U wilt daarnaast nog met aanwijzingen komen, maar dan bedoelt u iets anders dan algemene beleidsregels. Dan hebt u het over incidentele aanwijzingen. Als je met incidentele aanwijzingen gaat werken, is de zelfstandigheid van een bestuursorgaan weg en dan moet je niet verzelfstandigen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik onderschrijf uw betoog over de beleidsregels. Vindt u vernietiging achteraf dan wel acceptabel? Dat kan ook in incidentele gevallen. Dan vind ik het een rare gedachtekronkel dat het vooraf niet kan. Ik beoog niet om in incidentele gevallen wat te doen, want daarvoor heb je de Algemene wet bestuursrecht. Ik denk aan gevallen waarin je met beleidsregels, die meestal vrij algemeen zijn, niet uit de voeten kunt, maar met algemene aanwijzingen wel. Ik vind het zo raar dat u dat wegpoetst. U geeft aan dat sommige dingen zodanig in algemene beleidsregels zijn geformuleerd dat er niets aan gedaan kan worden. Ik vind het vanuit democratisch oogpunt raar dat wij in zo'n situatie een gat laten ontstaan.

Scheltema-de Nie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wat ik zo raar vind vanuit democratisch oogpunt is dat u naast algemene beleidsregels met algemene aanwijzingen komt. U kunt niemand hier wijsmaken dat er een verschil bestaat.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Algemene aanwijzingen bestaan al bij veel ZBO's. Kijkt u eens naar de instellingswetten. In de stukken van de regering staat ook dat die algemene aanwijzingen bestaan. De regering heeft alleen gezegd dat het haar te ver gaat om het te codificeren in de kaderwet voor alle ZBO's, maar ze bestaan in de praktijk wel degelijk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Weet u wat er bestaat? Er bestaat een verschillende terminologie. Ik denk dat het verstandig is om nu te kiezen voor de terminologie ''beleidsregels''. Ik denk dat het beter is om te kiezen voor één terminologie voor algemene kaders. Het maakt niet uit of je het algemene aanwijzingen of beleidsregels noemt. Je moet één duidelijk begrip hanteren. Als je daarnaast nog iets extra's wilt, dan daal je af naar het incidentele niveau en ik denk dat dit een brug te ver is. Wij moeten het eens worden over de terminologie en het zou verstandig zou zijn om de bestaande instellingswetten op dat punt aan te passen.

Voorzitter. Ik kom bij de eisen die te stellen zijn aan de zelfstandige bestuursorganen. De wet stelt een aantal eisen, zeker waar het de financiële huishouding betreft. Dat is niet onredelijk, gezien de grote financiële belangen die soms zijn gemoeid. Toch kan het ook naar het oordeel van de fractie van D66 nog iets beter en zou de wet meer moeten kunnen aansluiten bij de begrotingscyclus die het Rijk nu hanteert. Mevrouw Belinfante heeft een amendement op stuk nr. 33 ingediend dat ons sympathiek voorkomt, maar ik wacht graag het oordeel van de regering hierover af.

Verschillende ZBO's spannen zich op verschillende manieren in om de kwaliteit van hun taakuitoefening te verbeteren, dan wel het contact met hun klanten of gebruikers te intensiveren. Ik noem het kwaliteitshandvest opgesteld door de IBG, de Rijksdienst voor het wegverkeer, Staatsbosbeheer en het Kadaster. De fractie van D66 waardeert deze inzet bijzonder. Het scherpt het vertrouwen in een zelfstandig bestuursorgaan zeker aan. Zo'n horizontale kwaliteitsbenadering met een actieve inschakeling van klanten of gebruikersraden is belangrijk, maar deze horizontale kwaliteitsbewaking kan naar ons oordeel niet in de plaats komen van de verticale controle. Het neemt natuurlijk niet weg dat de vertrouwenwekkende invloed ervan repercussies zal hebben op de verticale controle. Het gaat D66 te ver om dit soort zaken verplicht voor te schrijven in een kaderwet. Naar ons oordeel staat de diversiteit van een ZBO daaraan ook in de weg. Het neemt niet weg dat wij wel graag op de hoogte gesteld worden van de kwaliteitsbewaking in de diverse ZBO's. Dat zou via een jaarverslag moeten kunnen. Een aansporing daartoe heb ik verwoord in het amendement op stuk nr. 24.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Mijn financiële amendement is het amendement op stuk nr. 26 en niet nr. 33!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb de nummers op het laatste moment nog even snel met de pen in mijn tekst gezet. Excuses!

Voorzitter. Natuurlijk moet het parlement niet hoeven te soebatten om de verslagen. Die moeten gewoon worden toegezonden, heus niet in 150-voud. Een beperkt aantal is toereikend en het kopieerapparaat geduldig! Die verplichte toezending is vastgelegd in het amendement-Scheltema-de Nie/Te Veldhuis op stuk nr. 38.

Voorzitter. De kritiek van de Algemene Rekenkamer op de ZBO's betrof niet zozeer het verzelfstandigen op zich, maar het gebrek aan verantwoording dat werd gevraagd en afgelegd, het gebrek aan diepgang van het toezicht door ministers en het parlement op de werkwijze, kosten, doelmatigheid en efficiëntie van verzelfstandigde uitvoerende organisaties. Beheer, beheersing en toezicht zijn de trefwoorden waar het om gaat, aldus ook de Raad van State.

Ik hoop dat de wet, zeker geamendeerd in de door ons gewenste richting daaraan zal kunnen bijdragen. Tevens hoop ik dat de kaderwet bereikt dat de wildgroei in verzelfstandiging wordt beteugeld, maar dat het goede van verzelfstandiging wordt behouden, dat de helderheid en transparantie worden vergroot, dat er duidelijkheid komt in de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en dat er ook meer duidelijkheid komt in de eisen die aan ZBO's in het algemeen worden gesteld en die het gemis aan ministeriële verantwoordelijkheid kunnen compenseren. Dat alles hangt in belangrijke mate af of de kaderwet een echte kaderwet wordt met algemene regels voor de ZBO's, van het evenwicht dat wordt gevonden tussen verzelfstandigen enerzijds en parlementaire controle anderzijds en van de mate waarin uitzonderingen op de kaderwet zullen worden getolereerd. Dat alles vergt alertheid van de ministers, van de Kamer en ook van de ZBO's zelf.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Mevrouw Scheltema zegt dat er een eind moet komen aan de wildgroei. Ik ben daar op alle punten op tegen, maar ik moet wel constateren dat mevrouw Scheltema het ontstaan van bijna alle ZBO's toch heeft meegemaakt en ook aan al die regelgeving heeft meegewerkt. Is dat nu ook een punt van zorg geweest in het verleden?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik schrik hier een beetje van, want zo oud ben ik toch niet! Al vanaf 1950 spreken wij van een trend en in 1983 waren er al zo'n 600 ZBO's. De minister kan mij veel verwijten, maar niet dat ik aan de wieg heb gestaan van alle ZBO's! Sinds ik in de Kamer zit, heb ik wel mijn zorgen op dit punt uitgesproken, bijvoorbeeld waar het ging om de diversiteit ervan. De heer Van den Berg kan dat getuigen. In 1991 was er de nota Functioneel bestuur en ook toen is zeer uitvoerig over dit verschijnsel gesproken en gezegd dat het te veel alle kanten op ging, dat er moest worden gezocht naar een heldere lijn. Vanaf dat moment hebben wij gezegd dat het beter moest worden geregeld. In 1995 heb ik, gesteund door vrijwel de hele Kamer, een motie ingediend waarin werd aangedrongen op een kader voor ZBO's opdat er inderdaad een betere lijn in kwam, om te voorkomen dat het alle kanten op ging. De regering heeft dat toen toegezegd, maar toen er in 1997 nog niets was, heb ik weer met steun van een groot deel van de Kamer een vergelijkbare motie ingediend. Ik moet toegeven dat de regering ondertussen wel iets heeft gedaan, namelijk het opstellen van aanwijzin-

gen. Dat hielp wel een beetje, maar, nogmaals, de minister kan mij niet verwijten dat ik in de tijd dat ik in de Kamer zit geen punt van de ZBO's en de inkadering ervan heb gemaakt.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik wilde helemaal geen verwijt maken. Volgens mij wisten wij voor 1980 niet dat een ZBO een vast omlijnd begrip was, maar sedert de discussie over ZBO's loopt, zijn er tal van ZBO's tot stand gekomen, ook nog zeer recent. Bij het nalopen van de geschiedenis van die nieuwe ZBO's heb ik nergens gelezen dat de Kamer vond dat er sprake was van wildgroei!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik kan natuurlijk alleen maar voor mijzelf spreken, maar ik wijs erop dat in 1974 het begrip verzelfstandigde bestuursorganen in het leven werd geroepen. In mijn fractie probeer ik in de gaten houden of bij de instelling van nieuwe ZBO's rekening wordt gehouden met de algemene regels die in aanwijzingen vastliggen. Vaak gebeurt dit wel, maar niet altijd. De minister weet net zo goed als ik dat je niet overal bij kunt zijn. De minister kan dit niet en ik kan dit als woordvoerder binnenlandse zaken ook niet als elders in deze Kamer besluiten worden genomen. Daarom is het zo nodig dat deze kaderwet wordt vastgesteld, want dan staat duidelijk vast waarmee iedereen rekening moet houden, zowel de regering als het parlement als de zelfstandige bestuursorganen. Ik wil dat dit goed wordt geregeld. De ZBO's uit het verre verleden moeten dan misschien worden aangepast en daarvoor geeft het amendement-Scheltema-de Nie/Van den Berg drie jaar.

