

De Vries

geloof dat we deze op een adequate wijze vinden voor deze twee gemeenten.

De heer Balemans heeft overigens gelijk dat het hele gebied van de Drechtsteden op zich een bestuurlijk lastig gebied is. Je hoeft maar naar de kaart te kijken om te zien dat Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht en Barendrecht een grote kluwen van bevolkingsconcentraties en activiteiten is. Het gebied is ook zwaar belast door moeilijke infrastructuur. De Kijfhoek in Heerjansdam is daar een goed voorbeeld van. Er zal, zoals de heer Balemans heeft opgemerkt, in de toekomst nagedacht moeten worden over de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheden in de regio op een goede of elkaar afgestemde wijze kunnen worden gedragen.

Er staat mij op dit moment geen grootschaliger herindeling voor ogen dan ik nu voorstel. Dit is maatwerk. Ik denk dat we hier voldoende aan hebben. Natuurlijk sluit ik niet uit dat er over naar ik aanneem geruime tijd nog wel eens nagedacht zal worden over de vraag hoe het verder moet in deze regio. Het spreekt overigens vanzelf dat ook in deze regio de noodzaak om met elkaar samen te werken, boven alles uitstijgt. De problematiek grijpt zo in elkaar dat de verschillende gemeentebesturen gehouden zijn om op een goede manier samen te werken. Ik heb stellig de indruk dat men dat zelf ook nastreeft en probeert invulling te geven aan een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de regio. Ik geloof dat denken over grootschaligheid en nog meer grootschaligheid vandaag de dag niet aan de orde moet zijn. Het is heel goed denkbaar dat je je, wanneer je met de benen op tafel naar de kaart kijkt, afvraagt of je dit gebied niet als een problematiek moet gaan zien, die ook bestuurlijk als één problematiek moet worden opgelost. Je kunt daar ook Dordrecht bij betrekken dat voor de herstructurering van de binnenstad zeer veel behoefte heeft aan wat op de Vinex-lokatie bij Hendrik-Ido-Ambacht gebeurt. Ik ga ervan uit dat stevige gemeenten, zoals in dit geval Dordrecht, Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht, op een goede manier in staat zijn om met elkaar aan de noden die in de omgeving bestaan en aan de eisen die gesteld worden aan een goed en veilig leefklimaat, invulling te geven. Ook de maatvoering van de gemeenten – Dordrecht

met meer dan 100.000 inwoners, Zwijndrecht samen met Heerjansdam ongeveer 45.000 inwoners en Hendrik-Ido-Ambacht nu 20.000 inwoners en met de Vinex-lokatie sterk groeiende – zorgt voor een goed evenwicht tussen de bestuurlijke partners. Heerjansdam was daarvoor een maatje te klein en kon het ook nauwelijks meer aan, gezien de grote verantwoordelijkheid die op deze gemeente afkwam. Vooralsnog moet de boodschap zijn dat dit maatwerk is dat tegemoetkomt aan de reële problematiek. Ik had anders een ander wetsvoorstel ingediend. Ik heb de indruk dat het ook in de regio zelf als zodanig wordt gezien. Voor de komende tijd zijn alle gemeenten in de regio aangewezen op intensieve samenwerking om gezamenlijk de problematiek het hoofd te bieden. Dat is ook nodig om de leefbaarheid in de streek op peil te houden en de veiligheid van de bevolking optimaal te waarborgen, zeker in het licht van de zware infrastructurele belasting. Men moet dat samen kunnen doen. Zoals gezegd sluit ik zeker niet uit dat men over naar ik aanneem geruime tijd weer eens naar de kaart zal kijken. Wij hebben dan inmiddels nieuwe gedachtevorming gehad op het gebied van de organisatie van het binnenlands bestuur en de wijze waarop wij naar agglomeraties moeten kijken, die zoals hier zonder enige twijfel een grootstedelijk karakter beginnen te krijgen.

Mevrouw de voorzitter. Ik meen dat ik daarmee uiteengezet heb hoe ik tegen deze herindeling aankijk. Ik eindig graag met mijn waardering uit te spreken voor de gemeentebesturen van de betrokken gemeenten, die elkaar op een goede wijze benaderd hebben. Ik hoop dat de nieuwe gemeente aan de verwachtingen die wij allen ten aanzien van haar koesteren, kan voldoen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dinsdag a.s. te stemmen over het wetsvoorstel.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Hillen

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

(Zie vergadering van 27 februari 2002.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: De minister van Binnenlandse Zaken heeft een groot aantal vragen van de Kamer reeds schriftelijk beantwoord. Het desbetreffende stuk is in de Kamer aanwezig. Desalniettemin heeft hij aangegeven een doorwrocht betoog te zullen houden dat enige tijd in beslag zal nemen.

□

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik geloof niet dat ik zelf ooit zou durven zeggen dat ik een doorwrocht betoog ga houden, maar ik vind het heel aardig dat u dat opmerkt.

Ik wil de leden van de Kamer bedanken voor hun doorwrochte betogen van vorige week. Daaruit bleek dat deze materie niet alleen belangrijk is, maar ook tamelijk complex. Dat blijkt natuurlijk ook uit het zeer groot aantal ingediende amendementen. Ik hoop met het verzenden van mijn brief op een groot aantal onderwerpen te hebben kunnen aangeven hoe ik daartegenaan kijk.

Inmiddels heb ik begrepen dat het judicium "voorlopig heeft de regering daar geen bezwaar tegen" nogal opviel, maar dat heeft de maken met het tijdstip waarop ik de brief verzond. Ik zal proberen om in deze termijn preciezer aan te geven hoe ik tegen de materie aankijk. Het is een belangrijk wetsontwerp dat een belangrijke materie regelt, zij het dat het een materie is die al in allerlei specifieke wetten is uitgewerkt. Wij proberen met elkaar een kaderwet te maken, een wet met algemene regels die van toepassing worden op de ZBO's.

Met recht is de behandeling van vandaag een mijlpaal genoemd in een meer dan een decennium lopende discussie in dit huis en daarbuiten over de vraag hoe wij nu eigenlijk met de zelfstandige

De Vries

bestuursorganen moeten omgaan. Het lijkt mij goed om, voordat ik precies op de vragen inga, uiteen te zetten wat de aanleiding voor dit wetsontwerp was en welke ambities de regering met dit wetsvoorstel denkt te kunnen realiseren. Ik zal ook aangeven waarom de regering sommige dingen niet wil omdat zij denkt dat die bij zo'n algemene wet niet verstandig zijn.

Een jaar of tien geleden hadden velen een beeld van de zelfstandige bestuursorganen dat veel weg had van een dichtbegroeid bos waarin van alles en nog wat kriskras door elkaar groeide. Dat varieerde van eerbiedwaardige oude bomen uit het begin van de negentiende eeuw, zoals De Nederlandsche Bank en de kamers van koophandel, tot heel nieuwe zaailingen zoals de Informatiebeheergroep en Zorgonderzoek Nederland. Dat beeld werd niet weggenomen door de eerste poging tot systematisering, die het ministerie van Binnenlandse Zaken rond 1990 deed. Nog in 1995 gebruikte de Algemene Rekenkamer de term "wildgroei". Die term werd vorige week, tijdens de bespreking in deze Kamer, herhaald om het bos van de zelfstandige bestuursorganen te beschrijven.

Diezelfde rapportage, waarin de Rekenkamer ons de kwalificatie "wildgroei" aanreikte, leverde echter ook een eerste gezaghebbende lijst op van alle soorten en maten waarin zelfstandige bestuursorganen bleken te bestaan. Die lijst gaf tevens een overzicht van alle gebreken en tekortkomingen van zelfstandige bestuursorganen die de wetgever had laten ontstaan en had laten voortbestaan. Zelfstandige bestuursorganen zijn immers op een paar uitzonderingen na door de wetgever ingesteld. In de loop der tijd reageerde de Tweede Kamer daarop met steeds krachtiger klinkende aansporingen aan de regering om nu eens te gaan kappen, snoeien en saneren in de zelfstandige bestuursorganen en in andere verzelfstandigingsvormen om ten minste aan het voortwoekeren een einde te maken.

De heer Van den Berg prees in zijn bijdrage in eerste termijn terecht mevrouw Scheltema als "de moeder van alle ZBO's". Ik weet niet of ik hem nu goed citeer, maar volgens mij waren dat de woorden die de heer Van den Berg gebruikte. Hij prees haar in ieder geval voor haar

vasthoudendheid in het vragen om een kaderwet. De heer Van den Berg heeft zich in het verleden ook niet onbetuigd gelaten in het vragen om snoeien en saneren. Tezelfdertijd werkten de Kamer en regering aan modernisering en andere verbeteringen in de organisatie van de overheid, waarbij met enige overdrijving – die de Kamer mij wellicht wil toestaan – het verzelfstandigen van departementale taken bijna als een panacee werd beschouwd.

Als je de stukken nog eens naleest, wordt de spagaat waarin de Kamer zich toen bevond, heel helder in de motie van de leden Rehwinkel, Kamp en Scheltema-de Nie van 29 juni 1995, die is aanvaard door de Kamer. Het dictum luidt: spreekt als haar mening uit dat in afwachting van de definitieve vaststelling van de betreffende aanwijzingen voor de rijksdienst niet tot privatisering, externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging wordt overgegaan, tenzij ook de Kamer van mening zou zijn dat hierop een uitzondering moet worden gemaakt, en gaat over tot de orde van de dag.

De heer Van den Berg zei dat de zorgvuldigheid bij het bepalen van de ministeriële verantwoordelijkheid aanvankelijk vaak aanleiding was om tot verzelfstandiging over te gaan en dat de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor nu juist een belemmering vormt. Daarmee wordt de accentverschuiving in het politieke debat van de laatste tien jaar goed beschreven.

Goed beschouwd staan wij nog in dezelfde ietwat ongemakkelijke houding als in de zomer van 1995. Wij beseffen dat er hier en daar erg veel zelfstandigheid en afstand is ontstaan tussen ministers en allerlei organisaties. Daardoor kan de ministeriële verantwoordelijkheid in de knel komen en het verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal niet voldoende inhoud hebben. Ik heb over dit onderwerp en nauw verwante onderwerpen met vrij grote regelmaat in dit huis mogen overleggen, sinds ik minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ben. Een snelle blik door de wetgevingsagenda in dezelfde periode levert moeiteloos een aantal wetsvoorstellen op waarbij nieuwe zelfstandige bestuursorganen aan de orde zijn. Ik denk aan de NMA, het CBS en de taakorganisatie voor de Spoorwegen.

Verder hebben wij nog een wet gehad tot opheffing van een zelfstandig bestuursorgaan, namelijk het Ctsv.

Dit is de essentie van het dilemma waar wij voor stonden, toen wij het wetsvoorstel voor de kaderwet gingen opstellen. Uitgangspunt voor de regering was in de eerste plaats dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een basispakket aan regels bevat dat in onderlinge samenhang ervoor zorgt dat een minister voor ieder zelfstandig bestuursorgaan binnen zijn portefeuille zijn verantwoordelijkheid kan dragen en tegenover de Kamer kan nemen. In de tweede plaats zou het wetsvoorstel zo algemeen geformuleerd zijn dat het aantal gevallen waarin de specifieke instellingswetgeving van individuele zelfstandige bestuursorganen noodzaak is afwijkende regels te stellen, zo klein mogelijk kan blijven.

Over de inhoud van het basispakket hadden de Algemene Rekenkamer, de Tweede Kamer en de regering zich halverwege de jaren negentig al een beeld gevormd. De Rekenkamer deed dat in deel 2 van haar jaarverslag over 1994, onder de titel zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid. De Tweede Kamer sloot zich daar grosso modo bij aan, met de aanvaarding van de motie-Scheltema op 29 mei 1997. Deze motie komt neer op een inhoudsopgave van de door de Kamer verlangde kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft in de notitie over de wetgevingsaspecten van regels voor zelfstandige bestuursorganen van 11 juli 1997 aangegeven dat zij het op zichzelf eens was met de opsomming van onderwerpen die regeling behoeften, maar daarbij tevens uiteengezet dat enkele onderdelen ervan niet in de kaderwet, maar in andere wetgeving thuishoren.

In het voorliggende wetsvoorstel komen alle aspecten aan bod die de regering in de notitie over de wetgevingsaspecten agendeerde. Bij al deze aspecten heeft de regering zorgvuldig overwogen en op basis van het advies van de Raad van State nog eens zorgvuldig heroverwogen of regeling ervan in de kaderwet mogelijk en ook wenselijk is, in het licht van het genoemde tweede criterium voor de kaderwet, dat de regeling er niet toe noodzaakt om er in te veel gevallen bij specifieke wetgeving van af te

De Vries

wijken. Waar die grens ligt, is niet precies uit te rekenen of uit te tekenen en blijft alleen daarom al vatbaar voor discussie. Wij hebben dit op enig moment een 75%-norm genoemd. Het zou zo moeten zijn dat 75% van de ZBO's naadloos onder deze wet geschoven kunnen worden.

Ik geloof dat thans inderdaad het moment is gekomen om een duidelijke keus te maken. Met het nu ingediende wetsvoorstel zijn wij op een punt aanbeland waar een abstracte discussie over de vraag of het ietsje meer of ietsje minder zou moeten of kunnen zijn, ons niet zo verschrikkelijk veel verder meer zal helpen. Het is nu zaak de kaderwet vast te stellen en daarmee aan het werk te gaan bij het aanpassen van de ruim 100 wetten en een kleine 150 algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot ZBO's. Dan kan in de praktijk blijken of het beoogde evenwicht tussen algemene regelingen voor alle en voldoende ruimte voor elk afzonderlijk inderdaad aanwezig is. Niets belet de wetgever uiteraard om, zo daar al voldoende aanleiding toe gevonden wordt, op basis van de praktijk in een later stadium de kaderwet nog eens te verbeteren en aan te vullen.

Er is ook een heel praktische overweging om nu een knoop door te hakken. Op voorhand was voorspelbaar dat over de reikwijdte van de wet, de definitie in artikel 1 en de aanwijzingsbepaling in artikel 2 verschillend gedacht wordt. Dat is in de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel en wederom in de eerste termijn van het debat ook gebleken. Ik kom daar straks aan de hand van de door de Kamerleden gemaakte opmerkingen nog op terug. Zolang echter over die reikwijdte, over de vraag welke soorten of typen van zelfstandige bestuursorganen wij nog wel of juist niet meer meenemen, geen volkomen helderheid is verkregen, tast je wijkende wanden af bij het zoeken naar het antwoord op beide kernvragen. Dat is de vraag of de regels die thans gegeven worden, voldoende en voldoende algemeen zijn om voor alle zelfstandige bestuursorganen bruikbaar te zijn. Dat is voorts de vraag of er toch niet te veel uitzonderingen in specifieke gevallen noodzakelijk zijn.

Dan is er nog een derde overweging om nu maar de knoop door te hakken. Wij hebben kunnen zien dat de wereld gewoon doordraait, los

van – wat ik hier maar even noem – het project kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent dat de wetgever zich met grote regelmaat buigt over vraagstukken rond afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen. Er blijken nieuwe nodig, andere zijn aan renovatie of verbouwing toe en in een enkel geval wordt er zelfs eentje afgeschaft. In het kader van dit soort wetgeving worden voortdurend arrangementen tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen herzien en verbeterd. Ik denk bijvoorbeeld aan de SUWI-wetgeving, waarmee ik ook als minister van Sociale Zaken nog het nodige van doen heb gehad. Daarbij hangt de kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen weliswaar boven de markt en kent iedereen de conceptbepalingen van het wetsvoorstel, maar tot nu toe bleef de onzekerheid of die bepalingen inderdaad ooit in deze vorm kracht van wet zullen krijgen, in de lucht hangen. Het wordt tijd dat aan die onzekerheid een einde komt.

Dat is dan ook nog eens efficiënt. Immers, als de kaderwet van kracht zal zijn, zal dat niet alleen voor geheel nieuwe zelfstandige bestuursorganen nuttig blijken, maar ook bij het onderhoud aan wetgeving voor bestaande zelfstandige bestuursorganen betekenen dat een hele reeks bepalingen niet ge- of herschreven behoeft te worden en dat in plaats daarvan volstaan kan worden met de schakelbepaling, voorzien in artikel 2 van het wetsvoorstel, dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is. Dat is een onmiddellijk effect vanaf het moment dat de kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen kracht van wet zal hebben gekregen. Het levert daarnaast de grondslag op waarop wij de harmonisatie bij de overige bestaande zelfstandige bestuursorganen kunnen gaan bouwen. Dat is de aanpassingswetgeving, waarover ik aan het eind van mijn betoog nog een enkel woord zal zeggen.

Voorzitter. Ik ga nu in op een aantal meer algemene aspecten van het wetsvoorstel, zoals die door de verschillende leden van de Kamer tijdens hun eerste termijn aan de orde zijn gesteld. Ik heb al een reactie gegeven op de amendementen. Ik zal de meeste daarvan nu niet meer herhalen, maar ik zal, vanwege de importantie van het debat, ook

vandaag nog enkele woorden wijden aan een enkel punt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik merk dat de minister nu afstapt van de enumeratiebepalingen en naar iets anders overgaat. Door de enumeratiebepaling wordt het dus denkbaar...

Minister **De Vries**: Ik kom daar straks nog over te spreken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dan wacht ik dat nog even af.

Minister **De Vries**: Ik denk dat het goed is als ik nog even de spanning op dat punt erin houd. Ik wil nu graag enige onderwerpen bespreken die met de reikwijdte en de aard van de wet te maken hebben. Ik noem ten eerste de inhoud van het ZBO-begrip. Het gaat ten tweede om de vraag, wat nu mag worden verwacht van een kaderwet. Ten derde is er het enumeratiestelsel. Ik noem ten vierde het al dan niet instellen van ZBO's bij ministeriële regeling en de vraag of de kaderwet leidt tot herbezinning op het bestaan van ZBO's. Daarna zal ik aan de hand van de doelstelling van deze wet de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's kort doornemen, de regeling van het financiële toezicht, de harmonisatie van de organisatieregelingen en het vergroten van het inzicht in het functioneren van ZBO's. Ik zal vervolgens stilstaan bij onderwerpen die niet of nog niet in de kaderwet staan, maar waaromtrent verlangens leven in en vragen zijn gesteld door de Kamer. Tot slot zal ik enkele opmerkingen maken over de aanpassingsoperatie.

