beschikken, komt dat de kwaliteit van de discussie ten goede.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter. Mevrouw Hamer heeft haar verzoek mede namens enkele andere woordvoerders gedaan. Door een misverstand is mijn naam daarbij niet genoemd, maar ik zou mij graag in dit rijtje voegen.

De **voorzitter**: Bij deze!

Mevrouw **Hamer** (PvdA): Voorzitter. Het lijkt mij een goede zaak dat de informatie waarnaar door de heer Eurlings wordt gevraagd, door de minister in een korte brief wordt aangereikt, maar ik hecht eraan dat wij de gewenste informatie op maandag ontvangen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet, in dit geval ter attentie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Van der Steenhoven.

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter. De GroenLinks-fractie is verontrust over de berichten die ons bereiken over de mogelijke uitbraak van MKZ in Engeland. De GroenLinks-fractie ontvangt daarover graag een brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De minister heeft wel eens eerder gezegd dat juist in de eerste uren na een mogelijke uitbraak van MKZ de winst is te boeken in het bestrijden ervan. Wij willen derhalve graag weten wat hij in de eerste uren na dit bericht uit Engeland heeft gedaan om een mogelijke besmetting in de richting van Nederland te voorkomen. Het gaat hier om een mogelijke besmetting; de incubatietijd bij schapen duurt heel lang, zodat het nog niet duidelijk is of het inderdaad aan de orde is. Ik denk echter dat het heel belangrijk is, als de minister de Kamer informeert over wat hij meteen al heeft gedaan en wat hij de komende dagen nog gaat doen naar aanleiding van de actuele situatie in Engeland.

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA): De fractie van de PvdA wil dit verzoek graag steunen.

De **voorzitter**: Ik meen dat wij hadden afgesproken dat dit soort algemene ondersteuningen niet nodig waren bij de regeling van werkzaamheden.

Ik stel voor, het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet, in het bijzonder ter attentie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Daartoe wordt besloten.

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

Mevrouw **Verburg** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Een week of vijf geleden heb ik bij de regeling van werkzaamheden om een brief gevraagd van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de ontwikkelingen in Eritrea en de reactie van de regering daarop. Tot nu toe heeft de Kamer nog geen brief hierover mogen ontvangen. Ik zou dit verzoek derhalve nogmaals willen doen met daarbij het dringende verzoek, de brief vóór dinsdag aanstaande te mogen ontvangen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet, in dit geval ter attentie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426).**

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. Het wetsvoorstel waar wij het vandaag over hebben, is een heel interessant wetsvoorstel: uit juridisch oogpunt en ook staatsrechtelijk, en niet te vergeten uit politiek oogpunt. Vragen die anderen ook al hebben opgeworpen, zijn bijvoorbeeld: wanneer begint de zelfstandigheid van een bestuursorgaan en wanneer eindigt deze? Welke bevoegdheden kunnen wij wel of niet op afstand van het reguliere openbaar bestuur zetten, hoever kan dit zijn en wat kun je eventueel nog redresseren?

De VVD-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding al aangegeven op nogal wat onderdelen twijfels te hebben bij de opzet en de uitwerking van de kaderwet. Die twijfels mogen inmiddels ook blijken uit de inbreng van anderen: 25 amendementen op een wetsvoorstel is niet mis. Ik wil er vooraf graag helder over zijn dat als het wetsvoorstel niet veranderd zou worden, het mij erg moeilijk zou vallen een positief advies aan de VVD-fractie te geven om vóór het wetsvoorstel te stemmen. Gelukkig ligt er inmiddels een flink aantal amendementen die ingrijpende veranderingen aanbrengen, veranderingen waartoe de regering bij de schriftelijke voorbereiding helaas niet bereid was. Uiteraard kom ik op een aantal van die amendementen terug. We laten, zoals gebruikelijk, ons eindoordeel afhangen van de plenaire discussie, de opmerkingen van de minister over de amendementen en het resultaat van het stemgedrag over alle amendementen. Ik zeg nu alvast dat ook in stevig geamendeerde vorm de kaderwet ZBO's toch een structuur gaat legitimeren waarmee de democratie en de volksvertegenwoordiging bij dit openbaar bestuur hoe dan ook op afstand worden gezet vergeleken met – zo wil ik dat noemen – hun positie ten opzichte van het normaal openbaar bestuur. Hoe dan ook, er zal met deze kaderwet minder invloed van ons op dat openbaar bestuur mogelijk zijn. Bovendien gaat het per saldo om groot geld. Er gaat per jaar bij ZBO's ongeveer 161 mld gulden oftewel 72,605 mld euro om. Met opmerkingen in dit debat en met amendering zal ik proberen om zoveel mogelijk democratie en ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook staatsrechtelijke helderheid te bewerkstelligen. Straks zal ik op een aantal onderdelen nader en concreet ingaan, maar nu een paar democratische en staatsrechtelijke minpunten van de kaderwet vermelden, althans minpunten die in het ontwerp van de regering staan en waarmee wij moeite hebben. Ik zei al dat in dat

verband een aantal ingrijpende amendementen zijn ingediend.

Het eerste minpunt vind ik dat de kaderwet de democratie, dus de invloed van de volksvertegenwoordiging op het openbaar bestuur hoe dan ook op afstand zet. ZBO's hebben namelijk geen eigen democratische legitimatie.

Het tweede punt is dat ministers in het algemeen niet meer volledig ministerieel bevoegd en dus ook niet meer verplicht zijn tot handelen, maar daarmee ook niet meer volledig ministerieel verantwoordelijk. Je kunt een minister of een bewindspersoon straks niet steeds ter verantwoording roepen in verband met het functioneren van alle facetten van het openbaar bestuur. Erger, soms kan niemand dat.

Het derde punt is dat de beïnvloedingsmogelijkheden van burgers op ZBO's meestal minder is dan die op gewone vormen van openbaar bestuur als Rijk, provincie en gemeente. Er bestaan bijvoorbeeld geen gestructureerde zaken als inspraak en overleg, maar ook wijkraden, gebruikersraden, cliëntenraden, hoorzittingen, enzovoorts, die bij het regulier, openbaar bestuur normaal zijn, komen daar niet voor. Dus de burger staat met een ZBO op een wat grotere afstand van het openbaar bestuur dan bij regulier openbaar bestuur.

Mijn vierde punt is dat een minister een besluit van een ZBO achteraf wel kan vernietigen, maar hij heeft geen of weinig bevoegdheden om vooraf aanwijzingen te geven of op te treden om onjuiste of ongewenste beslissingen te voorkomen, zelfs niet als het algemeen belang in het geding is. Daarop zien een flink aantal van de ingediende amendementen. Het is zelfs zo dat, zo staat het letterlijk in de wet, de minister geen voorzieningen kan treffen als een ZBO zijn taak verwaarloost. Dat kan hij pas als een ZBO zijn taak ernstig verwaarloost. Dat leidt mij tot de stelling dat ZBO's en de kaderwet ZBO's minder democratie bieden. Er is met ZBO's minder ministeriële verantwoordelijkheid en minder rechtstreekse invloed van burgers op het openbaar bestuur. Er is dus meer democratisch deficit en zelfs een kans op mijnnaam-is-haasdemocratie, althans in die zin dat soms niemand publiekelijk ter verantwoording kan worden geroepen. Nogmaals, het gaat om groot geld, publiek geld, wel te verstaan.

Voorzitter. Met veel andere woordvoerders vinden ook wij dat een wildgroei aan ZBO's is ontstaan. De terminologie is ontleend aan een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1977 over ZBO's. Op pagina 29 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt geïllustreerd hoe ondoorzichtig de complexiteit, het gebrek aan eenheid en de onoverzichtelijkheid bij ZBO's zijn. Ik was van plan een passage op pagina 29 letterlijk te citeren om daarmee in dit plenaire debat ondubbelzinnig aan te geven hoe onbegrijpelijk en soms hybride het instituut ZBO voor de burger wel moet zijn, terwijl hij er toch veelvuldig mee in aanraking komt. Die passage beslaat echter een hele pagina en is dus wel erg lang. Ik verwijs maar naar het desbetreffende gedeelte op pagina 29. Je moet echt van heel goede juridische en staatsrechtelijke huize komen om dit alles op een spreekbeurt aan de bevolking te kunnen uitleggen.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt onder andere gesproken over bestuursorganen, rechtspersonen, ZBO's en RWT's. In eerste instantie zou je zeggen dat sommige organen eronder vallen en andere niet. Dat blijkt dan niet zo te zijn. Mevrouw Scheltema heeft al het voorbeeld gegeven van Staatsbosbeheer, dat is afgescheiden van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Ik dacht dat deze organisatie onder een van de categorieën van de ZBO's zou vallen. Het blijkt echter toch weer een uitzondering te zijn. De werknemers zijn ambtenaar gebleven, de Wet openbaarheid van bestuur is van toepassing, het bestuursorgaan is met openbaar gezag bekleed en het valt niet onder de volledige jurisdictie van het ministerie, maar toch is het geen ZBO. Samen met vier andere ZBO's doet men overigens wel mee aan het handvest om aan te geven hoe men zich als ZBO wil organiseren. Weet men zelf wel dat men geen ZBO is? Dit voorbeeld geeft aan hoe onduidelijk de constructies soms zijn.

Op pagina 44 van de nota naar aanleiding van het verslag worden nog meer organen uitgezonderd: ''onderzoeks- of beheersinstituten die meestal als zelfstandige bestuursorganen worden gezien''. Verder gaat het om ZBO's die niet door de wetgever als zodanig zijn opgericht en niet bij wet zijn ingesteld, maar door de rechter als zodanig zijn benoemd. Het is een vreemde constructie indien de rechter als een soort wetgever optreedt. Is dat niet in strijd met de leer van Montesquieu? Mag of kan een rechter, de facto of de jure, ZBO's instellen?

Het overzicht is hiermee nog steeds niet compleet. Naast de ZBO's zijn er nog zo'n 2500 tot 3000 andere rechtspersonen met een wettelijke taak, de RWT's. Een ZBO is meestal wel een RWT, maar een RWT is niet altijd een ZBO. De RWT's vallen daardoor niet allemaal onder het wetsvoorstel. Veel van die RWT's zijn echter wel vergelijkbaar met een ZBO. De regering vindt het te ingewikkeld om die RWT's nu nog onder de kaderwet te brengen, hoewel de regering op pagina 28 van de nota naar aanleiding van het verslag aangeeft dat zij er naar de letter en de geest wel onder zouden passen. Op de pagina's 99 t/m 101 van die nota naar aanleiding van het verslag wordt beschreven hoe verschillend en ingewikkeld de financiële aspecten van de verschillende ZBO-modellen worden geregeld. Ook bij provincies en gemeenten worden taken en bevoegdheden verzelfstandigd. Daarop heeft het wetsvoorstel echter ook geen betrekking. Het leidt er niet toe dat de ZBO-wereld helder wordt; het blijft een onoverzichtelijke situatie, een lappendeken. De Kamer moet als medewetgever besluiten of zo'n onoverzichtelijke, hybride diversiteit van ZBO's en RWT's in stand moet worden gehouden. Moeten wij zo'n complex ''honoreren'' met het aannemen van een kaderwet?

Het huidige voorstel voor een kaderwet is niet meer dan de combinatie van een aantal grootste gemene delers. Onderdelen die daar niet onder vallen, worden doorgeschoven naar en geregeld bij de afzonderlijke instellingswetten of -besluiten voor die aparte ZBO's. Dat zijn er meer dan honderd. Op de keper beschouwd is de kaderwet in de huidige vorm een tamelijk basale vormgeving van een aantal algemeenheden, die overigens voor een deel ook al vastliggen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De kaderwet geeft natuurlijk wel enige stroomlijning en harmonisering van een aantal aspecten van het gros van de nu bestaande 289 ZBO's.

Ik durf de kaderwet echter geen diepgravende benadering, laat staan oplossing, te noemen voor het ingewikkelde vraagstuk van de ZBO's en zeker niet alle RWT's. Zo wil de regering, hoewel het een kaderwet betreft, in het wetsvoorstel zelfs geen enkel criterium opnemen over de vraag of en, zo ja, wanneer en onder welke condities een ZBO zou kunnen worden opgericht of zou moeten worden in stand gehouden. Ik kom daarop nog terug bij de amendementen over de criteria. Met anderen ben ik van mening dat die criteria wel degelijk in de wet moeten komen. De bestaande lappendeken aan ZBO's wordt dus door de kaderwet volledig in stand gehouden. De vraag is dus of wij met de kaderwet, de op zichzelf goedbedoelde poging om althans enige orde te scheppen in de wirwar van de ZBO-samenleving, wel voldoende orde hebben geschapen en of deze regulering opweegt tegen het ontbreken van voldoende analyse van inhoud en bestaansrecht c.q. het voortbestaan van al die ZBO's en RWT's. De heer Van den Berg zei al dat daar in zijn motie, ingediend naar aanleiding van het algemeen overleg over de RWT's, impliciet om werd gevraagd.

Dat brengt mij tot de meer fundamentele vervolgvraag: welke algemene eisen moeten wij stellen aan die organen die zich in Nederland met openbaar gezag ofwel het openbaar bestuur mogen bezighouden en voldoen de ZBO's wel aan al die basiseisen? Op onze in de schriftelijke voorbereiding gestelde vraag op dat punt zegt de regering dat die fundamentele vraag een keer apart moet worden behandeld buiten de kaderwet om, want daar gaat de kaderwet niet over. Een ander keuzemodel is dat je die vraag liever eerst beantwoordt voordat je de bestaande lappendeken verder codificeert in een aanvullende kaderwet, naast de instandhouding van de meer dan honderd bestaande aparte instellingswetten. Waarom wil de regering eerst die formele verpakking regelen en niet eerst wat fundamenteler op de inhoud ingaan? De Kamer heeft in meerderheid om dat laatste gevraagd en dat is nog steeds niet gebeurd. Is de inhoud niet belangrijker dan de verpakking?

Aan welke eisen zou een ZBO moeten voldoen, ervan uitgaande dat die op zijn minst een vergelijking moet kunnen doorstaan met regulier openbaar bestuur? Dan zie ik minimaal vier elementen. Ten eerste moet het openbaar bestuur democratisch zijn gelegitimeerd. Ten tweede moet het openbaar bestuur zo nodig tot in detail kunnen worden gecontroleerd en publiek ter verantwoording kunnen worden geroepen door een gekozen volksvertegenwoordiging. Kortom, er moet publieke bestuurlijke verantwoordelijkheid bestaan, zoals ministeriële verantwoordelijkheid. Ten derde moet het openbaar bestuur open, openbaar en transparant zijn, want openbaar bestuur is van ons allemaal. Ten vierde moeten bij publiek geld de heffingen, premies en tarieven in principe en bij voorkeur ook publiek worden opgelegd, geïnd en besteed onder publieke controle door publieke organen en onder publieke verantwoording door publieke functionarissen. Zeker als het over 161 mld gulden gaat, moet je dit soort fundamentele uitgangspunten tegen het licht houden.

Het is de vraag of alle 289 ZBO's, die staan opgesomd op de pagina's 112 t/m 128 van de nota naar aanleiding van het verslag, wel voldoen aan deze criteria. Ik heb daar twijfel bij. Hoe democratisch zijn dus al die 289 ZBO's? Zij hebben geen eigen democratische legitimatie, zo zegt de regering op pagina 8 van de nota naar aanleiding van het verslag. Dat geldt ook ten opzichte van de democratische volksvertegenwoordiging. De ministeriële verantwoordelijkheid is ook diffuus en soms zelfs afwezig. De publieke verantwoording met eventuele publieke sancties voor ZBO's ontbreekt zelfs meestal geheel. De transparantie is ook vaak zoek; dat vinden veel ZBO's zelf ook. De Algemene Rekenkamer kon over 1997 van de 230 mld gulden die bij de RWT's, inclusief ZBO's, omging, 89 mld gulden niet goed controleren op doelmatigheid en rechtmatigheid van besteding. Dat wil niet zeggen dat er iets is mis gegaan, maar zij kon het gewoon niet goed controleren. Met andere woorden: ik heb de indruk dat ZBO's niet altijd voldoen aan een aantal basiseisen voor openbaar bestuur en zeker niet altijd aan alle vier tegelijk. Op zichzelf is dat een manco, een deficit, in het openbaar bestuur.