□

De heer **Van Wijmen** (CDA): Voorzitter. Ik dank u en de leden voor het feit dat ik in tegenstelling tot de eerdere verdeling van sprekers nu al het woord mag voeren.

Dit is een belangrijk wetsvoorstel, want het fixeert een ontwikkeling die over ons heen komt. Of je nu spreekt van wildgroei of van een ontwikkeling die je niet kunt voorzien als je er zelf in zit, de definities komen – ook bestuursrechtelijk – pas op gedurende die ontwikkeling. Ons bestuursrecht is als wetgevingsstructuur eigenlijk pas kort in ontwikkeling. De Wet AROB was de eerste bestuurswet en de AWB is de echte bestuurswet en die is pas in het vierde kwart van de vorige eeuw tot stand gekomen. Zo'n begrip wordt dus geleidelijkaan gedefinieerd. Dit wetsvoorstel is belangrijk omdat het een institutionele aard heeft. De CDA-fractie is hierover verheugd en zij kan in grote lijnen instemmen met het principe dat de zelfstandige bestuursorganen goed worden ingekaderd en goed op de rails worden gezet. Dit is zeker het geval nu de regering een- en andermaal de verzekering heeft gegeven dat de wet niet alleen van toepassing zal zijn op nieuw in het leven te roepen ZBO's, maar ook op de vele honderden reeds bestaande ZBO's. Dat is naar mijn mening een heel belangrijk principe en dan doel ik er met name op dat is toegezegd dat onder leiding van minister De Vries een soort aanpassingsoperatie in gang wordt gezet. Ik heb uit de stukken begrepen dat er ongeveerd honderd wetten zijn waarin ZBO's zijn geconstitueerd. Zij worden allemaal nagepluisd en toegesneden op de kaderwet. Daarbij speelt het zojuist plaatsgevonden interruptiedebatje over de aanwijzingen een rol. Daar kom ik nog op terug.

De vraag naar de bestaansgrond van ZBO's die bij afzonderlijke wetten in het leven zijn geroepen, wordt niet aan de orde gesteld. Dat vind ik zinnig omdat anders ook dat wiel opnieuw uitgevonden zou moeten worden. Het ligt anders ten aanzien van nieuw op te richten ZBO's. Dan kan de vraag naar nut en noodzaak wel expliciet worden beantwoord alvorens het tot de oprichting van zo'n ZBO komt. Naast de definitie uit artikel 1, sub a, van de kaderwet zijn er in de ogen van mijn fractie nog meer criteria aanwezig en nodig. Dan krijg je een aardige vraag, die eigenlijk al is beantwoord in een amendement. Ik herhaal dus enigszins datgene wat mevrouw Belinfante al vroeg: waarom worden die criteria niet in de wet opgenomen? Daar kun je over twisten, want zij staan al in de Algemene aanwijzingen voor de regelgeving in artikel 124c. Ook artikel 124b is van belang en komt terug in een amendement. Als systematicus zeg ik dan: natuurlijk moet een en ander naar de wet worden toegehaald. Waarom houd je dat vrijblijvend? Het kader is gevormd vanuit een ontwikkeling, waarop het woord ''wildgroei'' al dan niet van toepassing is. Dat evolutieproces vindt op wat informele wijze plaats, want als ik het goed interpreteer, zijn de aanwijzingen eigenlijk een circulaire van de minister-president. Dat heeft natuurlijk een bepaalde status, maar toch pleit ik ervoor om die criteria op te nemen in de wet. Het zou een anomalie zijn als dit niet gebeurt. Nu wij er eindelijk aan toe zijn om de wirwar aan ZBO's onder te brengen in een wetgevend kader, moeten ook de criteria daarin worden opgenomen.

Er is één detail waarop ik even moet scoren. In de toelichting op artikel 124c staat een soort weegpunt. Het gaat mij dan om het regeltje waarin staat dat er sprake moet zijn van voordelen van de vermindering van ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de desbetreffende bestuurszaak die moeten opwegen tegen de nadelen van de verminderde parlementaire controle. Bij dat weegpunt is een vraagtekentje te plaatsen. Moeten de aanwijzingen voor regelgeving in de wet worden opgenomen of niet? Met mevrouw Belinfante ben ik van mening dat dit niet hoeft. De aanwijzingen worden in de Kamer uitgesproken. Als zij hier aan de orde komen en goed worden geduid, gaan zij deel uitmaken van het wetgevingscorps. Als de criteria hier goed worden geformuleerd en worden opgenomen in de Handelingen, dan spelen zij een rol bij een verdere beoordeling. Als ik, elke keer dat ik een deur wil opendoen, tegen mijzelf zeg dat ik eerst de klink moet vastpakken en die naar beneden moet drukken teneinde de deur te openen, dan zou ik nauwelijks meer kunnen leven. Ik wil hiermee zeggen dat wetten te omvangrijk worden als allerlei vanzelfsprekendheden daarin worden opgenomen. Er is dan sprake van een vanzelfsprekendheid die slechts het karakter heeft van het intrappen van een open deur. Daarom vind ik dat je zo'n regel niet in de wet zelf behoeft op te nemen. Het mag van mij wel in de toelichting op het amendement staan; dat is nu niet het geval.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik vind deze toelichting wat prettiger dan die van mevrouw Belinfante. Gelukkig gaat u verder. U stelt nu expliciet de afweging aan de orde tussen het verminderen van de ministeriële bevoegdheden enerzijds en de

nadelen daarvan die dan moeten opwegen tegen het hebben van een ZBO anderzijds. U bent wat dat betreft positiever dan mevrouw Belinfante, de eerste ondertekenaar. Echter, ook voor u geldt dat u de mogelijkheid wilt openlaten dat ZBO's ook bij klein KB, bij ministeriële regeling, worden ingesteld. Daarbij is motivering volgens het wetsvoorstel niet verplicht. Vindt u dit geen manco?

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik wil niet de indruk wekken dat er op dit punt tussen mevrouw Belinfante en mij een inhoudelijk verschil van opvatting zou bestaan. Zij heeft hier het voortouw; zij is met het idee gekomen. Wij hebben hierover samen gesproken. Nogmaals, in de toelichting op het amendement zelf zou ik wel een verwijzing naar de aanwijzingen kunnen velen. Dat zou men één op één kunnen overnemen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Zou u dat met de mede-indiener kunnen bespreken? Voor mij is dit een vrij wezenlijk punt voor het bepalen van mijn oordeel.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Wij zullen erover overleggen. Wij zijn hier overigens allemaal aanwezig zodat wij er ook samen met u naar kunnen kijken. Misschien bent u dan bereid om tot medeondertekening over te gaan of om voor te stemmen. Dat zou zeer aantrekkelijk zijn.

Wat uw opmerking over het klein KB betreft wijs ik erop dat ik in het eerste gedeelte van mijn betoog twijfels heb laten doorschemeren bij de mogelijkheid dat OZB's zouden kunnen worden ingesteld bij ministeriële regeling. Die twijfels heb ik. Als er wat dit betreft verbeteringen kunnen worden aangebracht in het stelsel, desnoods door op dit punt te amenderen of door de ministeriële regeling eruit te laten of zwaarder te clausuleren, is dat het overwegen waard. Ik stel echter voor, eerst het antwoord van de minister af te wachten. Dat geldt eigenlijk voor alles wat wij aan het doen zijn. Ik heb de vloed van amendementen goed bekeken en daarover is ook vooroverleg geweest. Daaruit blijkt dat wij bezig zijn om het wetsvoorstel nog wat meer ''op punt te stellen'' – zo zou de Belg het zeggen – in de zin van: laten wij als parlement onze positie op allerlei manieren goed waarborgen.