Ik begin met een enkel woord over de definitie van het begrip ZBO. In de eerste plaats is aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht. De ZBO in de zin van deze wet is dus een bestuursorgaan. De terminologie van de wet grijpt niet aan op een rechtspersoon. Dan zou een derde deel van de ZBO's erbuiten blijven. Het is dus niet relevant of wij spreken over een rechtspersoon. Verder vallen organen van de rechterlijke macht, het parlement en de Hoge Colleges van Staat buiten de Awb en dus ook buiten de kaderwet.

In de tweede plaats moet de ZBO worden ingesteld bij wet, AMvB of een ministeriële regeling. Dat

De Vries

betekent dat er sprake is van een duidelijke afpaling. Het is niet zo dat de rechter daarover nog iets te zeggen heeft. Het is een gesloten systeem. ZBO's ontstaan niet anders dan door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Vervolgens moet het parlement de inperkingen van de bevoegdheden van een minister goedkeuren. Er is in eerste termijn op gewezen dat beperking van de bevoegdheid van een minister maakt dat het parlement moet begrijpen dat een minister niet aangesproken kan worden op bevoegdheden die hij niet heeft.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): De minister zegt dat de rechter niet gaat over de vaststelling van een ZBO. Het gaat immers om een gesloten systeem. Toch doen zich situaties voor waarin een rechter kennelijk moet uitmaken of iets een ZBO is of niet. Bij bestudering van de stukken in januari ben ik in de Staatscourant een casus tegengekomen over het Overlegorgaan natuurpark Biesbosch. Daarbij speelt een rechtszaak omdat uitgemaakt moet worden of het een bestuursorgaan is of niet. Die situatie kan zich dus kennelijk voordoen.

Minister **De Vries**: Ik ken de casus niet. Het gaat in ieder geval niet om een ZBO. Het gaat, neem ik aan, niet om een orgaan dat zich beweegt op het niveau van de centrale overheid.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik vraag de minister niet om op de casus te reageren. Ook in de stukken is aan de orde geweest dat er kennelijk situaties zijn dat een rechter uitsluitel moet geven. Is dat volgens de minister afgelopen met de komst van de kaderwet of moeten wij hier ook in de toekomst nog rekening mee houden?

Minister **De Vries**: Ik heb zojuist gezegd dat in de zin van deze wet de wetgever bepaalt wat een ZBO is. In alle specifieke wetgeving die onder de vleugels van deze algemene wet gaat vallen of wordt ondergebracht, zal worden gesteld dat deze wet van toepassing is op die specifieke wetgeving. Dat betekent dat de route voor bepaling of de wet van toepassing is begint bij de wetgever.

In de derde plaats is het van belang vast te stellen wat de formulering "met openbaar gezag

bekleed" betekent. Een ZBO moet immers met openbaar gezag zijn bekleed. Dat is niet alleen bij privaatrechtelijke rechtspersonen maar ook, in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, bij publiekrechtelijke rechtspersonen het geval. Dat is evident. Als er geen openbaar gezag wordt uitgeoefend, past een lichtere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor vallen buiten de definitie: adviescolleges, onderzoeksinstituten, academische ziekenhuizen en een organisatie zoals Staatsbosbeheer. Daar wordt door velen wel eens met enig onbegrip naar gekeken, maar Staatsbosbeheer is volgens deze definitie geen lichaam dat met openbaar gezag bekleed is. Het gedraagt zich als eigenaar van de terreinen die het beheert en doet dus wat een eigenaar kan doen ter bepaling van bijvoorbeeld toegankelijkheid. Ik weet uiteraard uit eigen ervaring, waarschijnlijk evenals de heer Van Middelkoop, dat er over de Hoge Veluwe openbare wegen lopen. Die wegen zijn niet openbaar door een aanwijzing van Staatsbosbeheer, maar door een van de gemeente. Daar worden dus verschillende bevoegdheden uitgeoefend.

Een misverstand dat kan rijzen is de vraag of wij voor dat soort lichamen, zoals Staatsbosbeheer, streven naar een regime dat lijkt op wat in de kaderwet is neergelegd. Daar lijkt mij zeer veel voor te zeggen, maar dit soort lichamen valt niet onder het begrip dat wij in deze wet hebben opgenomen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Mensen die bij Staatsbosbeheer werken, vallen niet meer onder de ministeriële verantwoordelijkheid; de minister heeft over hen niets meer te vertellen. Toch beheert Staatsbosbeheer publieke eigendommen en stelt het regels waar iedereen aan gebonden is. Het kan bijvoorbeeld een gebied afsluiten, zodat niemand erin kan. Wie gaat er dan over? Het zijn geen ambtenaren, dus de minister gaat er niet over. Staatsbosbeheer is geen zelfstandig bestuursorgaan, dus er is ook geen toezicht op. Wat voor soort orgaan is het dan? Hebben wij daar iets gecreëerd waar niemand wat over te zeggen heeft? Het gaat toch om publieke eigendommen met in ieder geval algemeen bindende werking van regels die het orgaan stelt, bijvoorbeeld

beeld dat niemand op een terrein mag.

Minister **De Vries**: Ja, maar dat is een regel die men stelt in de hoedanigheid van eigenaar van het terrein en niet als publiekrechtelijke rechtspersoon. U overvraagt mij echter, omdat ik mij niet intensief verdiept heb in de relatie tussen de staatssecretaris van LNV en Staatsbosbeheer. Ik moet aannemen dat de staatssecretaris regelmatig goed contact heeft met Staatsbosbeheer. Hoe het echter precies zit, kan ik u niet zeggen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): In eerste termijn heb ik die vraag ook gesteld, omdat Staatsbosbeheer was uitgezonderd. Het heeft zich overigens wel met een groepje van vijf ZBO's via een publiek handvest naar buiten gericht. Het gedraagt zich alsof het een ZBO is. De minister kan dus niet zeggen welke rechtsvorm hier aan de orde is? Het gaat wel om publiek gefinancierde gebieden die in handen zijn van Staatsbosbeheer, dat geen zelfstandig bestuursorgaan is en ook niet onder de minister valt. Hebben wij dat dan gewoon weggegeven aan een orgaan waar niemand iets over te vertellen heeft? Het kan toch niet zo zijn dat niemand verantwoordelijk is voor iets wat als publiek domein moet worden aangemerkt?

Minister **De Vries**: Hetzelfde is het geval bij academische ziekenhuizen en onderzoeksinstituten. Dat zijn ook overheidsinstellingen. Of je die weggegeven hebt? Ja, je hebt ze wel verzelfstandigd.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): U hebt ze allemaal uitgezonderd van de kaderwet. Er is dus ook geen directe ministeriële verantwoordelijkheid, maar hooguit zeer indirect en dan nog diffuus. Hoe gaan wij dan om met dit soort publieke domeinen? Moet er geen publieke controle mogelijk zijn? Die vraag heb ik in eerste termijn gesteld.

Minister **De Vries**: Ik heb daar ook op geantwoord. Ik heb namelijk gezegd dat het zeer voor de hand ligt, als voor de organen die niet onder de kaderwet vallen krachtens de definitie die wij hier hanteren, soortgelijke regimes worden opgetuigd. Dan ontstaat daarbij ook de nodige transparantie.

De Vries

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ook ik hik wat aan tegen de vraag, hoe met dit soort organen omgegaan zou moeten worden. Cruciaal lijkt mij de vraag, wat onder openbaar gezag verstaan moet worden. Staatsbosbeheer heeft, zo begrijp ik, geen openbaar gezag. Staatsbosbeheer voert echter wel in zekere zin een milieu- en natuurbeleid en dat is toch, zeker in afgeleide zin, een openbaar beleid. Dan kan toch gesteld worden dat er ook sprake is van openbaar gezag?

Minister **De Vries**: Nee, dat lijkt mij onjuist. U moet goed letten op de definities die in de Algemene wet bestuursrecht staan. Het moet gaan om een bestuursorgaan en Staatsbosbeheer is dat niet. Ook andere lichamen vallen buiten die definitie; een aantal ervan heb ik genoemd. Dat sluit niet uit dat ook voor die lichamen soortgelijke regelingen tot stand moeten komen, zij het in aangepaste vorm, maar de definities sluiten uit dat Staatsbosbeheer onder de kaderwet wordt gebracht.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Volgens de minister is dus het cruciale punt waarom Staatsbosbeheer geen zelfstandig bestuursorgaan is, dat het geen bestuursorgaan is en niet dat het openbaar gezag mist, of mist het dat ook?

Minister **De Vries**: Een bestuursorgaan is een orgaan dat bestuurt en dus openbaar gezag heeft. Het besturen is gezag uitoefenen. Als men geen gezag kan uitoefenen ten aanzien van anderen, tenzij dit gebeurt in een andere hoedanigheid bijvoorbeeld in die van eigenaar, is er geen sprake van een bestuursorgaan.

Voorts heb ik in de wet vastgelegd dat het een orgaan moet zijn dat behoort tot de centrale overheid en dus niet tot de decentrale overheden. Ik heb al schriftelijk aan mevrouw Scheltema laten weten dat wellicht iets geregeld zou moeten worden bijvoorbeeld in de Gemeentewet, maar dit is op dit moment echt niet aan de orde. Het gaat ook niet over politieregio's, die behoren ook niet tot de centrale overheid, en ook niet over het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs.

Een ZBO is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Dit is een wezenkenmerk van een ZBO. Dus dit betekent: geen bijzondere

aanwijzingen hoe een ZBO in een individueel geval heeft te handelen. Dan zou het geen enkele zelfstandigheid meer hebben en is het gereduceerd tot een gewone departementale dienst. De Instellingswet is dan overbodig en het ligt dan veel meer voor de hand dat de minister krachtens zijn bevoegdheid op grond van artikel 44 van de Grondwet als hoofd van het ministerie bij ministeriële regeling de organisatie van zijn ministerie inricht voor de taken die verricht moeten worden.

Verschillende leden hebben zich afgevraagd of dit wel een wet is die het predikaat kaderwet verdient. Ja, dit is een kaderwet, want deze wet bevat algemene regels voor alle ZBO's. Als de heer Te Veldhuis geen zelfstandigheid wil van de ZBO's, dan moet hij niet tegen deze wet stemmen, maar tegen alle instellingswetten van ZBO's zijn. Dit is dus een kaderwet, want zij bevat regels voor alle ZBO's. Door het invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid, de financiële controle, het ordenen van de organisatieregelingen en het geven van voorschriften voor het functioneren en de inzichtelijkheid van ZBO's, wordt het primaat van de politiek in deze wet eenduidig en helder ingevuld. Deze lichamen zijn niet meer hiërarchisch ondergeschikt aan de minister in de dagelijkse orde van dienst.

De heer **Van den Berg** (SGP): De minister zegt: dit is een kaderwet omdat zij regels bevat voor alle ZBO's. De essentie van de wet zoals die is ingediend, is nu juist dat zij alleen regels bevat voor ZBO's als dit in de bijzondere wetgeving wordt bepaald. Dit heeft alles te maken met de enumeratiebepaling en de discussie daarover. Mijn stelling is dat het juist geen kaderwet is in de eigenlijke zin van het woord, omdat zij niet zonder meer geldt voor alle ZBO's. Alle beperkingen in de definitiebepaling laat ik dan even voor wat ze zijn. Dit is toch heel essentieel.

Minister **De Vries**: Ik kom hier straks nog op terug.

De heer **Van den Berg** (SGP): Waarom houdt de minister dan staande dat dit wel een kaderwet is? Zij geldt immers niet voor alle ZBO's.

Minister **De Vries**: Ik geloof niet dat het begrip kaderwet en geoc-trooieerd begrip is. Er is altijd aangedrongen op een kaderwet en iedereen spreekt ook over een kaderwet. De wet scheidt de kaders voor de ZBO en geeft algemene regels. In de wet wordt ook gesproken over algemene regels met betrekking tot ZBO's. Wij noemen dit tot nu toe een kaderwet, maar als daar bezwaar tegen bestaat, wil ik die terminologie wel veranderen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voor mijn fractie is dit een cruciaal punt. Het gaat mij niet om een discussie over de vraag of dit een kaderwet is, want daarvoor hebben wij geen duidelijk afgebakende standaardomschrijving. Essentieel is echter dat de minister zegt dat dit een kaderwet is omdat zij regels bevat voor alle ZBO's. Ik zet hier tegenover dat dit niet zonder meer het geval is, omdat de wet alleen maar regels bevat voor ZBO's als dit in andere regelingen is bepaald. Dit is een cruciaal verschil.

Minister **De Vries**: Ik geloof dat dit anders ligt, maar ik kom hier straks nog op terug.

Voorzitter. Wat wordt in deze wet nog meer geregeld? Deze wet zorgt voor uniformering en is dus meer dan een besliskader. Ik durf het woord "kaderwet" in het bijzijn van de heer Van den Berg nauwelijks nog in de mond te nemen, maar deze kaderwet is zeer vergelijkbaar met de kaderwet voor de adviescolleges. Wij zouden deze wet ook een algemene wet kunnen noemen. Ik merkte immers al op dat in de considerans wordt gesproken over algemene regels. Ik geloof dus niet dat wij het in dit begrip moeten zoeken, maar dat wij beter kunnen spreken over het stelsel dat door de heer Van den Berg het enumeratiestelsel wordt genoemd en waarvan hij af wil.

De wet geldt in beginsel voor alle ZBO's uit de definitie. Het is dan ook niet zo dat maar een derde deel van de ZBO's hieronder valt. Dat heeft niets met de enumeratie te maken, want de kaders veranderen er niet door, zoals mevrouw Scheltema en de heer Van den Berg wel lijken te veronderstellen. Vanwege de grote verscheidenheid in ZBO's kan uiteraard van de kaderwet worden afgeweken. Dat kan echter alleen bij of krachtens de wet en mits goed gemotiveerd. Daar komt dus altijd een wetgever aan te pas. Wij moeten

De Vries

dit goed in het oog houden, want de lijst die is gevoegd bij de nota naar aanleiding van het verslag, laat zien dat de pluriformiteit bij de ZBO's welhaast oneindig is. Ik denk dat u zich dan ook de zorg van de Raad van State en mij kunt voorstellen dat strakke uniformering, allemaal dezelfde haardracht en inrichting, bijna ondenkbaar is. Het zijn allemaal zeer verschillende lichamen met allemaal verschillende bepalingen voor wat zij moeten doen. Het is al met al veel moeilijker dan bij de kaderwet voor de adviescolleges om al deze lichamen allemaal dezelfde haarstijl aan te meten. Sommige hebben overigens helemaal geen haar.

Ik hoop dat u er begrip voor zult kunnen opbrengen dat de enumeratie alleen maar dient om problemen met de afbakening op te lossen. Of er wel of niet wordt gekozen voor enumeratie heeft geen enkele invloed op het aantal ZBO's dat de regering onder de kaderwet wil brengen. Een van de lastige punten bij deze kaderwet is hoe eenduidig kan worden vastgesteld wat haar reikwijdte en werkingsgebied zal zijn. Alle sprekers hebben daar in eerste termijn veel aandacht aan besteed. Zolang de Kamer en de regering hierover in abstracto met elkaar spraken, was er geen probleem. Wij konden het er gemakkelijk over eens worden dat de wet zo ruim mogelijk moest worden en dat alle zelfstandige bestuursorganen eronder moesten vallen. Het formuleren van wat politiek gewenst is, is echter iets heel anders dan het in de rol van wetgever op een juridisch waterdichte wijze opschrijven.

Het is goed om in herinnering te roepen dat de regering aanvankelijk opteerde voor een aanpak waarbij de kaderwet zelf in de artikelen 1 en 2 zou vermelden wat haar werkingsgebied zou zijn. Minder fraai, maar noodzakelijk bleek om dat voor een belangrijk gedeelte te doen in negatieve termen door vast te leggen dat die en die categorieën van organen uitgezonderd zouden worden. De regering is na ontvangst van het advies van de Raad van State niet voor niets overgestapt op het enumeratiesysteem. Zij heeft zich er door de Raad – ik wijs met nadruk op onderdeel 2 van het advies – van laten overtuigen dat het begrip "bestuursorgaan" te onbepaald is. Daardoor is dit begrip eigenlijk onbruikbaar om eenduidig en helder

aan te geven tot waar de arm van de kaderwet zal strekken.

Het nu door de regering voorgestelde enumeratiestelsel is op dit punt glashelder. Expliciet zal vanwege de schakelbepaling van artikel 2 uit alle instellingswetten blijken waar en voor wie het regiem van de kaderwet geldt. Allesbepalend daarvoor is de vraag of er staat: de kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing. Tegen die achtergrond heeft de heer Van Middelkoop inderdaad gelijk als hij stelt dat wij het criterium "openbaar gezag" in artikel 1 kunnen missen. Ook nu al zal de bepaling in een instellingswet inhoudende dat de kaderwet van toepassing is, doorslaggevend zijn. Dat spreekt de wetgever dan uit. Daardoor zou echter de duidelijkheid geweld worden aangedaan. De bedoeling van de wetgever dient immers in de definitie te worden weergegeven. Artikel 2 is alleen bedoeld om die nog eens onomstotelijk vast te leggen.

Een en ander betekent dat ik de aanneming van het amendement op stuk nr. 32 met kracht ontraad. Het amendement op stuk nr. 31 kan overigens niet zonder dat op stuk nr. 32. Ik wil de aanneming van beide amendementen dan ook sterk ontraden. Als het amendement op stuk nr. 31 wordt aanvaard en dat op 32 niet, komen wij in een hopeloze situatie terecht, met een onontwaaerbare kluwen van elkaar geheel of gedeeltelijk tegensprekende, aanvullende en overlappende wetsbepalingen, waar niemand meer wijs uit kan worden. Er is dan immers wel een direct werkende definitiebepaling, maar de wetten zijn niet aan de kaderwet aangepast. Ik acht dat gevaar buitengewoon groot en ik denk dat de regering zich in dat geval moet beraden op de verdere ontwikkeling van dit wetsvoorstel. Niet voor niets wordt er in een van de amendementen voor gepleit om de kaderwet wat later van kracht te laten worden, zodat van tevoren alles op orde kan worden gebracht. Dat is naar mijn mening een heel onaantrekkelijke bepaling. Het is beter om eerst de kaderwet in te stellen en dan systematisch te werken aan het inpassen van de specifieke wetten, dan om het werk van tevoren te doen en pas daarna de kaderwet in te stellen.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): In wezen maakt het niet veel uit. De kaderwet is in de methode die de minister voorstelt een lege huls, totdat hij door de bijzondere instellingswetten wordt ingevuld. Pas dan treedt de wet in werking. Bij het loslaten van het enumeratiebeginsel wordt ook voorgesteld om de kaderwet een tijdlang niet in werking te stellen om de aanpassingswetgeving tot stand te brengen. Dit is dus geen groot verschil.