Mede daarom heb ik in het algemeen overleg van 30 augustus 2000 over het rapport van de Rekenkamer het zogenaamde cascademodel opgevoerd, waar mevrouw Scheltema op inging en waarover mevrouw Sint al eens een rapportje heeft uitgebracht. Als zich een zaak voordoet, dan is de eerste vraag of het een aangelegenheid is voor de overheid dan wel of je het aan de maatschappij zelf kunt overlaten (privatisering). Het kan ook zijn dat er zodanig fundamentele elementen in zitten dat je het wel aan de markt kunt overlaten, maar dat je ook publieke randvoorwaarden moet stellen. Dat is een privatisering onder bepaalde condities. Dat doen wij bijvoorbeeld met de gehele voedselvoorziening in Nederland.

Een andere vraag is: als de overheid zelf een actieve uitvoeringstaak heeft, welke overheid moet dat dan zijn: de rijksoverheid of provincies, gemeenten of waterschappen? De VVD-fractie wil de lijn aanhouden dat het zo dicht mogelijk bij de burgers moet zijn. Als het toch de centrale overheid moet zijn, kiezen wij als uitgangspunt, en bij voorkeur, voor een systeem van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen voor onderbrenging van die taak of in de normale departementale organisatie of in een agentschap, een afgezonderd geheel binnen het ministerie, waarvoor wel 100% ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Want ook zo'n agentschap moet effectief en efficiënt kunnen werken. Een ZBO komt voor ons daarna aan de orde. Dat heeft dus niet de eerste, maar de laatste voorkeur, vanwege de democratie en verantwoordelijkheidsnadelen die ik zojuist heb opgesomd. Wij zijn dus niet tegen ZBO's, maar wij moeten daar niet te gemakkelijk aan beginnen. Ze moeten meer uitzondering zijn, een ultimum remedium, dan regel. Bovendien is 289 wel erg veel. Daarom zouden wij, in lijn met hetgeen de heer Van den Berg in zijn motie had voorgesteld, een hernieuwde discussie willen voeren over de meer fundamentele vraag of al die 289 ZBO's nog wel aan die fundamentele criteria van openbaar bestuur voldoen.

Je kunt daar allerlei voorbeelden bij noemen, zoals het Kadaster en de kentekenregistratie van voertuigen. Daarvoor zijn verschillende modellen denkbaar, zoals een geprivatiseerde structuur met heldere wettelijke condities waaraan moet worden voldaan. En als het dan toch een rijksdienst met openbaar gezag moet zijn, waarom dan geen agentschap?

Waarom hevel je openbaar gezag en publieke macht over naar een organisatie waar in beginsel niet altijd volledige controle op bestaat? Je kunt de minister over dat onderwerp namelijk alleen aanspreken voorzover die nog bevoegdheden en dus verantwoordelijkheden heeft. Als er geen verantwoordelijkheden meer bestaan omdat er geen bevoegdheden meer zijn, vis je allemaal een beetje achter het net. Het is niet zo dat er 100% ministeriële verantwoordelijkheid bestaat, maar 100% min een x-hoeveelheid. Er bestaan echter niet altijd voldoende democratische instrumenten om wat aan x-hoeveelheid te doen.

Mevrouw Scheltema haalde in dit verband mevrouw Van Thiel al aan. Ik wilde dat ook doen en spreken over de quangocratization, de quasi autonome, niet-gouvernementele organisaties, zoals zij de ZBO's ziet. Zij zei daarvan dat de ZBO's leken te zullen voorzien in zaken als efficiency- en effectiviteitsverbetering alsmede kostenbesparing, omdat ZBO's meer als marktpartij zouden gaan opereren. In haar proefschrift over ZBO's geeft zij aan dat dat wat haar betreft dubieus is. Ik citeer haar: ZBO's opereren zelden in een markt; ze zijn zelfs vaak monopolist, en dan ook nog met openbaar gezag. Er is dan dus geen tucht van de markt, maar ook geen toezicht van het volk, dat wil zeggen van de volksvertegenwoordiging, althans niet volledig. Verder zegt zij: De prestaties van ZBO's kunnen moeilijk worden gemeten, omdat er bijna geen vergelijkingsmateriaal is; de symbolische waarde lijkt vaak groter dan de economische waarde ervan.

Ondanks alle serieuze op- en aanmerkingen, van meerdere fracties, zegt de regering op pagina 27 van de nota naar aanleiding van het nader verslag: ZBO's zijn nu eenmaal een gegeven uit het verleden en de kaderwet is geen reden om nu allerlei zaken overhoop te gaan halen. Ik vind dit wel erg gemakkelijk, zo niet gemakzuchtig en kritiekloos. Het is ook een beetje conservatief: wat wij nu hebben houden wij gewoon en daar denken wij verder niet over na.

Minister **De Vries**: Daar zou u zich nooit over beklagen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Dat is absolute onzin. Ik pleit er juist samen met de heer Van den Berg en een meerderheid van de Kamer voor om die ZBO's eens tegen het licht te houden: moeten ze blijven en, zo ja, moet de huidige vorm dan worden gehandhaafd? De enige die dat niet wil, is de minister. Zo staat het althans in de nota naar aanleiding van het nader verslag. Ik vind dat conservatief: houden wat je hebt.

Minister **De Vries**: Dat moet dus iets anders zijn dan conservatisme.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Conservatief is behoudend, houden wat je hebt. Zo leg ik het uit.

Gelet op dit complex van argumenten moeten ZBO's naar de mening van de VVD mogelijk zijn, maar dan in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld als bepaalde taken inderdaad het beste geheel buiten de directe bemoeienis van politici worden gehouden, zoals dat bij de Kiesraad het geval is. Vorig jaar hebben wij in Amerika gezien hoe het fout kan gaan als de politiek daarover gaat. Een ZBO moet ook mogelijk zijn als de aard van de beslissing of activiteit enkel het oordeel van onafhankelijke deskundigen vraagt of als de rechtsgelijkheid in het geding is in een strikt regelgebonden aantal individuele gevallen.

Als wij besluiten tot het instellen van dit soort ZBO's, zouden naar de mening van de VVD stevige beïnvloedings- en controlemechanismen ter gedeeltelijke vervanging en compensatie van de normale, reguliere controlemechanismen in het openbaar bestuur moeten worden gecreëerd. Daarvoor dienen dan ook vele amendementen. Ik kom daarop terug.

In dit debat stel ik toch maar hardop de basisvraag: ware het niet wenselijk en wijs geweest om bij de behandeling van deze kaderwet de evaluatie te betrekken, waarom in de motie van de heer Van den Berg is gevraagd? Dan hadden wij niet alleen over de verpakking, maar ook over de inhoud kunnen spreken. Gelet op de inbrengen, denk ik niet dat ik hiervoor nog enthousiasme kan oproepen; we moeten ons dan maar concentreren op de kaderwet zelf. Ik was echter graag eerst ingegaan op een inhoudelijke beoordeling. Dat zou goed voor de discussie zijn geweest. Eerlijk gezegd, komt dit omdat de kaderwet van alles toch een beetje weinig is en over dat weinige ook nog wel het een en ander is op te merken. Ik herhaal dat omdat de regering aangeeft dat hetgeen nu in de kaderwet ligt, ''het wel is''. Dat staat op pagina 42 van de nota naar aanleiding van het verslag. ''Een verdere uitbreiding en ontwikkeling van de kaderwet op het niveau van het Rijk staat de regering niet voor ogen. Met deze kaderwet is het nodige en mogelijke gedaan.''

Ik leg dit zo uit dat de huidige kaderwet van de 289 aparte ZBO's bij elkaar haalt wat bij 75% van deze ZBO's aanwezig is. De rest blijft ongeordend in die zin dat de instellingswetten daarvoor maar individuele oplossingen moeten zoeken. Overigens is dat een gigantische wetgevingsoperatie, want het gaat om meer dan honderd wetten. Dat maakt ons een beetje kritisch. Was het niet beter geweest om eerst te bekijken welke organen echt een ZBO kunnen blijven, ook op de langere termijn, en daarvoor een goede kaderwet te maken die inhoud en substantie heeft? Ik denk dan aan een kaderwet die regels bevat die voor al die ZBO's kunnen gelden. In feite is dat de woestijnwetbenadering die de fractie van D66 heeft bepleit in het verslag op deze wet.

Ik ga nu in op de diverse onderdelen en de amenderingen. Vooraf maak ik nog een opmerking over de self-fulfilling prophecy die de regering aangeeft als zij spreekt over de vier doelstellingen van de kaderwet. Op pagina 54 van de nota naar aanleiding van het verslag beweert de regering dat de vier doelstellingen worden gehaald. De eerste doelstelling is de duidelijke ordening. Ik heb zelf niet begrepen dat die zo vreselijk duidelijk is. De Algemene Rekenkamer vindt dat ook niet. Gelet op de ingediende amendementen heb ik de indruk dat heel veel mensen in de Kamer dat ook niet vinden. De tweede doelstelling is de heldere ministeriële verantwoordelijkheid. Uit wat anderen al hebben gezegd en uit hetgeen ik zojuist zelf heb gemeld, meen ik dat wij ook daar vraagtekens bij mogen zetten. De derde is de heldere financiële controle. Ook daar kun je vraagtekens bij zetten. Verder beweert de regering dat door deze kaderwet het publiek inzicht is vergroot, maar die stelling durf ik niet te onderschrijven. Bij een aantal



De heer Van den Berg (SGP)

© M. Sablerolle – Gouda

van deze beweringen van de regering plaats ik vraagtekens.

De meer inhoudelijke punten zijn inmiddels in veel amendementen toegelicht, zoals de criteria voor de instelling van ZBO's. Ik vind het jammer dat ondanks twee schriftelijke vragenrondes de regering er niet toe wilde overgaan, in de kaderwet vast te leggen wat de criteria zijn om tot oprichting van ZBO's te kunnen overgaan. Dat zou via beleidsnota's moeten gebeuren, zegt de regering. Daarover hebben wij ons verbaasd. Een kaderwet is bij uitstek het instrument voor zo'n algemene benadering en een algemeen beleidskader. Bovendien zijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving in artikel 124a en volgende ook verschillende criteria opgesomd. Een nog principiëler standpunt is dat Nederland zo min mogelijk bij nota en beleidsnota geregeerd zou moeten worden.

Criteria moeten in de wet worden opgenomen. Als zij in de wet staan, kan dit bijdragen aan het vermijden van verdere wildgroei van ZBO's, aldus de Algemene Rekenkamer. Aangezien de regering niet met een nota van wijziging is gekomen, had ik zelf een amendement voorbereid met criteria. Wij zijn namelijk van mening dat ZBO's in de regel bij wet moeten worden ingesteld, alleen in uitzonderingsgevallen bij AMvB en niet bij klein KB en dus ook niet bij ministeriële regeling. Wij hebben daarover in een interruptiedebatje al uitvoerig gesproken. Die AMvB's moeten wel aan het parlement worden voorgelegd om althans enige invloed van de volksvertegenwoordiging te waarborgen.

Er is een amendement ingediend op stuk nr. 12 met daarin de criteria, genoemd in artikel 124c. Er staat echter minder in dan in de Aanwijzingen voor de regelgeving onder artikel 124c. De motiveringsplicht om een ZBO te kunnen instellen, is weggelaten. Wij wilden die motiveringsplicht wel verankeren. Ik snap nog steeds niet waarom die is weggelaten. Gelukkig is de woordvoerder van de CDA-fractie daarover wat opener en lijkt hij bereid, die alsnog op de een of andere manier te codificeren al is het maar in de toelichting op het amendement. Mij lijkt het verstandig, die motiveringsplicht toch vast te leggen. Duidelijk moet zijn waarom de voordelen van verminderde ministeriële verantwoordelijkheid toch kunnen opwegen tegen het op afstand zetten van het openbaar bestuur door de volksvertegenwoordiging. Volgens dit amendement blijft het mogelijk voor die ZBO's die bij ministeriële regeling worden ingesteld. Daaraan komt noch het kabinet, noch de Tweede Kamer aan te pas.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik kan de gedachtegang van de heer Te Veldhuis een heel eind volgen. Ik had ook een amendement voorbereid met deze afweging. Bij nader inzien heb ik die laten vervallen, omdat het in mijn ogen een voorbeeld is van een typisch politieke afweging en niet van een juridische afweging die staatsrechtelijk wordt gecodificeerd. Hoe denkt hij daarover?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik kan mij dat voorstellen. Het past ook in mijn benadering waarin ik het onmogelijk wil maken, ZBO's bij ministeriële regeling in te stellen. In dat soort gevallen worden AMvB's ook via de voorhangprocedure bij de Kamer ingediend. De Kamer kan dan nagaan of de afweging goed heeft plaatsgevonden. In het wetsvoorstel en het amendement wordt het mogelijk gemaakt, ZBO's ook bij ministeriële regeling in te stellen. Als de motiveringsplicht vervalt, kan die afweging niet meer in de Kamer gemaakt worden, tenzij de minister meer in algemene zin ter verantwoording wordt geroepen. Omdat bij instelling van ZBO's bij ministeriële regeling of klein KB het kabinet noch de Kamer te pas komt, zou in dat geval de motiveringsplicht des te zwaarder moeten wegen. De indieners van het amendement schrappen die motiveringsplicht. Daar ben ik ongelukkig mee.

De heer **Van den Berg** (SGP): Als uw voorstel wordt gevolgd om instelling bij ministeriële regeling te schrappen, hebt u dus ook geen probleem met het vervallen van de motiveringsplicht? Ik kan mij daarin eigenlijk wel vinden.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De motiveringsplicht zou ik het liefst handhaven. Zij staat nu nog in artikel 124c. Het risico bestaat dat het verkeerd wordt uitgelegd als zij eruit wordt gehaald. Ik ben het ermee eens dat bij een voorhangprocedure de politieke afweging in de Kamer wordt gemaakt. Dat gebeurt echter niet als ZBO's bij ministeriële regeling worden ingesteld. Dan is de motiveringsplicht weg en dat is een verslechtering ten opzichte van wat nu in de Aanwijzingen voor de regelgeving staat. Dat heb ik niet gesnapt.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Volgens mij is het momenteel de bedoeling dat de ZBO's bij