Voorzitter. Tegen deze achtergrond geef ik een voorbeeld waarmee ik ver buiten de beantwoording van de interventie van de heer Te Veldhuis ga. Ik verwijs naar de VBTB-structuur en de aansluiting die wat dat betreft wordt gemaakt, het naar voren halen van de datum 15 maart voor de verslagleggingen. Er is een amendement als gevolg waarvan alle jaarverslagen naar ons toe komen. Mevrouw Belinfante heeft op stuk nr. 26 een structuur aangegeven om deze systematiek voor de aansluiting op de begrotingen te verbeteren. Dat is een ingewikkelde maar ook belangrijke kwestie die weliswaar tot een belangrijke werklast voor de departementen leidt, maar het gaat nu eenmaal om hoge bedragen. Hier treffen wij een mogelijkheid aan om onze controlerende taak adequaat uit te voeren. Zelf geloof ik niet zo direct in die jaarverslagen. Dat zijn er straks wellicht honderden. Ook als het om clusters gaat, zijn het grote aantallen. Ik weet wel wat daarmee gebeurt. Ze komen terecht bij de vakministeriewoordvoerders. Sommige daarvan hebben totaal geen affiniteit met dit soort structuren of inrichtingswetgeving. Daardoor gebeurt er te weinig mee. Met andere woorden: als je de controle kunt versterken, wordt de wet verbeterd. Hoe dan ook, wij willen graag de criteria naar de wet brengen, al was het maar om elke twijfel over de toepassing daarvan uit te sluiten. De heer Te Veldhuis houd ik voor dat dit van belang kan zijn in het kader van de ministeriële regelingen.

Vervolgens richt ik mij op de beleidsregels. Mevrouw Scheltema heeft het heel mooi uitgelegd. Wij hebben het spontane vernietigingsrecht, maar dat is achteraf; dat is repressief en schaars. Dat zal de minister wel bevestigen, denk ik. Het is niets nieuws in ons recht, want voor de lagere overheden kennen wij het ook. Ik zeg overigens ''lagere overheden'' zoals mijn voeten lager zitten dan mijn hoofd; het is geen discriminatie. Ik vind het flauwekul om over ''medeoverheden'' te praten: dat wollige jargon van tegenwoordig! Wij hebben het hier over staatsrecht en bestuursrecht. Welnu, voor de lagere overheden kennen wij ook het spontane vernietigingsrecht, maar er wordt een zeer spaarzaam gebruik van gemaakt, want het is een zwaar instrument. Je hebt eerst de schorsingsmogelijkheid. Het betreft de klassieke kroonbevoegdheid en er zou een klassiek bestuursgeschil onder kunnen zitten, maar daar praten wij niet over. Het is iets gewoons; je moet dit hebben. Daar is niets tegen. Als er echt iets mis gaat, moet er ingegrepen kunnen worden. Het is een stuk bevestiging van het uitoefenen van de verantwoordelijkheid door de minister.

Vervolgens krijg je de aanwijzing en de beleidsregels. Er is een amendement op stuk nr. 21 ingediend door een groepje onder leiding van mevrouw Scheltema-de Nie, waardoor die beleidsregels als instrument in de wet komen. Je krijgt dan de vervolgvraag die zo-even in het debat al aan de orde was, namelijk of je ook met algemene aanwijzingen wilt werken. Daarbij introduceer ik uitdrukkelijk het woord ''algemeen'', want incidentele aanwijzingen zullen wij geen van allen willen, ook de minister niet. Hierbij wil ik kort iets zeggen over de systematiek, want die begrippen worden door elkaar gebruikt en dat moeten wij niet doen.

Je hebt het klassieke reeksje dat begint met een beschikking en dat, via een besluit van algemene strekking en een algemeen verbindend voorschrift, uitmondt in regelingen, verordeningen en wetten. Een beschikking is concreet naar subject en inhoud; deze richt zich tot een persoon of een groep van personen en betreft concrete bevoegdheidsuitoefening. Een besluit van algemene strekking is interessant, want dat is naar de inhoud heel concreet – u mag die en die straat niet meer inrijden: een rood bord met een witte balk – en richt zich tot iedereen die in die straat komt. Het is algemeen naar subject en concreet naar object of inhoud, en is daarmee een tussenvorm. Een algemeen verbindend voorschrift is op beide fronten abstract: voor iedereen die zich in een omschreven situatie bevindt of ergens komt, geldt dit of dat. Dat is abstract/algemeen, zowel naar inhoud en object, als naar het subject tot wie het zich richt en staat in formele en materiële wetgevingscorpsen.

De beleidsregels bevinden zich – in mijn ogen althans; ik vind het interessant om ook daarover de minister straks te horen – meer in de categorie van in ieder geval een besluit van algemene strekking, maar eerder nog in die van de algemeen verbindende voorschriften. Wij

hebben trouwens een passage in de AWB over beleidsplannen en beleidsaspecten; het betreft als het ware groeiend staatsrecht. De aanwijzingen zitten in mijn perceptie meer in de beschikkingssfeer; ik trek hier een vergelijking met de klassieke corpsen uit het oude rapport ABAR. De minister kent dit allemaal heel goed; hij heeft er zelf op allerlei manieren en op allerlei plaatsen heel zijn leven mee gewerkt, zoals wij trouwens ook.

Als je dat zou willen aanvaarden als een soort onderscheiding aanbrengende benadering – de minister en mijn collega-Kamerleden zullen er straks wellicht nog veel betere dingen over kunnen zeggen – dan hebben wij hiermee misschien een aanknopingspunt voor de beantwoording van de vraag: wat willen wij in de wet hebben en wat niet? Mijn opvatting daarover is: wel beleidsregels, maar geen aanwijzingen. Deze laatste zijn namelijk te concreet en daarmee breng je de ''Z'' in gevaar, want er moet wel afstand gecreëerd worden.

Voorzitter. Ik denk dat ik het hierbij kan laten, waarbij ik één ding nu niet doe en dat is het nalopen van alle amendementen. Ik doe daar de indieners tekort mee, maar zij weten, met name bijvoorbeeld de geachte afgevaardigden Van den Berg en Van Middelkoop, alsmede de heer Te Veldhuis, dat de meeste van die amendementen, waarbij het voornamelijk gaat om technische verfijningen en waarbij sommige wellicht in elkaar geschoven zouden kunnen worden, mijn sympathie hebben. Zij hebben mijn sympathie omdat zij de structuur van het wetsvoorstel, met name gericht op de verhouding parlement, minister en ZBO, beogen te verbeteren. Het is die verhouding die voortdurend rondzingt, waarbij het ook kan gaan om incidentele zaken. Er kunnen bijvoorbeeld daken van gebouwen afwaaien enz. en dan zijn er vragen als: is de bouwregelgeving wel in orde en wie heeft erop toegezien? Voorzover daarbij de inspectie in het geding is en deze onder het ministerie valt, raakt het direct de betreffende minister. Nu, men kent al die voorbeelden. Er is derhalve kans dat straks het systeem zoals het rondzingt in die driehoek, verbetert. Daarom is het dat ik de meeste amendementen voorshands positief bejegen; het is vanuit de wens economisch met de tijd om te gaan dat ik ze nu niet allemaal naloop.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. De heer Van Wijmen sprak over het verschil tussen beleidsregels en algemene aanwijzingen. Ik ben blij dat ook hij constateert dat wij incidentele aanwijzingen voor concrete gevallen beter niet kunnen hebben. Ik zie al voor me wat in dat geval zou gebeuren; we zouden een opposition paradise krijgen. Altijd zou de oppositie de minister vragen: waarom geeft u geen incidentele aanwijzingen? Welnu, zoiets moeten wij niet willen.

Ik meen evenwel dat er tussen de algemene beleidsregels en algemene aanwijzingen een nuanceverschil zit. Algemene beleidsregels geven het kader aan waarbinnen een ZBO de wet moet interpreteren. Ik kan mij voorstellen dat als dat niet gebeurt op de manier die zowel de minister als de andere wetgevende organen voor juist achten, je een aanwijzing geeft en zegt: dit soort gevallen moet u op deze manier benaderen, omdat anders geen instemming kan worden verleend. Bij ''dit soort gevallen'' gaat het om iets anders dan om een incidenteel geval. Ik zie dus nog wel een nuance tussen het een en het ander. Hoe beoordeelt de heer Van Wijmen deze kwestie vanuit zijn juridische achtergrond?