Minister **De Vries**: Mag ik dat even tegenspreken? Als de kaderwet wordt vastgesteld volgens het systeem dat de Kamer voorstaat, kan ogenblikkelijk worden gewerkt aan het onder de kaderwet brengen van wetgeving. In het systeem dat mevrouw Scheltema voorstaat, zal drie jaar moeten worden gewacht voordat alles in één keer onder de kaderwet wordt gebracht. Dat lijkt mij een groot verschil.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): In het laatste systeem is er sprake van een kaderwet, die van toepassing is op alle ZBO's. Eventueel moet een uitzonderingsbepaling worden gemaakt voor de ZBO's die om een of andere reden niet geheel onder de kaderwet kunnen vallen. Dat is normaal bij kaderwetgeving. De uitzondering zit in de bijzondere wetten, lees: de instellingswetten. De minister zegt enerzijds dat het begrip "ZBO" helder is, maar anderzijds zegt hij dat een ZBO alleen een ZBO is als de instellingswet dat bepaalt. Dan ontstaat de rare situatie van ZBO's die algemeen als zodanig zijn erkend, maar niet onder de kaderwet vallen. Deze situatie is ook geschetst in de referentielijst van het Ministerie van Financiën. Op pagina 32 van dat beruchte boekje staat een ris van dit soort ZBO's, die allemaal ZBO's worden genoemd en voldoen aan de omschrijving van de kaderwet, maar er toch niet onder vallen. In het kader van duidelijkheid en eenvoudigheid moet in beginsel elke ZBO onder de kaderwet vallen. Als dat echt niet kan, moet een uitzondering worden gemaakt. Dat lijkt mij de beste manier.

Minister **De Vries**: Ik moet mevrouw Scheltema toch uitnodigen om haar eigen amendement nog eens te lezen. In dat amendement geeft zij zeer nadrukkelijk aan dat deze wet gedurende drie jaar na de datum van

De Vries

inwerkingtreding niet van toepassing is op ZBO's die op het tijdstip van inwerkingtreding reeds bestaan. Een van de grote voordelen van het enumeratiestelsel – al was het maar om verwarring te voorkomen over wat wel en niet onder de wet valt – is dat er vanaf de datum van de totstandkoming en publicatie van de wet kan worden gewerkt aan het systematisch en snel onder de wet brengen van de wetsvoorstellen. Wij hoeven daar niet drie jaar op te wachten.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Sterker nog: er is helemaal geen eindtermijn. Misschien moeten wij wel wachten tot sint-juttemis en dan is het helemaal een lege wet. Er is dan sprake van een wet, maar er is geen enkele instellingswet die hem van toepassing bepaalt. Dat is het merkwaardige van dit wetsvoorstel. Er is geen enkele zekerheid, er is geen enkele termijn gesteld waarbinnen de aanpassing aan de kaderwet moet zijn voltooid. In het systeem dat collega Van den Berg en ik voorstellen, wordt uitgegaan van de kaderwet en moeten alle wetten, indien nodig, over drie jaar zijn aangepast. Anders vallen zij ipso iure onder de wet. Over drie jaar is er helderheid.

Minister **De Vries**: Mevrouw Scheltema zei dat het allemaal niet zo veel uitmaakt. Vanaf de eerste dag dat deze wet van kracht is, zullen wij evenwel wetten onder de kaderwet brengen. Mevrouw Scheltema pleit ervoor om eerst aan het werk te gaan en pas na drie jaar de wet van kracht te laten zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Neen, natuurlijk niet. Als die wet is aangenomen en in het Staatsblad staat, is de inwerkingtreding uitgesteld voor de bestaande ZBO's gedurende drie jaar. U moet keihard gaan werken om voor aanpassing te zorgen.

Minister **De Vries**: Dat is toch zeer te betreuren? We kunnen veel sneller ZBO's onder de werking van de kaderwet brengen dan in uw systeem het geval is.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar ik wil best die termijn van drie jaar terugbrengen tot twee jaar... Niets belet u om een en ander eerder in werking te laten treden. De

bedoeling is geweest om in de bestaande situatie – als er noodzakelijkerwijs moet worden afgeweken van de kaderwet – even de tijd te gunnen. Voor de rest geldt: hoe eerder hoe beter. Dat ben ik met u eens.

Minister **De Vries**: Maar dat is geen principiële benadering van het verschil tussen de keuze die de regering maakt en de keuze die u maakt. Ik wijs erop dat dit niet de enige reden is waarom wij voor het enumeratiestelsel kiezen. Ik onderstreep dat in de marges van de discussie over dit onderwerp niet altijd even duidelijk zal zijn wat wel en wat niet over de ZBO-wet valt. Daarom is het noodzakelijk om precies aan te geven wat wel en wat niet onder deze wet valt, en dat kan alleen maar door middel van dit stelsel.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Wellicht kan ik het op een andere manier verhelderen. In mijn optiek komt de noodzaak van de enumeratie ook voort uit de definitie van "met openbaar gezag bekleed". Er bestaan immers ZBO's die niet met openbaar gezag bekleed zijn. De mate waarin de wetgever met dit openbaar gezag te maken heeft en er verantwoording moet worden afgelegd, lijkt mij essentieel voor de kaderwet.

Minister **De Vries**: Ik ben het helemaal met u eens.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik hecht aan het goed doordiscussiëren over dit punt omdat het wezenlijk is. Ik sta open voor de argumentatie van de minister maar ik hoop dat hij ook mijn benadering begrijpt. In artikel 2 wordt gesteld dat deze wet van toepassing is op een ZBO als de onder artikel 1a bedoelde wet, AMvB of ministeriële regeling dat bepaalt. Begrijpt de minister dat de vrees bestaat dat een minister – ik zeg niet déze minister – helemaal geen behoefte aan de kaderwet kan hebben? Als dat zo is, bepaalt hij het gewoon niet. De Kamer ziet het niet wanneer een en ander bij ministeriële regeling of AMvB gebeurt; een wet hebben wij als medewetgever nog in de hand. Ik hoop dat de minister begrip heeft voor het signaal dat de Kamer wil geven: deze kaderwet moet echt in beginsel

gelden voor alle instellingen die daaronder zouden kunnen vallen. Welke waarborg geldt daarvoor bij de huidige omschrijving van artikel 2?

Minister **De Vries**: Die waarborg ligt inderdaad in de politieke bereidheid om dat te doen en in de wens van de Kamer dat het gebeurt. Wij hebben deze wet niet voor niets. De Kamer kan op vele manieren het signaal geven dat zij wenst dat er iets gebeurt. Dat kan in elk debat met de minister gebeuren en ook tijdens de algemene beschouwingen. Men kan moties aannemen en de minister dwingen. Ik vraag echter aandacht voor de casus die mevrouw Scheltema noemt. Het is mogelijk dat wij over een jaar over drie weliswaar een aantal aanpassingen gereed hebben maar dat er nog instellingen zijn waarvan mevrouw Scheltema meent dat het óók ZBO's zijn zodat dit regime daarvoor van toepassing is, terwijl de lex specialis nog bestaat. In dat geval ontstaat een hopeloze juridische situatie. Zoals men weet gaat de lex specialis boven de algemene wet, maar dat zou in dat geval niet meer aan de orde zijn. Naar mijn smaak wordt er op deze manier in juridische zin een systematische fout gemaakt. Men kan niet via deze algemene wet de inhoud van specifieke wetten op een bepaalde datum ongedaan maken. Dat is uitgesloten.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar je kunt wel via een overgangsregeling een termijn stellen waarbinnen de aanpassing een feit moet zijn. Als die wetten dan ongewijzigd blijven voortbestaan, dan is dat zo maar dan is in elk geval ook de kaderwetregeling van toepassing. Dan zal de minister toch algemene beleidsregels kunnen stellen.

Minister **De Vries**: Neen, dat is slecht doordacht, als ik zo vrij mag zijn. Immers, dan zou men twee regelingen hebben die mogelijk met elkaar in strijd zijn. Dat kan niet. Wetgeving hoort consistent te zijn. Verder blijft altijd nog het rechtsbeginsel overeind dat de speciale wet boven de algemene wet gaat. Wij kunnen niet door een bepaling in een algemene wet straks bijzondere wetten op een andere manier invullen.

De Vries

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Er is ook een regel dat een latere wet boven een eerdere gaat. Als er sprake is van een algemene kaderwet waarvan een eerdere instellingswet afwijkt, dan moeten de betrokkenen van goeden huize komen om te verdedigen dat de kader wet niet van toepassing is.

Minister **De Vries**: Nee! Alhoewel ik u altijd zo constructief mogelijk tegemoet treed, kan ik dat op dit punt niet doen. Het is onmogelijk om een wet te wijzigen door een andere wet aan te nemen die een algemener karakter heeft.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Hoe hebben wij dat nu bij de Kaderwet adviescolleges gedaan?

Minister **De Vries**: Daar zijn allemaal nieuwe instellingswetten gemaakt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Niet allemaal nieuwe! Toen is ook bepaald dat de kaderwet algemeen van toepassing zou zijn. Eventuele afwijkingen zouden in de instellingswet worden opgenomen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd voor de Gezondheidsraad. Zoiets zou ik ook bij deze kaderwet, voor de zelfstandige bestuursorganen, willen.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik luister een beetje en marge. Er is een bepaald juridisch kader. Wat de minister zojuist zei is volkomen juist. Je kunt niet met de ene wet andere wetten volkomen wijzigen, hoe graag je dat ook zou willen, met veegwetten, bezemwetten, kaderwetten of hoe ze ook heten. Artikel 2 is nu tamelijk centraal in de discussie. Misschien interpreteer ik het fout, maar volgens mij bepaalt het in wezen dat of een in te stellen ZBO onder de kaderwet valt wordt bepaald bij de instellingswet. Dat komt door het woordje "indien".

Kan de minister een reden geven waarom enige instrumenterende vakminister een ZBO zou willen instellen die niet onder de kaderwet valt?

Minister **De Vries**: Ik zou niet weten welke reden men daarvoor zou kunnen hebben.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Waarom neemt u het dan zo op in artikel 2?

Minister **De Vries**: De wet moet er geen twijfel over laten bestaan dat een ZBO onder de algemene regels van de kaderwet valt.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Vanzelfsprekend, maar dan kan toch een veel kortere schakelbepaling worden gemaakt? Bijvoorbeeld "iedere ZBO die wordt ingesteld bij wet wordt onder deze wet begrepen geacht".

Minister **De Vries**: Dat moet een ZBO zijn die aan bepaalde criteria voldoet. Niet elke ZBO is noodzakelijkerwijs onomstreden. Dan mag niet de vraag ontstaan of het nu wel om een ZBO gaat of niet. Er moet volstrekte helderheid zijn of het regime van de kaderwet op de regeling die voorligt in de lex specialis daarop van toepassing is.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik doel niet op de bestaande leges speciales. Daar doet zich het probleem voor dat de minister noemt. Daarover gaat de discussie met mevrouw Scheltema.

Minister **De Vries**: Bij een nieuwe wet is het eerste wat de Kamer vraagt natuurlijk of het gaat om een ZBO die onder de kaderwet valt of dat het een rechtspersoon wordt met een wettelijke taak. Misschien wordt het een ander lichaam, dat er niet onder valt.

De heer **Van Wijmen** (CDA): De minister kan het kortsluiten door te zeggen dat indien bedoeld wordt bij lex specialis een ZBO in te stellen er voldaan moet worden aan de bepaling van artikel 1 van de kaderwet. Anders is het iets heel anders, Staatsbosbeheer of zoiets. Daarvoor is er ook een instellingswet geweest. De vakminister zou per geval moeten bepalen of het onder de kaderwet moet vallen. Het definitieprobleem aan het begin van onze discussie is dan meteen weg. Het kan eenvoudiger en duidelijker.

Minister **De Vries**: Ik zal daar nog eens rustig over nadenken. Vooralsnog is het helaas niet helemaal duidelijk.

De heer **Te Veldhuis**: Ik zou de minister aanraden dit deel van het verslag nog eens even goed na te lezen. Het is juridisch interessant en belangrijk, maar politiek ook. De minister zei al vrij snel dat als het

amendement op stuk nr. 32, met de al dan niet van drie jaar naar twee jaar gewijzigde overgangstermijn, wordt aangenomen hij zich moet beraden op handhaving van het wetsvoorstel. Heb ik goed begrepen dat de minister bij aanneming van het amendement het wetsvoorstel intrekt? Ik zeg maar heel eerlijk dat ik door de argumentatie over en weer het gevoel heb dat mevrouw Scheltema en de heer Van den Berg wel een punt hebben. Als de minister het principieel zo hoog opspeelt, vind ik het jammer dat de aanzet in die richting al zo hard is. Ik zal het ook nog een keer nalezen, maar het punt dat zij maken is heel principieel. Je praat over een kaderwet of je praat niet over een kaderwet.

Minister **De Vries**: Wij praten over een kaderwet. Over bepaalde zaken bestaat echter nog geen duidelijkheid. Hebben bijvoorbeeld keurings- en certificatie-instellingen openbaar gezag of niet? Het is beter als in de lex specialis nadrukkelijk wordt aangegeven dat die instellingen onder deze kaderwet vallen. Dit werkt vanaf de eerste dag. Hiermee kan dus meteen worden begonnen en is het niet nodig om eerst drie jaar te wachten. Een fundamenteel juridisch bezwaar zou zijn dat deze wet, na drie jaar wachten, van kracht wordt en alle leges speciales van tafel veegt. Dit kan natuurlijk niet.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb al gezegd dat het, wat mij betreft, ook twee jaar mag worden.

Minister **De Vries**: Dan kan het ook niet.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Het meer principiële punt is dat er niet altijd sprake zal zijn van een lex specialis. Het kan namelijk een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling zijn en dan komt de Kamer er niet aan te pas. Ik vind dat de minister op dat punt in de discussie met de collega's Scheltema en Van den Berg nog niet veel grond onder de voeten heeft.

Minister **De Vries**: U miskent het principiële punt dat in één algemene wet de inhoud van een bijzondere wet niet opzij kan worden gezet. Of je daar nu drie, vier of vijf jaar bij zet, doet er niet toe. Als jurist moet u weten dat een lex specialis derogeert aan de lex generalis. Dat is de

De Vries

hoofdregeel. Deze regel is in de juridische systematiek niet minder belangrijk dan de regel dat een latere wet boven de eerdere wet gaat, neen, het gaat specifiek om het algemene karakter. Een principiële fout in het amendement is dat wij zouden aannemen dat na drie jaar de inhoud van allerlei specifieke wetten niet meer relevant zou zijn en vervangen kan worden door wat nu in de kaderwet staat. Dat is uitgesloten.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De latere wetgever kan toch ook derogeren aan de eerdere wetgever?

Minister **De Vries**: Natuurlijk, maar dan moet hij wetten wijzigen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Bij een overgangperiode van twee of drie jaar moet er voor de betrokken vakministers een opdracht liggen om dat binnen die termijn te regelen. Als men dat niet doet, blijft het verder drijven en kan het al die tijd buiten de kaderwet blijven. Het wezen van de kaderwet is dat die in principe voor al die wetten moet gelden.

Minister **De Vries**: Dat is waar, maar als de kaderwet over drie jaar voor bestaande specifieke wetten van kracht wordt verandert er niets in de rechtssituatie. De specifieke wetten bepalen namelijk wat er met een ZBO gebeurt. Dit is een juridisch misverstand en daarom til ik daar zo zwaar aan.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): In de lijst van het ministerie van Financiën is sprake van ZBO's die wel en niet onder de kaderwet vallen. Het is vervelend dat het woord ZBO in dit debat niet gedefinieerd is. De minister zei dat hij een vergelijkbare regeling voor ZBO's voor Staatsbosbeheer ambieert. Is het wellicht een aanbeveling om te bezien of in de terminologie tot uiting kan komen welke ZBO's wel en niet onder de kaderwet vallen? De minister spreekt over "alle ZBO's" maar zij voldoen niet alle aan de definitie.

Minister **De Vries**: Uit de definitie van deze wet wordt het duidelijk wat een ZBO is. Al het andere heet in de zin van deze wet niet ZBO. Dit betekent niet dat er geen andere lichamen zijn, maar deze wet maakt duidelijk wat een ZBO is. Iedereen die stelt dat er nog andere ZBO's zijn

heeft een probleem. Er zijn rechtspersonen met wettelijke taken, andere lichamen, enz., maar dat zijn in de zin van deze wet geen ZBO's.

Ik weet waar de problematiek vandaan komt. Indertijd is sterk aangesloten bij de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht. Als een lichaam openbaar gezag uitoefent moet iedereen daar rechtsbescherming tegen hebben. Bij deze terminologie is aangesloten. Dit is niet per definitie een institutionele definiëring van instanties en instellingen die zich ten opzichte van elkaar op een bepaalde manier verhouden. In de afgelopen 15 jaar is men er niet in geslaagd, ook grondwettelijk niet, om daar een duidelijk kader voor te creëren. Wij werken nu nog met lichamen die tot de staat behoren en in de staatsinrichting geregeld moeten worden. Daarnaast zijn er PBO's, openbare lichamen, enz. De positie van de "niet zijnde publiekrechtelijke rechtspersoon" is echter in ons recht niet helder geregeld. Er zijn op eigen titel allerlei rechtspersonen gecreëerd. Daarbij is vaak aansluiting gezocht bij de Awb, maar het is niet mooi geregeld. Het is onduidelijk hoe de Staat instellingen ordent die door hem zelf worden georganiseerd om staatsbestuurlijke bevoegdheden uit te oefenen. Deze bevoegdheden kunnen echter ook worden uitgeoefend door privaatrechtelijke organisaties. Daarin dienen wij ons niet alleen tot de publiekrechtelijke kant te beperken. In dat licht is aansluiting bij de Awb aantrekkelijk. Wij geven in de definitie ruimte voor de gewenste breedheid. Op zichzelf is de definitie helder, maar een aantal rechtspersonen en organisaties die op een andere manier zijn geregeld, valt daarbuiten. Er is geen enkel bezwaar tegen om voor die lichamen, zoals Staatsbosbeheer – ik weet niet of de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij mij deze opmerking in dank afneemt – analoge regelingen te treffen. Het is echter belangrijk om een systeem te hanteren dat is gebaseerd op deze kaderwet. Bij het aanpassen van hogere of lagere regelgeving zal moeten worden vastgesteld of deze wet daarop van toepassing is, zodat elk misverstand wordt vermeden.