instellingswet worden ingesteld. Als bij AMvB of bij ministeriële regeling een ZBO wordt ingesteld, is in de voorliggende systematiek sprake van een delegatie die in de instellingswetten is opgenomen. Ik vraag mij dus af of uw verzet daartegen terecht is.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik zal een voorbeeld geven. In het informele vooroverleg over dit wetsvoorstel zijn de kamers van koophandel als voorbeeld aan de orde geweest. Waarom moet het kabinet er nog aan te pas komen als een nieuwe kamer van koophandel wordt ingesteld? Waarom kan de minister van EZ dat niet alleen doen? Waarom maken wij ons als Kamer druk als er een extra kamer van koophandel bij komt? Ik vind dat daar juist wel goed op gelet moet worden. Ongeacht hoeveel kamers van koophandel er nu zijn, kun je je immers afvragen of het kabinet en indirect, via de voorhangprocedure, de volksvertegenwoordiging niet op de een of andere manier moeten worden betrokken bij de instelling van een nieuwe kamer van koophandel. Een kamer van koophandel heeft immers allerlei regelgevende bevoegdheden, bijvoorbeeld het opleggen van heffingen en het vragen van bijdragen van alle aangeslotenen, zelfs tegen hun wil. Uit een recent voorbeeld uit Zeeland blijkt hoe democratisch zo'n kamer van koophandel is, terwijl er wel een kader of een soort moederwetgeving bestaat aan de hand waarvan een nieuwe kamer van koophandel kan worden ingesteld. Het CNV en de werkgevers hebben in die situatie samen een deal gemaakt om de functies binnen de kamer van koophandel onderling te verdelen en de FNV er helemaal uit te houden. In de wet- en regelgeving staat dat vakbonden vertegenwoordigd moeten zijn, maar het CNV en de werkgevers hebben daar zaken gedaan en er is nu grote onmin bij de FNV. Er vinden dus processen plaats, ook met verkiezingen aldaar, die de vraag opwerpen hoe democratisch het er eigenlijk aan toe gaat. Ik wil daarom graag weten wat er bij dergelijke instellingen, die verplichtende elementen scheppen voor burgers en bedrijven, gebeurt, zodat ik daarover desgewenst een mening over kan geven, bijvoorbeeld in de Kamer.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik heb het gevoel dat u twee dingen door elkaar haalt. Er is een basiswet voor de kamers van koophandel en er is een voorhangprocedure voor de instelling van een nieuwe kamer van koophandel. Als de FNV in Middelburg niet in staat is om zich in het bestuur daarvan te nestelen, spijt mij dat erg, maar daar kunnen wij hier niet veel aan doen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Die voorhangprocedure bestaat helemaal niet. In uw voorstel kan de minister een nieuwe kamer van koophandel instellen omdat er nu eenmaal een basiswetgeving is die dat mogelijk maakt. Dat zou niet moeten kunnen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Mijn amendement draagt hier juist de voorhangprocedure voor aan, maar de basiswet is er al. U doet net alsof de kamers van koophandel uit de lucht komen vallen, maar dat is niet het geval.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Om de aangegeven redenen vind ik dat het openbaar bestuur aan een aantal criteria moet voldoen. Je moet er goed op toezien dat het openbaar bestuur niet al te gemakkelijk op afstand wordt gezet van de reguliere democratie en de reguliere ministeriële verantwoordelijkheid. Daarom moet er sprake zijn van een goede motiveringsplicht. U laat die plicht lopen; u hebt daar kennelijk geen behoefte aan, maar wij wel. Wij hebben kennelijk iets meer behoefte dan u aan inschakeling van de volksvertegenwoordiging in de controlesfeer.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Dan is mijn conclusie dat u het amendement waarin wordt voorgesteld om de AMvB en de ministeriële regeling van een voorhang te voorzien, kunt steunen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Dat is natuurlijk een rare conclusie. U hebt mij al eerder horen zeggen dat ik de instelling van ZBO's bij ministeriële regeling, zonder dat het kabinet eraan te pas komt, niet goed vind. Als u goed naar de heer Van den Berg had geluisterd, dan had u van hem de interpretatie kunnen horen die ik aanhang. Als de ministeriële regeling eruit valt, dan wordt het volgens uw amendement voorgehangen en dan zijn wij erbij. Dan is het probleem een stuk minder. Ik vind dat een minister geen ZBO's mag instellen zonder het kabinet erbij te betrekken, omdat ZBO's toch meer op afstand van de reguliere democratie staan dan gewoon openbaar bestuur.

Over het Handvest publieke verantwoording heb ik al eerder vragen gesteld. Mijn vraag is of de publieke verantwoording enigszins de functie kan overnemen van de publieke controle die wij als Kamer ten opzichte van de regering uitoefenen. Dan doel ik op het handvest van een vijftal ZBO's. Het zijn er eigenlijk maar vier, want Staatsbosbeheer is geen ZBO. Ik wil in dit debat nogmaals laten vastleggen dat dit voor ons absoluut geen alternatief is. Wij zijn het eens met de minister die het ook niet als zodanig ziet. Wij zien het hooguit als een waardevolle aanvulling op het optreden van dit soort organen.

Het volgende punt is de zorgplicht en de beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers. De regering ziet geen noodzaak voor een zogenaamde wettelijke zorgplicht voor de kwaliteitsbewaking van ZBO's. De fractie van D66 heeft een amendement ingediend met als doel om de kwaliteitsbewaking wettelijk te verankeren. Dat lijkt mij een goed punt, maar wij gaan nog iets verder. Wij vinden dat er ook een zorgplicht moet komen om die kwaliteitsbewaking na te leven. Hoe staat het met de consistentie in het optreden van de regering als het gaat om de instelling van het begrip ''zorgplicht''? In bijna de volledige milieuwetgeving wordt de zorgplicht aan derden opgelegd als het gaat om het goed laten draaien van een bedrijf of een instelling. In het wetsvoorstel dualisering lokale overheid wordt zelfs de burgemeester een zorgplicht opgelegd als het gaat om de coördinatie van beleid. De zorgplicht komt dus op steeds meer plekken in de wetgeving voor. Wat maakt ZBO's zo bijzonder dat zij geen zorgplicht voor kwaliteitsbewaking krijgen? De democratische legitimatie is vaak ver te zoeken en de ministeriële verantwoordelijkheid is ook niet volledig. Daarom heb ik het amendement op stuk nr. 33 ingediend om de zorgplicht in de wetgeving te verankeren. Via het tweede lid van het amendement willen wij justitiabelen, dus de mensen die in aanraking komen met een ZBO, de mogelijkheid geven om

bij ZBO's althans enige invloed te kunnen uitoefenen. Bij reguliere overheden hebben wij inspraak, is er een klachtenregeling of overleg. Sommige ZBO's hebben een cliëntenraad of een gebruikersraad. In die sfeer willen wij justitiabelen meer gelegenheid geven om invloed uit te oefenen op het beleid van een ZBO. Dat willen wij per instelling nader laten regelen en uitwerken, want dat kan verschillen per ZBO. De mogelijkheden blijven nu nog vaak in de lucht hangen, behoudens de mogelijkheden die volgens de Algemene wet bestuursrecht in concrete beschikkingsgevallen bestaan. Op pagina 39 van de nota naar aanleiding van het verslag las ik dat de fractie van D66 daar ook voor was. Ik weet niet of dat nu nog het geval is, maar dat zullen wij later bij het stemgedrag wel merken.

Dan kom ik op het punt waar anderen ook veel aandacht aan hebben besteed: de ministeriële verantwoordelijkheid en het ''gat'' dat wij daarin zien. De regering zelf erkent dat de ministeriële verantwoordelijkheid met de kaderwet niet afdoende is geregeld, al wordt de grootste gemene deler op het gebied van sturingstoezicht en verantwoordingsmechanisme zeer dicht benaderd. Dat komt omdat bewindslieden altijd iets moeten vinden over begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen en omdat zij soms actief zijn bij het benoemen of herbenoemen van leden, ontslag, vaststelling van vergoedingen of schadeloosstellingen, goedkeuring van tarieven of bestuursreglementen, aldus de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Op zich zijn dit goede en herkenbare punten, maar niet altijd kan daarmee publiek optreden van ZBO's volledig ministerieel worden afgedekt. De VVD-fractie vindt die ministeriële verantwoordelijkheid toch een tekortschietend en op zijn minst een zwak onderdeel van de kaderwet. Het is immers niet uitgesloten dat sommige ZBO's een grotere bewegingsruimte hebben dan andere vormen van openbaar gezag. Ik wil daar enkele aspecten van noemen. Ik heb al gewezen op de bevoegdheden bij benoeming, ontslag, goedkeuring van tarieven en heffingen – mevrouw Scheltema heeft ze ook opgesomd – maar een vakminister is niet altijd bevoegd om bij ZBO's te interveniëren. En: niet bevoegd is ook niet verantwoordelijk en in dat geval staat ook de volksvertegenwoordiging machteloos. De zaken blijven immers dan buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister mag inlichtingen vragen aan een ZBO (artikel 14) en volgens het ingelaste artikel 13a ook informatie vragen over geleverde en te leveren prestaties. Maar, een minister mag alleen achteraf een besluit van een ZBO vernietigen (artikel 15) en mag niet vooraf beleidsregels aan ZBO's opleggen. Hij mag ook geen algemene aanwijzingen aan ZBO's geven, maar ook geen aanwijzingen in concrete gevallen. Hij heeft geen noodbevoegdheden in apert onjuiste situaties, behoudens een besluit achteraf vernietigen. Hij mag geen voorzieningen treffen bij taakverwaarlozing van een ZBO, maar alleen bij ''ernstige'' taakverwaarlozing. Dat betekent dus dat de politieke en publieke aanspreekbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid toch wat stiefmoederlijk in de kaderwet zijn bedeeld. Past dat wel in een modern en transparant openbaar bestuur? Wij zetten daar op een aantal punten vraagtekens bij.

Dat ''gat'' in de ministeriële verantwoordelijkheid wordt overigens ook door de regering zelf gesignaleerd en erkend en wel op bladzijde 50 van de nota naar aanleiding van het verslag. Met deze kaderwet is ''dus niet alles afdoende geregeld'', zegt de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Er blijven met andere woorden dus democratische verantwoordingsgaten. Er blijven ongecontroleerde gebieden en situaties bestaan. De kaderwet lost dus zeker niet alle democratische en staatsrechtelijke tekortkomingen op. In die zin schiet zij dus tekort en kan zij ook leiden tot zogenaamde ''mijn-naam-is-haassituaties''. Dat nu zouden wij niet moeten willen nu wij aan het codificeren zijn. Daarom hebben ook wij een aantal amendementen voorbereid. Eén ervan betreft het kunnen vaststellen van beleidsregels en één betreft het kunnen geven van algemene aanwijzingen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. De heer Te Veldhuis heeft eerder gezegd dat verzelfstandiging voor hem de laatste optie is. Ik kan mij daar best iets bij voorstellen; dat doe je dus niet snel. Hij heeft zelfs gesproken over een ultimum remedium. Maar, als je het doet, gaat het wel om verzelfstandiging. Daar zal hij het toch mee eens zijn?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Zeker!

De heer **Van den Berg** (SGP): Bij verzelfstandiging is de ministeriële verantwoordelijkheid toch altijd minder groot dan wanneer het gaat om een hiërarchisch onderdeel van het departement?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ja!

De heer **Van den Berg** (SGP): U sprak over een gat, maar er blijft altijd iets tussen zitten dat je nooit oplost, tenzij je helemaal geen verzelfstandiging wilt. Zie ik dat juist en wat is dan het gat dat u ook nog wilt invullen en hoe zou u dat willen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb daarover enkele amendementen ingediend. Ik ben overigens begonnen met te zeggen dat een van de moeilijke vragen waar wij met zijn allen voor staan, toch is wanneer de zelfstandigheid begint en waar die eindigt. Hoever moet je daarmee gaan en hoever moet je dus weglopen van het normale openbaar bestuur? Dat is volgens mij geen 100:0-situatie, ook geen 90:10 en misschien zelfs geen 70:30! Ik denk dat het zich ergens beweegt rondom de 60:40. Dan zal de een misschien aan de ene kant van de 50 staan en de ander aan de andere kant! Uit wat ik nu al aan amendementen heb gezien, constateer ik dat er nogal wat fracties en ook grote meerderheden zijn die van mening zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid nu zo geregeld is dat die niet ver genoeg gaat. De invloed van een minister of een bewindspersoon op een ZBO zou groter moeten worden. Het gaat dan om algemene aanwijzingen, beleidsregels, criteria voor het instellen van ZBO's. Er is dus een vrij brede opvatting in de Kamer dat er wel degelijk ingrijpende aanpuntingen moeten plaatsvinden ten opzichte van het standpunt van de regering die zelfstandig wel heel erg zelfstandig wil laten zijn. Alle amendementen die tot nog toe zijn ingediend, gaan bijna allemaal in de richting van een zekere inperking van de zelfstandigheid, althans van vergroting van de invloed van de verantwoordelijke bewindspersoon, omdat het bestuursorgaan anders wel eens te zelfstandig zou kunnen zijn.

Te Veldhuis

De heer **Van den Berg** (SGP): Dit ben ik eens met de heer Te Veldhuis. Ik heb hiervoor zelf ook een aantal voorzetten gegeven en ik reken op zijn steun voor die amendementen. Dit neemt niet weg dat er een zekere mate van zelfstandigheid zal zijn. Is dit in de ogen van de heer Te Veldhuis dan toch een gat of een democratisch gat zoals hij dit noemt, of erkent hij die situatie als legitiem en legt hij zich daarbij neer?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb eerder al een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarin het voor mijn fractie acceptabel is dat een ZBO zelfstandig kan en moet beslissen. Ik heb het voorbeeld genoemd van de Kiesraad. Verder heb ik een omschrijving gegeven van een IBG waarin in heel veel gevallen vergelijkbare beslissingen moeten worden genomen op basis van regelgebonden beschikkingen. Ik heb concreet aangegeven wanneer het beter is dat dit helemaal buiten de lijn van de politiek en het bestuur blijft, bijvoorbeeld bij de vaststelling van de uitslag door de Kiesraad of wanneer de rechtsgelijkheid in het geding is. Wij willen dit dus niet uitsluiten, maar het is langzamerhand iets te gemakkelijk een regel geworden dat een organisatie een ZBO wordt. Wij zouden hierin veel kritischer moeten zijn. Als je daartoe besluit, moet je een zekere mate van zelfstandigheid garanderen. Het is dan de vraag of dit 40% moet zijn of 60%. Over die marge bestaan ook in de Kamer wel meningsverschillen.

Ik heb op dit punt dus twee amendementen aangekondigd. Het eerste heeft betrekking op het kunnen vaststellen van beleidsregels en het tweede op het geven van algemene aanwijzingen. Over het kunnen vaststellen van beleidsregels hebben collega's al een amendement ingediend op stuk nr. 21. Ik heb dezelfde tekst laten voorbereiden, maar met een iets andere toelichting. Over de inhoud van het amendement zijn wij het echter eens.

Ik heb verder een amendement voorbereid en ingediend over de algemene aanwijzingsbevoegdheid. De bedoeling hiervan is dat de minister de bevoegdheid krijgt, niet de plicht, maar de bevoegdheid, om eventueel ook vooraf aan ZBO's algemene aanwijzingen te kunnen geven. Dit is geen tegenhanger van het vernietigingsrecht, maar een soort complement op het kunnen vaststellen van beleidsregels voor ZBO's om te vermijden dat wij in mijn-naam-is-haassituaties terechtkomen of dat wij te weinig publieke verantwoording kunnen laten afleggen door iemand die niet heeft kunnen optreden. Ik heb in een interruptiedebat al gezegd dat ik met algemene aanwijzingen niet bedoel ingrijpen in individuele gevallen, want dit zou bijvoorbeeld betekenen dat de minister bij het opleggen van een heffing aan een individu hier ter verantwoording zou kunnen worden geroepen. Ik meen dat wij dit niet moeten doen. Ik heb met algemene aanwijzingen bedoeld dat iets concreter sturend kan worden opgetreden dan met algemene beleidsregels die meer een kader aangeven.

Ik ben in de pauze aangesproken door mensen die verstand hebben van de Algemene wet bestuursrecht. Zij hebben erop gewezen dat bij de introductie van het begrip beleidsregels in de AWB de algemene aanwijzingen werden bedoeld die ik in mijn amendement heb neergelegd. Daarmee worden namelijk niet de aanwijzingen in individuele concrete gevallen bedoeld, maar de algemene aanwijzingen die nu nog in heel veel wetten zitten en die nog niet zijn aangepast aan de nieuwe terminologie van de Algemene wet bestuursrecht. Beleidsregels zijn algemene aanwijzingen zoals die door mij apart in mijn amendement zijn verwoord.