De heer **Van Wijmen** (CDA): Wat het laatste punt betreft ben ik het met u eens. U zegt dit in mijn ogen goed. Wat het eerste betreft heb ik op zijn minst een vraag. Misschien vormen de woorden ''algemene beleidsregels'' een tautologie of een pleonasme, maar laten wij dit begrip toch maar hanteren. Voor mij is dit begrip zowel naar inhoud als naar werking abstract. Daarmee richt men zich tot iedereen die iets bepaalds doet. Dus iedereen die door een ZBO in een bepaalde behandelingsroute wordt gebracht – dat kan iemand zijn die een aanvraag doet, die een keuring wil ondergaan, die een subsidie aanvraagt enzovoorts – moet volgens de beleidsregels door het ZBO op een bepaalde wijze worden behandeld. Daarbij kan het gaan om inrichtingsvoorschriften en procedurele voorschriften. Er kan ook bij procedures iets te veel mis gaan en er kan te veel gerommel ontstaan en dan kan de minister vergen dat er een algemene beleidsregel komt waarin wordt bepaald hoe de procedure moet zijn. Bijvoorbeeld kan verlangd worden dat bij een procedure de belangen van derden worden gewogen, dat mensen worden gehoord enzovoorts. Er kan daarbij van alles aan de orde zijn. Die aanwijzingen hebben echter iets concreets. Er is in een bepaald geval iets mis gegaan. Er wordt dan een aanwijzing gegeven in de zin van: vriend, dat moet niet meer gebeuren, je moet het zo oplossen. Dan is het niet iets incidenteels, maar wel iets concreets. Die aanwijzing kan een groep van gevallen betreffen. Men heeft bijvoorbeeld bij een keuring steeds wel de voorbanden gekeurd, maar niet de achterbanden, omdat die minder zouden slijten, of omgekeerd. Het gaat er echter om dat men in een bepaald geval moet zeggen: er zijn nu te veel ongelukken ontstaan door banden zonder een profiel; aan de keuringsinstantie moet een aanwijzing worden gegeven zodat zij beter op de keuring van de banden let.

De vraag is nu of je zoiets wilt. Ik vraag in ieder geval niet om een beleidsregel. Een beleidsregel is er namelijk voordat beleid wordt gemaakt. Als je een organisatie zelfstandig maakt en op afstand plaatst, voert die een eigen beleid dat op grond van de wet wordt gestructureerd. Er wordt dan gezegd hoe dat beleid moet worden ingericht. Daarmee kom je in de buurt van inrichtingswetgeving. Die zou je ook kunnen gebruiken. Zojuist zei de heer Te Veldhuis in zijn interventie herhaaldelijk dat al die andere wetjes wel de algemene aanwijzingsbevoegdheid kennen. Een algemene aanwijzingsbevoegdheid zou misschien door ons kunnen worden geduid als beleidsregel, althans, die zou in de hoek van de algemene beleidsregels kunnen zitten. Ik zeg ''kunnen''. Ik weet niet of het zo is. Daarvoor zou ik de wet erop na moeten slaan.

Het is mogelijk dat ik het fout heb. Het is ook nog mogelijk dat beide omschrijvingen voorkomen. Straks zul je dus moeten kiezen. Het is ook niet zo dat ik het amendement van de heer Te Veldhuis verwerpelijk, onzinnig of onzedelijk vind. Helemaal niet; integendeel! Ik vind het zelfs belangwekkend, maar ik vind dat wij nu moeten zeggen dat wij blijkbaar vinden dat beleidsregels en algemene aanwijzingen verschillende dingen zijn. Als ze dat inderdaad zijn, heeft het amendement van de heer

Van Wijmen

Te Veldhuis zin. De vraag wordt dan: waarom willen wij beide categorieën hiervoor? Dan maak je een bewuste keus. Nogmaals, we behandelen een inrichtingsvoorstel. Straks hebben we gemeenten, waterschappen, provincies én ZBO's. Het geheel groeit.

Voorzitter. Ik hoop dat mijn antwoord enigszins voldoende was.

De **voorzitter**: Ik denk het wel. We zijn er allemaal stil van. Ik stel voor, de volgende spreker het woord te geven.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Als ik wegga, voorzitter, is dat geen oneerbiedigheid tegenover mijn collega's. De reden daarvoor is bekend.

De **voorzitter**: De reden daarvoor heeft u aangeven. U was daarom eerder aan het woord dan de heer Van den Berg van de SGP. Het woord is nu aan hem.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Zeker na dit boeiende college betreuren wij het zeer dat collega Van Wijmen de zaal moet verlaten. Bij het luisteren naar hem kwamen allerlei herinneringen bij mij boven. Ik behoor nog tot de categorie studenten die is opgegroeid met het ''boekje ABAR'' (Codificatie van de algemene beginselen betreffende het administratief recht). Wij moesten dat bijna van buiten kennen en dat heeft zijn sporen nagelaten. In dit debat komt het goed van pas.

Minister **De Vries**: Dat was geen slechte generatie.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat ben ik geheel met de minister eens. Laten wij proberen dat in dit debat te verzilveren.

Het doet mijn fractie deugd dat wij vandaag over het wetvoorstel inzake de kaderwet zelfstandige bestuursorganen spreken. Het heeft vrij lang geduurd, maar ik zal nu niet te veel ingaan op de oorzaken. De regering had aarzelingen om tot een zodanige kaderwet te komen. Misschien was er zelfs enige tegenzin bij sommige departementen. Ik onderschat echter niet de juridische problemen om tot een dergelijke kaderwet te komen.

Dit wetsvoorstel is van belang omdat het in staatsrechtelijke zin hoog nodig is om op dit punt tot nadere regelgeving te komen. Er is echter ook een bestuurlijk belang voor het veld van de zelfstandige bestuursorganen. Ik neem het woord wildgroei hierbij niet gauw in de mond, omdat de politiek deze ontwikkelingen heeft geïnitieerd. Er is echter wel een grote diversiteit, positief geduid als veelkleurigheid, aan organen die belangrijke taken vervullen met grote financiële implicaties. Dat vereist duidelijke verhoudingen en verantwoordingslijnen. Daarover gaat het vooral in dit debat.

Het onderwerp zelfstandige bestuursorganen is nog betrekkelijk nieuw. In 1974 werd het in de wetenschap geïntroduceerd door prof. Scheltema in zijn bekende oratie. Toen was het echter nog geen politiek thema. Met name de discussie in deze Kamer over functionele decentralisatie en functioneel bestuur in het kader waarvan de motie-Lauxtermann werd ingediend, heeft dit onderwerp op de politieke agenda gezet. Dit is nog maar zo'n tien tot vijftien jaar geleden, wat eigenlijk nog niet vreselijk lang is. Laten wij blij zijn dat wij nu al zover zijn.

Het thema ministeriële verantwoordelijkheid heeft natuurlijk alles te maken met dit wetsvoorstel. Daarbij zijn er twee sporen. Aanvankelijk was de zorgvuldigheid ten aanzien van het bepalen van de ministeriële verantwoordelijkheid vaak de aanleiding om tot verzelfstandiging over te gaan. In de recente discussies wordt de ministeriële verantwoordelijkheid juist meer en meer gezien als een belemmering, een negatieve factor, voor verzelfstandiging. Mevrouw Scheltema heeft er terecht op gewezen dat verzelfstandiging aanvankelijk werd bepleit om de ministeriële verantwoordelijkheid zuiver te houden. Een minister kan immers niet alles wat onder de verantwoordelijkheid van een departement gebeurt, ook feitelijk behappen. De lijn was om te komen tot meer helderheid door de verzelfstandiging van organen, met het tegelijkertijd creëren van duidelijke verantwoordingslijnen. Daardoor ontstaat een heldere ministeriële verantwoordelijkheid voor de resterende kerntaken. Nu wordt door onder anderen mevrouw Belinfante gezegd dat verzelfstandiging geen afbreuk mag doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Die zou volledig onverlet moeten blijven. Formeel is dat natuurlijk niet zo. De ministeriële verantwoordelijkheid gaat niet verder dan datgene waarvoor de minister daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan dragen. Bij verzelfstandiging worden de bevoegdheden van de minister in ieder geval beperkt, wat dan dus ook geldt voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Als wij dat niet accepteren, moeten wij het begrip verzelfstandiging niet gebruiken. Het gaat hierbij om het wezen van de zaak. Hoe dan ook kun je niet zeggen dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig overeind blijft; dat is gewoon niet zo.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Wij hebben het hier natuurlijk over de mate waarin de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid vorm moet krijgen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat is juist.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik ben het met u eens dat die beperking bestaat. In de kaderwet is echter voorzien in een oordeel van de minister. Volgens mij zijn wij gerechtigd om wel te vragen wat dat oordeel is. Daar kunnen wij ook zelf weer een oordeel over vellen als wij dat nodig vinden. Hoe denkt u daarover?