De heer **Te Veldhuis** heeft gesproken over lagere regelgeving dan de wet in formele zin. Hij heeft gezegd dat de Kamer die dan niet

ziet. In een van de amendementen is ook sprake van het gebruik van een voorhangprocedure bij zulke instellingsvoornemens en de conceptbesluiten daartoe. Het was duidelijk dat de heer **Te Veldhuis** dit allemaal niet wilde. Zijn houding was ook niet onbegrijpelijk, omdat hij in het algemeen niet zo gecharmeerd is van ZBO's. In dat licht bejegt hij de wijze van totstandkoming natuurlijk zeer kritisch.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb niet gezegd dat instelling bij AMvB niet moet kunnen. Mijn amendement is bedoeld om het niet mogelijk te laten zijn bij ministeriële regeling. Ik heb er problemen mee als het kabinet er niet meer aan te pas komt en dat een individuele minister bij ministeriële regeling een dergelijke ZBO kan instellen. Op zijn minst moeten de Raad van State en de regering erbij worden betrokken.

Minister **De Vries**: Het is belangrijk om in het kader van dit wetsvoorstel te benadrukken dat er steeds wordt gesproken van het "krachtens de formele wet" bij lagere regeling instellen van een ZBO. In een wet die door de Kamer wordt behandeld en door de wetgever wordt vastgesteld, zou dus kunnen staan dat er een AMvB of een ministeriële regeling komt. De wetgever is er dus in alle omstandigheden bij betrokken. De desbetreffende wet is dan namelijk beide Kamers gepasseerd. Zo'n wet zou kunnen bepalen dat er een of meer ZBO's komen met bepaalde taken en bevoegdheden, waarop dan uiteraard de kaderwet inzake ZBO's van toepassing zal zijn. De desbetreffende wet kan verder bepalen dat lagere regelgeving, vastgesteld door de Kroon of een minister, nader zal aangeven hoeveel er komen, waar zij gevestigd worden en wat de geografische grenzen van hun werkgebied zijn.

De heer **Te Veldhuis** noemde in dit verband de kamer van koophandel. Er bestaat een wet die de instelling daarvan regelt. Het lijkt mij echter niet noodzakelijk om de wetgever bij het openen van een nieuwe vestiging te betrekken. Dat soort bemoeienis met details wordt nergens door gemotiveerd. Ik kan mij voorstellen dat de heer **Te Veldhuis** wel wil weten of er plannen zijn om een kamer van koophandel te splitsen of om er twee samen te brengen, maar ik hoop hem duidelijk te hebben

De Vries

gemaakt dat dit soort beslissingen weinig of niets te doen hebben met de mate of de inhoud van de ministeriële verantwoordelijk. Het maakt daarvoor niet uit of er 10, 15 of 20 kamers van koophandel zijn. Het gaat dan om dezelfde instellingen die allemaal onder die wet vallen. Vanwege de betrokkenheid van de kamers met de formele wet, zie ik niet in waarom de ministeriële regeling dan in de ban gedaan moet worden, zoals de heer Te Veldhuis in zijn amendement op stuk nr. 34 heeft voorgesteld. Deze constructie zal onder omstandigheden zeer nuttig zijn en is in ieder geval enigszins flexibel. Het gaat dan om keuringsinstanties, subsidie-ZBO's op het gebied van de cultuur of instellingen op het gebied van EZ. Dit soort bepalingen is al verschillende malen door de Kamer geaccepteerd. Ik denk aan het waarborgfonds motorverkeer, de pensioen- en verzekeringskamer etc.

Voorzitter. Ik wil nu graag een woord spreken over de herbezinning. Ik heb daar met ere al de naam van de heer Van den Berg genoemd, die al een lange tijd – evenals de heer Te Veldhuis – herbezinning wil op alle bestaande ZBO's. Ik heb hem bij interruptie al laten weten dat, als de regering met een wetsvoorstel komt om vast te stellen dat de regels van de ZBO-wet van toepassing zijn op een bepaald ZBO, met misschien hier en daar een afwijkende bepaling omdat er een bijzonder karakter aan de ZBO is, dat aanleiding kan zijn om je af te vragen of je met dit ZBO verder wilt gaan. Ik heb in de stukken de indruk gewekt dat het vooral een technische aanpassing zou zijn. Ik zou ook het liefste op deze wijze zien. Ik heb echter uit het debat in eerste termijn opgemaakt dat het onwaarschijnlijk is dat de Kamer dit als een technische operatie zal beschouwen. Daarom is het heel goed mogelijk dat er bij een vernieuwing van de Instellingswet waar het ZBO-regime van toepassing wordt verklaard en wellicht ook een enkele afwijkende bepaling wordt opgenomen, door de heer Van den Berg, de heer Te Veldhuis en anderen gevraagd zal worden of hiermee verdergegaan moet worden. Daarmee wordt het technische karakter al heel snel inhoudelijk. We moeten dan ook niet de hoop hebben dat we alles in één grote aanpassingswet regelen. Het zal een inhoudelijke behandeling van die

wetten worden, waaraan de vakministers te pas zullen moeten komen.

Wat zijn nu de ZBO's die bestaansrecht hebben? Ik zou er geen weten die dat niet heeft op dit moment. De Kamer heeft in de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag een lijst gezien. Het spreekt vanzelf dat de regering geen voorstellen zal doen tot aanpassing van wetgeving in gevallen waarin zij, wellicht samen met de heer Te Veldhuis van oordeel zal zijn dat de wetgeving als geheel en daarmee ook het betreffende ZBO niet meer van deze tijd zou zijn of afgeschaft zou moeten worden. Ik kan mij daar op dit moment geen concrete voorstelling bij maken, maar wat niet is, kan altijd komen. Het is voor mij een belangrijk gegeven dat nog in 1997 bij de doorlichting van alle toen bestaande ZBO's van de zijde van de Kamer geen enkele op- of aanmerking is gemaakt over het feit dat het ene of andere ZBO zijn tijd gehad zou hebben. Dat is nog niet zo lang geleden. Dat in aanmerking nemend, lijkt het me dat degene die nu stelt dat daar wel voorbeelden van zijn, dat aannemelijk zou moeten maken. Hij of zij zou ook aannemelijk moeten maken dat er iets wezenlijks veranderd is sinds 1997. Als deze wet tot stand is gekomen en er komen aanpassingswetten, dan is dat altijd een gelegenheid waarbij naar deze materie gekeken kan worden.

Ik wil in dit verband graag een enkele opmerking maken over de aantallen ZBO's. Hoewel dat, zoals ik eerder betoogd heb, niet precies kan worden vastgesteld, heb ik daar langzamerhand een behoorlijk idee van. Wij houden het aan de regeringszijde op ongeveer 120 soorten bestaande ZBO's. Ik tel dan dus niet dubbel. Ik tel de 21 kamers van koophandel dus niet als aparte ZBO's. Het gaat om soorten ZBO's, die in de aanpassingswetgeving aan de orde moeten komen. Dit getal geeft het ongeveer aan, want er zijn grensgevallen die nog goed bekeken moeten worden. Verder doen zich in de wetgeving voortdurend ontwikkelingen voor, waardoor er ZBO's bij komen of juist verdwijnen. Bovendien is niet steeds duidelijk op welk moment de wetgever zijn werk zal afronden. Ik geef daarvan een voorbeeld. De NMA is op het ogenblik in procedure, maar ik weet niet of dit eerder gerealiseerd zal zijn

dan de aanpassingswetgeving of omgekeerd. Hoe de wetgever zich straks de positie van de taakorganisatie bij de Spoorwegen definitief indenkt, is ook nog ongewis. Daarmee is er dus ook nog geen antwoord op de vraag of zij zich als ZBO zal kwalificeren. Op het moment van de publicatie van de bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag Kaderwet zelfstandige bestuursorganen was de SUWI-wetgeving nog niet gereed en kon nog niet met zekerheid worden gezegd dat de nieuwe SUWI-wetgeving een aantal ZBO's oplevert. Een onderdeel van de SUWI-wetgeving, namelijk de Raad voor werk en inkomen, is overigens op het nippertje geen ZBO geworden omdat geen bestuurlijke bevoegdheid aan het RWI is toegekend. De oude sociale zekerheidswetgeving kende nog enkele tientallen ZBO's. Ik noem de SVB, het Lisv, de uitvoeringsorganisatie, het Arbvo-bestuur en alle regionale Arbvo-besturen. Er zijn dus grote mutaties. Verder staat de loodsenswetgeving nog op de helling. Nu zijn er in dat kader nog zes ZBO's. Hoeveel dat er precies zullen worden, is nog niet helder. Zo zijn er meer voorbeelden te geven.

In ieder geval spreken wij niet meer luchthartig over het getal 600. Dat dateert in feite uit het begin van de jaren tachtig, toen de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid eens inventariseerde welke organisaties zich zoal ophielden met publieke taken rondom de ministeries. Toen telden daarin nog honderden adviescolleges mee, zowel de colleges die waren belast met advisering over wetgeving en bestuur – deze zijn in de Kaderwet adviescolleges teruggebracht tot 20 permanente colleges en evenzoveel tijdelijke adviescolleges – als de buiten de kaderwet vallende adviescolleges voor individuele gevallen. Bij deze telling telden de kamers van koophandel voor 34 en de ziekenfondsen nog voor 66. Anno 2002 zijn er dat nog 20.

Het getal 173, dat ook wel wordt genoemd, komt uit de tweede kolom van de referentielijst RWT's en ZBO's van het ministerie van Financiën. Daarin wordt niet onderscheiden naar al of niet bij of krachtens de wet ingesteld. Daarnaast zijn er, getuige de tweede voetnoot, nog andere mitsen en maren bij de kwalificatie ZBO, zoals wetgeving, in procedure,

De Vries

opheffing aangekondigd en dergelijke. Kortom, zowel getallen als definities zijn in beweging, waardoor wij hier al gauw appels met peren dreigen te vergelijken.

De ministeriële verantwoordelijkheid is bij een ZBO nooit 100%, want er is geen hiërarchische ondergeschiktheid. ZBO's hebben een beperkte democratische verantwoording. Zij hebben geen eigen parlementaire controle. Ik hoorde de heer Te Veldhuis in eerste termijn zeggen dat ze een beperkte democratische legitimatie hebben, maar daarover ben ik het niet met hem eens. Ik vind dat een instelling die door de wet in het leven is geroepen, de meest perfecte legitimatie heeft die je in een rechtsstaat kunt hebben. Je zult maar door de wet in het leven geroepen zijn; legitiemer kan het haast niet. De democratische verantwoording is natuurlijk wel beperkt. ZBO's hebben een zo beperkt mogelijke beleidsruimte. Anders zouden zij dichter bij de minister moeten zitten. Primair moeten de wet, de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling die ruimte al invullen.

Het fenomeen ZBO is niet in Nederland uitgevonden. Er is op dit gebied een grote traditie in de Scandinavische landen, waar heel kleine departementen en zeer veel ZBO-achtige instellingen functioneren. Je ziet ze overal ter wereld opduiken, ook in EU-verband. Ik denk dat het belangrijk is om de waarde van de ZBO in te schatten en in het internationaal perspectief van de organisatie van de overheid te plaatsen.

De ministeriële verantwoordelijkheid is in de kaderwet via bestuurlijke maatregelen ingevuld. Deze zou volgens het bekende 75%-criterium niet altijd voor kleine private ZBO's gelden. Dan hebben wij het over goedkeuring van het bestuursreglement, benoeming en ontslag van bestuursleden, toezicht op nevenfuncties, vaststelling bezoldiging, goedkeuring tarieven, jaarverslag, een onbeperkte inlichtingenplicht, spontaan schorsings- en vernietigingsrecht, de taakverwaarlozingsregeling als ultimum remedium en een uitgebreide regeling financieel toezicht. Ik wil hier straks nog het een en ander over zeggen.

Dat is een niet onaanzienlijk pakket. Het moet een minimum-

pakket zijn, wil het in staat zijn om zoveel mogelijk ZBO's te bedienen. Als er straks uitvoeringswetgeving komt waarbij allerlei uitzonderingen gemaakt moeten worden, omdat de kaderwet te uitgebreid is geworden of er te veel bepalingen in staan die niet op de betrokken instelling kunnen slaan, dan hebben wij een reuzenprobleem en dan schieten wij niet echt op met het concept van algemene regelingen of kaderwetten.

Er zijn diverse amendementen ingediend om de ministeriële verantwoordelijkheid verder in te vullen, of zo men wil de zelfstandigheid van de ZBO's verder in te perken. Ik heb in de schriftelijke reactie al laten weten dat ik van de meeste daarvan geen voorstander ben. In de eerste termijn van de zijde van de Kamer is al duidelijk gemaakt dat de ministeriële verantwoordelijkheid wel groter wordt, naarmate de zelfstandigheid verder wordt ingeperkt, maar dat het nut van het ZBO als zodanig dan ook begint af te nemen. Als de minister het toch allemaal grotendeels zelf moet doen, dan liever onder handbereik en niet op afstand gezet.

Een belangrijk amendement, waarover ik een aantal opmerkingen wil maken, is het amendement op stuk nr. 21 over de vraag of de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels in de kaderwet moet worden opgenomen. Aan de zelfstandigheid van een bestuursorgaan wordt naar mijn overtuiging geen afbreuk gedaan, doordat het in voorkomende gevallen in algemene termen aanwijzingen krijgt, bijvoorbeeld als er vragen rijzen over de interpretatie van algemene regels of de te hanteren procedures. De Raad van State adviseerde om de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels niet in de kaderwet ZBO op te nemen, omdat hij meende dat in meer dan 25% van de gevallen in de instellingswetten die bevoegdheid weer zou moeten worden weggenomen. Zo valt bijvoorbeeld te verwachten dat alle ZBO's in de categorie onafhankelijk, deskundig oordelend – wat toch een interessante categorie is – geen beleidsregels gesteld mogen krijgen door een minister. Indien er wel behoefte is aan een bevoegdheid tot het geven van beleidsregels, waarbij men kan denken aan instellingen die aan de lopende band beschikkingen afgeven, kan daarin ook door de instellingswet worden voorzien.

Mocht de Kamer ervoor kiezen om deze bevoegdheid via amendering toch in de kaderwet op te nemen, dan wil ik graag het volgende onder de aandacht brengen. Ik noem als voorbeeld het college voor de registratie van geneesmiddelen. Daaraan moeten wij niet alleen overlaten de beslissing over de toelating van nieuwe geneesmiddelen, want dat heeft de wet al bepaald. Daaraan hoort in beginsel ook overgelaten te worden wat de wetenschappelijk verantwoorde criteria zijn die ten grondslag liggen aan een toelatingsbeslissing. Dat behoort mede tot de professionaliteit van dat college.

Maar het kan heel anders liggen bij de toegankelijkheid van de beslissingen van datzelfde college. Ik heb de minister van VWS hierover niet geconsulteerd, maar het is denkbaar dat deze bevoegd zou zijn om een aanwijzing te geven met de strekking dat het college voor artsen en apothekers een on line raadpleegbare databank beschikbaar heeft en onderhoudt. Dat zou een aanwijzing kunnen zijn over de wijze waarop zo'n ZBO moet werken.

Bij de Kiesraad, een van mijn dierbare ZBO's, heb ik natuurlijk geen enkele ruimte om aanwijzingen te geven. De wetgever heeft in de Kieswet letterlijk alles tot in de puntjes geregeld en dat is voor ons allen ook een grote geruststelling.

De heer Van den Berg heeft met enige nadruk gevraagd om in te gaan op de vraag of er verschil is tussen beleidsregels of algemene aanwijzingen. Ik heb tot mijn teleurstelling geconstateerd dat er in de literatuur niet veel verschil te vinden valt. Het zou in de rede liggen om de begrippen "aanwijzing" en "beleid" een beetje uit elkaar te houden. Alhoewel, de woordcombinatie "beleidsregels" geeft natuurlijk ook al aan dat het daarbij om algemene beleidsnoties moet gaan.

In het proefschrift van prof. Zijlstra over ZBO's worden "algemene aanwijzingen" en "beleidsregels" eigenlijk als synoniemen gebruikt. Ik verwijs voor de liefhebbers naar blz. 77. Als ik Van Wijk/Konijnenbelt raadpleeg op blz. 143, dan blijkt dat ook het geval te zijn. In de Algemene wet bestuursrecht wordt gesproken van beleidsregels. Daarmee worden algemene aanwijzingen bedoeld. Dit is in tegenstelling tot bijzondere aanwijzingen en instructies. Deze

De Vries

begrippen worden daar ook als synoniemen gebruikt.

Ik geef zelf in dit geval de voorkeur aan het in het amendement op stuk nr. 21 gebruikte woord "beleidsregels", omdat dit aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht. Ik vind het onverstandig om telkens nieuwe terminologie te introduceren. In de tekst van het amendement-Te Veldhuis op stuk nr. 36 wordt de term "algemene aanwijzingen" gebruikt, die ontleend is aan de Bankwet. Het lijkt mij meer voor de hand te liggen om bij een algemene wet als de Kaderwet ZBO's de aansluiting bij de Algemene wet bestuursrecht zo goed mogelijk te laten zijn.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik heb in eerste termijn gezegd: als het hetzelfde betekent, moeten wij geen verwarring wekken door twee verschillende termen te gebruiken. Dan ben ik ook bereid om mijn amendement in te trekken. Dat zal ik nu ook overwegen. Desalniettemin zijn er nogal wat wetten waarin het begrip "algemene aanwijzingen" nog steeds wordt gehanteerd. Is het dan de bedoeling om, wanneer dat in feite wordt bedoeld, dat begrip te wijzigen in "beleidsregels", zodat het in overeenstemming is met de in de Algemene wet bestuursrecht gehanteerde terminologie? Anders blijft dat begrip "algemene aanwijzingen" immers in nogal wat wetgeving bestaan.

Minister **De Vries**: Nu wij zelf de keuze maken voor aansluiting bij de terminologie in de Algemene wet bestuursrecht, lijkt het mij van betekenis dat wij die keuze onder de aandacht brengen bij de verschillende collega's die op dit gebied wetgeving hebben. Ik denk niet dat het erg voor de hand ligt om op dit punt aparte wetgeving te maken. Men kan dat wellicht successievelijk overwegen bij wetswijzigingen die geïndiceerd zijn.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. Dit gehoord hebbende, kan ik het amendement op stuk nr. 36 intrekken.