Ik zou willen dat de minister daar in zijn termijn zijn licht over laat schijnen. Ik denk dat wij het met elkaar eens zijn dat beleidsregels hetzelfde bedoelen als algemene aanwijzingen. Als er in een bepaalde categorie gevallen niet de goede besluiten worden genomen, kan men ervoor zorgen dat dit niet weer gebeurt. Ik heb het nu over een bepaalde categorie gevallen, niet over individuele gevallen. Dat zou mij een lief ding waard zijn, want op die wijze wordt in ieder geval een deel van het gat van zelfstandigheid – die niet altijd even goed loopt – opgeheven.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer Te Veldhuis heeft zijn lunchpauze goed gebruikt en de lieden die hij heeft gesproken, zijn naar mijn mening verstandig. Zoals ik vanmorgen al zei, is het naar mijn gevoel hetzelfde. Corrigeren op algemene lijnen zal via beleidsregels moeten plaatsvinden. Tot de laatste zinnen van het betoog van de heer Te Veldhuis dacht ik: dit gaat de goede kant uit. Wij moeten niet de gehele discussie overdoen, maar kan de heer Te Veldhuis aan de hand van de IBG een voorbeeld geven van wat naar zijn gevoel vooraf mogelijk zou moeten zijn? IBG neemt besluiten op basis van kaders die zijn vastgelegd. Wat zou de minister moeten kunnen doen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Als mevrouw Scheltema het goed vindt, doe ik dit aan de hand van een voorbeeld van de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW). Daarbij haak ik in op hetgeen collega Van Wijmen vanochtend naar voren bracht. Hij sprak over de controle van auto's. Hij zei dat in beleidsregels voor de RDW wordt vastgelegd dat periodieke autocontroles moeten plaatsvinden op het goed functioneren van auto's. De remmen moeten het doen, de banden moeten goed zijn, etc. Nu blijkt dat er wel goed wordt gecontroleerd op de voorbanden, omdat de meeste auto's tegenwoordig op die wijze worden aangedreven, maar niet op de achterbanden. Dan zou in zo'n categorie gevallen een aanwijzing kunnen worden gegeven. De RDW ziet er niet voldoende op toe dat de periodieke autokeuring op alle onderdelen goed genoeg plaatsvindt. In de algemene aanwijzing zou kunnen staan dat de RDW erop toeziet dat ook de achterbanden bij periodieke autokeuringen goed worden gecontroleerd. Dat is een algemene aanwijzing.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijn gevoel zegt dat dit een aangescherpte beleidsregel is. Dat soort zaken kan inderdaad beleidsregeltechnisch worden geregeld.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Nu komen wij, denk ik, een beetje terecht op het terrein van de semantiek.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Laten wij in dit debat vooral niet in semantiek vervallen. Ik wilde helder krijgen wat de heer Te Veldhuis bedoelt met zijn aanwijzingen, die anders zouden zijn dan beleidsregels. Zijn voorbeeld is helder. Het effect dat hij wil bereiken – de autokeuring wordt beter uitgevoerd – kan door middel van een aangescherpte

beleidsregel voor elkaar worden gekregen. Een beleidsregelbevoegdheid geeft algemene kaders. Als er om wat voor reden dan ook een zekere verfijning nodig is, moet dat natuurlijk gebeuren met een aanscherping van die beleidsregel. Je moet er dan niet een geheel ander instrument bijhalen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik geloof dat ik een opening heb gemaakt met het laatste onderdeel van mijn inbreng, door te zeggen: als wij hetzelfde bedoelen, moeten wij niet proberen het oneens te zijn. Wij moeten dan kijken of wij het wel met elkaar eens zijn. Daarom heb ik de minister ook gevraagd om zijn licht hierover te laten schijnen. Als wij geen verschil van mening hebben, moeten wij vooral niet proberen om dat door woorden alsnog te creëren. Aan deze categorie gevallen, dus geen incidentele maar categoriale gevallen, kan iets worden gedaan. Dat zou dan in de vorm van algemene aanwijzingen kunnen. Als dat hetzelfde is als ''aangescherpte beleidsregels'', dan kan een van de twee begrippen weg. Als ''beleidsregels'' de modernste terminologie is, dan gebruiken wij dat begrip.

Voorzitter. Ik kom vervolgens bij een voor ons wat crucialer onderdeel, namelijk het punt van de taakverwaarlozing. De regering kan volgens het wetsvoorstel alleen stevig ingrijpen in het functioneren van ZBO's, als er sprake is van ''ernstige'' taakverwaarlozing. ''Gewone'' taakverwaarlozing bij ZBO's is geen reden voor het treffen van voorzieningen. In twee instanties heb ik er bij de schriftelijke voorbereiding naar gevraagd. De regering grijpt pas diep in als taken structureel niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Dit betekent de facto dat er bij ZBO's fouten kunnen en mogen voorkomen zonder dat er direct publieke sancties kunnen worden ingezet. Dat vinden wij raar want zo'n ingrijpen is wel heel gebruikelijk bij fouten van ambtelijke organisaties waarvoor de minister direct publiek aanspreekbaar en verantwoordelijk is. In die zin zouden ZBO's vrijer en ''sanctievrijer'' zijn dan ''gewone'' openbare bestuurders en ambtenaren. Is dat wel logisch en wenselijk? ZBO's gaan toch óók over openbaar bestuur? Gaat het om de publieke zaak, dan moet er altijd publieke verantwoordelijkheid met eventuele publieke sancties bestaan. Bij ZBO's is dat kennelijk niet altijd het geval. Zou dat niet moeten?

Voorzitter. Het is om deze reden dat ik het amendement op stuk nr. 35 heb ingediend. Wij zouden het vreemd vinden als de minister en/of de Kamer ''taakverwaarlozing'' door ZBO's zouden willen gedogen zonder ingrijpen van een bewindspersoon. Ik zie de toekomstige oppositie al verwijten maken en ach en wee roepen tegen een minister die niet ingrijpt omdat er ''alleen'' sprake is van ''verwaarlozing'' van taken en niet van ''ernstige'' verwaarlozing. Dat wordt een vertoning. Dit grenst immers – ik zeg het zwart-wit – aan het wettelijk legaliseren van taakverwaarlozing. Er wordt pas een voorziening getroffen als er sprake is van ''ernstige'' taakverwaarlozing. Dat vinden wij te gek voor woorden.

Op de kwestie van de kwaliteitskamer is ook in het kader van de ZBO's in de literatuur, met name door prof. Scheltema, ingegaan. Hij pleit ervoor om voor de controle op ZBO's een kwaliteitskamer in te stellen. Wij hebben dit uit staatsrechtelijk oogpunt vreemd en ongewenst genoemd. Als er al controle moet plaatsvinden, is het immers een primaire taak van de volksvertegenwoordiging om het openbaar bestuur te controleren. Dit is onzes inziens geen taak voor niet democratisch gelegitimeerde derden in een zogenoemde kwaliteitskamer. Dit zou de facto betekenen dat een niet volledig democratisch gelegitimeerde organisatie als een ZBO zou worden gecontroleerd door een instelling die óók niet volledig democratisch gelegitimeerd is. Waar zijn wij dan mee bezig? Dit staat in onze ogen ver van de democratie af. Wij vallen dit advies van de WRR dan ook af. Gelukkig doet de regering dat óók.

Vervolgens richt ik mij op de organen van de ZBO's. Op pagina 38 van de nota naar aanleiding van het verslag meldt de regering als voorbeeld dat het Kadaster ''twee afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen'' kent: de raad van bestuur en de raad van toezicht. De VVD-fractie vraagt zich af of deze dubbele structuren zich bij meerdere ZBO's voordoen. Op pagina 16 van de nota naar aanleiding van het verslag staat dat dit zich vijfmaal bij organisaties voordoet. Wij vragen ons af of dit niet veel te complex, niet vijfmaal te veel is, temeer omdat de regering in dit concrete geval stelt dat ''het voor de hand ligt dat de specifieke wetgever (de Organisatiewet Kadaster) met betrekking tot de raad van toezicht enig maatwerk levert, dat op onderdelen van de kaderwet afwijkt.'' Is dit geen voorbeeld van ''des Gutem zuviel''? De VVD-fractie heeft de indruk dat we op deze manier niet goed omgaan met de wetgeving en het openbaar bestuur. Vandaar ons amendement op stuk nr. 37, dat door mevrouw Scheltema wordt gesteund en dat voorziet in maximaal één ZBO per rechtspersoon.

Vervolgens richt ik mij op het amendement op stuk nr. 39 dat handelt over de benoemingstermijnen. De VVD-fractie is beducht dat ZBO's eigen ''koninkrijkjes'' in de overheidsorganisatie (kunnen) worden, mede omdat de democratische legitimatie niet groot is, en de ministeriële verantwoordelijkheid ook niet altijd voldoende aanwezig is. Om die reden vragen wij ons af of benoeming van leden van ZBO's niet gebonden zou moeten zijn aan maximumtermijnen, bijvoorbeeld 2 keer 6 jaren of 3 keer 4 jaren, maar in ieder geval maximaal 12 jaren, mede om de arbeidsmobiliteit te bevorderen, zoals wij dat ook met betrekking tot hoge ambtenaren en burgemeesters doen. Het is echter ook vanwege de fundamentele vragen inzake democratische legitimatie en ministeriële verantwoordelijkheid. Bij afwezigheid van volledige publieke verantwoording denken wij dat het goed is om niet de mogelijkheid te bieden tot eigen koninkrijkjes, omdat het ook om publieke taken en zaken gaat; vandaar ons amendement op stuk nr. 39.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil even terugkomen op de raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan. In de toelichting die de heer Te Veldhuis nu gaf, deed hij het voorkomen alsof hij een aparte raad van toezicht niet acceptabel acht en dat dit niet meer zou mogen. In het betreffende amendement dat ik heb medeondertekend, staat niet dat het niet mag, maar dat als deze er is, met name het zelfstandig bestuursorgaan de belangrijkste positie inneemt. Het sluit niet uit dat er een raad van toezicht is, maar deze kan dan zelf geen zelfstandig bestuursorgaan zijn. Zo moeten wij het toch interpreteren? Ik breng dit zo naar voren, opdat er geen verwarring over kan ontstaan.



Mevrouw Scheltema-de Nie (D66)

© M. Sablerolle – Gouda

De heer **Te Veldhuis** (VVD): U hebt uw punt; wij zijn het eens.

Voorzitter. Tot twee keer toe heb ik bij de schriftelijke voorbereiding het punt van de salarissen van bestuursleden aan de orde gesteld. Dit, omdat je in de wandelgangen wel eens verhalen hoort dat bijvoorbeeld een informatietechnicus of een computerdeskundige bij een ZBO veel meer zou verdienen dan onze minister-president, terwijl het om openbaar bestuur gaat. Bij ZBO's zouden wellicht salarissen worden betaald die in de normale ambtelijke rijksdienst nergens kunnen worden verdiend en die zelfs drie tot zes ton per jaar zouden kunnen bedragen. Het zijn verhalen en ik heb de minister tot twee keer toe gevraagd daar eens een inzicht in te verschaffen, maar helaas hebben wij dat niet gekregen. De minister heeft bij de nota naar aanleiding van het nader verslag gezegd dat dit rond 1 december 2001 ongeveer beschikbaar zou zijn, maar ik heb het tot op de dag van vandaag niet gezien. Ik vind dit wel een gemis, want het lijkt mij dat die gegevens op zichzelf makkelijk zijn op te vragen. Wij hebben wel een overzicht gekregen van de salarisschalen zoals die bij sommige ZBO's gelden voor voorzitters, maar er staat ook vaak bij dat de minister dit regelt. Welnu, wat de minister regelt, zou dan toch aan ons gemeld kunnen worden? Ik ga er niet van uit dat er onwil is, maar ik zou wel graag willen weten hoe dit nu precies zit. Daar waar deze minister nog niet zo lang geleden, toen het ging om de vergoedingen voor staten- en raadsleden, heel ingewikkeld deed over in ieder geval de financiering van de verhoging van vergoedingen voor staten- en raadsleden, vind ik het een beetje gek dat, met de verhalen die er gaan dat er vele tonnen worden verdiend door voorzitters van ZBO's, wij die gegevens niet op tafel krijgen. Het lijkt mij heel nuttig dat wij die gegevens wel op tafel krijgen. Ik wil het graag weten, opdat ik ook zelf, als ik die vragen krijg, er een antwoord op zou kunnen geven.

Dan kom ik bij de privaatrechtelijke ZBO's, die overigens een publieke taak hebben. Daarbij doen zich nog méér fundamentele vragen voor dan bij de publiekrechtelijke ZBO's. Meestal geldt er geen bestuursreglement, laat staan dat er sprake is van goedkeuring ervan door de minister. De minister heeft doorgaans geen of weinig zeggenschap over de benoeming en schorsing van bestuursleden, terwijl sommige van deze ZBO's zelfs bijna uitsluitend een publieke taak hebben: denk aan de Stichting toezicht effectenverkeer. Ik wijs erop dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving staat dat ZBO's bij voorkeur een publiekrechtelijke vorm moeten hebben. Wij zouden dan ook graag van de regering een evaluatie willen hebben omtrent dit soort private ZBO's. Met name heb ik hierbij de vraag of zij wel privaat moeten blijven of toch maar liever omgezet dienen te worden in publieke ZBO's dan wel – nog liever – in een agentschap, mede in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid en in verband met de relatie ten opzichte van de burgers.

Het amendement op stuk nr. 22 van mevrouw Scheltema en de heer Van den Berg gaat in dezelfde richting en ik zal dit graag steunen. Dat geldt overigens ook voor het amendement op stuk nr. 19 van de heer Van Middelkoop. De indieners moeten nog maar eens goed met elkaar overleggen of deze beide amendementen wellicht in elkaar kunnen worden geschoven.

Vervolgens kom ik bij de vraag: een ZBO per ministeriële regeling, ja of nee? De VVD zegt hier nee tegen. Ik heb op dit punt het amendement op stuk nr. 34 ingediend. Zoals gezegd, vinden wij ZBO's de laatste optie voor openbaar bestuur. Ik heb dat meerdere malen toegelicht. Mede om die reden vinden wij dat ZBO's in elk geval bij wet, dus in formele zin, moeten worden ingesteld en dus alleen bij uitzondering bij algemene maatregel van bestuur. Die AMvB willen wij een voorhangprocedure bij de Staten-Generaal laten volgen, omdat wij een weloverwogen besluit van niet alleen één minister, maar van de hele regering mét een advies van de Raad van State nuttig vinden als het gaat om een beetje op afstand zetten, het verzelfstandigen van openbaar bestuur. De instelling van ZBO's bij ministeriële regeling zonder advies van de Raad van State en zonder kabinetsbesluit, dus bij klein KB, moet niet meer kunnen. Omdat ZBO's te weinig democratische legitimatie kennen en de ministeriële verantwoordelijkheid tekortschiet, heb ik dus het amendement op stuk nr. 34 ingediend.

Mevrouw Scheltema heeft samen met mij een amendement ingediend over de jaarverslagen. Dat is het amendement op stuk nr. 38, herdruk, geworden. Ik meen dat dit amendement voor zichzelf spreekt.

Voorzitter. Het amendement van mevrouw Belinfante, mevrouw Scheltema-de Nie en de heer Van Wijmen op stuk nr. 13 gaat over de voorhangprocedure. Over het volgen

van die procedure zijn wij het dus eens. Als mijn amendement over het schrappen van de ministeriële regeling wordt aangenomen, zal ik graag voor dit amendement stemmen. Bij het bepalen van de volgorde voor de stemming moeten wij hiermee maar rekening houden.

Het amendement op stuk nr. 14 van de heer Van den Berg gaat over de evaluatie van de wet als zodanig. Een bepaling hierover is bewust opgenomen in de Kaderwet adviescolleges. Zoals men gemerkt zal hebben, ben ik kritisch over deze wet en daarom meen ik zeker dat dit amendement een goede functie kan vervullen. Ik hoop dat het de steun van de meerderheid van de Kamer zal verwerven.

□

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Het formuleren van wettelijke voorschriften om de jungle van zelfstandige bestuursorganen die ons openbaar bestuur kent enigszins bevredigend te ordenen, is vermoedelijk een even ondankbaar en lastig werk als een octopus leren schoolzwemmen. Soms lijkt het erop, maar direct daarop bewegen de tentakels zich opnieuw op onverwachte en vooral onbedoelde wijze. Zo is het ook met het fenomeen ZBO. Wie in zijn of haar naïviteit gedacht had dat er ergens een matrix bestaat die op het openbaar bestuur gelegd kan worden om er een heldere structuur aan te geven, komt na lezing van dit wetsvoorstel bedrogen uit. Of, misschien is die matrix er wel, maar zijn de tegenkrachten te sterk om die boven water te krijgen. Want zoveel is wel duidelijk: aan de indiening van het voorstel, ruim anderhalf jaar geleden, is vermoedelijk een lange en moeizame interdepartementale stammenstrijd voorafgegaan.

De minister van BZK mag dan in de bestuurlijke theorie een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de inrichting van ons openbaar bestuur, hij moet daarmee in de bestuurlijke praktijk zijn collega's niet al te veel lastig vallen. Het particularisme, dat een van de typische kenmerken is van onze nationale cultuur, trekt ook zijn voren in het veld van ons bestuur. Daarom zijn we ook constant bezig met het coördineren, herijken, ontschotten, harmoniseren, afstemmen of hoe het ook mag heten in ons bestuurlijk polderjargon.