De heer **Van den Berg** (SGP): Met die benadering ben ik het eens; daar zal ik straks ook een invulling aan geven. De minister heeft verantwoordelijkheden en wij beoordelen hier wat die bevoegdheden van de minister zijn. Daar moeten wij vervolgens weer toezicht op houden. Vandaar ook het belang van de kaderwet en van de specifieke instellingsregelingen. Het heeft dus niet alleen met de ministeriële verantwoordelijkheid te maken, maar ook met parlementaire verantwoordelijkheid. Daar gaat het hier ook over. Als geconstateerd wordt dat de bevoegdheden van de minister te beperkt zijn omdat feitelijk blijkt dat dingen niet goed gaan en de minister er niet iets aan kan doen, dan hebben de minister en ook de Kamer in haar controlerende rol wel de taak om ervoor te zorgen dat die bevoegdheden zodanig zijn dat die

verantwoordelijkheden wel tot gelding kunnen worden gebracht. Wij zijn het erover eens dat bij publieke geldstromen ook een goede publieke verantwoording mogelijk moet zijn. Dat is een belangrijk punt. Dat is het belang waar wij met elkaar voor staan. Wij moeten echter niet helemaal naar de andere kant doorslaan, waardoor de ''Z'' van zelfstandig bij wijze van spreken niet meer zou blijven bestaan. Dan zouden wij het hele begrip aantasten. Ik merk op dat het toezicht in dit verband ook een belangrijk begrip is, hetgeen de laatste tijd door allerlei zaken in het bijzonder op de politieke agenda is gekomen. Ook ZBO's hebben toezicht nodig. Dat is een belangrijk element dat in de kaderwet moet worden verankerd en geregeld. Dat publiek toezicht moet er zijn en daar hoort ook de parlementaire controle weer op aan te sluiten.

Mijn tweede algemene opmerking is dat het lang heeft geduurd voordat wij in de politieke discussie wat heldere begrippen op dit terrein konden krijgen. Ik herinner mij levendig dat in het begin het ZBO-verschijnsel voortdurend werd betiteld als functionele decentralisatie. Ik vond dat principieel een onjuiste term, want wij hebben het hier niet over decentralisatie. De verwarring bleek ook aan regeringskant te bestaan, want wij kregen ook een grondwetsherzieningsvoorstel waarin de ZBO's en PBO's op één hoop werden gegooid. ZBO's en PBO's zijn natuurlijk volstrekt te onderscheiden grootheden. Een PBO is een vorm van functionele decentralisatie. Bij ZBO's gaat het om organen die op de een of andere manier tot de centrale overheid behoren of althans op nationaal niveau hun taken vervullen. ZBO's zijn dus per definitie geen vorm van decentralisatie. Zij zijn wel een vorm van functioneel bestuur, maar geen vorm van functionele decentralisatie. Daarover is in de loop van de debatten wel helderheid ontstaan, maar wij moeten altijd goed op die terminologie blijven letten.

De Kamer heeft steeds een kaderwet gewenst. Mijn fractie heeft zich daar ook altijd bij aangesloten, met name bij de initiatieven die mevrouw Scheltema op dat punt genomen heeft. Ere wie ere toekomt. Zij is wel eens betiteld als de ''founding mother'' van dit wetsvoorstel en dat is, gezien de voorgeschiedenis, best op zijn plaats. Mevrouw Scheltema zal zich de discussie, waar wij ooit samen aan deelnamen, herinneren waarin die term viel. Ik zeg het dus met genoegen. Ik heb mij ook altijd bij die initiatieven aangesloten, want in zo'n belangrijk veld voor onze bestuurlijke organisatie mag een ordeningsinstrument op wetgevend niveau niet ontbreken. Dat is voor onze fractie evident. Ik kom straks uitgebreider terug op de vraag of de kaderwet ook aan die doelstelling voldoet. Wij hebben ooit een discussie gehad over een grondwettelijke bepaling voor ZBO's; ik noemde dat al. Die poging is toen gestrand, want het moest niet op die manier gebeuren. Dat voorstel is toen terecht ingetrokken. Ik vraag de minister wel of hij met mij van mening is dat het vanuit constitutionele optiek belangrijk is dat wij op enig moment wel een grondwetsbepaling over ZBO's krijgen. Dit verschijnsel wordt immers ook grondwettelijk geduid als een belangrijk groot veld van organen, niet behorende tot de gedecentraliseerde organen die wel in de Grondwet worden genoemd. Ik vraag daarom graag aan de minister hoe hij hier nu tegen aankijkt bij alle discussies die wij hebben gehad en ontwikkelingen die wij hebben doorgemaakt.

Als ik vervolgens kijk naar het veld in totaliteit en naar deze kaderwet, kan ik zeggen dat mijn fractie enige moeite heeft met de beantwoording van de vraag of dit nu wel echt een kaderwet is. Ik denk dat er wat dat betreft nog wel het een en ander tekortschiet. Dat heeft verschillende oorzaken. Lang niet alle – dan zeg ik het nog maar heel voorzichtig – van de ZBO's zouden hier volgens de voorgestelde opzet onder vallen. Het toezicht, ook het financieel toezicht, is lang niet altijd afdoende geregeld. Dat betreft dan rapportage, verslaglegging enzovoort. Ik zeg niet dat het niet geregeld is, maar niet in de kaderwet. Als wij de kaderwet als een algemeen wettelijk vertrekpunt voor dit bestuurlijk verschijnsel willen hanteren, zijn dit elementen die op enigerlei wijze in dit wetsvoorstel moeten terugkomen.

Wij zijn dankbaar voor de aanzet, maar er is nog wel wat aan te verbeteren. Wij hebben daarom getracht om, in samenwerking met anderen, door amendering in ieder geval een eind in de goede richting te komen. Er blijven overigens nog wel een aantal wensen over. Ik denk daarbij aan de RWT's, niet zijnde ZBO's. Daar hebben wij eerder al discussie over gevoerd, ook met de minister van Financiën. Moet daar ook niet iets voor geregeld worden? Hoe kijkt de minister daar tegenaan? Ik denk ook aan zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de decentrale overheden. Gemeenten en provincies hebben namelijk ook organen die als ZBO's zouden kunnen worden betiteld. Vindt de minister dat Provinciewet en Gemeentewet op dit moment voldoende kaders voor dat soort constructies voor verzelfstandiging op provinciaal en gemeentelijk niveau bieden of zouden daarop, naar analogie van wat hier nu gebeurt in de kaderwet, aanvullingen moeten plaatsvinden?

Vraag blijft dan nog of alle ZBO's die wij nu hebben, wel echt nodig zijn. Ik herinner mij een debat dat wij niet zo lang geleden hebben gevoerd over de RWT's, waarbij opnieuw is gevraagd om een doorlichting van alles wat er op dit punt is, zoals ZBO's en RWT's. In het laatste overleg met de minister van Financiën zijn daar voorzichtige toezeggingen over gedaan. Ik heb echter niet de indruk dat daar nu al een begin mee is gemaakt. Vindt de regering het nog steeds nodig dat wij het hele veld doorlichten of vindt de regering dat deze operatie parallel loopt aan de verankering van de kaderwet? Ik kan mij voorstellen dat dat het antwoord zou zijn, maar dat betekent dan wel dat de komende operatie niet alleen een vertaling is van de lijnen van de kaderwet in de afzonderlijke instellingsregelingen, maar ook een kritische bezinning op het bestaan van die regeling. Ik neem aan dat de minister dat met mij eens is.

Minister **De Vries**: Ik acht het uitgesloten dat wij hier in de Kamer wetgeving zouden behandelen ter aanpassing van instellingsbesluiten van ZBO's, zonder dat in de Kamer de vraag opkomt of het wel op deze manier moet worden geregeld.

De heer **Van den Berg** (SGP): Die vraag komt hier wel op, maar mijn vraag was of die ook bij u op komt. Uit uw interruptie begrijp ik dat het er gewoon bij hoort en wordt meegenomen in de voorstellen die ons bereiken.

Minister **De Vries**: De regering zal geen voorstellen doen om ZBO-instellingsbesluiten te wijzigen, als men meent dat die ZBO er niet zou moeten zijn.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben zeer tevreden met dit antwoord. Ik begrijp dat het een goede benadering is om er niet een heel andere operatie doorheen te laten lopen. Daar ben ik het wel mee eens.