De **voorzitter**: Het amendement-Te Veldhuis (stuk nr. 36) is ingetrokken.

Minister **De Vries**: Voorzitter. Ik ben de heer Te Veldhuis daarvoor erkentelijk.

Ik wil hier graag gezegd hebben dat de financiële controle een belangrijk vernieuwend onderdeel van de kaderwet is. Wat hebben wij nu allemaal geregeld? Wij hebben in de eerste plaats de goedkeuring van de begroting en de goedkeuring van de jaarrekening geregeld. Wij hebben een inhoudelijke regeling gemaakt voor de begroting en de jaarrekening. Wij hebben de bevoegdheid van de minister vastgelegd om diverse rechtshandelingen goed te keuren. Verder hebben wij een egalisatiefonds in het leven geroepen, een meldingsplicht ten aanzien van grote begrotingsoverschrijdingen genoemd en de verplichting om VBTB-gegevens te leveren, opgenomen.

Ik heb schriftelijk het nodige naar voren gebracht over de meeste amendementen. Ik wil ter aanvulling nog iets zeggen over de amendementen van mevrouw Belinfante op de stukken nrs. 25 en 26, waarvan ik de aanneming in een geheel vernieuwende terminologie vooralsnog had ontraden. Dat kwam omdat ik samen met de minister van Financiën bezig was met de gedachtevorming. In het amendement op stuk nr. 26 wordt gevraagd om meer inzicht in prestatiegegevens van de ZBO's. Dat de Kamer over deze soort van informatie wil kunnen beschikken, is in september 2000 ook al gebleken bij de bespreking van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de vermogenspositie van rechtspersonen met een wettelijke taak. De minister van Financiën heeft in dat overleg aangegeven dat hij bereid was, na te gaan of hij aan de wens van de Kamer op dit gebied tegemoet kon komen. Artikel 13a is hiervan de neerslag. Ik constateer echter dat mevrouw Belinfante daarmee maar gedeeltelijk tevreden is. Ik heb over het door haar op stuk nr. 26 ingediende amendement de afgelopen dagen overleg gevoerd met de minister van Financiën. Ik heb daarbij twee doelstellingen. De eerste is om ervoor te zorgen dat de Kamer krijgt wat zij moet weten. Dat staat voorop. De tweede doelstelling is om een en ander in vorm en plaats op de meest geëigende manier te regelen. Dat is van belang. Onze wetgeving moet immers consistent en samenhangend zijn. Dit overleg heeft erin geresulteerd dat ik met de minister van Financiën heb afgesproken dat hij op korte termijn, een dezer dagen, met een nota van

wijziging komt bij het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2001, dat op dit moment bij de Kamer in behandeling is. In de Comptabiliteitswet is al het een en ander geregeld dat met het amendement wordt beoogd. In de beleidsartikelen voor de begrotingsgefinancierde ZBO's worden prestatiegegevens opgenomen over wat een ZBO voor het moederministerie doet en wat dat kost. De Comptabiliteitswet 2001 schrijft eveneens voor dat deze prestatiegegevens beschikbaar moeten zijn voor de eerstvolgende vier jaar.

Het amendement van mevrouw Belinfante vraagt echter meer. Daaraan denkt de regering tegemoet te kunnen komen door de Comptabiliteitswet 2001 met een aantal zaken aan te vullen. In de eerste plaats zullen in de Comptabiliteitswet 2001 nadere regels worden gesteld om zelfstandige bestuursorganen in begroting en verantwoording, de twee dragende documenten in de VBTB-systematiek, een beter herkenbare plaats te geven. Dat zal gebeuren door de ministers te verplichten in de verdiepingsbijlage bij zowel de begroting als de verantwoording een overzicht op te nemen van alle ZBO's die onder de minister vallen. In dit overzicht worden de financiële stromen via de rijksbegroting van en naar de zelfstandige bestuursorganen en de door die organen geleverde prestaties in beeld gebracht. Tevens wordt daarbij aangegeven welke beleidsartikelen het betreft en eventueel welke andere ministeries een financiële bijdrage aan het ZBO geven. In de tweede plaats zal er voor niet-begrotingsgefinancierde zelfstandige bestuursorganen in dit overzicht moeten worden aangegeven hoe de minister met zijn bevoegdheden is omgegaan, bijvoorbeeld ten aanzien van het goedkeuren van tarieven en de gevolgen voor de vermogensvorming. Uiteraard bestaat voor een minister bovendien de mogelijkheid om in specifieke gevallen de aansturing van een afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan als prioriteit te formuleren bij de beleidsagenda.

Het thema vermogensvorming is eveneens aan de orde geweest bij de behandeling van het eerder aangehaalde rapport van de Algemene Rekenkamer. Daar heeft de minister van Financiën al aangegeven dat in de relatie tussen

De Vries

ministerie en rechtspersonen met een wettelijke taak, dus ook rechtspersonen van wie een orgaan zelfstandig bestuursorgaan kan zijn, afspraken gemaakt moeten worden over de toegestane hoogte en het gebruiksdoel van eigen vermogen en voorzieningen. Bij agentschappen is dit vastgelegd in een ministeriële regeling die een doeltreffende naam draagt: Vermogensvoorschriften.

Op dit moment wordt gewerkt aan een vergelijkbare ministeriële regeling, waarin de initiële overdracht van vermogensbestanddelen bij externe verzelfstandigingen wordt geregeld. De minister van Financiën heeft mij toegezegd bij deze ministeriële regeling mee te nemen dat in de relatie tussen ministerie en rechtspersoon met een wettelijke taak afspraken worden gemaakt over vermogensposities. Dit betreft zowel nieuwe rechtspersonen met een wettelijke taak als bestaande. Gelet op de aard van en verschillen tussen deze rechtspersonen wordt niet gedacht aan een uniforme normstelling, maar aan een checklist van vragen die bij het maken van deze afspraken gehanteerd moeten worden.

Op dit onderdeel wijs ik er ten slotte op dat naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer, Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk, een wetsvoorstel Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 aanhangig is gemaakt over het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer voor een hele reeks rechtspersonen met wettelijke taak. Ik verwijs ook naar de referentielijst die de minister van Financiën onlangs naar de Kamer heeft gezonden en die zelfs een nummer in het dossier van de kaderwet ZBO heeft gekregen, zonder mij daarover te raadplegen.

Als ik de amendementen bekijk die mevrouw Belinfante op dit punt heeft ingediend, denk ik dat materieel volledig aan haar wensen tegemoet kan worden gekomen. Het enige wat ik mij als bezwaarlijk kan voorstellen, is dat mevrouw Belinfante zegt dat het mooi is dat een en ander wordt aangekondigd, maar dat het beter is om de zaken nu reeds goed te regelen bij de voorliggende wet. Ik ben ervan op de hoogte gesteld dat het de bedoeling is dat de Comptabiliteitswet op zeer korte termijn verder behandeld wordt in deze Kamer. Wij moeten daarom nagaan of het

mogelijk is om de afhandeling van de wetgeving zodanig gelijk te schakelen dat er in ieder geval op dit punt geen onzekerheid ontstaat voor mevrouw Belinfante. Ik verneem graag van haar of zij het gevoel heeft dat hiermee materieel aan haar wensen tegemoet is gekomen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik ben de minister zeer erkentelijk voor de inspanningen die hij zich samen met de minister van Financiën getroost heeft om het zo ver te brengen. Procedureel hebben wij denk ik wel een probleem, want naar mijn informatie wordt de Comptabiliteitswet pas in de allerlaatste week voor het reces behandeld. Dan krijgen wij het in de stemmingsequentie nooit meer goed. Ik wil dit punt daarom nader met de minister bespreken. Dat hoeft niet nu, maar het moet wel gebeuren.

Minister **De Vries**: Ik kan mij voorstellen dat u dezelfde verwachtingen over het stemgedrag van de collega's kunt koesteren als u koestert bij uw amendement, indien de minister van Financiën in de nota van wijziging materieel tegemoetkomt aan wat u wilt.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): U begrijpt dat ik graag eerst de tekst wil zien en die is er nu niet. Pas daarna kunnen wij bezien of het echt helemaal spoort. Ook daarover zijn er verschillende geluiden. Ik zou het vervelend vinden als wij over de kaderwet zouden stemmen zonder dit stuk meegenomen te hebben en zonder zeker te weten hoe het met de behandeling van de Comptabiliteitswet gaat. Dat ligt mij zwaar, moet ik u eerlijk zeggen.

Minister **De Vries**: Ik kan mij dat voorstellen, maar het is wel dezelfde Kamer die zich over zowel uw amendement moet uitspreken als over de nota van wijziging van de minister van Financiën.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Over diezelfde Kamer kunnen wij het na 15 mei nog hebben.

Minister **De Vries**: U zei naar ik meen vóór het verkiezingsreces. Dat zal dan nog voor het eind van de volgende maand zijn.

De **voorzitter**: Dan stel ik nu vast dat de kans dat wij dinsdag over

deze wet stemmen, niet zo groot is. Ik zal uw tweede termijn evenwel afwachten.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De bedoeling van de amendementen van mevrouw Belinfante is zeer sympathiek. Zij wil zo snel mogelijk inzicht en er vervolgens hier over praten. Daarnaast hebben wij echter dit weekend een kopie gekregen van een brief van de voorzitter van het Kadaster, mede namens een aantal anderen. Zij betwijfelen de feitelijke mogelijkheden om een en ander te realiseren, vooral de mogelijkheid om een jaarverslag al uiterlijk 15 maart binnen te hebben. Zij voeren een aantal argumenten op, bijvoorbeeld dat er een accountantscontrole moet plaatsvinden, dat er een accountantsverklaring moet worden afgegeven en dat ook de raad van toezicht ernaar moet kijken. Dat kost allemaal tijd, zodat tweeëneenhalve maand wel een beetje kort is. De vraag is dus of het feitelijk realiseerbaar is, los van de goede bedoelingen.

Minister **De Vries**: In een voorlopige reactie heb ik gezegd dat het misschien allemaal wat te veel van het goede is en dat het zeer de vraag is of men dit voor elkaar krijgt, zodat ik vooralsnog het amendement zou moeten ontraden. Het is echter wel mogelijk om binnen de systematiek die de minister van Financiën met mij overeengekomen is, equivalente oplossingen te kiezen die de Kamer optimaal bedienen op de punten waar het mevrouw Belinfante om gaat. Voor de regering is het daarom wel interessant om in tweede termijn te horen, hoe mevrouw Belinfante oordeelt over de materiële tegemoetkoming die wij gezocht hebben. Het is mogelijk dat de regering het woordje "vooralsnog" dan nog eens kritisch zou moeten bezien.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Voorzover ik weet, schrijft de SUWI-wetgeving ook 15 maart voor. Vanuit de Kamer is al eerder erop aangedrongen om het op 15 maart te houden. Het gaat inderdaad om ingewikkelde financiële controlemechanismen, maar als het bij de SUWI-wetgeving kan, denk ik dat het ook bij het Kadaster moet lukken. Ik vraag daarover het oordeel van de minister.

Minister **De Vries**: Dat durf ik niet zo

De Vries

maar te geven. Ik zou toch graag eerst nog eens met de collega's van SZW en VROM willen spreken, om te horen hoe zij er tegenaan kijken. Mij lijken de termijnen die in het amendement worden genoemd, echt aan de zeer krappe kant, te meer daar de organen eerst controles moeten laten uitvoeren voordat ze stukken naar buiten kunnen laten gaan. Er is toch niet veel fantasie nodig om te weten dat het nogal eens een opgave is om tijdig met die stukken te komen. Ik denk dat mevrouw Belinfante dit ook wel is tegen gekomen in de instellingen waaraan zij verbonden is geweest. Er is een goede kans dat een aantal organisaties in moeilijkheden komt als er voor 15 maart zeer substantieel werk verricht moet zijn. Daar komt nog bij dat voor een aantal privaatrechtelijke instellingen in het Burgerlijk Wetboek bepalingen zijn opgenomen over het tempo waarin zij met verantwoordingen moeten komen. Het zou wonderlijk zijn om daarvan af te wijken.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik weet uit ervaring dat die datum van 15 maart heel hinderlijk kan zijn, maar absoluut haalbaar is. Het Burgerlijk Wetboek speelt geen rol als de minister voorschrijft dat het moet.

Minister **De Vries**: Een minister die sterker is dan de wet heb ik nog nooit meegemaakt, maar ik begrijp dat mevrouw Belinfante daarin nog wel vertrouwen heeft.

Ik wil nog een opmerking maken over het feit dat een aantal sprekers aarzelingen heeft getoond over de doelstelling van het wetsvoorstel. Is dit nu de grootste gemene deler van het bestaande, zoals de heer Te Veldhuis heeft gezegd, of is dit een neiging tot status quo, zoals mevrouw Scheltema zei? Nee, dit lijkt mij niet. Ik wijs met name op de financiële bepalingen die echt iets nieuws en iets uniformers brengen. Deze kaderwet respecteert wel wat er nu goed gaat. Dit is conform de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. Wildgroei moeten wij wel beperken, maar wij mogen niet vergeten dat de ZBO's ook goed functioneren.

Deze wet zal ons in ieder geval gelijklopende bepalingen brengen en procedures voor alle ZBO's. Dit betekent dat er een einde komt aan de wildgroei. Geheel nieuw zijn verder nog de gelijke mandaat-

regelingen voor alle ZBO's. Ik heb daarop in antwoord op schriftelijke vragen van de heer Van Middelkoop het nodige over gezegd. Het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst wordt van toepassing op alle ZBO's. Dit kan absoluut geen kwaad.

De kaderwet brengt ook iets nieuws op het gebied van de inzichtelijkheid van het openbaar bestuur. Dit is nooit zo spectaculair, maar toch zijn de volgende bepalingen bijna alle nieuwe voorschriften voor alle ZBO's: vijfjaarlijkse evaluatie, het opzetten van een register, de openbaarheid van het gecumuleerde inkomen van de leden van een ZBO, de openbaarheid van nevenfuncties van leden van een ZBO en het verplichte jaarverslag.

Zoals ik in mijn inleiding al opmerkte, is door de leden aandacht gevraagd voor een aantal onderwerpen dat niet in de kaderwet aan de orde komt. Ik heb mijn oordeel al gegeven over de amendementen die hierover zijn ingediend. Ik wil echter nog het een en ander zeggen over de instellingscriteria.

Die instellingscriteria staan in de aanwijzing voor de wetgeving. Dit is natuurlijk altijd een politieke afweging die de wetgever zelf moet maken. Ik vind het op zijn minst gezegd niet fraai als de wetgever in de wet opschrijft hoe hij een afweging moet maken. Dit moet de wetgever doen als hij de wet voor zich heeft en hij moet niet in de wet aangeven wat tegen elkaar moet worden afgewogen. Ik vind dit oneigenlijk. Je moet dit doen in de memorie van toelichting. Daarin moet worden aangegeven waarom de wet nodig is en de Kamer kan zich daarover dan uitspreken. De criteria die de wetgever zelf in de hand heeft, moeten mijns inziens niet in de wet worden opgenomen. In de jaren tachtig toen veel werd gesproken over deregulering, gold gedurende enige tijd wel een bepaling dat in elke wet moest worden vermeld dat de wet noodzakelijk was. Ik kan u verzekeren dat er geen wet tot stand is gekomen waarin die bepaling niet stond. Die afweging moet natuurlijk door de wetgever worden gemaakt tijdens het proces zelf.

De criteria die worden genoemd, hoeven mijns inziens helemaal niet in de wet te worden opgenomen. Dit heeft allemaal niets te maken met

liever regeren bij nota, maar in de memorie van toelichting kan wel worden aangegeven waarom een bepaald wetsvoorstel aan de Kamer wordt voorgelegd en wat de noodzaak daarvan is, opdat de Kamer zelf zich daarover kan uitspreken. Ik heb er ook enig bezwaar tegen dat de Kamer die er over enige tijd weer anders uit kan zien, vastlegt wat de volgende Kamer zou moeten doen. Dat is voor de wetgeving over het algemeen niet fraai.

Opgemerkt is dat het de voorkeur verdient om publieke taken in een publieke rechtsvorm te laten uitvoeren. Dat is vast kabinetsbeleid, maar men heeft zich daar in het verleden niet altijd even streng aan gehouden. Het staat nu wel in de aanwijzingen voor wetgeving. Ik wijs erop dat bij de uitvoering van de sociale zekerheid een heel scherpe lijn is getrokken tussen het publieke en het private deel. Ik meen dat het heel belangrijk is dat dit gebeurd is en ik hoop dat wij hieraan ook zullen vasthouden. De specifieke keuze is natuurlijk een politieke afweging, waarover de wetgever zich van geval tot geval moet uitlaten. Of je het nu wel of niet in de kaderwet zet: ik geloof niet dat wij onze uitgangspunten en beginselen in een dergelijke wet moeten laten neerslaan, omdat wij daarmee eigenlijk preluderen op de afweging die de wetgever in concreto in de nabije of verre toekomst moet maken. Dat maakt geen fraaie indruk. Mevrouw Belinfante gaf aan dat 50 stichtingen een zelfstandig bestuursorgaan zijn. Naarmate je sterker insisteert op het publiekrechtelijke karakter, komt het 75%-karakter van onze inzet – meer is het niet – natuurlijk ook een beetje in de lucht te hangen.

De kwaliteitszorg is een belangrijk onderwerp dat is aangesneden door onder anderen de heren Pitstra en Te Veldhuis en mevrouw Scheltema. Ik geef graag toe dat dit onderwerp in de kaderwet ten onrechte ontbreekt. Dat wij tot deze conclusie komen is mede het gevolg van het initiatief van de opstellers van het Handvest Publieke Verantwoording. Uit dat initiatief wordt duidelijk dat de interne kwaliteitszorg primair een zaak van de ZBO's zelf is. De overheid moet daarin niet te veel willen sturen. De in te zetten instrumenten moeten natuurlijk ook maatwerk zijn. Soms heb je daar cliëntenraden, gebruikersregelingen

De Vries

en klachtenraden voor nodig, maar bij veel ZBO's is dat weer helemaal niet aan de orde. Ik meen dat wij dit ook niet zouden moeten willen regelen. Het lijkt mij afdoende dat in een regelmatig te verschijnen publiek document verslag wordt gedaan van hetgeen een ZBO over zijn beleid en de uitvoering daarvan te melden heeft. Bij het amendement op stuk nr. 24 van mevrouw Scheltema voel ik mij goed thuis. Ik heb u dat ook schriftelijk laten weten. Ook het amendement van de heer Te Veldhuis op stuk nr. 33 gaat in dezelfde richting. Ik denk dat dit op zichzelf een goed amendement is, maar dat wij het daar dan ook bij zouden moeten laten.