Daarmee is nog geen kwaad woord gezegd over het ZBO als kenmerkend onderdeel van ons openbaar bestuur. Een moderne overheid staat open voor processen van horizontalisering, professionele dienstverlening aan de burger en automatisering. Het klassieke model van de bureaucratie à la Max Weber, waarin zelfstandige bestuursorganen moeilijk passen, kan dan ook niet meer de enige maatstaf zijn.

Het gaat bij dit wetsvoorstel vooral om, om er een term uit te pikken, harmoniseren. De term kaderwet is dan ook net iets minder passend dan de term harmonisatiewet, maar we zullen het maar zo laten. De notie van een kaderwet voor ZBO's en de daarbij gekozen terminologie zijn immers allereerst afkomstig uit het rapport Steekhoudend ministerschap, dat medio 1993 verscheen en waarin de laatste aanbeveling luidde: ''De hoofdregels voor de inrichting en controle van zelfstandige bestuursorganen dienen in een kaderwet te worden vastgelegd''. Dat is dus bijna negen jaar geleden. In deze aanbeveling vinden wij reeds de twee belangrijkste doelstellingen van het thans voorliggende wetsvoorstel, namelijk een algemene ordening van ZBO's op het niveau van de centrale overheid en een verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid terzake. Met dit wetsvoorstel wordt niet zoveel in de ministeriële verantwoordelijkheid veranderd. Ik zeg dit ook aan het adres van de heer Te Veldhuis, die het beeld opriep dat op dit punt schokkende dingen staan te gebeuren. De ministeriële verantwoordelijkheid vormt de staatsrechtelijke basis voor het recht doen aan het beginsel van de democratische c.q. parlementaire controle op het openbaar bestuur, zowel de regering als de bureaucratie, de vierde macht. Met het verzelfstandigen van bestuurlijke bevoegdheden vermindert navenant de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Daardoor verliest tevens – zo merk ik terzijde op – de aloude wijsheid dat de ministeriële verantwoordelijkheid functioneert als een zweepslag voor de ambtelijke dienst, enigszins aan kracht. Dit alles is alleen gerechtvaardigd als de wetgever daarin heeft toegestemd. Een minister kan niet zonder medewerking van het parlement zijn zeggenschap inperken.

Een van de definiërende kenmerken van ZBO's, namelijk dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister, correleert derhalve met de beperking van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit heeft in elk geval niet als consequentie een inperking van het recht van een minister alle gewenste inlichtingen te verkrijgen en de daarmee samenhangende plicht van een minister de Staten-Generaal desgewenst te informeren. In het debat op 4 november 1993 met minister-president Lubbers en minister Dales over het rapport Steekhoudend ministerschap heb ik per interruptie – ik heb het nog eens nagezocht – minister Dales gevraagd of niet kon worden afgesproken dat in het wetsvoorstel de bepaling zou worden opgenomen dat er bij externe verzelfstandiging altijd een volledige inlichtingenplicht zou blijven bestaan tegenover de minister en daarmee ook tegenover de Kamer. Minister Dales antwoordde toen: ''Ik noteer dit in feite en in het achterhoofd. De Kamer ontvangt op zekere dag een voorstel van wet. Als die plicht daarin niet is opgenomen, heb ik redenen gevonden die daar zeer ernstig tegen pleiten.'' Je hoort het haar zeggen. Ik mag nu constateren, verwijzend naar artikel 14 van het wetsvoorstel, dat dergelijke redenen niet zijn gevonden en dat is maar goed ook.

Op het eerste gezicht lijkt er dus niets te veranderen aan de reikwijdte van de inlichtingenplicht die op elke minister rust op grond van artikel 68 van de Grondwet. Die plicht geldt ook en onverkort voor ZBO's. Er is echter wel iets anders veranderd wat aandacht verdient. De expliciete regeling in het wetsvoorstel maakt meer dan voordien zichtbaar dat een minister gerechtigd is bepaalde inlichtingen simpelweg door te geven zonder daaraan een eigen oordeel te verbinden, ook als er iets mis is gegaan in de desbetreffende ZBO. Dat gebeurt zelden en te weinig. De rituele vraag waarmee een serie schriftelijke vragen van een Kamerlid vaak eindigen, luidt: wat gaat u er aan doen? Daarop kan en mag, ja moet de bewindspersoon soms antwoorden: daar ben ik niet verantwoordelijk voor. Dat moeten wij ons goed realiseren.

Daar staat wel iets tegenover. Ruim drie jaar geleden ontvingen wij van de minister-president de zogenaamde Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, waarin ook bepalingen zijn opgenomen over

functionele contacten tussen enerzijds ambtenaren en anderzijds de Staten-Generaal en individuele Kamerleden. Het zijn – zo merk ik terzijde op – nogal rigide regels, die dan ook dagelijks met voeten worden getreden. Dit debat lijkt mij evenwel het goede moment om er nog eens nadrukkelijk op te wijzen dat die regels uitsluitend gelden voor ambtenaren die werkzaam zijn onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dus niet voor de ambtenaren van ZBO's. Na de behandeling van dit wetsvoorstel zouden Kamercommissies zich moeten buigen over de vraag of het aanbeveling verdient regelmatige en vooral openhartige contacten te hebben met voor hun werk relevante ZBO's. Zonder dat er een minister in de buurt is, kunnen Kamerleden en ambtenaren dan van gedachten wisselen over de uitvoering van beleid en natuurlijk ook over de relatie van het ZBO met het kerndepartement.

Een aantal jaren geleden circuleerde het idee om nieuwe bewindslieden in hoorzittingen aan de tand te voelen. Dat idee is een stille dood gestorven, zoals zoveel ideeën van D66.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Beluister ik daar nu een stille wens van de heer Van Middelkoop om dat toch weer mogelijk te maken? Wij hebben altijd bepleit dat bestuursleden van ZBO's best in een Kamercommissie zouden kunnen worden ontvangen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Dat betoog ik nu juist! Sterker nog, ik vind dat ik hiermee een originele bijdrage lever aan dit debat; ik ben de eerste die erover begint. Ik bepleit het dus. Het was echter wel mijn bedoeling om mevrouw Scheltema op dit punt te prikkelen. De heer De Graaf kwam drie, vier jaar geleden namelijk met tien staatsrechtelijke ideeën, waaronder het beleggen van hoorzittingen met pas aangetreden bewindslieden. Het idee om meer contact te onderhouden met ZBO's, vind ik dan meer geslaagd. Misschien had mevrouw Scheltema dus beter niet naar de microfoon kunnen gaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar ook dit onderdeel stond er wel bij. Dat is ook al langdurig een wens van D66. Daarom vond ik uw warme steun prettig. U ziet dat D66 ook wel goede ideeën heeft.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik vind het bijna verontrustend dat ikzelf op een idee ben gekomen dat kennelijk al bij D66 leefde. Dan heeft u een punt. Ik heb het echter niet geleend. Ik vond het, analyserend en gelet op de rigide aanwijzingen van de minister-president over de contacten tussen ambtenaren en Kamer, goed om dat nog eens duidelijk voor het voetlicht te brengen. Wellicht is het veel beter wanneer Kamercommissies met enige regelmaat hoorzittingen houden met relevante ZBO's. Deze vorm van horizontale verantwoording zou wel eens minder mediageniek, maar wel meer vernieuwend kunnen zijn. Mocht de minister dit deel van mijn betoog, dat zich primair richt tot de Kamer, van enig commentaar willen voorzien, dan is hij daartoe bij dezen uitgenodigd. De minister is immers ook een oud-Kamerlid.

De relatie tussen de minister en een ZBO mag er dan niet een van hiërarchische onderschikking zijn, maar wat zij dan wel is, wordt in de stukken niet geheel duidelijk gemaakt. Het wetsvoorstel bevat bijvoorbeeld niet het instrument van het geven van algemene aanwijzingen oftewel beleidsregels; ik zal mij niet meer verdiepen in de vraag wat nu het een en wat nu het ander is, want op dat punt moet de minister in zijn beantwoording maar een gezaghebbende uitspraak doen. Ik ben er nog niet uit of een dergelijk instrument niet toch een plaats in dit voorstel verdient, al zie ook ik wel in dat je al snel tekort doet aan het typische karakter van een ZBO, namelijk haar relatieve zelfstandigheid. Om die reden heb ik niet de vrijmoedigheid gehad om amendementen, die ook bij mij langskwamen, van mijn handtekening te voorzien. Wij moeten ons ook realiseren dat als die bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen of beleidsregels bestaat, de minister voortdurend bij de Kamer kan worden geroepen om zich te verantwoorden waarom hij er geen gebruik van heeft gemaakt.

Mijn twijfels worden echter gevoed door de minister zelf. Op bladzijde 19 van de memorie van toelichting wijst hij het algemeen voorschrijven van toezichtsorganen bij ZBO's af met het argument dat er tegenwoordig weer meer aandacht is ''voor de sturingsrelatie tussen minister en ZBO''. Er moet, zo lees ik ook, een rechtstreekse lijn bestaan tussen minister en operationele leiding. Welnu, als die directe lijn het in de meeste gevallen niet noodzakelijk maakt dat er een toezichtsorgaan komt – een conclusie die ik deel – dan kan ik mij voorstellen dat een minister geholpen kan zijn met een wettelijke bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen. Via die directe lijn kan het beleid ten departemente profiteren van de kennis van bijvoorbeeld het uitvoerende werk en omgekeerd zou het ZBO toch in algemene zin vatbaar moeten willen zijn voor bijsturing door de minister. Op bladzijde 40 van de nota naar aanleiding van het verslag kom ik zelfs de zin tegen: ''aan een ZBO kunnen alleen algemene aanwijzingen worden gegeven''. Dus toch! Wat is het nu? In de wet is er niets over opgenomen. Is dit een bevoegdheid extra legem of een interessante verschrijving van de minister? Kortom, allereerst krijg ik graag een verduidelijking, maar wil de minister ook ingaan op de suggestie de wet aan te vullen met een algemene aanwijzingsbevoegdheid? Daarover zijn natuurlijk ook amendementen ingediend.

Nog los van de precieze beschrijving en normering van de horizontale relatie tussen een minister en een ZBO, derhalve het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, is er bij deze materie meer dan voldoende reden te tobben over het karakter van deze wet en het daarmee beoogde ambitieniveau. De stelling is heel wel verdedigbaar dat dit voorstel zich zo tot het minimale beperkt, dat het eigenlijk weinig voorstelt. Sommigen beogen dit wellicht ook. Allereerst valt op te merken dat wat velen hadden gewild of verwacht, namelijk een normatieve regeling op grond waarvan helder zou kunnen worden bepaald of een bepaalde activiteit van de centrale overheid al dan niet uitgevoerd zou moeten worden via een ZBO, niet bewaarheid is geworden. De vraag of er in een concreet geval voor een ZBO moet worden gekozen ter uitvoering van een bepaalde overheidstaak, is en blijft een politiek-organisatorische vraag die niet door de kaderwet beantwoord wordt. Op dit cruciale

punt moet de conclusie dan ook zijn dat het verschil met de Aanwijzingen voor de regelgeving, meer precies de bepalingen van artikel 124, slechts gradueel is gebleven. Beide, dus wet en aanwijzingen, bieden een besliskader en niet meer dan dat, waarbij de aanwijzingen zich richten tot de regering en de kaderwet zich tot de wetgever. Beide hebben betekenis als er wordt verzelfstandigd, niet bij de vraag of er moet worden verzelfstandigd.

Het kost enige moeite zich neer te leggen bij dit bescheiden resultaat. Toch denk ik dat dit een juiste keuze is. De minister wijst bijvoorbeeld terecht op de analogie met de wetgeving voor de adviesraden, de provincies, de gemeenten. En er is, zo voeg ik eraan toe, ook geen wet die voorschrijft hoeveel en welke departementen er moeten zijn. De kaderwet bevat een aantal regels voor de interne organisatie van het openbaar bestuur op het niveau van de centrale overheid. Zo geformuleerd acht ik het niet dringend noodzakelijk, na de totstandkoming van de wet daartoe ook nog eens een opdracht in de Grondwet op te nemen. Het legaliteitsvereiste, zoals dat geldt voor het bestuursrecht, is veel minder geïndiceerd nu het gaat om de interne organisatie van het bestuur waar de burger in directe zin weinig mee te maken heeft. Mag ik vragen of de minister dit oordeel kan onderschrijven?

Er is ook nog een politiek-ideologische reden om de kaderwet het karakter te geven van een regel voor de interne organisatie en niet meer dan dat. Onder de zaak die wij nu bespreken, ligt natuurlijk de discussie, die in onze pragmatische tijd grotendeels verstomd is, over beginselen als de soevereiniteit in eigen kring, de subsidiariteit en de functionele decentralisatie. Wie een normatieve wet wil, loopt al snel het gevaar per wet een discussie te willen beslechten die niet een organisatorische is, maar allereerst een ideologische. Die poging kan beter niet worden gedaan, niet alleen omdat zij gedoemd is te mislukken, maar ook omdat daarvoor geen harde noodzaak is aan te wijzen. En als die discussie wel noodzakelijk is, namelijk over de relatie markt en overheid, voorziet wetsvoorstel 28050, de Wet markt en overheid, daarin. Nu ik dit voorstel toch noem, wil ik de minister vragen of hij kan aangeven wat de relatie wel en niet is tussen de daarin geregelde materie en die van de kaderwet.

Ik kom nu aan de onderdelen van het wetsvoorstel. Er is in elk geval één element waar ik slecht greep op krijg en dat betreft het verschil tussen rechtspersoon en orgaan. De minister houdt ons in de nota naar aanleiding van het verslag voor, scherp het verschil onder ogen te zien tussen de krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon en de eveneens bij de wet ingestelde organen van die rechtspersoon, zoals bijvoorbeeld de directie of een raad van toezicht. De kaderwetregels zijn uitsluitend van toepassing op die organen, zo lees ik. Welnu, hier begint mijn onbegrip. Waarom die beperking tot de directie? Het hele orgaan is toch bestuurlijk en organisatorisch verzelfstandigd en de wet geeft toch ook regels voor het personeelsbeleid? En de financiële voorschriften en ook de evaluatiebepaling gelden toch voor de gehele rechtspersoon? Ik realiseer mij dat wij met deze vragen komen op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht, waarop ik mij nauwelijks competent acht, maar dat is hier dan onvermijdelijk. Graag krijg ik een nadere uitleg.

Aanwijzing 124b luidt: ''Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm''. Naar zijn aard zou deze regel heel wel passen in de kaderwet. Dat is om praktische redenen niet mogelijk, maar het minste dat van de kaderwet verwacht mag worden, is dat de aantrekkelijkheid van de publiekrechtelijke keuze erdoor wordt vergroot. Dat is ook wat vooraf altijd was verwacht van een kaderwet. Is daar nu ook sprake van? Ik zie het niet, maar laat mij door de minister graag van het tegendeel overtuigen. Of is zelfs op dit niet onbelangrijke onderdeel het voorstel niet meer dan een sigarenbandje rond de ZBO-bolknak? Wie deze wet serieus neemt, toch op zijn minst aan elke minister die in een concreet geval kiest voor een privaatrechtelijke vorm, moeten vragen dit expliciet te verantwoorden; bijvoorbeeld tegenover de eerstverantwoordelijke minister voor de organisatie van het openbaar bestuur, de minister van BZK. Met het oog daarop heb ik een amendement ingediend, maar kijkend met een schuin oog naar amendementen van collega's die op een andere wijze hetzelfde beogen, merk ik onmiddellijk op open te staan voor andere oplossingsrichtingen. De teneur van de amendementen die er nu liggen, is namelijk dezelfde.