Ik wil nog een opmerking uitwerken die ik eerder heb gemaakt. Over de kaderwet is in de wetenschap en in de politiek al flink gediscussieerd. In feite zie je twee polen. Aan de ene kant zijn er de pluralisten – Van Thiel heeft het in een artikel in Bestuurswetenschappen zo betiteld – die redeneren vanuit de gegeven diversiteit aan ZBO's en het niet mogelijk of wenselijk achten daarin meer eenheid aan te brengen. Aan de andere kant zijn er de uniformisten, die door middel van wetgeving een zekere ordening en harmonie willen aanbrengen in dit veld. De SGP-fractie is op zichzelf voor uniformering. Dat is toch het wezen van de kaderwet. Ik heb al eerder gezegd dat ik het vanuit een staatsrechtelijke optiek gewoon nodig vind dat essentiële criteria worden vastgelegd voor de instelling, het toezicht, de verantwoording, de sturingsmogelijkheden en natuurlijk de openbaarheid. We moeten echter niet naar het andere uiterste doorslaan. Dat is de Scylla en Charybdis waar wij tussen zitten. De uniformerende werking van de regelgeving moet niet zover gaan dat daardoor de specifieke taken van de ZBO's, gelet op hun eigen bijzondere arbeidsveld en wat daarvoor in bestuurlijk en financieel opzicht nodig is, te veel aan banden worden gelegd. Dat is een ander uiterste, dat nadelig kan zijn. Daar moeten wij dus niet in terechtkomen. Het blijft een zaak van varen tussen Scylla en Charybdis. Daar zullen wij bij verschillende punten nog wel op terugkomen.

Dan kom ik op de reikwijdte van de wet. Zoals gezegd, bestrijkt de wet slechts maximaal eenderde van de ZBO's. Volgens het door de minister voorgestelde enumeratiestelsel vallen echter ook dan de ZBO's die aan de definitie in artikel 1 voldoen, niet automatisch onder de wet. Dat moet dan nog apart in de instellingswet worden bepaald. Wij vinden dat dit niet leidt tot een algemene duidelijkheid. Wij hebben moeite met zo'n systeem. Juist vanuit de visie die ik straks heb gegeven op de noodzaak van doorzichtigheid op dit terrein, vinden wij dat de kaderwet echt een kaderwet moet zijn. Dat heeft volgens mij alles te maken met het enumeratiestelsel. Op dit punt hebben wij gezamenlijk met mevrouw Scheltema het amendement op stuk nr. 31 ingediend. Zij heeft dit al zodanig toegelicht dat ik dat hier niet verder hoef te doen. Ook onze fractie vindt dat het enumeratiestelsel uit de wet moet worden geschrapt en dat in principe alle ZBO's die aan de definitie voldoen – uitzonderingen zijn geformuleerd – onder de wet moeten vallen. Daarmee gepaard gaat dan weer een overgangsregeling zoals vermeld in het afzonderlijke amendement op stuk nr. 32, dat door mevrouw Scheltema als eerste ondertekenaar is ingediend.

De discussie die hierover straks werd gevoerd, heb ik gevolgd. Ik begrijp de vragen die mevrouw Belinfante op dit punt heeft gesteld, maar volgens mij zijn deze niet van een zodanig gewicht dat wij zouden moeten afzien van de oplossing die wij in het amendement voorstellen. Ik hoorde bijvoorbeeld het argument dat ook de rechter nog kan bepalen of iets een bestuursorgaan is. Natuurlijk, dat kan de rechter altijd. Het gaat dan om de definitie uit de Algemene wet bestuursrecht: wat is een bestuursorgaan? Dat heeft dan inderdaad via de wetsbepaling in artikel 1, die een definitie geeft, consequenties voor de kaderwet ZBO's. Het zal altijd voorkomen dat een rechter tot een bepaalde conclusie kan komen, ook over rechtsfiguren. Het is immers een kwestie van interpretatie. Dat komt ook voor in het privaatrecht. De rechter kan bijvoorbeeld tot het oordeel komen dat iets wel een stichting heet, maar een vereniging is, of omgekeerd. Dat de rechter de wet uitlegt en toetst, hoort bij ons stelsel. Dat kan ik dan ook niet als een belemmering zien om de keuze te maken die wij willen maken. Uiteindelijk moet de tekst van de wet helder zijn. Er is een uitzondering gemaakt. Die heeft mevrouw Scheltema toegelicht. Dat lijkt mij voldoende. Ik meen echt niet dat nog verder grote problemen kunnen ontstaan.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): De instellingswet is in de kaderwet een uitermate belangrijk punt. U stelt voor, alle ZBO's onder de kaderwet te laten vallen, omdat dat bij een kaderwet zo hoort, maar hoe ziet u dan de relatie tot de instellingswet? Die instellingswet maakt immers dat uiteindelijk binnen het kader van de kaderwet wordt gewerkt.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat is toch evident? Ik zie daar geen probleem in. Dat is het stelsel. Er is een kaderwet en daarnaast zijn er specifieke instellingsbesluiten op wettelijk niveau nodig. Dat kan een wet zijn of een AMvB. Er was een discussie met de heer Te Veldhuis over de ministeriële regeling, maar dat is een andere vraag. In die wet of AMvB kunnen zelfs afwijkingen van de kaderwet worden bepaald! Vanuit de idee van ordening van het veld vind ik het verkeerd het systeem om te keren, namelijk dat de kaderwet alleen van toepassing is als dat in de instellingswet wordt bepaald. Dat is het voorstel van de minister. Volgens mij is dat geen echte kaderwet. Het probleem dat mevrouw Belinfante aanroert, begrijp ik niet. Die verhouding is er en moet er ook blijven, alleen op een andere manier dan in het wetsvoorstel staat.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Kunt u mij dan uitleggen wat het materiële gevolg is van uw omkering? Daar ben ik erg benieuwd naar.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat heb ik net gezegd. In het stelsel van de minister zijn de bepalingen van de kaderwet alleen van toepassing als dat in de instellingswet wordt bepaald. Ik stel het omgekeerde voor. De bepalingen van de kaderwet zijn per definitie van toepassing, tenzij... Helderder kan ik het niet zeggen. Mij lijkt dat een duidelijk systeem. Ik hoor uiteraard graag het standpunt van de minister daarover. Ik zie niet, zoals zo-even is gesuggereerd, dat dit problemen zou geven. Integendeel, het bevordert de duidelijkheid en het kaderscheppend karakter van dit wetsvoorstel. Ik bepleit dat met klem.

Voorzitter. Ik zal proberen het tempo te versnellen, want wij hebben al heel wat algemene lijnen besproken. Ik wil nog enkele specifieke punten bespreken, want het is een belangrijk onderwerp waarbij juridische begrippen een rol

spelen. De terminologie die in het wetsvoorstel wordt gehanteerd, is niet overal even consequent doorgevoerd. Dat geldt met name voor het onderscheid tussen organen, lichamen en rechtspersonen. Een zelfstandig bestuursorgaan is op zichzelf geen rechtspersoon. Het kan wel rechtspersoonlijkheid krijgen. Het ZBO is een orgaan dat deel uitmaakt van een rechtspersoon, hetzij privaatrechtelijk, hetzij publiekrechtelijk vormgegeven. In enkele van de artikelen wordt dit onderscheid correct gemaakt, bijvoorbeeld in de artikelen 5 en 17, maar niet in de artikelen 25 en 29. Het is een kwestie van terminologie, maar helderheid is belangrijk en daarom heb ik daarover op stuk nr. 30 een amendement ingediend. Ik neem aan dat de minister dit als een verbetering van het wetsvoorstel beschouwt.

Een andere terminologische verbetering hebben wij voorgesteld in het amendement op stuk nr. 17. Daarin wordt de formulering van artikel 30 verbeterd. Er staat namelijk dat het ZBO ''zich bezighoudt met taken''. Ik vind dat een weinig juridische aanduiding. Wij houden ons allemaal bezig met allerlei taken en werkzaamheden. Het gaat echter om bepaalde opgedragen taken. Om die reden willen wij deze kleine redactionele wijziging doorvoeren.

Een belangrijk punt vormen de instellingscriteria voor de ZBO's. Er is al heel veel over gezegd. Soms wordt gedacht dat het tij van de verzelfstandiging keert, maar uit recent onderzoek blijkt dat het aantal nieuwe ZBO's de laatste jaren niet is verminderd. Sinds 1993 zijn minstens 207 nieuwe ZBO's in het leven geroepen. De minister zegt dan ook terecht in de nota naar aanleiding van het verslag dat van een opdrogen van de stroom nieuwe verzelfstandigingen nog altijd niet kan worden gesproken. Daarom is het des te meer van belang dat wij ook voor toekomstige gevallen een goede kaderwet hebben. Ik roep daarbij de recente discussies over de NMa in herinnering, waarbij het begrip ZBO erg belangrijk is.

Instellingscriteria zijn dus belangrijk. De heer Van Leerdam wijst in zijn dissertatie over verzelfstandiging en politieke economie nadrukkelijk op het belang dat de wetgever deze instellingscriteria goed op een rij heeft staan om een juiste beslissing te kunnen nemen. Hij noemt deskundigheid en onafhankelijkheid, eenduidigheid van beleidsdoeleinden en goede meetbaarheid van beleidsproducten. De output moet gemeten kunnen worden. Met het oog hierop steunen wij het amendement-Belinfante c.s. op stuk nr. 12 dan ook uit overtuiging. De wet dient criteria te bevatten die ordening aanbrengen in het verzelfstandigingsbeleid. Als die criteria ontbreken, kan de kaderwet wederom niet als een echte kaderwet worden aangemerkt.