De raden van toezicht komen maar bij zes ZBO's van publiekrechtelijke snit voor: de IBG, het Kadaster, de Rijksdienst voor het wegverkeer, de NOS, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen en de Organisatie van de luchtverkeersdienstverlening. Ik teken hier voor de goede bij aan dat zij ook voorkomen bij Staatsbosbeheer en TNO, die helaas bij gebrek aan openbaar gezag buiten de werking van de kaderwet vallen. De kaderwet doet geen uitspraak over de organen van de ZBO's van privaatrechtelijke snit, omdat dit in boek twee van het Burgerlijk Wetboek en in de statuten uitputtend is geregeld. Ik denk dat wij het nu niet in abstracto allemaal weer helemaal anders moeten gaan regelen. Dat is typisch iets wat kan gebeuren bij de evaluatie van de individuele instellingswetten. Met het oog hierop ontraad ik met grote nadruk de aanneming van het amendement van mevrouw Scheltema en de heer Te Veldhuis op stuk nr. 37.

Ook de rol van het parlement is voortdurend aan de orde. Mevrouw Belinfante en anderen pleitten voor heldere, ordelijke en transparante verhoudingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het ging hen dan met name om de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid in de kaderwet. Daarin staan de essentiële zaken die tussen de minister en "zijn" zelfstandig bestuursorgaan geregeld moeten zijn om te kunnen waarborgen dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging op de regering en de afzonderlijke ministers tot hun recht komen. Deze relatie wordt dus door de wetgever

geregeld in de wet en in de wet wordt de relatie vervolgens bepaald.

Wij moeten ons goed blijven realiseren wat het probleem is waarvoor een oplossing wordt gezocht met deze kaderwet. Dat probleem betreft niet de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en de regering of individuele bewindspersonen. Zij zijn op alles aan te spreken waarvoor zij bevoegd zijn en daaraan verandert helemaal niets. Het gaat in de kaderwet om de toerusting van de bewindslieden om in alle voorkomende gevallen de Eerste en Tweede Kamer datgene te kunnen geven waarop zij krachtens hun grondwettelijke positie recht hebben. Daarnaast is het belangrijk dat de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de ZBO's goed worden vastgelegd. Het is opmerkelijk hoe vaak ministers worden aangesproken op bevoegdheden waarover zij niet meer beschikken. Dat geeft verder niet, want dan verdiepen zij zich desondanks in dat soort zaken, maar het is belangrijk om daar scherp op te letten in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de kaderwet wordt derhalve niet de verhouding geregeld tussen het zelfstandig bestuursorgaan en de Tweede Kamer; het gaat om de verhouding van de minister tot het zelfstandige bestuursorgaan. Het recht van het parlement om zich te laten informeren over ZBO's wordt hierdoor evenwel niet weggenomen. Informatie- en toezendverplichtingen kunnen in de wetgeving worden opgenomen zodat de informatie het parlement in het vervolg vanzelf bereikt. Daarover hebben mevrouw Belinfante en ik van gedachten gewisseld. Het parlement kan ook, als daarvoor aanleiding is, zelf op zoek gaan naar informatie, bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen. Ook leden van zelfstandige bestuursorganen kunnen daartoe worden uitgenodigd.

In het rapport Steekhoudend Ministerschap toonde de commissie-Scheltema zich verbaasd over het feit dat de Kamer dit tien jaar geleden niet veel vaker deed. De Kamer is zeker gerechtigd om contact te onderhouden met lichamen die publieke taken uitoefenen. Wij hebben meerdere malen met elkaar vastgesteld dat het hier niet gaat om ambtenaren die hiërarchisch onder de ministers vallen. Alle bezwaren die

vanuit dat perspectief naar voren worden gebracht, gaan niet op.

De commissie-Scheltema stelde eveneens vast dat de informatie die de Kamer verzamelt of krijgt toegestuurd pas politiek relevant wordt als daaraan een opvatting of een oordeel vanwege de regering wordt toegevoegd. Die opvatting of beoordeling staat ter discussie in de controle van het parlement op de regering, zoals mevrouw Belinfante reeds in haar eerste termijn opmerkte. Dat lijkt mij een goed antwoord op de interruptie van de heer Van den Berg.

Tegen deze achtergrond heeft de regering zich in de schriftelijke reactie op de ingediende amendementen wat terughoudend opgesteld. Op staatsrechtelijke gronden kan bij een aantal van de ingediende amendementen de vraag worden gesteld of de Kamer al die informatie permanent zou moeten ontvangen. Op puur praktische gronden kan de vraag worden gesteld of de Kamer wel in staat is om die enorme hoeveelheden informatie op adequate wijze te verwerken en effectief aan te wenden voor haar controlerende taak. De Kamer doet er wellicht goed aan om zich bij de beoordeling van de ingediende amendementen af te vragen of wij niet dreigen door te schieten. Moet niet alleen de minister, maar ook de Kamer werkelijk alles weten? Is het niet voldoende dat gewaarborgd is dat informatie boven tafel komt als daartoe aanleiding is en dat die informatie wordt aangekleed met de opvatting van de zijde van de regering, waardoor politieke controle en politiek debat mogelijk wordt? Mijn antwoord als aspirant-Kamerlid zou daar "ja" op zijn, maar vanuit mijn huidige positie kan ik de vraag alleen maar opwerpen.

Wat de bewaking van het ZBO-systeem betreft is de minister van BZK coördinerend minister. Dat is een grote verantwoordelijkheid, maar ik ben niet verantwoordelijk voor elke individuele ZBO. Daarover mag geen misverstand bestaan. Het zijn de vakministers die voor de eigen regelingen met de Kamer in overleg treden. Iedere minister moet zich aan de kaderwet houden en is verantwoordelijk voor eventuele afwijkingen daarvan. Ik weet niet of alle collega's vandaag meeluisteren maar ik denk dat het kabinet geen behoefte heeft aan het amendement waarin wordt gesteld dat het de



De heer Van Middelkoop (ChristenUnie)

© M. Sablerolle – Gouda

moeite waard is om de minister van BZK bij instellingswetten en wijzigingen te laten meetekenen. Anderzijds zou dit wel een zekere bijzondere aandacht voor die wetgeving onderstrepen.

Voorzitter. Als de kaderwet tot wet wordt verheven, komt de aanpassingsoperatie aan de orde. Het hangt er natuurlijk vanaf hoe straks wordt geoordeeld over het enumeratiestelsel, maar in beide situaties zal er mijns inziens heel hard moeten worden gewerkt tenzij men bij nader inzien tot de conclusie komt dat het bijzonder problematisch wordt. Het is ons voornemen om, zo kort mogelijk nadat de kaderwet kracht van wet heeft gekregen, een pakket wetsvoorstellen in procedure te brengen, gericht op aanpassing van de bestaande wetgeving met betrekking tot alle ZBO's. Degenen die zich afvragen hoe zij kunnen weten dat dit gaat gebeuren, houd ik voor dat dit een belofte is van het kabinet. Ik weet zeker dat die belofte in de verkiezingscampagne een grote rol zal spelen... Die staat. Wij zijn ons aan het voorbereiden – nog niet tot in details omdat wij de wet nog niet helemaal kennen – op deze operatie.

Eerder heb ik al gezegd dat ik aanvankelijk de indruk had dat het wellicht een min of meer technische operatie zou kunnen zijn, maar goed luisterend naar de sprekers trek ik de conclusie dat het wel wat verder zal

gaan dan de aanpassingswetgeving naar aanleiding van de achtereenvolgende tranches van de Awb. Ik had natuurlijk eerder argwaan moeten krijgen bij het lezen van de schriftelijke inbreng van de Kamer, maar ik baseerde mijn veronderstelling op de ervaringen die sinds het doorlichten van alle ZBO's in 1997 waren opgedaan. Bij die gelegenheid werden alle ZBO's getoetst aan de aanwijzingen voor de regelgeving inzake ZBO's en per ZBO werd aangegeven of en langs welke weg de bestaande regelgeving aan de inhoud van de aanwijzingen zou worden aangepast c.q. waarom dat voornemen in een enkel uitzonderingsgeval achterwege moest blijven. Alle ministeries hebben sedertdien regelmatig – veelal bij het indienen van de rijksbegroting of kort daarna – gerapporteerd hoever het met die voorgenomen aanpassingen stond. Daarbij is althans mij niet gebleken dat de Kamer met de regering van mening heeft verschild over het tempo en de strekking van de aanpassingsrondes. De aanpassing aan de kaderwet zou dan ook een kwestie van techniek kunnen zijn, maar ik heb al gezegd dat ik uit datgene wat door de Kamer is opgemerkt, iets anders opmaak. In elk geval met betrekking tot het hoofdstuk over de financiële verantwoording zal nagegaan moeten worden hoe een en ander bij

de verschillende ZBO's moet worden ingepast. Ook wat dat betreft veronderstelde ik wat meer techniek dan uit de debatten naar voren is gekomen. Wat dat betreft had ik mij gebaseerd op de gesprekken die wij over de VBTB en de rekenkamer-verslagen hadden gevoerd.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Misschien komt het neer op vragen naar de bekende weg, maar ik neem toch aan dat, als wij over de aanpassingswetgeving spreken, wij in de toekomst tientallen kleinere wetsvoorstellen voorgelegd zullen krijgen die allemaal door de verantwoordelijke ministers worden ingediend. Met andere woorden: wij krijgen geen verzamelwet die onder verantwoordelijkheid van de kaderwetminister wordt ingediend.

Minister **De Vries**: Dat laatste heb ik wel eens gedroomd, maar het lijkt me niet realistisch.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Ik zou het een nachtmerrie vinden als ik u was.

Minister **De Vries**: Ik droomde en schrok wakker. Ik dacht: dat moeten wij niet doen! Het kan ook niet, gelet op de verantwoordelijkheid van de minister voor de ZBO's die met het moederdepartement te maken hebben. Overigens zal ik de wetsvoorstellen dan mede moeten ondertekenen. Dat betekent nog niet dat ik bij de behandeling aanwezig zal moeten zijn, want dat zou dubbelop zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Het lijkt mij om verschillende redenen niet zo praktisch om een bundel van ZBO's in een keer aan te bieden. Wellicht worden er door de verschillende departementen clusters ingezonden. Misschien ook zegt men: first things first. Dan moet eerst maar eens worden gekeken waar aanpassing het meest noodzakelijk is en waar wij het verst af staan van de praktijk, zodat daar het meest wordt gewacht op de bepalingen van de kaderwet voor een ZBO. Die voorstellen zullen door de verantwoordelijke vakministers worden ingediend.

Ik nader hiermee het einde van mijn antwoord in eerste termijn, maar ik wil nog een algemene opmerking maken. Wij allen zijn ons ervan bewust als het wetsvoorstel waarmee wij nu bezig zijn niet tot

De Vries

stand komt geen groot onheil in de wereld wordt aangericht. Tegelijkertijd moeten wij ons echter realiseren dat als de wet wordt aangenomen wij in staat zullen zijn wat orde te scheppen op belangrijke punten. In een groot aantal zelfstandige bestuursorganen heeft die orde de afgelopen tijd ten onrechte ontbroken. Wij hebben een belangrijke stap vooruit gezet met de aanwijzingen voor de regelgeving, een niet eenvoudig toegankelijk stuk. Dat heeft echter zeker zijn functie gehad bij het overwegen van de vorming van ZBO's, al was het maar door de criteria die erin zijn opgenomen. In de Kamer is daar regelmatig aan gerefereerd. De wordingsgeschiedenis van de wet en zeker de wijzigingen die in de loop van de tijd zijn aangebracht op het punt van de financiële verantwoording kunnen betekenisvolle aanvullingen zijn voor de regimes die wij in algemene zin wenselijk achten voor ZBO-instellingen.

Het is dan niet eenvoudig om af te wegen of je aan een wet waarmee wordt beoogd zoveel mogelijk ZBO's afdoende te bedienen veel onderwerpen moet toevoegen. Ik heb bij de beoordeling van de amendementen hier en daar moeten zeggen dat ik het met sommige dingen hartgrondig oneens was en dat die grote bezwaren zouden oproepen. Ik heb op andere punten gezegd dat wij er geen behoefte aan hadden of dat wij het oordeel aan de Kamer lieten. Het luistert wel nauw dat wij aan het eind van de behandeling een wetsvoorstel hebben waarvan zowel regering als Kamer zegt, dat de balans goed is en dat wij ermee verder kunnen.

Er zijn twee mogelijkheden. Het is mogelijk dat er een wet komt die naar het oordeel van sommige Kamerleden te mager is. Ik begrijp dat de heer Te Veldhuis in die richting neigt. Het is ook mogelijk dat men vindt dat de wet te vol wordt om haar functie voor al die zeer verschillende ZBO's goed te vervullen. De regering zal dan in eigen kring moeten afwegen of dit instrument ons bij wetgevende arbeid verder helpt. Dat is helemaal geen dreigement. Veel elementen in de discussie zijn gerelateerd aan dingen die in de aanwijzingen staan. Ik vind de vernieuwingen in het wetsvoorstel, ook de financiële verantwoording, van grote betekenis. Ik ga ervan uit dat men zich bij de

ZBO-voorstellen die nu bij de Kamer aanhangig zijn al spiegelt aan hetgeen in de wet staat. Het kan ook zonder wet, maar het zou beter zijn als wij de wet wel tot stand brachten. Ik ben er zeker van dat onze opvolgers als wij dat niet doen zullen zeggen dat wij een kans hebben laten lopen om orde op zaken te stellen.

Ik heb in NRC-Handelsblad het commentaar gelezen dat het nog wel wat meer zou kunnen zijn. Ik meen dat men zich daar wat weinig rekenschap heeft gegeven van de ongelofelijke pluriformiteit van de instellingen. Als men daarnaar kijkt en ziet waarop dit alles van toepassing moet zijn, meen ik dat wij met deze wet – qua inhoudsopgave sterk ingegeven door uw Kamer en breed door haar aanvaard – een stap zetten die zeer betekenisvol is. Ik wijs erop, en enkelen uwer zullen dat niet misverstaan, dat de verdere behandeling van de wet en de wijze waarop de Kamer daarover zal oordelen van grote betekenis is voor de energie en de moed die de regering nodig heeft om daarmee verder te gaan.

De voorzitter: Ik neem aan dat de regering er behoefte aan heeft om de tweede termijn van de Kamer aan te horen?

Minister De Vries: Dat is absoluut het geval. Dat was de enige reden van mijn uitzonderlijk lange interventie.

De voorzitter: Ik stel voor de tweede termijn onmiddellijk te beginnen en de spreektijd in tweede termijn vast te stellen op maximaal eenderde van die in eerste termijn.

Daartoe wordt besloten.

Mevrouw Belinfante (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording hier en de uitvoerige schriftelijke beantwoording die wij na onze eerste termijn ontvingen. Wij constateren dat het gaat om een wet waarin sprake is van ZBO's die inderdaad met openbaar gezag bekleed zijn. Dit is een essentieel punt voor de manier waarop wij er hiermee omgaan en voor de wijze waarop wij de amendementen willen invoegen. Het gaat om de burger aan

de ene kant en om de manier waarop de Kamer het oordeel van de minister beziet aan de andere kant.

Ik kan mij voorstellen dat de minister de criteria niet nodig vindt omdat ze in de aanwijzingen staan: de wetgever hoeft zichzelf geen regels te stellen. Ik meen echter dat het, juist gezien de verwarring van de afgelopen jaren rondom de ZBO's en de vraag van de burgers wanneer een ZBO nu wel of niet wordt ingesteld, van belang is dat de criteria wél in de wet komen. Dit betekent dat wij het amendement op dit punt handhaven.

In verband met het amendement over de voorhangbepaling merk ik op dat het ons niet om een dubbele controle gaat. Het voornemen tot een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling die betrekking heeft op een ZBO kan, wat ons betreft, via een korte mededeling aan de Kamer ter kennis worden gebracht. Mocht er bezwaar zijn, dan is de minister hiervan onmiddellijk op de hoogte. Nogmaals, het gaat niet om een dubbele controle op de inhoud van het stuk. Wat dat betreft wordt er vermoedelijk zwaarder aan getild dan door ons wordt bedoeld. Ook dit amendement handhaven wij.

Ik ben, onder verwijzing naar de amendementen op de stukken nrs. 25 en 26, de minister dankbaar voor de aandacht en de energie die hij aan de informatieverstrekking met betrekking tot de financiën, en daarmee samenhangend het vervroegen van de datum, heeft besteed. Ik kan er echter op dit moment, zelfs als ik het zou willen, geen oordeel over geven. De Kamer heeft onvoldoende informatie om te bepalen wat ermee moet worden gedaan. Hoe zal in dat licht de procedure verlopen? Het is nog onduidelijk wanneer de behandeling zal plaatshebben. In deze tijd hebben wij misschien meer tijd nodig dan in de termijnen is gegeven. Welke modaliteiten ziet de minister om dat te ondervangen? De minister sprak verder over "enige dagen". Naar ik aanneem, is het mogelijk om de stemming uit te stellen. Gezien de beperkte tijd wil ik echter een preciezer antwoord van hem. Ik heb de indruk dat inhoud en strekking overeenkomen, maar ik kan daarover pas een definitief oordeel vellen als de tekst werkelijk op tafel ligt. Over de datum van 15 maart heb ik in een interruptie al gezegd dat het niet leuk

Belinfante

is, maar dat het best kan. Er zijn grote instellingen met ingewikkelde organisaties waarin grote bedragen omgaan, die ook kans zien om dat te doen. Vooralsnog wil ik dus de amendementen op de stukken nrs. 25 en 26 handhaven, tenzij ik aanvullende informatie van de minister krijg in de tweede termijn.