Ten aanzien van de reikwijdte van de wet doet zich iets merkwaardigs voor. Artikel 2 schrijft voor dat van ieder orgaan dat aan de kaderwet-definitie voldoet in de bijzondere wet, die de specifieke verzelfstandiging regelt, moet worden aangegeven dat de kaderwet op dat orgaan van toepassing is, het zogenaamde enumeratiestelsel. Zo wordt voorkomen dat er onduidelijke grensgevallen blijven bestaan. Het effect van deze voorziening is evenwel dat wanneer een minister in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling een concrete verzelfstandiging regelt en daarin, al dan niet bewust, nalaat de in artikel 2 verlangde bepaling op te nemen, de hele kaderwet dan plotsklaps niet van toepassing is. Formeel kan de Kamer, die wetgevend medeverantwoordelijk is voor de kaderwet, daar niets tegen ondernemen. En dat is toch vreemd. De hoofdregel zou moeten zijn dat de kaderwet zoveel als mogelijk is van toepassing is, maar hier zit kennelijk een lek. Waar deze minister de bewaker van de kaderwet is, vraag ik hem dit lek te dichten. Dat kan door positieve aanbevelingen te geven aan een amendement dat er op dit punt ligt van mevrouw Scheltema en de heer Van den Berg. Ik heb daar bij interruptie al mijn sympathie over uitgesproken.

Impliciet heb ik het dan ook over het openbaar register ex artikel 33. Als de wetgever of de minister een orgaan als ZBO heeft aangemerkt, kan de burger dit via het register te weten komen. Nu dat register er toch komt, mag de vraag gesteld worden of die burger, of de voor hem werkende journalist, niet geholpen is met een register dat meer informatie bevat dan nu wordt voorgeschreven. De gegevens die nu moeten worden opgenomen, zijn niet veel meer dan een aangekleed visitekaartje van de ZBO's. Nu is één van de vier doelstellingen van de wet – ik citeer uit de toelichting – de ''vergroting van het publiek inzicht te bewerkstelligen in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen''. Die doelstelling kan mijns inziens nog beter worden verwezenlijkt als het register met twee gegevens wordt aangevuld.

Van Middelkoop

Ik denk daarbij allereerst aan de afwijkingen in concrete gevallen van het algemene regime van de kaderwet. Zoals bekend, bestaat daartoe de mogelijkheid in de bijzondere wetgeving. Artikel 33 schrijft nu voor dat uit het register moet blijken wat de taken en bevoegdheden van het desbetreffende ZBO zijn onder verwijzing naar de relevante wettelijke voorschriften. Het lijkt me goed daaraan toe te voegen op welke onderdelen is afgeweken van de kaderwet. Op deze manier kunnen ook wij af en toe eens zien of de kaderwet datgene blijkt te zijn geworden wat we er nu van verwachten. Op dit punt ligt een amendement voor dat is medeondertekend door mevrouw Scheltema.

Een tweede mogelijke aanvulling betreft de openbaarmaking van nevenfuncties. Artikel 8, lid 3, schrijft voor dat de desbetreffende gegevens ter inzage moeten liggen bij het ZBO en bij de minister wie het aangaat. Daar is niets op tegen, maar dan is het in onze elektronische wereld een klein kunstje om diezelfde gegevens eveneens te laten opnemen in het register of via het register daarnaar te verwijzen. Dat is goed voor het inzicht en het overzicht. Graag hoor ik hierover het oordeel van de minister.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik wil nog even terugkomen op het vorige punt. Daar moest ik even over nadenken.

De heer Van Middelkoop zegt dat een ZBO kan worden ingesteld bij AMvB of ministeriële regeling en dat kan worden vergeten om daar goed naar te kijken. Houdt dit in dat hij een voorstander is van een voorhangprocedure voor op die wijze ingestelde ZBO's?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik citeerde zo-even een uitspraak van minister Dales gedaan in een van de debatten over de zogenaamde Deetmanvoorstellen. Bijna iedereen is het vergeten, maar tot deze voorstellen behoort ook dat de Kamer zo weinig mogelijk met voorhangprocedures moet werken. Als de zaak moet worden geregeld, moet dat in een wet gebeuren; de Kamer moet zich niet tevreden stellen met voorhangprocedures. Ik behoor tot een fractie die op een bijna rigide wijze zoveel als mogelijk is, stemt tegen amendementen waarin een voorhangprocedure is opgenomen. Ik erken dat het soms niet anders kan en dan is er ook bij ons souplesse maar de hoofdregel is: alsjeblieft geen voorhangprocedures. Ik begrijp best waar mevrouw Belinfante op doelt. Er liggen immers verschillende amendementen voor. Ik geef zeker de voorkeur aan het amendement van mevrouw Scheltema en de heer Van den Berg waarin wordt voorgesteld om het enumeratiestelsel te veranderen of te doen vervallen boven hetgeen mevrouw Belinfante als een soort tussenoplossing voorstelt.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Er is een wet die voorziet in een delegatie voor het instellen van ZBO's, onder die wet, maar dan wel bij AMvB en ministeriële regeling. Zou de heer Van Middelkoop het ook daarbij niet doen?

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): U moet weten wat u wilt. Als de wetgever – de regering, maar ook u en ik – het goed vindt dat in een wet de bevoegdheid tot het instellen van een ZBO wordt geregeld, dan doen wij dat met open ogen. Zoals dat bij zoveel delegatiebepalingen geldt: dan moet je het ook laten liggen waar het kennelijk behoort te liggen, namelijk op het niveau van de uitvoerende instantie, te weten de minister.

Voorzitter. Ik heb al voorgesteld om ook de nevenfuncties via het register wat inzichtelijker te maken. Voor dit voorstel is om nog een andere reden iets te zeggen. In het eerste lid van artikel 8 staat dat een lid van een ZBO geen nevenfuncties mag vervullen die schadelijk zijn voor zijn functievervulling, zijn onafhankelijkheid of het vertrouwen in de desbetreffende functionaris. Deze incompatibiliteitenregeling, waarbij ingevolge het tweede lid de minister is aangewezen als de oordelende instantie, geeft aan die minister zo geformuleerd een grote, en vooral lastig te benutten, discretionaire ruimte. Ik zie echter niet goed in hoe je dit anders kunt regelen, maar juist dan is het goed wanneer anderen op een snelle en eenvoudige manier kunnen naslaan of en hoe een minister in concreto met deze bevoegdheid omgaat. Wil de minister daar toch nog eens naar kijken? Ik heb er geen amendement over weten op te stellen, maar wellicht kan de minister dat doen via een nota van wijziging, als hij tenminste overtuigd is van de redelijkheid van mijn argumentatie.

Over de reikwijdte van de verplichting ex artikel 8, tweede lid, om aan de minister elke nevenfunctie anders dan uit hoofde van de ZBO-functie te melden, heb ik nog wel enkele vragen. Gaat het hierbij om alle mogelijke functies, betaalde en onbetaalde? Als ik het wetsvoorstel letterlijk neem, moet ik dat aannemen. Moet bijvoorbeeld gemeld worden als iemand toetreedt tot een comité van aanbeveling? Ik wil nog een heel ander voorbeeld geven. Ik abstraheer nu even van mijn functie als Kamerlid. Als ik als lid van mijn kerkelijke gemeente gekozen word voor een kerkelijk ambt, bijvoorbeeld ouderling en ik ben lid van de Rijksdienst voor het wegverkeer of de commissie van advies omtrent de geschiktheid als scheepsbevrachter, moet ik die kerkelijke verkiezing dan melden bij de minister van Verkeer en Waterstaat? Zij ziet mij aankomen! Wil de minister hierop reageren en zijn visie geven op de reikwijdte van deze wettelijke verplichting en vooral de begrenzing daarvan? Dat laatste mis ik in de wetstekst.

De kaderwet is alleen van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. Dat klinkt voor de hand liggend, maar bij nader inzien ben ik daarvan niet meer zo overtuigd. Ik ben niet de enige, ook de heer Te Veldhuis sprak daarover. Mijn twijfel wordt gevoed door mijn onbegrip over het feit dat een zeer zelfstandig bestuursorgaan als Staatsbosbeheer dat uit hoofde van andere wetten met openbaar gezag is bekleed en dus aan alle kaderwettelijke criteria lijkt te voldoen, toch weer buiten de kaderwet valt, omdat zijn taken slechts zouden bestaan uit het beheren en exploiteren van onroerende zaken. Van die redenering en keuze begrijp ik weinig. Deze activiteiten zijn toch gewoon te beschouwen als een species van besturen? Ik heb destijds als woordvoerder ook deelgenomen aan het debat over de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Ik heb die operatie als een klassiek voorbeeld van een wettelijke regeling van een grote en machtige ZBO beschouwd en ik was niet de enige. Nu moet ik lezen dat, om slecht te begrijpen redenen dit staatje in de Staat buiten de kaderwet valt. Waarom? Omdat

het ministerie van LNV dat per se wilde?

Blijkens de toelichting is een en ander het gevolg van de wettelijke omschrijving van een ZBO waarin is opgenomen dat het moet gaan om bestuursorganen bekleed met openbaar gezag. Ik moet bekennen dat het mij enige tijd heeft gekost, voordat ik mij realiseerde dat dit definiërende kenmerk toch niet zo vanzelfsprekend is als het in de stukken door eenieder is beschouwd, althans voor de publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's. Immers, de zelfstandigheid van deze bestuursorganen is toch het onderscheidende kenmerk dat deze organen onder deze regeling doet vallen? De betekenis van de doelstellingen van de wet, te weten een heldere organisatieordening, de relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, de financiële controle en de transparantie, heeft toch weinig te maken met het al of niet met openbaar gezag bekleed zijn van een ZBO? Kortom, nog los van de casus van het Staatsbosbeheer, ligt er de algemene vraag naar de ratio van dit onderscheidende kenmerk. Kan de minister mij zeggen wat er mis zou gaan als dit eruit verdween?

Ik zie er nu maar aan voorbij dat in de nota naar aanleiding van het verslag Staatsbosbeheer wordt vergeleken met de Hoge Colleges van Staat. Gelet op de regeling van deze colleges in de Algemene wet bestuursrecht gaat die vergelijking formeel al niet op en zonder er een prestigestrijd van te willen maken, ook materieel niet. Die vergelijking ligt eerder voor de hand bij de Kiesraad. Ik erken dat die raad zich kwalificeert als ZBO, al is het daarbij uitzonderlijk dat de leden door de Kroon worden benoemd. Dat is natuurlijk bedoeld als een extra waarborg voor zorgvuldigheid bij de benoeming, maar de facto ook om deze bijzondere raad zo zelfstandig mogelijk te laten zijn. Om diezelfde reden zou het democratisch chic zijn, de Kiesraad buiten het reservoir van kaderwet-ZBO's te houden en hem in de buurt van de Hoge Colleges van Staat te positioneren. Ik erken dat dit geen principiële redenering is, maar een politieke zo u wilt, eentje van democratische esthetiek. Wellicht is de minister daar gevoelig voor.

Ik wijs er ook nog even op dat als de Kamer aanvaardt dat de minister de bevoegdheid krijgt om algemene aanwijzingen te geven of beleidsregels, deze ook gelden voor de Kiesraad. Daarbij zou ik mij ongemakkelijk voelen.

In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de minister dat de organen van de PBO, de politieregio's en het onderwijs traditioneel zijn uitgezonderd van de definitie van ZBO. Hiervoor zou ik, zeker voor de PBO, het woord principieel willen gebruiken en niet van traditioneel willen spreken. Ik onderschrijf overigens de conclusies van de minister terzake, evenals zijn weigering de wet ook van toepassing te verklaren op organen van de andere overheden. Het heeft mij verbaasd, hoewel ik vanouds geen woordvoerder ben op dit terrein dat ruim twee jaar geleden de hele Kamer met uitzondering van één fractie een motie steunde om het kaderwetregime ook van toepassing te laten zijn op gemeentelijke en provinciale organen. Zo vraag je erom dat moties niet worden uitgevoerd! Alvorens afrondend nog iets te zeggen over enkele kleinere onderdelen, vraag ik welke bestuurlijke werkelijkheid schuilgaat achter de mededeling in de toelichting dat op ZBO's Europese richtlijnen en het Verdrag van Maastricht van toepassing kunnen zijn. Ik neem aan dat voor het Verdrag van Amsterdam en dat van Nice inmiddels hetzelfde geldt. In een ROB-advies las ik eens dat de Europese Unie zich kenmerkt door binnenlands bestuurlijke neutraliteit. Dat lijkt mij nog altijd een goede typering, zodat ik de relevantie van genoemde verwijzing naar Europese regelingen moeilijk vermag in te zien. Mede uit hoofde van mijn woordvoerderschap over Europa krijg ik op dit punt graag een verduidelijking, indien mogelijk.

In artikel 4 wordt de mandaatverlening geregeld. Terecht wordt ministeriële instemming voorgeschreven als een ZBO er een mandaat bij krijgt. Waarom is niet volstaan met het voorschrift dat die toestemming nodig is en waarom schrijft de wet vervolgens voor dat mandatering niet wordt gegeven als er sprake is van strijd met het recht of een minder gewenste taakuitoefening? Deze toevoeging in de tweede volzin van artikel 4 doet vermoeden dat de hoofdregel is dat een ZBO zich in vrijheid een nieuw mandaat kan toe-eigenen, onder het voorbehoud van de twee genoemde toetsingscriteria van de minister. Waarom eigenlijk die kennelijke beperking van de ministeriële organisatievrijheid? Een redactionele vraag is nog waarom artikel 4 niet evenals het vergelijkbare artikel 6 in twee leden is opgedeeld, maar dat is geen amendement waard.

Enigszins vergelijkbare vragen zijn te stellen over artikel 22 betreffende het vaststellen van de begroting. Het ZBO is daarin zelfstandig, de minister kan goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Hoever gaat dit laatste in dit geval? Eenieder zal zich herinneren hoe in de jaren zeventig en tachtig ministers elk jaar hun begroting met de beruchte kaasschaaf moesten bewerken om rond te komen. Als dit zich weer eens voordoet, kan een minister dan met een beroep op het algemeen belang net zo lang goedkeuring onthouden aan de begroting van een ZBO tot het hem financieel goeddunkt? Ik kan het ook anders vragen: is er sprake van gelijke behandeling van de kerndepartementen en de ZBO's als de kaasschaaf toegepast moet worden?

Wie behept is met de neoliberale opvatting van een minimale overheid, moet verlegen zijn met dit wetsvoorstel. Het verwijst immers naar de politieke werkelijkheid dat het de overheid zelden lukt om zich geheel van bepaalde verantwoordelijkheden te ontdoen. De overheid is wel veranderd; haar organisatie is horizontaler, functioneler en – als het goed is – efficiënter en meer cliëntgericht geworden. Herman Tjeenk Willink formuleerde eens de paradox dat in onze tijd de overheid zowel moet terugtreden als optreden. Naar het oordeel van de niet-neoliberale fractie van de Christen-Unie valt met die paradox te leven, hetgeen uit mijn bijdrage hopelijk mocht blijken.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter. Deze kaderwet is omvangrijk en gecompliceerd en gaat over een interessant onderwerp op het publieke terrein. Je zou kunnen zeggen dat dit het begin is van een parlementaire afronding van een al jaren durend debat. Bij sommigen bestaat de hardnekkige indruk dat het niet alleen vanwege de complexiteit zo lang heeft geduurd, maar ook omdat – terwijl het parlement wel steeds de nodige initiatieven heeft genomen – de regering en de departementen

eigenlijk met tegenzin hebben gewerkt aan het aan banden leggen van de ZBO's. De kritiek op de ''ZBO-isering'' van Nederland kwam vrij snel nadat zij een grote vlucht had genomen: er waren veel oncontroleerbare en onduidelijke organisaties waar soms veel geld in omgaat. Ter indicatie: afhankelijk van de definities gaat het om ongeveer 200 organisaties, die ongeveer 200 mld gulden aan publiek geld omzetten. Als wij alle rechtspersonen met een wettelijke taak, de RWT's, erbij betrekken, gaat het om nog veel grotere getallen. In de jaren zeventig werd er vooral over geschreven, maar in de jaren tachtig nam de ontwikkeling van de ZBO's een grote vlucht. Het was in onze ogen een modegril in een tijd van bezuinigingen, van de lokroep van een terugtredende en vooral kleinere overheid. Het was een tijd waarin de overheid vooral als een probleem en niet als een onderdeel van de oplossing werd gezien. Het neoliberale sprookje was nog niet geconfronteerd met bijvoorbeeld de werkelijkheid van de rampen in Enschede en Volendam en met de huidige tendens naar meer handhaving door een krachtige overheid.