Een ander punt waar hetzelfde voor geldt, is de vormgeving van de rechtspersoon; daarbij gaat het met name om het publiekrecht of privaatrecht. Bij de discussie over de RWT's is al naar voren gekomen dat er nog steeds een heel groot aantal privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen is en af en toe wordt ingesteld. Als dat echt moet, moet dat, maar het principiële uitgangspunt moet zijn dat uitvoering van publieke taken met publieke middelen plaatsvindt binnen publiekrechtelijke kaders. Dat is een heel belangrijk punt. Een absoluut verbod op het toekennen van openbaar gezag aan bestuursorganen die deel uitmaken van privaatrechtelijke rechtspersonen, zou echter te ver gaan. Dit is bijvoorbeeld in de cultuursector aan de orde, zie de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Wij vinden echter dat dit beginsel duidelijk in de kaderwet moet worden vastgelegd. Samen met de fractie van D66 heeft de SGP-fractie daarom het amendement op stuk nr. 22 ingediend.

Ik kom nu bij de begrippen ''toezicht'' en ''sturing'', waar ik in mijn inleiding al over heb gesproken. Toezicht is noodzakelijk, want het gaat om publieke middelen en publieke taken. Uiteindelijk moet democratische verantwoording mogelijk zijn over de uitvoering van die taken en de besteding van die gelden. Daarom moet de wet zelf regels over het toezicht bevatten. Het door enkele ZBO's opgestelde handvest is op zich prima en is behulpzaam om het eigen handelen transparant te maken en verantwoording af te leggen, maar dat laat onverlet dat er ook wettelijke lijnen nodig zijn die aangeven waar de verantwoordelijkheden van de minister en de daarvan afgeleide controlemogelijkheden van de Kamer liggen.

Het is opvallend dat het in de kaderwet ontbreekt aan algemene bepalingen over toezicht. Het wetsvoorstel bevat diverse toezichtsinstrumenten, maar geen algemene bepalingen over dat toezicht. Ik denk dat de minister daarvoor niet gekozen heeft omdat niet voor alle ZBO's die onder de kaderwet vallen, de toezichtsverhouding eenduidig in enkele bepalingen vastgelegd kan worden, maar in de kaderwet behoort wel een minimumpakket aan algemene instrumenten vast te liggen: het inlichtingenrecht, de vernietigingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot optreden bij taakverwaarlozing. Het jaarverslag speelt in dat verband een rol. In het kader van de ''datumdiscussie'' heeft mevrouw Belinfante een amendement ingediend; dat is op zich een goede zaak.

In artikel 14 is sprake van een inlichtingenplicht. Dat is op zich een goed artikel, maar bevat een lacune: als een ZBO door de minister gevraagd wordt om inlichtingen met een vertrouwelijk karakter te verstrekken, moet het ZBO dat karakter kunnen aangeven. Soortgelijke bepalingen om bescherming van vertrouwelijke gegevens mogelijk te maken, staan nu al in de wetgeving inzake de Luchtverkeersbeveiligingsdienst en de Dienst wegverkeer. Die bepaling hoort zeker in de kaderwet zelf te staan. Daartoe heb ik het amendement op stuk nr. 27 ingediend.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Hoe verhoudt dat amendement zich tot artikel 34?

De heer **Van den Berg** (SGP): Dat is een goede vraag. Dat artikel gaat over iets anders, namelijk over de verantwoordelijkheid van een ZBO om zijn eigen gegevens te beschermen. Daar slaat artikel 34 op, maar het amendement heeft betrekking op de situatie waarin een dienst gegevens van anderen krijgt toegeleverd waarop heel duidelijk het figuurlijke stempel ''vertrouwelijk'' staat; dat komt voor. Vervolgens worden die gegevens door het ZBO aan de minister verstrekt, maar zij zijn eraan gehouden om daarbij aan te geven dat die gegevens vertrouwelijk zijn verstrekt. Ik denk dat het iets anders is dan de werkwijze en de inrichting van de taken. Ik zie daar althans een duidelijk verschil tussen. Als u daar twijfels over hebt, kunnen

wij daar altijd nog verder over spreken.

Over het amendement op stuk nr. 21 is al veel gezegd. Het boeiende betoog van collega Van Wijmen sloeg daar ook op. Zijn beleidsregels hetzelfde als algemene aanwijzingen? Ik proef daar toch een verschil. Beleidsregels zijn geen wetgeving in formele zin, maar het gaat wel om algemeen geldende regels, alleen in de vorm van beleidsregels. Bij aanwijzingen denk ik meer aan een sturingsinstrument. Je zou het een toezichtsinstrument kunnen noemen. Dat kan concreet of individueel zijn. Ik kan mij voorstellen dat je algemene aanwijzingen kunt gieten in de vorm van beleidsregels, maar daarmee is het nog niet per definitie hetzelfde. Het gaat om een terminologische kwestie, want ik denk dat wij over de inhoud niet zozeer van mening verschillen. Ik ben er ook voor om een algemene aanwijzing mogelijk te maken, maar ik vraag mij af of een aanwijzing in juridisch opzicht hetzelfde is als een beleidsregel. Ik hoor graag wat de visie van de minister is.

Ik denk dat het financiële toezicht heel belangrijk is, want het gaat om publieke middelen. Wij vinden het vanzelfsprekend dat de minister een goedkeuringsbevoegdheid inzake de begroting van ZBO's heeft. Een goede outputsturing is nodig. Ik wijs op de dissertatie van Van Leerdam, die met name daarover gaat. Die dissertatie bevat een aantal heldere aanbevelingen. In dat verband heb ik al gezegd dat de relevantie van het nieuwe artikel 13a voor mij niet geheel duidelijk is. Kan er niet mee volstaan worden dat ZBO's de ontwerpbegroting dan wel de begroting inrichten volgens de nu ook door alle ministeries gehanteerde VBTB-systematiek? De belangrijkste bestanddelen van VBTB zijn inmiddels gemeengoed geworden bij vele ZBO's. Graag hoor ik van de minister hoe erop toegezien wordt dat de overgang naar VBTB gemaakt wordt door ZBO's die geen onderdeel zijn van de Staat en daarom niet vanzelf in de VBTB-operatie worden meegenomen. Wij misten in het vierde hoofdstuk over het financieel toezicht een algemene bepaling over de bekostiging van een zelfstandig bestuursorgaan. Het is op zichzelf vrij logisch om te vragen hoe ze bekostigd worden. Impliciet gaat de wet ervan uit dat de wijze van bekostiging bij wet wordt geregeld, maar de vraag is of dat niet heel duidelijk moet worden aangegeven in deze kaderwet. Daarom heb ik een amendement op stuk nr. 28 ingediend voor een nieuw artikel 17a.

In artikel 23 van het wetsvoorstel wordt in heel algemene bepalingen een meldingsplicht voor ZBO's geformuleerd, of zij nu onderdeel zijn van de Staat of niet. Indien er aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke en begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven zijn, worden deze onverwijld gemeld aan onze minister. Ik zei straks al dat wij niet verder moeten gaan in verplichtingen dan strikt nodig is. Die verplichting gaat zeker voor ZBO's die geen onderdeel zijn van de Staat behoorlijk ver en de uitvoering van dit artikel zou in de praktijk wel eens bestuurlijke lasten kunnen meebrengen, aangezien voor publiekrechtelijke ZBO's die geen onderdeel van de Staat zijn de verplichting geldt om een egalisatiereserve te vormen. Zie artikel 26. Juist die reserve is bedoeld om meevallers of tegenvallers op te vangen en uit te smeren over meer begrotingsjaren. Daarom leek het ons wel verantwoord om de meldingsplicht voor deze categorie ZBO's te beperken tot aanmerkelijke verschillen die deze egalisatiereserve te boven gaan. Dan blijven wij geheel binnen het doel en de systematiek van dit wetsvoorstel. Daarom hebben wij een amendement op stuk nr. 29 ingediend.

Ik heb nog een vraag over artikel 25 van de wet. De vraag is of wij niet te ver gaan. Ik heb gesproken over Scylla en Charybdis. Ik vraag mij af of artikel 25 wel midden tussen die klippen doorvaart. Het artikel is een vrij forse inbreuk op de zelfstandigheid van ZBO's. Ik noem slechts de ongeclausuleerde bevoegdheid van onze minister bij het verwerven van registergoederen. Is dat echt nodig? Gaat dat niet erg ver? Ik hoor graag of dit artikel het noodzakelijke evenwicht bewaart.