De minister was "positiefachtig" over de medeondertekening. Wij steunen dit amendement. Wel blijven wij fel tegen het overhoop gooien van het enumeratiestelsel; wij zien daar helemaal niets in. Deze opstelling moet mede worden gezien in het licht van het debatje zojuist, waarin het ging over het onderscheid tussen ZBO's die binnen en ZBO's die buiten de kaderwet vallen op basis van de laatste opgave van het ministerie van Financiën. Als dit zelfs voor de Kamer niet transparant is, zal de burger dat zeker niet kunnen doorgronden. Daarom is het van het grootste belang dat via de instelling-wetgeving de kaderwet van toepassing wordt verklaard. Dat mag niet vaag blijven. Het enumeratiestelsel moet absoluut worden blijven gehandhaafd. Wellicht dat het in de verre toekomst allemaal zo perfect is geregeld dat dit niet meer hoeft, maar op dit moment heeft de PvdA-fractie behoefte aan dit stelsel.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik wil mevrouw Belinfante nog iets vragen over de datum 15 maart in het amendement op stuk nr. 25. Een aantal ZBO's heeft aangegeven dat zij deze datum niet halen in verband met de noodzakelijke accountants-verklaring. Welke sanctie wil mevrouw Belinfante toepassen als deze ZBO's niet op tijd zijn? Als wetgever zijn wij toch gewaarschuwd dat er een grote kans is dat het niet lukt. Welk oordeel heeft zij over de argumenten dat een fatsoenlijke voorbereiding nodig is en dat de externe accountants voldoende tijd moet worden gegend?

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Er zijn grote instellingen met ingewikkelde administraties waar enorme bedragen omgaan – de rijksoverheid valt daar zelf ook onder – die kans zien om dat wél te doen. Ik heb veel respect voor het Kadaster, maar een goedlopende organisatie die weet dat dit moet gebeuren, moet dat kunnen. Bovendien is er een overgangprocedure ingebouwd, zodat men de zaak op orde kan

krijgen. Ik ben ervan overtuigd dat het kadaster dat heel goed kan, maar het kadaster moet zijn organisatie erop inregelen. Het moet in december beginnen de administratieve handelingen zo te sporen dat de stukken op tijd aan de accountant aangeleverd kunnen worden. De accountant moet op tijd te horen krijgen, wanneer men hem wil zien. Nogmaals, ik heb het al eens meegemaakt en volgens mij moet het kunnen. Ik denk dat die sanctie-regeling ook voor het kadaster helemaal niet nodig is.

Voorzitter. Wij willen het enumeratiestelsel dus graag handhaven. Wij zijn gezien de toezegging van de minister dat hij in voorbereidende zin al met de aanpassingsoperatie begonnen is, niet benauwd dat de Kaderwet een huls blijft, waarin uiteindelijk niets blijkt te zitten, zoals sommigen van ons misschien vrezen. De minister heeft alleen niet duidelijk gemaakt welke termijn hij voor het geheel in gedachten heeft. Hij spreekt over clusters bij de vakministers. Er zijn periodes van twee à drie jaar genoemd voor aanpassingen en herzieningen. Kan de minister iets preciezer aangeven wanneer hij denkt dat dit afgerond kan zijn? Dat is een gewichtig punt.

Wij hopen van harte dat de Kaderwet er nu kan komen, nadat er meer dan 20 jaar over gesproken is. De minister zei zojuist dat het geen wet is waardoor grote veranderingen in de samenleving tot stand zullen komen. Ik onderschrijf echter met de minister dat het noodzakelijk is dat de wet er komt en eindelijk in werking kan treden. Het gaat over instellingen waar veel openbaar geld wordt besteed. Het gaat over instellingen die te maken hebben met de verhouding van de overheid tot de burger. Het is goed dat daarvoor een wettelijk kader ontstaat.

Ik maak tot slot nog een opmerking, aangenomen dat we de Kaderwet hier uiteindelijk vaststellen. Er is in 1997 door de regering vastgesteld dat de Kaderwet er eerst moest komen en dat daarna in een volgtijdelijke voorbereiding gewerkt zou kunnen worden aan een grondwetsherziening. De minister heeft daar in de schriftelijke beantwoording al even aan gerefereerd. Het is misschien niet het moment, maar ik vind het interessant om vast te stellen dat als de

Kaderwet wordt aangenomen, ook het moment voor de grondwetsherziening daar is.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording, ook de schriftelijke antwoorden. De D66-fractie is met de minister van mening dat het van belang is een betekenisvolle stap te zetten in de richting van meer eenheid in de wondere wereld van de ZBO's. Wij doen dat via dit wetsvoorstel, waarvan ik hoop dat het op een gegeven moment wet wordt. Het is daarin onze taak om op verantwoorde wijze te balanceren op het koord tussen de Z van zelfstandige bestuursorganen en de V van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe wordt de zelfstandigheid van ZBO's voldoende intact gelaten en krijgt anderszins de minister voldoende bevoegdheden om een reële ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, in acht nemend dat niet voor niets een bepaald orgaan op afstand van de overheid werd geplaatst?

Het wetsvoorstel geeft een aantal bevoegdheden aan de minister en geeft ook een aantal voorschriften aan zelfstandige bestuursorganen. Ik ga die hier niet allemaal herhalen. Het zijn zeer zinvolle voorstellen, waar mijn fractie van harte achter staat. Wij willen daar op een enkel punt nog iets aan toevoegen. Die punten zijn vastgelegd in verschillende amendementen. De reactie van de regering op die amendementen vertoont een brede nuance. Een enkel amendement wordt zelfs als waardevol onderkend. Dat is prettig. Ik heb het genoeg dat mijn amendement met betrekking tot de kwaliteitszorg als zodanig beoordeeld werd. Er zijn een aantal amendementen waartegen geen bezwaar bestaat. Het oordeel hierover wordt aan de Kamer overgelaten. De regering heeft aan deze amendementen geen behoefte, maar er gaat niets mis als deze amendementen worden aangenomen. Verder zijn er nog een aantal amendementen die worden ontraden of zelfs met klem worden ontraden. Daarbij gaat het om een serieuze kwestie; het zijn de amendementen, waarbij de minister en de indieners van het amendement van mening verschillen. Ik kom daar nog over te spreken.

Scheltema-de Nie

Voorzitter. Het is goed dat de minister het oordeel over de beleidsregelbevoegdheid aan de Kamer overlaat. Ik wil in dezen "bevoegdheid" benadrukken. Er zijn immers verschillende zelfstandig bestuursorganen en dat betekent dat ten opzichte van het ene ZBO meer van de beleidsregelbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt dan het andere. Ik vind het belangrijk dat die beleidsregel bevoegdheid wordt gecreëerd. Mij lijkt dat dit voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid belangrijk is.

De voorkeur voor de vorm van de publiekrechtelijke organisatie stuit niet op bezwaar van de minister. Hetzelfde geldt voor de incompatibiliteit voor rijksambtenaren. Ter ondersteuning van het amendement dat ik hierover heb ingediend, benadruk ik dat de Algemene Rekenkamer al in 1994 stelt dat het onwenselijk is dat rijksambtenaren lid zijn van het bestuur van een ZBO. Mede tegenover mijn collegae heb ik hiermee nog eens benadrukt waarom ook dit amendement nuttig en nodig is.

Ik ben het met de minister eens dat het door het zelfstandige karakter van een ZBO gewenst is om de invulling van de zorg voor kwaliteit en de manier waarop het ZBO klanten en gebruikers inschakelt, in beginsel aan het ZBO over te laten. Daar moet het ook verslag van doen. Gebeurt dat onverhoopt onvoldoende, dan kan volgens mij de beleidsregelbevoegdheid worden gebruikt om iets dergelijks wel te bewerkstelligen.

Pièce de résistance zijn de amendementen van collega Van den Berg en van mijzelf, die een eeneiige tweeling vormen. Zij horen bij elkaar; het een kan niet zonder het ander. De amendementen strekken ertoe de enumeratiebepaling te schrappen en de kaderwet in beginsel toepasselijk te maken op alle ZBO's die onder de definitie van de wet vallen. Natuurlijk kan daarvan worden afgeweken als daartoe dringende redenen zijn. Dat moet dan in bijzondere wetten, in de concrete instellingswetten, worden geregeld. Om de departementen de kans te geven om dat te doen en om de wet ook van kracht te laten zijn voor bestaande regelgeving die daar misschien van afwijkt, hebben wij een overgangstermijn geïntroduceerd. De minister geeft aan dat hij een overgangstermijn van drie jaar veel te lang vindt. Ik wil hem daarin

best tegemoetkomen en deze termijn verkorten. Ik neem aan dat collega Van den Berg het met mij eens is dat het niet hierom gaat, maar om het principiële punt: maken wij vandaag een kaderwet waarin de regels worden neergelegd die naar onze mening in beginsel van toepassing moeten zijn op alle ZBO's, of maken wij een wet en bezien wij daarna op welke ZBO's die van toepassing wordt verklaard? Dat laatste is het systeem dat de minister bepleit.

Minister **De Vries**: Volgens mij maakt u een volstrekt oneigenlijke tegenstelling. Wij maken natuurlijk een wet die naar onze mening in beginsel op alle ZBO's van toepassing moet zijn. Bij het aanpassen van de specifieke wetgeving moet echter nadrukkelijk worden aangegeven dat dit regime van toepassing is.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dan is de wet pas van toepassing als deze in een concreet geval van toepassing wordt verklaard. Dat is juist het verschil. Daarom is de enumeratie nodig. Ik ben het overigens met de minister eens dat wij hetzelfde willen bereiken. Het gaat erom op welke manier dat het beste kan. Daarbij moeten wij in acht nemen dat wij graag een kaderwet willen hebben. Voor eenieder moet duidelijk zijn dat deze wet altijd van toepassing is en niet pas als dat in een concrete instellingswet bij een bepaald ZBO wordt aangegeven.

De minister zegt dat aanpassingswetgeving moet worden voorbereid. Dat is terecht, maar als het systeem van het schrappen van de enumeratie wordt gevolgd, is dat evenzeer het geval. Ook dan is immers aanpassingswetgeving nodig omdat de wet niet altijd en onverkort op alle ZBO's van toepassing kan zijn. In beide gevallen is dus aanpassingswetgeving nodig. Het voordeel van de oplossing waarvoor collega Van den Berg en ik hebben gekozen, is dat er een duidelijke termijn is waarbinnen dat moet gebeuren. Helaas moet ik het nu doen met de toezegging van de minister dat hij daar echt werk van zal maken. Ik geloof hem graag, maar deze kabinetsperiode is bijna ten einde. Ik wil het gewoon hard hebben.

Minister **De Vries**: Kunt u nog even aanduiden wat u denkt dat er gebeurt, als de termijn van drie jaar

verstreken is en een aantal wettelijke regelingen niet is aangepast?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wat er dan gebeurt, is dat de minister de bevoegdheden van de kaderwet ook heeft bij bijzondere zelfstandige bestuursorganen die dat niet in hun instellingswet hebben bepaald. Dan is de wet van toepassing op de bestaande regelgeving. Als deze kaderwet zonder enumeratiebepaling wordt aangenomen, denk ik dat zelfstandige bestuursorganen die problemen hebben met een bepaling in de kaderwet, geweldig piepen en vragen of hun instellingswet kan worden aangepast. Dat zal er gaan gebeuren. Dat kan waarschijnlijk ook wel sneller dan die drie jaar, maar goed, ik wilde ruimhartig zijn. Dat is de aanpassingswetgeving die nodig is.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): In het boekje van het ministerie van Financiën staan ZBO's die wel en niet onder de kaderwet vallen. Hebt u het alleen over degene die worden omschreven als onder de kaderwet vallend?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee, natuurlijk niet. Het boekje van het ministerie van Financiën laat heel duidelijk zien dat je ZBO's onder een kaderwet hebt en andere ZBO's. Dat wil ik nu juist voorkomen. Ik wil dat ZBO's die vallen onder de omschrijving van artikel 1 van de kaderwet, ook onder de kaderwet vallen. Als er in incidentele gevallen problemen mee zijn, moet dat in de instellingswet anders worden geregeld. De bijzondere wet regelt het bijzondere geval, maar het algemene is waar wij in deze zaal toe moeten komen. In het algemeen moet de minister die bevoegdheden hebben die in de wet worden neergelegd en moet het zelfstandig bestuursorgaan aan de daarin gestelde eisen voldoen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Dat betekent dat u vindt dat de kaderwet ook van toepassing moet zijn op ZBO's die naar de huidige opvattingen niet met openbaar gezag zijn bekleed, wat in mijn optiek gewoon niet kan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Daar hebt u groot gelijk in. Zij vallen niet onder de definitie van artikel 1 van de kaderwet. De kaderwet zegt dat een ZBO een bestuursorgaan is

Scheltema-de Nie

met openbaar gezag bekleed, niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Aan die omschrijving moet een zelfstandig bestuursorgaan voldoen, wil het onder de kaderwet vallen. De minister stelt voor dat bij een zelfstandig bestuursorgaan dat voldoet aan de omschrijving, de kaderwet pas van toepassing is, als deze van toepassing wordt verklaard in de concrete instellingswet. Dat vind ik de wereld op z'n kop. Je moet het andersom doen. Je moet zeggen: de algemene wet regelt wat wij in het algemeen willen en de bijzondere wet wijkt af, indien dat nodig is. Ik denk dat ik voldoende helder ben geweest over waarom ik toch wel erg hecht aan het algemene karakter van de kaderwet.

De instellingscriteria zijn allereerst van belang voor de wetgever en de ambtenaren die de wetten voorbereiden, maar het is goed, als de Kamer zich iedere keer weer realiseert wat die criteria zijn. Daarom denk ik dat het goed is dat zij in de wet worden opgenomen.

Een probleem waar ik nog niet geheel uit ben, betreft het amendement dat de heer Te Veldhuis en ik samen hebben ingediend op stuk nr. 37. Daarin wordt gesproken over de plaatsbepaling van de toezichthouder. Het komt voor dat er een toezichthouder en een zelfstandig bestuursorgaan is, waarbij de toezichthouder ook een ZBO is. In deze wet is niet gekozen voor het begrip "lichaam", waarin je twee zelfstandige bestuursorganen kunt hebben, maar er is gekozen voor het begrip "zelfstandig bestuursorgaan". Als die twee naast elkaar bestaan in één lichaam, kan het makkelijk gebeuren dat verantwoordelijkheden tussen de twee instanties verdwijnen. Dat moet niet gebeuren. De heer Te Veldhuis en ik zijn van mening dat het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan het laatste woord moet hebben en dat de toezichthouder vooral een kritische, adviserende rol moet vervullen. De minister spreekt uiteindelijk het zelfstandig bestuursorgaan waarop wordt toegezien, aan. Dat moet echt helder zijn. Er wordt in de schriftelijke gedachtewisseling gezegd dat er in het amendement sprake is van een tegenstrijdigheid tussen het eerste en het tweede lid. In het eerste lid wordt gesuggereerd dat twee zelfstandige bestuursorganen helemaal niet naast elkaar mogen bestaan, terwijl in het tweede

lid wordt gezegd dat als daarvan wel sprake is, dan één van die twee de eindverantwoordelijkheid heeft. Als dat zo is, dan zijn de heer Te Veldhuis en ik best bereid om die onduidelijkheid weg te nemen en de bedoeling wat beter weer te geven. Als dat zou betekenen dat de minister de aanneming van het amendement dan niet meer met klem ontraadt, is dat mooi meegenomen.

In het amendement-Van den Berg wordt gevraagd om een evaluatie. Ik zie de bezwaren daartegen niet. Wellicht kan de minister daar nog iets over zeggen. Ik ben voornamelijk de mening toegedaan dat het belangrijk is dat de werking van zo'n wet als deze na verloop van tijd wordt geëvalueerd.

Ik heb sympathie voor het financiële amendement van mevrouw Belinfante en wacht af wat er nu gaat komen. De termijn van 15 maart zou problematisch kunnen zijn. Ik wacht derhalve af waar de bewindslieden nog mee komen.

De heer Pitstra heeft een amendement ingediend over de openbaarheid van salarissen van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Ik sta daar heel sympathiek tegenover, maar heb inmiddels gelezen dat er een brief van het kabinet komt waarin deze problematiek waarschijnlijk breder zal worden geregeld. Betekent dit dat er sprake zal zijn van een algemene openbaarheid van überhaupt overheids-salarissen? Dan is zo'n amendement niet meer nodig. Ik hoor op dat punt dus graag iets meer van de minister.

Ik kom te spreken over de toekomst. Als wij deze kaderwet nu hebben geregeld voor zelfstandige bestuursorganen van de rijksoverheid, dan moeten wij inderdaad op termijn eens kijken of er ook iets dergelijks zou moeten gebeuren bij gemeenten en provincies. Dat blijf ik belangrijk vinden. Dat moet wel stapsgewijs gebeuren, dus niet alles tegelijk.

De rechtspersonen met een wettelijke taak vallen voor een belangrijk deel buiten deze wet. Niet alle zelfstandige bestuursorganen zijn rechtspersonen met een wettelijke taak en andersom. Er valt een grote categorie buiten deze kaderwet. Dat is ook terecht, omdat het takenpakket van een rechtspersoon met een wettelijke taak – het openbaar-gezagdeel – veel geringer

is. Er zullen uit dien hoofde waarschijnlijk ook andere eisen aan moeten worden gesteld. Dat neemt niet weg dat wij er op termijn toch ook aan zullen moeten denken. Om op dat punt een aansporing mee te geven, wil ik mede namens de heer Pitstra de volgende motie indienen. De minister heeft de aanneming van een amendement van de heer Pitstra in die richting ontraden. Ik heb begrepen dat hij dat amendement zal intrekken. De motie luidt als volgt.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er algemene regels zijn geformuleerd voor zelfstandige bestuursorganen;

overwegende dat – naast zelfstandige bestuursorganen – ook andere rechtspersonen met een wettelijke taak zijn bekleed met openbaar gezag;

van mening dat het wenselijk is dat ook voor deze rechtspersonen met een wettelijke taak enige algemene regels worden opgesteld;

verzoekt de regering, de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken en de Kamer hierover te rapporteren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Scheltema-de Nie en Pitstra. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 54 (27426).

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik sluit mijn bijdrage in tweede termijn af, maar niet nadat ik heb uitgesproken dat ik hoop dat wij op heel korte termijn toch tot een goede kaderwet komen.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister oprecht voor de beantwoording. Wij hebben tot nu toe een goed debat gevoerd over een zaak die dat ook zeker waard is. De minister heeft een aantal spanningsvelden waarmee wij bij deze wet worden geconfronteerd

Van den Berg

goed geschetst. Ik heb op een groot aantal punten kunnen constateren dat de regering en de SGP-fractie dicht bij elkaar staan. Op een punt waarvan ik dat niet kan zeggen, kom ik straks terug. Voor het overige lopen de intenties en aspiraties bij deze wet tot op grote hoogte parallel. Dat doet mij genoegen. Wij vinden het belangrijk dat dit belangrijke bestuurlijke veld goed wordt geordend. Wij moeten lijnen uitzetten die ook voor de toekomst meer helderheid en houvast geven voor de politiek, de burgers die met ZBO's te maken krijgen en voor de ZBO's zelf.