Uit ons verhaal zou blijken dat de fractie van GroenLinks veel kritiek heeft op de positie van ZBO's, maar het is misschien goed om aan te geven dat wij niet moeten doorslaan in een taboeverklaring van alle ZBO's. Het is ook in onze ogen een laatste optie. Als het uitvoeringsorganisaties zijn die massaal regelingen moeten uitvoeren, dan kan een vorm van verzelfstandiging verstandig zijn. Zelfs bij Staatsbosbeheer heeft de fractie van GroenLinks – indertijd was ik nog woordvoerder aan de overzijde – ingestemd met een vorm van verzelfstandiging, opdat Staatsbosbeheer vrijer stelling kon nemen tegen de funeste overheidsplannen die soms de natuur bedreigen. Dat vonden wij toen eigenlijk wel een aardige afwijking in de leer die wij aanhangen. Ook bij toezichtsorganen en onderzoeksinstituten is onafhankelijkheid een must, maar dan wel met een goed financieel beheer, een goede financiële controle en onderzoek naar doelmatigheid, zoals ook de Algemene Rekenkamer in die vele rapporten heeft bepleit.

De politieke lijn van GroenLinks is dat de ''ZBO-isering'' is doorgeslagen en dat dit heeft geleid tot een aantasting van het politieke primaat en een gebrek aan publieke verantwoording. Ergens las ik in de stukken en vandaag hoorde ik het ook weer dat de VVD-fractie – kennelijk is men daar in de stemming voor een stevige zelfkritiek – het adagium hanteert dat over publiek geld ook publieke verantwoording moet worden afgelegd. Dat werd echter ingekaderd in een pleidooi voor privatisering en dat onderscheidt ons dan weer. De heer Te Veldhuis noemde het ''aan de samenleving teruggeven'', maar het is nog maar de vraag of private monopolies echt aan de samenleving kunnen worden teruggegeven. Het lijkt er toch op dat de fracties van GroenLinks en de VVD, met andere fracties overigens, bij het aan publieke banden leggen van de ZBO's op één lijn zitten. De naam Lauxtermann is al genoemd. Hij is hier in 1980 mee begonnen, maar de heer Dijkstal kwam er ook mee toen hij minister was. Hij wilde het politieke primaat over dit soort organen vestigen, maar kennelijk is de ene liberaal de andere niet. Ik zal dadelijk nog even iets zeggen over mevrouw Jorritsma.

Door de ZBO's is nu een soort tegenoffensief ingezet. Zij voelen de bui kennelijk al hangen. In een publicatie van Twijnstra & Gudde wordt de roep om het herstel van het hiërarchische toezicht via het politieke primaat gehekeld. Dat gebeurde overigens ook tijdens een informele bijeenkomst in een hotel hier vlakbij. Dat zou ouderwets zijn en niet effectief. Er wordt vanuit de ZBO's, met name de vijf grote, een krachtig pleidooi gevoerd voor moderne vormen van horizontaal toezicht: kwaliteitshandvesten en gebruikersraden. Prof. Frissen, die toch al voor een lege staat is, schrijft over het ''dochter op kamer''-syndroom. Pa denkt dat hij via de dagelijkse rapportages op de hoogte is van de strapatsen van zijn dochter, maar zij speldt hem gewoon wat op de mouw. Zijn obsessieve controlebehoefte werkt volgens Frissen helemaal niet. Nu kan ik mij wel wat voorstellen bij deze beeldspraak. Wij moeten deze beeldspraak beschouwen als een waarschuwing. Wij moeten zorgen dat de controle-instrumenten die de fractie van GroenLinks en andere fracties voorstellen geen rituelen worden, maar reële controle-instrumenten zijn in de publieke zaak.

Ons uitgangspunt is eigenlijk heel simpel. Alle organisaties die met publiek geld werken, moeten in een parlementaire democratie als Nederland gecontroleerd en politiek aangestuurd kunnen worden. Uiteindelijk komt de burger die klachten heeft altijd bij ons terecht. Er wordt dan ook verwacht dat de politiek wat aan de problemen kan doen. Wij zien het steeds opnieuw. Een goed voorbeeld is de NS. Ik heb aan de overzijde bijna alle privatiseringsdebatten met de minister van EZ gevoerd en ik herinner mij nog heel goed dat mevrouw Jorritsma tijdens de discussies over het op tijd rijden van treinen en het sluiten van loketten zei dat zij daar dan gelukkig niet meer over ging. Haar hoogste ideaal was dat de politiek de problemen niet meer hoefde op te lossen. Zij geloofde in het sprookje van de markt en de ''invisible hand'' van de neoklassieke economen. Feitelijk werden de problemen natuurlijk opgelost door ze over de schutting te gooien, maar die jehova's van het marktfundamentalisme zijn tegenwoordig in het defensief gedrongen omdat gebleken is dat de maatschappelijke problemen met hun receptuur niet worden opgelost, maar juist worden vergroot.

Bij mijn stukken ligt ook een zeer gedocumenteerde brief met klachten over de RDW, een van onze grootste ZBO's. Wellicht kunnen de problemen intern worden opgelost, maar als dat niet lukt, is de politiek er toch voor om de minister aan te spreken om tot een oplossing te komen? Dat is toch het wezen van onze parlementaire democratie? Dat is meteen ook een antwoord op de pleidooien voor horizontale instrumenten om ZBO's te controleren. GroenLinks is daar zeer voor – geen misverstand daarover – en in een amendement brengen wij zelfs ook tot uiting dat wij gebruikersraden en kwaliteitshandvesten sterk willen stimuleren. Sterker nog, deze vormen van controle en democratie op mesoniveau van een organisatie vinden wij zelfs belangrijker dan de stok achter de deur van hiërarchisch toezicht. Maar die stok is wel degelijk noodzakelijk, bijvoorbeeld als er een stevig conflict uitbreekt tussen de gebruikersraad van bijvoorbeeld het Kadaster over de tariefstelling. De minister, onder parlementaire controle, moet dan uiteindelijk de knoop kunnen doorhakken.

Pitstra

Interessant in de publicatie die ik net noemde, vond ik de suggestie dat je ook het management periodiek zou kunnen aanbesteden. Als het management het doel niet haalt, zou het gewoon ontslagen kunnen worden. In wezen is dat natuurlijk het NS-scenario dat wij net hebben gezien.

In de geschiedenis van de kritiek op de ZBO's in Nederland heeft onze onvolprezen en onafhankelijke Algemene Rekenkamer een cruciale rol gespeeld. In haar eerste rapport in 1995 sloeg de analyse van ''wildgroei'' in als een bom. Ambtelijke rapporten, waaronder die van mevrouw Sint, reageerden op deze kritiek en uiteindelijk klonk die kritiek ook hier in het parlement door. Uiteindelijk was het de motie van mevrouw Scheltema van D66 die deze kaderwet afdwong. De voorliggende kaderwet formuleert geen visie op de ZBO's, aldus de memorie van toelichting. Het is neutraal, het harmoniseert de vele ZBO's en wil het politieke primaat weer enigszins herstellen. Dat wringt inderdaad met de definitie van ZBO's waarin juist wordt benadrukt dat een ZBO niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Door een aantal bestuurders van grote ZBO's wordt dan ook gemokt dat via die vele regelingen de politiek toch weer probeert dat hiërarchische karakter en de politieke afhankelijkheid te introduceren. Maar ons oordeel is eigenlijk tegenovergesteld. Er wordt inderdaad geharmoniseerd, er wordt weer wat geherreguleerd, maar volstrekt onvoldoende. In onze amendementen, maar ook in die van anderen, wordt duidelijk dat in ieder geval GroenLinks veel verder wil gaan en consequent de kritiek van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer in concrete voorstellen wil omzetten. Die neutrale visie willen wij omzetten in een kritische visie op die enorme ZBO-isering die volgens ons niet past in een parlementaire democratie. Wij kennen nog de Kaderwet adviesorganen. De enorme proliferatie destijds van die adviesorganen werd kritisch beoordeeld en moest aan banden worden gelegd. Er werd toen inderdaad zelfs gesproken over een ''woestijnwet''. Misschien gaat dat sommigen vandaag te ver, maar niet de heer Te Veldhuis die, zoals altijd, weer zeer rechtlijnig was. Onze inzet zal zijn dat er een stevige kaderwet komt die stevige consequenties heeft voor die aangekondigde honderd aanpassingswetten. Oftewel, de kaderwet moet geen lege hulp blijken en er moet kritisch bekeken kunnen worden of andere vormen van verzelfstandiging niet geschikter zijn. Voor zo'n fundamentele benadering is alle reden. Zo las ik een artikel over het proefschrift van Sandra van Thiel die vandaag ook al driemaal is genoemd. Als je een goed proefschrift schrijft, kan dat ook nog wel enige politieke invloed hebben. Die heeft onderzoek verricht naar de verzelfstandiging. De meest opvallende conclusies wil ook ik even noemen. Zij zegt dat verzelfstandiging vooral het gevolg is geweest van een trend, een imitatietrend en dat er weinig echt systematische politieke keuzes aan ten grondslag lagen. In meer dan de helft van de gevallen was er geen motief. Verzelfstandigingen hebben niet geleid tot een vermindering van de omvang van de overheid zelf. Dat is logisch, want zo'n 60% van de ZBO's blijft uit de rijksbegroting betaald en ZBO-medewerkers zijn nog steeds ambtenaren. Zelfs de belangrijkste doelstelling, meer doelmatig uitvoering, wordt niet bewaarheid. Concurrentie wordt vaak voorkomen door nieuwe kartelvorming en de verslaglegging is onvoldoende. Kortom, nogal vernietigende conclusies. De hamvraag is inderdaad waarom wij er dan mee door blijven gaan. Zou het geen aanbeveling verdienen om niet alleen te harmoniseren vanuit een neutrale visie, maar om echt ook tot een sanering over te gaan? Zo'n beheerste sanering is natuurlijk heel wat anders dan de beheerste groei die ik nog in de stukken las van de PvdA-fractie. Ik vraag dit nadrukkelijk aan de minister. In de memorie van toelichting op pagina 27 wordt gesproken over een slingerbeweging in het denken over de overheid. Die slinger gaat nu weer wat terug en zelfs de regering acht het niet ondenkbaar dat op enig moment in de toekomst – waarom zou dit vandaag niet zijn? – de slinger nog verder zwaait en dat dan de integratie van beleid en uitvoering weer regel wordt en dat taken weer worden teruggebracht.

Voorzover de minister nog om een visie verlegen zit, wil ik zijn geheugen een beetje opfrissen. Vandaag doen wij slechts de eerste termijn van de Tweede Kamer. Dit is heel verstandig bij zo'n complexe wet, want op deze manier hebben wij wat meer tijd om de amendementen te laten sporen. Bovendien heeft de minister dan nog tijd om hierover na te denken. Ik kreeg een stuk van maar liefst 16 kantjes onder ogen van de voormalige voorzitter van de SER. Op februari 1997 hield deze voorzitter een inleiding voor Berenschot over zelfstandige bestuursorganen. Ik vond het een boeiend en intellectueel uitdagend betoog. Ik zou ook andere fracties aanraden daarvan kennis te nemen. De voorzitter van de SER was in die tijd een bekende in bestuurlijk Nederland, een zekere mr. K.G. de Vries. Misschien dat de minister deze persoon nog wel eens tegenkomt. Er wordt gesproken over het binnenhalen van het paard van Troje bij de zelfstandige bestuursorganen, omdat het politieke primaat verloren gaat. Ook de wildgroei van de Algemene Rekenkamer en de onvoldoende vormgeving en het toezicht worden in het stuk genoemd. Ter relativering wordt gesteld dat de ZBO's inderdaad sinds 1922 al in de Grondwet staan en dat wij niet moeten doen alsof zij iets nieuws onder de zon zijn. Er worden wat schimpscheuten uitgedeeld aan het paarse kabinet dat het primaat van de politiek wilde herstellen, maar dat dit niet mag worden uitgelegd als fietsen met losse handen, ofwel: de politiek blijft deskundige adviezen nodig houden. Hiermee ben ik het allemaal eens.

In het stuk worden de motieven voor verzelfstandiging opgesomd en dan volgt de zin die ook de strekking was van het proefschrift van Van Thiel: het geeft te denken dat in zoveel gevallen het motief voor verzelfstandiging niet is geëxpliciteerd. Soms kunnen er goede motieven zijn voor verzelfstandiging, bijvoorbeeld specifieke deskundigheid, zo worden keuringsdiensten genoemd. In het overzicht van de wondere wereld van de ZBO's lezen wij bijvoorbeeld over meetinstituten, over waarborg platina, goud en zilver. Ik ken het niet, maar ik kan mij voorstellen dat dit puur technisch is.

In het stuk wordt toegeschreven naar een bepaald model op grond waarvan wordt beslist of tot interne of externe verzelfstandiging zal worden overgegaan. De criteria van mr. K.G. de Vries zijn: politieke gevoeligheid, de fase van beleidsontwikkeling en de mate van beleidsruimte. De aard van het beleid

en de fase van de beleidsontwikkeling zouden beslissend moeten zijn voor de keuze tot interne of externe verzelfstandiging.

Die De Vries schrijft geen supporter te zijn van het idee om tussen beleid en uitvoering al gauw een juridisch hek te plaatsen. Beleid en uitvoering van beleid moeten juist op elkaar betrokken worden. De voorkeur wordt uitgesproken om eerst interne verzelfstandiging te beproeven. Ik vind dit heel verstandige taal van die ex-voorzitter van de SER. Ik zou de minister indringend willen vragen of het geen aanbeveling verdient om naast of binnen deze kaderwet een dergelijke visie in plaats van een neutrale houding te formuleren.

De rest van mijn tijd spendeer ik aan het toelichten van onze amendementen en aan een aantal vragen. Ik zal met mijn vragen beginnen.

Mijn eerste vraag heeft betrekking op de verhouding met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hoewel de aanwijzing van september 1996 niet echt een boeiende tekst is – volgens die SER-voorzitter is dit het meest onleesbare document dat minister-president Kok op zijn naam heeft staan – hebben wij op dit punt een ander oordeel. De artikelen 128a t/m 128z zijn weliswaar wat moeilijk te lezen, maar de strekking van die aanwijzingen bevalt ons wel. Daaruit blijkt dat kritisch en fundamenteel moet worden nagedacht over de noodzaak en wenselijkheid van ZBO's en dat deze aan scherpe regels moeten worden gebonden. Hoogleraar De Ru schampert wel wat over de kaderwet dat deze niet meer doet dan aanwijzingen regelen, maar is dit wel zo? Gaan de aanwijzingen in feite niet veel verder dan de kaderwet? Er ligt een aantal amendementen waarin dit wordt aangescherpt en die zullen wij ook zeker steunen. Onze kernvraag is of de aanwijzingen die niet in deze kaderwet terechtkomen, blijven bestaan. In de stukken staat dat na de vaststelling van de kaderwet aanwijzingen worden aangepast, omdat zij niet strijdig mogen zijn, maar zo'n tien belangrijke aanwijzingen worden niet overgenomen. Als die niet meer van toepassing zouden zijn, krijgt mijn fractie de onbedwingbare behoefte om dit in de kaderwet te amenderen. In het amendement op stuk nr. 49 doet mijn fractie daartoe al een poging. Wil de minister hieraan een heldere beschouwing wijden?

Een ander punt betreft de klokkenluider. Zoals bekend, hecht ook de fractie van GroenLinks sterk aan een goede klokkenluidersregeling. In de stukken staan cryptische zinnen over de vraag of alle huidige wettelijke bepalingen ook gelden voor ZBO's. Kan de minister nog eens heel helder zeggen hoe dit zit? Mijn fractie acht het wenselijk dat de klokkenluidersregeling ook toegankelijk wordt voor werknemers van ZBO's.