Ik wil nog iets zeggen over de evaluatiebepaling, artikel 32. De evaluatiebepaling heeft betrekking op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een ZBO. Daar hebben wij het al over gehad en daar ben ik het geheel mee eens. Het verbaast ons echter dat die bepaling geen betrekking heeft op deze wet als zodanig. Met andere woorden, het is de vraag of deze kaderwet werkt zoals je zou mogen verwachten en of zij wel beantwoordt aan de doelstellingen. Het gaat dus niet alleen om de evaluatie van de ZBO's, maar ook om de evaluatie van deze wet. Als ik dat artikel lees, dan valt die er niet onder. Vandaar ons amendement op stuk nr. 14 om ook de wet als zodanig aan een evaluatie te onderwerpen.

Voorzitter. In de nota naar aanleiding van het verslag merkt de minister op dat zo'n honderd wettelijke regelingen naar aanleiding van de kaderwet aanpassing zullen behoeven. Hoe ziet hij dat tijdpad? Worden al voorbereidingen voor deze omvangrijke operatie getroffen? Dat moet toch wel snel gebeuren. Er wordt ook gesuggereerd om daarvoor termijnen vast te leggen, maar het lijkt mij van belang om daar wat meer zicht op te krijgen. Als wij nu A hebben gezegd, moeten wij op vrij korte termijn ook B kunnen zeggen.

Voorzitter, ik rond af. Indiening van de wet heb ik al toegejuicht. In de voorliggende basis zitten heel veel goede elementen, maar aanpassing en aanvulling zijn nodig. Het lijkt mij goed om daarover goed met elkaar door te discussiëren. Het is een juridisch ingewikkelde materie en er zijn veel amendementen ingediend. Ik vind het dan ook niet zo erg dat, zoals het zich nu laat aanzien, er enige tijd zit tussen de eerste termijn van de Kamer en het antwoord van de minister en misschien straks ook nog wel tussen de eerste en de tweede termijn, opdat wij alle elementen nog eens goed op ons kunnen laten inwerken. Niet alle amendementen sporen logisch en ook dat zullen wij nader moeten beschouwen. Als wij onze taak als wetgever met de nodige zorgvuldigheid willen invullen, moeten wij ook heel kritisch in het vervolgtraject zijn, opdat wij een goed product tot stand brengen. Dat kan, en natuurlijk sta ook ik daar achter, maar het zal nog wel enige kritische reflectie vereisen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.25 uur tot 14.10 uur geschorst.

Voorzitter: Weisglas

□

De **voorzitter**: De ingekomen

stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, toestemming te verlenen tot het houden van wetgevings- c.q. notaoverleg met stenografisch verslag op:

dinsdag 2 april 2002:
- van 11.00 uur tot 23.00 uur van de vaste commissie voor Defensie over de behoeftestelling vervanging F-16 (26488).

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Kant.

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. Gisteren bereikten mij zeer verontrustende berichten over dreigende faillissementen van verpleeghuizen in de regio Leiden. De laatste jaren werd hier steeds gezegd dat geld niet het probleem is in de zorg, maar faillissementen van verpleeghuizen lijken mij een zeer ernstig probleem. Ik wil de Kamer vragen de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hierover te mogen interpelleren.

De heer **Buijs** (CDA): Het is jammer dat mevrouw Kant vanochtend niet aanwezig kon zijn bij de vergadering van de vaste commissie, want dan hadden wij hierover eerder kunnen spreken. Het spoedeisende karakter van deze zaak ontgaat mij. Mevrouw Kant spreekt zelf ook over een dreigend faillissement. Die informatie is alleen af te leiden uit de mogelijkheid die wordt geopperd in het Leidsch Dagblad. Ik herinner haar aan andere vragen die zij heeft gesteld, bijvoorbeeld over Slowaakse verpleegkundigen. Nadere informatie leerde dat een interpellatie overbodig was. Hetzelfde is gebeurd naar aanleiding van het faillissement van Vitras, waarbij de staatssecretaris heeft ingegrepen zodat een spoedeisend debat niet nodig was.

Kortom, ik denk dat wij veel meer informatie nodig hebben. Ik ben het eens met het feit dat de berichten verontrustend zijn. Ik heb daarom vanochtend schriftelijke vragen ingediend. Ik stel mevrouw Kant voor dat wij eerst de koninklijke weg bewandelen en de staatssecretaris in de gelegenheid stellen opheldering te verschaffen over deze situatie en dat wij daarna bezien hoe wij hierover zullen spreken.

Mevrouw **Arib** (PvdA): Ik deel de zorgen van mevrouw Kant, maar in aansluiting op de opmerkingen van de heer Buijs wijs ik erop dat er sprake is van een dreigend faillissement, maar de vraag is of dit bericht klopt. Uit het krantenartikel leid ik af dat de problemen vooral worden veroorzaakt door de cao-onderhandelingen. Wij zullen binnenkort een debat voeren over de arbeidsmarktproblematiek. Daarom vraag ik mevrouw Kant de reactie van de staatssecretaris af te wachten. Op basis daarvan kan alsnog worden besloten om dit vraagstuk te betrekken bij het debat over de arbeidsmarktproblematiek of daarover een apart debat te voeren.

Mevrouw **Van Vliet** (D66): Ik steun de heer Buijs. Wij willen het antwoord op zijn vragen afwachten voordat wij beslissen hoe wij hiermee verder omgaan.

Mevrouw **Meijer** (VVD): De VVD-fractie deelt de zorgen over het probleem dat is aangeroerd door mevrouw Kant. Wij steunen de heer Buijs en de andere fracties. Wij willen eerst over meer informatie beschikken voordat wij tot een debat overgaan.

De **voorzitter**: De schriftelijke vragen van de heer Buijs zijn nog niet goedgekeurd, omdat die vragen zijn binnengekomen nadat mevrouw Kant te kennen had gegeven dat zij wil interpelleren. Dit neemt niet weg dat tijdens de regeling is gebleken dat een overgrote meerderheid van de leden en naar ik aanneem van de fracties wil wachten op nadere informatie voordat een beslissing wordt genomen over de vraag of er een debat in welke vorm dan ook moet plaatsvinden. Ik wil deze opstelling tot een voorstel van mijn kant maken. Mevrouw Kant kan hierop reageren en daarna zullen wij een besluit nemen.

Mevrouw **Kant** (SP): Voorzitter. Ik vind dit jammer. Ik blijf bij mijn verzoek en ik zal uitleggen waarom. Er wordt hier de suggestie gewekt dat mijn verzoek om een interpellatie louter gebaseerd is op de berichten in het Leidsch Dagblad. Ik ben natuurlijk wel zo wijs geweest, te telefoneren met de desbetreffende mensen van de verpleeghuizen die in het Leidsch Dagblad aan het woord komen. Er is inderdaad sprake van een dreigend faillissement en een echt heel ernstige situatie. Vervolgens wordt in de Kamer gezegd dat wij moeten wachten op meer informatie. Dat spijt mij zeer. Dit gebeurt keer op keer als ik een verzoek doe voor een spoeddebat. Een spoeddebat is een instrument om informatie over spoedeisende zaken in de Kamer te krijgen. Een staatssecretaris wordt dan naar de Kamer geroepen om ter plekke, ook aan de hand van de ingediende interpellatievragen, opheldering over de spoedeisende zaak geven. Ik vind dat dus geen argument. Het argument dat wij binnenkort een debat voeren over arbeidsmarktproblematiek is ook geen argument, omdat het cao-gat slechts een van de zaken is die hieraan ten grondslag ligt. Er liggen veel meer dingen aan ten grondslag. Een dreigend faillissement van verpleeghuizen is naar mijn mening een dusdanig ernstige situatie dat ik persisteer in mijn verzoek tot het mogen interpelleren van de staatssecretaris van VWS.

De heer **Buijs** (CDA): Ik wil nog een poging doen. Een interpellatie is een zwaar instrument en wij moeten daarmee zorgvuldig omgaan. Ik wil ervoor pleiten dat wij op zeer korte termijn, het liefst deze week, een brief van de staatssecretaris krijgen met een nadere toelichting op deze problematiek, zodat wij die zorgvuldiger kunnen behandelen. Nogmaals, ik deel de zorg die mevrouw Kant uitspreekt. Die zorg is overigens al meerdere keren, zowel door haar als door mij, naar voren gebracht tijdens de diverse behandelingen met de minister. Het is dus niet helemaal onbekend, maar juist in dit specifieke geval wil ik voor de zorgvuldigheid iets meer toelichting krijgen.

Mevrouw **Meijer** (VVD): Mijn fractie deelt dat standpunt. Wellicht is het zelfs mogelijk om morgenochtend een brief te ontvangen of een antwoord op de vragen van de heer