Wat het bankieren betreft, onze financiële woordvoerder Kees Vendrik verdedigt de stelling dat ZBO's veel goedkoper uit zijn als zij lenen via Zalm, via een rekeningkrediet. Kan de minister op deze stelling reageren en zo nodig de minister van Financiën of de Algemene Rekenkamer hierover om advies vragen? Als die stelling wordt bevestigd, kan de minister dan bevorderen dat het op deze manier wordt geregeld? Ook wil de GroenLinks-fractie voorkomen dat ZBO's kunnen speculeren met publieke gelden. De Nederlandsche Bank is daarvoor in haar ogen de beste weg.

Ik wil in deze eerste termijn de amendementen die door de andere fracties zijn ingediend niet uitgebreid becommentariëren. De meeste amendementen beogen in grote lijn hetzelfde te bewerkstelligen als hetgeen mijn fractie wil. Met de meeste amendementen heeft mijn fractie geen moeite en met sommigen zijn wij zelfs heel tevreden, met name het amendement van de PvdA-fractie om meer beleidsregels mogelijk te maken. Of was dit een amendement van mevrouw Scheltema? Het maakt ook niet uit van wie het is, hoewel het voor de parlementaire eer altijd aardig is. De Raad van State had dit element er in ieder geval uitgeknikkerd. De regering was daarvoor gevoelig, maar gelukkig komt het er nu weer in. Wij krijgen nog een uiteenzetting over het verschil tussen aanwijzing en beleidsregel, maar het komt erop neer dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire democratische controle meer kunnen worden waargemaakt indien dit mogelijk wordt.

Het eerste amendement dat door mijn fractie is ingediend, is heel belangrijk. Dat gaat over de RWT's in de kaderwet. In alle rapporten van de Algemene Rekenkamer is dat een hoofdpunt. Ook in de RWT's gaat heel veel publiek geld om en dat moet goed worden gecontroleerd. Het amendement op stuk nr. 44 is een zeer vergaand amendement, dat begrijpt iedereen. Met dat amendement proberen wij de kritiek van de Algemene Rekenkamer te verwoorden en een en ander in deze kaderwet te regelen. Als dat wordt afgewezen omdat men zegt dat het niet in deze kaderwet past, wil ik in ieder geval een heel overtuigend antwoord van de regering op de vraag hoe zij dat dan wel wil regelen.

Een ander punt is de openbaarheid van salarissen. Het is een bekend verhaal: de zaak wordt verzelfstandigd en het eerste besluit dat het bestuur neemt, is het verhogen van de salarissen. Wij hebben een overzicht gezien van wat men verdient. Bij een aantal ZBO's stond erbij: ''niet geregeld''. Misschien zijn dat dan de gaten. In het amendement op stuk nr. 50 beoogt mijn fractie de openbaarheid van salarissen te regelen. Men moet kunnen controleren of het waar is dat mensen daar meer verdienen dan de minister-president.

In de ogen van mijn fractie zijn de horizontale controle-instrumenten via gebruikersraden en kwaliteitshandvesten, maar ook de onafhankelijke raden van toezicht, van cruciaal belang. Het is een vorm van democratisering en een prikkel tot klantvriendelijkheid. Uiteindelijk gaat het daar allemaal om. Het antwoord van de regering vond ik enigszins verbijsterend. Dit zou niet kunnen worden verplicht omdat er maar vijf ZBO's zijn die erover beschikken. Dat doet mij denken aan de bioscoopeigenaar die er niet voor was dat zijn bioscoop toegankelijk werd gemaakt voor mensen met een rolstoel, omdat hij nooit mensen met een rolstoel in zijn bioscoop zag. In het amendement op stuk nr. 45 wil mijn fractie dat niet volledig verplichten voor elke ZBO, maar zij wil het in ieder geval stimuleren.

Wat het vernietigingsbesluit bij taakverwaarlozing betreft, ben ik het geheel eens met de heer Te Veldhuis. Hij zegt dat dit niet alleen moet gebeuren bij ''ernstige'' taakverwaarlozing, maar ook bij ''gewone'' taakverwaarlozing. Het lijkt mij dan ook goed dat het parlement op de hoogte wordt gesteld als het vernietigingsbesluit wordt genomen en dat de parlemen-

taire controle wordt verbeterd. Datzelfde geldt bij de aanmerkelijke verschillen in de begroting. Door middel van het amendement op stuk nr. 42 wil mijn fractie het parlement ook hierbij meer betrekken.

Vervolgens richt ik mij op de nadere regels die men moet kunnen stellen ten aanzien van de jaarrekening, de accountantscontrole en de rechtmatigheidsverklaring in verband met de rijksbijdrage. Ook hierover heeft de Algemene Rekenkamer, bij brief van december 2000, ons bericht waarbij zij tekstvoorstellen heeft gedaan voor amendementen. Wij hebben wel zoveel fiducie in het gezag van de Algemene Rekenkamer dat wij die teksten maar gewoon hebben overgenomen. Ik verwijs naar ons amendement op stuk nr. 47. Hetzelfde is aan de orde in het amendement op stuk nr. 43, waarin wij heffingen en premies erbij betrekken omdat wij met de Rekenkamer vinden dat het hierbij gaat om publiek geld.

Voorzitter. In ons amendement op stuk nr. 46 regelen wij een actieve openbaarheid voor jaarverslagen. Jaarverslagen zijn verplicht en worden aan de minister voorgelegd – dan gaan ze kennelijk ook naar de Kamer – maar er is geen sprake van een verplichting voor actieve openbaarheid. Welnu, de meeste van die clubs hebben websites en er is niets op tegen om ze gewoon te verplichten om deze verslagen op hun website te zetten. Dat is dan één vorm van actieve openbaarheid. Verder is er nog het amendement op stuk nr. 48 dat betrekking heeft op nadere regels voor de jaarrekening.

In de komende twee weken kunnen wij nagaan of er nog amendementen in elkaar kunnen worden geschoven, kunnen worden ingetrokken enz. zodat het allemaal wat meer kan gaan sporen, zoals de heer Van den Berg heeft gesteld. Inderdaad ''kiert'' het een beetje als je al die amendementen zou aannemen.

Voorzitter. De voorliggende kaderwet harmoniseert en herstelt het politieke primaat in uitzonderingssituaties, met name bij taakverwaarlozing. Echter, er moet ook een visie op de ZBO's worden ontwikkeld en die dient vervolgens in deze kaderwet te worden ondergebracht zodat ook de vele aanpassingswetten tot fundamentele heroverwegingen kunnen leiden. ''Harmoniseren maar ook saneren'', was de titel van mijn betoog; wij zijn voor beide. Via onze amendementen proberen wij deze kaderwet verder aan te scherpen. Met name de stimulans voor horizontale instrumenten en andere amendementen zijn in onze ogen vrij substantieel.

Ons stemgedrag zullen wij in tweede termijn bepalen, maar nu al zou ik de heer Te Veldhuis willen voorhouden dat géén kaderwet slechter is dan wel een kaderwet. Ook al leidt deze kaderwet niet tot sanering – daar zijn wij beiden voor – het is beter om, zolang ze bestaan, een zekere regulering te hebben dan niets. In de bestaande situatie gebeurt er niks. Inderdaad moet er een visie komen op grond waarvan dit verschijnsel moet worden teruggedrongen, conform het betoog van de voorzitter van de SER. Wij zullen nagaan op welke wijze de regering wat dit betreft stelling neemt. Misschien kunnen wij dit opnieuw met een motie stimuleren. Ook kan worden gekozen voor een amendement. Wij hebben een poging gedaan om de beoogde saneringstaak in de kaderwet onder te brengen, maar ik geef toe dat dit een technisch ingewikkelde kwestie is. Dit debat wordt pas over twee weken voortgezet en wellicht hebben wij in de komende dagen de gelegenheid om na te gaan hoe dit het beste kan worden gedaan.

□

Mevrouw **Kant** (SP): Mijnheer de voorzitter. Het zal niemand verbazen dat ik mijn betoog open met een meer algemene visie op de verzelfstandigingsgolf die de afgelopen jaren aan de orde is geweest. Wij hebben ons daar altijd zeer kritisch tegenover opgesteld. Met vele besluiten die in deze Kamer zijn genomen over verzelfstandigingen, hebben wij niet ingestemd. De SP is niet voor een overheid op afstand maar voor een overheid met directe verantwoordelijkheid. Als voorbeeld noem ik de verzelfstandiging van de NMa waar wij óók niet voor waren. Overheid en politiek dienen zoveel mogelijk rechtstreeks verantwoordelijk te zijn waar het om dergelijke zaken gaat. Immers, in het kader daarvan vinden afwegingen plaats die raken aan het algemeen publiek belang. Dan zijn een minister en een overheid volledig verantwoordelijk en daarbij gaat het natuurlijk niet om de bemoeienis met alle details, maar wel om de vraag wie hier uiteindelijk eindverantwoordelijke is.

Wij hebben ook gezien dat de verzelfstandiging in zijn algemeenheid, niet alleen wat betreft ZBO's, tot de nodige debacles heeft geleid. Ik hoef daarbij alleen maar het woord ''NS'' te laten vallen; dat lijkt mij eigenlijk al voldoende. Kijken wij naar de ZBO's zoals het CTSV, dan kunnen wij constateren dat wij ook de CTSV-affaire hebben gehad, een affaire die eveneens uitvoerig is besproken in de Tweede Kamer en die ook te maken had met het in onvoldoende mate hebben van grip op de zaak.

Door de verzelfstandigingsgolf zijn er vele ZBO's ontstaan; het begrip ''wildgroei'' is al door meerdere woordvoerders hier genoemd. Ik vind, namens mijn fractie, dat je inderdaad de vraag moet durven stellen wat dit ons allemaal heeft gebracht. Ik ben dan eerder voor een evaluatie dan voor een kaderwet: een evaluatie die ingaat op wat er de afgelopen tientallen jaren is verzelfstandigd, wat wij daarmee wilden bereiken, wat wij ermee hebben bereikt en wat de gevolgen zijn geweest. Daar waar het niet goed heeft uitgepakt, zou je, als politiek, het lef moeten hebben om dat weer terug te draaien. Ik verkies derhalve een evaluatie van al die verzelfstandigingen en zeker als het gaat om ZBO's.

Met deze inleiding kom ik meteen bij een dilemma, als het gaat om ons oordeel over deze kaderwet. In zekere zin – ik meen dat de heer Te Veldhuis het zo verwoordde – legitimeer je daarmee ook datgene waar je moeite mee hebt. Het is zoals ik het zonet de heer Pitstra hoorde zeggen, namelijk dat je met al de kritiek die je erop kunt hebben, ook kunt zeggen: beter een kaderwet dan niets. Dat is zo, mits die kaderwet beter is dan niets. Dat is een afweging die je, de hele wet overziende, uiteindelijk als fractie zult moeten maken. Ik ben er nog niet helemaal uit of deze kaderwet beter is dan niets, ook al zit er zit natuurlijk een aantal verbeteringen in. Er komt nog bij dat er een hele trits van amendement is die ook in de afweging meegenomen zal moeten worden – amendementen die ik zeker nu niet allemaal zal langslopen en waarvan wij nog niet weten of zij al of niet zullen worden aangenomen.

Kant

De wildgroei is er geweest en door de vele bomen van ZBO's die daarbij zijn ontstaan, is het bos niet goed meer te zien. Eerlijk gezegd kan ik mij niet voorstellen dat niet iedereen daar behoorlijk last van heeft en niet alleen mijn fractie. Deze wet wil er wat harmonisatie in aanbrengen, maar of het echt veel meer zicht geeft, vraag ik mij af; ik heb daar twijfels over.

Ik kom vervolgens bij een aantal algemene kritiekpunten. Ik wil deze even noemen, zonder op al de details in te gaan waarover door de vorige woordvoerders al vragen zijn gesteld. Ik noem de beperkte strekking van de wet: niet alle ZBO's vallen onder de wet; vele ZBO's vallen er niet onder. De kaderwet schiet naar mijn mening tekort in het oplossen van de tekortkomingen in de democratie en dat lijkt mij de kern van de zaak, want dat is toch waar de wet in onze ogen voor bedoeld zou moeten zijn. Misschien kan de minister nog een poging doen mij ervan te overtuigen in hoeverre deze kaderwet het primaat van de politiek herstelt. Immers, dat is voor ons de cruciale vraag als het gaat om de beslissing of wij dit wetsvoorstel straks wel of niet zullen kunnen steunen. Voorbijgaand aan al die vragen over de details, is dat voor mij cruciaal. Misschien kan de minister in zijn antwoord proberen toe te lichten hoe hij dat ziet.

Ik heb niettemin nog een drietal vragen en daar wil ik het bij laten, als het gaat om de vragen over dit wetsvoorstel. Wat betreft mijn eerste vraag zal het de minister niet verbazen dat ik dit punt eruit pak, namelijk de fikse salarisverhogingen die wij gezien hebben op het moment dat verschillende zaken zijn verzelfstandigd. Inderdaad was een fikse salarisverhoging aan de top vaak één van de eerste dingen die vrij snel na een verzelfstandiging werden gedaan. Ik zie dat dit in deze kaderwet op zich ook niet geregeld wordt. Een deel van de ZBO's houdt nu de rijksambtenarenregelingen aan en mijn vraag is: waarom zouden wij dat in deze kaderwet niet aan al de ZBO's kunnen opleggen? Er staat dat soms de minister daar invloed op kan uitoefenen, maar ik zie niet in waarom wij dit niet in regels kunnen vastleggen. Het orgaan is weliswaar verzelfstandigd, maar ik zie het toch nog steeds als overheid en dan zouden ook, als het om salarissen gaat, overheidsregels kunnen gelden. Graag verkrijg ik hierop een reactie.

Er is geen afzonderlijke regeling getroffen voor een ZBO die onder toezicht van een andere ZBO staat. Dat is een ingewikkelde kwestie en ik wil graag horen waarom dit zo is. De laatste vraag: waarom vallen onderzoeks- en beheersinstituut niet onder deze kaderwet?

Voorzitter. Mijn laatste opmerking betreft hetgeen ik in een artikel in De Groene Amsterdammer las en wat ik in dit verband heel mooi gezegd vond. De opmerking raakt aan de kritiek die wij op de ZBO's hebben. Het gaat om de zin over de semi-Staat, waarmee onder andere ZBO's worden bedoeld en die luidt: Deze semi-Staat vol agentschappen en zelfstandige bestuursorganen denkt privaat en rekent publiek. Ik meen dat dit de kern is van onze kritiek op ZBO's.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Het debat zal volgende week of de week daarna worden voortgezet. Ik geef de minister in overweging, daar waar het mogelijk is vragen schriftelijk te beantwoorden. Dat zou het debat kunnen bespoedigen.

Sluiting 16.42 uur

□

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. een koninklijke boodschap, ten geleide van het voorstel van wet inzake de geldtransactiekantoren (28229).

Deze koninklijke boodschap, met de erbij behorende stukken, is al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:
een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Armenië tot het vermijden van dubbele belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen; Yerevan, 31 oktober 2001 (28234);
twee, van de minister van Justitie, te weten:
een, ten geleide van het verslag van de informele bijeenkomst van de JBZ-ministers van 13 tot 15 februari 2002 (23490, nr. 226);
een, over de aanbeveling van het VN-Mensenrechtencomité (28000-VI, nr. 54);
een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van een rapport van de Binnenlandse veiligheidsdienst, dat handelt over de democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs (28006, nr. 7);
een, van de minister van Financiën, over een historisch overzicht van de investeringsbeslissing van KPN in E-plus (28000-IXB, nr. 21);
een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van het kabinetsstandpunt n.a.v. de rapportage ''Quick-scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid'' (27801, nr. 16);
een, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over een huisvestingsvergunning (27111, nr. 11);
een, van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, inzake de erkenning van private laboratoria voor de uitvoering van snelle BSE-testen en het toezicht van de overheid (24668, nr. 83).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

3. de volgende brieven:
een, van de minister van Financiën, ten geleide van de referentielijst RWT's en ZBO's;
een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende nieuwe regels betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen Wms 2002);
twee, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te weten:
een, ten geleide van de eindrapportage van de Monitor misbruik en oneigenlijk gebruik Algemene bijstandswet 2000 (M&O Monitor);
een, ten geleide van een afschrift van de brief zoals de inspecteur-generaal voor Werk en Inkomen die recentelijk naar het college van de gemeente Maarssen heeft verstuurd.