Ik ben in eerste termijn zeer uitvoerig geweest. Ik ga dan ook niet alle algemene lijnen die ik heb aangestipt herhalen. Ik beperk mij tot het langslopen van de verschillende amendementen die ik heb ingediend. Dat zijn de voor ons relevante punten. Ik heb ook nog enkele slotopmerkingen.

Wat betreft het amendement op stuk nr. 14 over de evaluatiebepaling heeft de minister in zijn schriftelijke reactie laten weten dat daar geen behoefte aan is. Ik ben zo vrij om met hem van mening te verschillen op dit punt. Anders had ik geen amendement ingediend. Ik probeer immers geen overbodige amendementen in te dienen. Er is dan ook geen sprake van overbodigheid. Ik heb een en ander zorgvuldig overwogen. Ook collega's hebben hierover gesproken. Er is een essentieel verschil tussen de evaluatie van de ZBO's, die zal plaatsvinden, en de evaluatie van de kaderwet zelf. De kaderwet is een nieuw fenomeen. Over de invulling daarvan hebben wij gediscussieerd en zullen wij nog discussiëren. De wet en de systematiek daarvan verdienen in de ogen van mijn fractie een evaluatie naast die van alle afzonderlijke ZBO's. Het gaat om twee verschillende dingen. Het is heel belangrijk om op enig moment de vraag te beantwoorden of de wet aan zijn doelstellingen beantwoordt. Wij stellen daarbij een termijn van vijf jaar voor. Na vijf jaar moeten wij terugzien en bekijken hoe een en ander heeft gewerkt. Daarbij komen ook zaken als het enumeratiestelsel zeker aan de orde, net als de toezichtsbepalingen. Mijn fractie vindt er dus een eigen waarde in gelegen om de wet als zodanig te evalueren. Ik handhaaf dan ook

graag het amendement op stuk nr. 14.

Ik dank de minister voor de positieve reactie op het amendement op stuk nr. 17. Daar hoeft ik verder niet over te spreken.

Het amendement op stuk nr. 22 is als eerste ondertekend door mevrouw Scheltema. De minister laat het oordeel over dit amendement aan de Kamer over. Het amendement betreft het voor ons belangrijke principe dat publiekrechtelijke vormgeving voorop dient te staan. Dat is een punt dat de Kamer door de jaren heen in alle discussies over functioneel bestuur voortdurend heeft geaccentueerd. Ik denk dat het belangrijk is dat in de wet vastligt dat uitvoering van publieke taken met publieke middelen in beginsel via publiekrechtelijke kaders plaatsvindt. Het wordt overigens niet geheel uitgesloten dat andere oplossingen aan de orde kunnen zijn. Privaatrechtelijke vormgeving wordt niet helemaal uitgesloten. Dat zou ook niet goed zijn. De bewijslast wordt echter duidelijk omgekeerd.

Het amendement op stuk nr. 27 gaat over de vertrouwelijkheid van gegevens. De minister laat ook hierbij het oordeel aan de Kamer over. Ik denk dat dit niet het meest belangrijke punt van de wet is. Toch vinden wij dit punt zeker waard om in de kaderwet vast te leggen. Het zal waarschijnlijk niet om heel veel ZBO's gaan. Het heeft echter betrekking op belangrijke ZBO's, waar dit punt nu al aan de orde is, zoals RDW en de Luchtverkeersbeveiliging. Ik verwijs naar de toelichting. Dat zijn waarlijk niet de geringste ZBO's. Waarborgen voor het doorgeven van vertrouwelijk aan een ZBO ter beschikking gestelde gegevens zijn in het belang van de cliënten en van de informatievoorziening. Zonder goede voorziening op dit punt kan men veel moeilijkheden krijgen bij het vergaren van informatie. Dat willen wij niet. Ik hecht dus toch wel aan dit amendement. De minister heeft het oordeel aan de Kamer overgelaten; wij wensen het graag in stemming te brengen.

Het amendement op stuk nr. 28 gaat over de bekostiging van ZBO's als algemene bepaling, oftewel het regelen van bekostiging bij wet. Wij begrijpen niet goed waarom de minister dat amendement ontraadt. Hoofdstuk 4 van de wet veronderstelt in diverse bepalingen dat de

bekostiging van ZBO's bij wet geregeld wordt. Juist omdat in de kaderwet algemene principes voor de wetgeving inzake ZBO's worden vastgelegd, lijkt het goed dat wij dit in de kaderwet zelf realiseren. De minister zegt net als bij een aantal andere amendementen, dat een en ander alleen tot de wetgever zelf is gericht. Dat zaken nader geregeld kunnen worden krachtens de wet, is bij een kaderwet echter vaker aan de orde en zeker bij deze systematiek. Het is dan ook goed dat de wetgever algemene principes zelf in de wet vastlegt. Wij vinden dit geen bezwaar tegen dit amendement en handhaven het daarom graag.

Het amendement op stuk nr. 29 gaat over de aanmerkelijke verschillen en de egaliseringsreserve. Ik vraag mij af of de minister de Z van de ZBO's waar hij ook over sprak, in zijn reactie op dit amendement niet enigszins uit het oog verliest. Zeker de ZBO's die geen onderdeel zijn van de Staat en dus niet onder de Comptabiliteitswet vallen, zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun solvabiliteit. De minister moet die verantwoordelijkheid naar mijn mening niet naar zich toetrekken. Hij is uiteraard verantwoordelijk, voorzover het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak betreft: de uitoefening van het openbaar gezag. Het amendement beoogt bovendien onnodige bestuurlijke lasten te voorkomen. Omdat er bij bepaalde ZBO's egaliseringsreserves zijn die de verschillen beogen op te vangen, is het toch niet nodig dat die verschillen iedere keer aan de minister worden gemeld. Dat moet natuurlijk wel gebeuren als zij de mogelijkheden die de reserve beoogt op te vangen, te boven gaan. Dat is helder, maar daar gaat het hier niet om. Als die verschillen binnen de egaliseringsreserve kunnen worden opgevangen, is het voor de minister helemaal niet interessant om het te weten. Laten wij dus ook aan de bestuurslasten en de systematiek van het toezicht in zijn geheel denken.

Ik dank de minister voor de positieve reactie op het amendement op stuk nr. 30. Hij suggereert daarin zelf een terminologische verbetering. Die is inmiddels aangebracht en het nieuwe amendement is te vinden op stuk nr. 53. Ik neem aan dat de minister de gewijzigde redactie zeker positief kan bejegenen.

Van den Berg

Het amendement op stuk nr. 31 is wel cruciaal, zoals in de discussie is gebleken. Het betreft de verwijdering van het enumeratiestelsel en hangt samen met het amendement op stuk nr. 32 van mevrouw Scheltema wat betreft de overgangstermijn. Ik heb de discussie uiteraard zeer zorgvuldig op mij laten inwerken. Bij interruptie heb ik gezegd dat ik zeker niet zo voorgeprogrammeerd ben, dat dit voor mij helemaal geen discussiepunt zou zijn. Ik denk zelfs dat wij in de praktijk heel dichtbij elkaar staan, maar het gaat ons erom dat de kaderwet zijn functie als bepalende wet voor het hele veld goed kan vervullen. De systematiek waarbij de bepalingen van deze wet pas gelden als in bijzondere instellingsregelingen wordt bepaald dat dit het geval zal zijn, vinden wij in die zin inadequaet. De minister zegt dat wij er maar van moeten uitgaan – ik wil daar overigens graag van uitgaan, als deze minister dat zegt – dat de politieke bereidheid er zal zijn om alle ZBO's die eronder horen te vallen, ook inderdaad onder de kaderwet te brengen, maar het gaat mij nu om de systematiek en de verantwoordelijkheid van de wetgever. Het systeem dat de minister voorstelt, vind ik dan suboptimaal en gezien de verantwoordelijkheid van de wetgever niet doeltreffend genoeg.

Wij vinden dus dat de wet zelf rechtstreeks van toepassing moet zijn op het veld dat de wet beoogt te regelen. Daarom stellen wij bij dit amendement een nieuwe bepaling voor die ook een aantal uitzonderingen geeft.

Ik zie niet wat het grote probleem van de minister kan zijn. Onduidelijkheid hoeft er helemaal niet te zijn, want de definitie in artikel 1 is helder: er wordt aangegeven wat de ZBO's zijn, en er wordt aangegeven dat de wet daarop van toepassing is. De rechter kan een bepaalde interpretatie geven aan de term "bestuursorgaan", maar dat kan altijd voorkomen. De rechter bepaalt niet of iets een ZBO is, maar kan hoogstens bepalen of iets een bestuursorgaan is, waarbij in onze systematiek het gevolg wellicht is dat het orgaan ook een ZBO is. Ik handhaaf dus dit amendement en de enumeratiebepaling. Daarbij is essentieel dat er een overgangstermijn is om de wetgeving aan te passen. Mevrouw Scheltema nam aan dat ik geen bezwaar zou hebben

tegen verkorting van die termijn van drie jaar naar twee jaar, maar ik wil hierover nog eens goed nadenken. Als wij de termijn terugbrengen tot twee jaar, zal het bezwaar gaan gelden dat de minister noemt, namelijk dat een aantal wetten bij het vallen van de bijl nog niet is aangepast en dat er onduidelijkheid is over de juridische situatie op dat moment. Dit bezwaar wordt groter als de termijn wordt beperkt tot twee jaar. Ik zou daarom voorzichtig willen zijn om die termijn te verkorten. Ik denk dat een termijn van drie jaar wel nodig is voor deze operatie.

Minister De Vries: Mag ik de heer Van den Berg vragen waarom hij denkt dat de door hem en mevrouw Scheltema voorgestelde bepaling zal werken als een valbijl? Verkeert hij in de veronderstelling dat na drie jaar plotseling de inhoud verandert van de bijzondere wetten die de instellingen regelen?

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik begrijp de vraag van de minister, maar zo heb ik het niet bedoeld. Ik sprak over een valbijl, maar het amendement geeft een harde termijn van drie jaar. Ik ben het met de minister eens en daarom zeg ik juist dat die termijn niet moet worden verkort tot twee jaar. Dan kan het probleem dat de minister ziet, wel eens realiteit worden, doordat er dan een onduidelijke situatie ontstaat. Er is een kaderwet die geldt en er zijn specifieke wetten die nog niet zijn aangepast, maar ook gelden. Overigens kan dit mijns inziens niet alleen worden opgelost via het stelsel van *lex specialis/lex generalis*, want in de rechtsleer bestaat net zo goed de regel dat een latere wet voor een eerdere wet gaat. Dit neemt niet weg dat er onduidelijkheid is en ik vind dus dat die termijn van drie jaar moet worden gehandhaafd om dit te voorkomen. De vraag wat ik zou doen als dit niet gebeurt, mag mij niet worden tegen geworpen. Dit geldt voor tal van punten in onze wetgeving waarin zaken moeten worden aangepast. Als dit niet gebeurt, mag dit toch geen belemmering zijn om te zeggen in welke richting wij met onze wetgeving willen gaan.

De minister herinnert er terecht aan dat ik in de afgelopen jaren bij motie heb gepleit voor een inhoudelijke heroverweging van de noodzaak van bepaalde ZBO's. Ik ben van

mening dat dit ook heel goed tijdens de aanpassingsoperatie aan de orde kan komen. Wij zullen de vinger aan de pols moeten houden. Dit geldt ook voor de Kamer. Ik wil van de heer Te Veldhuis in tweede termijn graag horen over de vraag of ZBO's krachtens de wet bij ministeriële regeling moeten kunnen worden ingesteld. Ik zou dit liever niet hebben. Is het echt noodzakelijk, zou mijn vraag zijn. Zijn wet en algemene maatregel van bestuur met voorhang niet voldoende?

Ik heb een vraag gesteld over artikel 25. Ook daar is er een spanning tussen de zelfstandigheid en de verantwoordelijkheid. Ik dank de minister voor zijn schriftelijk antwoord op deze vraag. Ik ben gerust gesteld door de toezegging dat het niet de bedoeling is om de normale bedrijfsvoering van ZBO's aan preventief toezicht te onderwerpen. De minister verwijst in zijn antwoord overigens ook naar de wijziging van de Comptabiliteitswet. Hij zegt dat na die wijziging een aantal onderdelen van artikel 25 zelfs niet meer nodig is. Ik heb daarvan met genoeg kennis genomen. Ik neem ook aan dat de consequentie zal zijn dat de desbetreffende bepalingen van dit wetsvoorstel dan alsnog geschrapt worden. Mijn evaluatieamendement biedt hiervoor wellicht een goede handreiking.

De minister heeft in de schriftelijke beantwoording aangegeven dat dit onderwerp zal worden meegenomen in de adviesaanvraag aan de ROB over de wijziging van artikel 7 van de Grondwet. Ik heb daar met instemming kennis van genomen. Ik hecht zeer veel waarde aan het advies van de ROB. Ik wijs er wel op dat het wel een beetje oneigenlijk genoemd zou kunnen worden, omdat die adviesaanvraag op een heel ander onderwerp was gericht, namelijk de consequenties van het duale stelsel en de veranderingen in de Grondwet als gevolg daarvan voor gemeenten en provincies. Daar wordt nu een ander element aan toegevoegd. Ik vind dat geen bezwaar. Laten wij goed kijken naar de systematiek van hoofdstuk zeven. Ik neem aan dat de ROB expliciet is gevraagd om de grondwettelijke verankering van de ZBO's bij hun advisering te betrekken.

Voorzitter. Op een fors discussiepunt na zitten de minister en ik heel dicht bij elkaar. Het wetsvoorstel kan met een aantal amendementen

Van den Berg

aanmerkelijk worden verbeterd. Als dat gebeurt, kan het de instemming van mijn fractie hebben.

□

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn snelle beantwoording, zowel vandaag als in de schriftelijke voorbereiding. Dat heeft het debat versneld.

Namens de VVD-fractie heb ik zowel schriftelijk als plenair stevige vragen gesteld. Verder heb ik ook aangegeven dat het wetsvoorstel behoorlijk moest worden geamendeerd om het voor mijn fractie acceptabel te maken. Weliswaar is vier jaar geleden afgesproken dat wij een kaderwet zouden maken, maar over de inhoud zijn toen geen afspraken gemaakt. Als medewetgever moet je echter wel kunnen instemmen met wat er voorligt. Ik constateer dat er stevig is geamendeerd. In de periode dat ik in de Kamer zit, heb ik niet vaak meege maakt dat er op een wetsvoorstel zoveel amendementen worden ingediend. Dat geeft wel aan dat de Kamer zich erg betrokken voelt bij dit voorstel.

Naar mijn oordeel is een van de kernvragen: hoeveel zelfstandigheid willen wij van het reguliere, normale openbaar bestuur weggeven aan organen die meer op afstand staan. In het verlengde hiervan ligt de vraag, een hoeveel kleinere verantwoordelijkheid van een bewindspersoon wij kunnen accepteren. Hij heeft dan immers minder bevoegdheden, omdat die zijn weggegeven. Anders dan bij een privatiseringsproces gaat het hier nog steeds om openbaar bestuur. Verder speelt hier de vraag hoeveel invloed en controle de volksvertegenwoordiging nog kan uitoefenen als het openbaar bestuur op afstand wordt gezet. Dat is wel wat wij doen. Het gaat ook niet om "kattendrek", want in deze bestuursorganen gaat wel 161 mld gulden oftewel 72,5 mld euro per jaar om. Dat is veel geld en wij maken in dit huis wel eens problemen om minder.

In zijn beantwoording zei de minister dat ZBO's wel degelijk een legitimatie hebben, te weten een wettelijke legitimatie. Natuurlijk hebben zij die. Het zou er nog bij moeten komen dat zij die ook nog eens niet zouden hebben! Ik denk dat niemand dat zal bestrijden. In eerste

termijn maakte ik echter het punt dat er in tegenstelling tot bij het reguliere openbaar bestuur geen rechtstreeks mandaat bestaat voor de bestuurders van een ZBO. Bestuurders van het normale openbare bestuur moeten immers in ieder geval het vertrouwen van een volksvertegenwoordiging hebben en zijn altijd aanspreekbaar door een volksvertegenwoordiging. Dat is gelet op de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid bij ZBO's hier hoe dan ook minder.

Het is wellicht goed om in dit verband mijn amendement over taakverwaarlozing bij ZBO's in herinnering te roepen. In beginsel is het denkbaar dat er net zoals bij het regulier openbaar bestuur fouten worden gemaakt of dat taken niet goed worden uitgevoerd. Bij normaal openbaar bestuur leidt dat er meestal toe dat bestuurders ogenblikkelijk ter verantwoording worden geroepen. Soms wordt een bestuurder al voordat er fouten zijn gemaakt ter verantwoording geroepen om te vermijden dat die worden gemaakt. Bij ZBO's is dat soms wel heel erg moeilijk, omdat bevoegdheden zijn weggegeven en de minister niet meer verantwoordelijk is. De Kamer kan de minister niet meer ter verantwoording roepen, terwijl er geen plaatsvervangende verantwoordelijkheidsstelling is ingebouwd. Er zijn geen gebruikersraden, er zijn vaak geen cliëntenraden en slechts vijf ZBO's beschikken over een toezichthoudend orgaan. Zo kan een situatie ontstaan waarin sprake is van een bestuurlijk deficit. Bij de Ctsv-affaire is gebleken dat zoiets zich kan voordoen. Zo kom ik weer terecht bij de kernvraag waarmee ik ben begonnen: wil de Kamer een minister vaker of minder vaak kunnen aanspreken op zaken die bij ZBO's plaatsvinden? Ik constateer dat de Kamer diverse amendementen heeft ingediend die tenderen naar het vaker willen aanspreken van een minister. Dat is naar mijn mening de winst van dit debat; het blijft tenslotte openbaar bestuur.

De kaderwet biedt harmonisatie op onderdelen, dat wil ik de minister zeker niet betwisten. Dat geldt evenwel zeker niet in alle gevallen. Er is een interruptiedebat geweest over Staatsbosbeheer, maar dit gaat ook op ten aanzien van onderzoeksinstellingen, RWT's en provincies en gemeenten waar verzelfstandigingen

plaatsvinden. Het staat bovendien buiten kijf dat er, ondanks deze kaderwet, een geweldige diversiteit aan ZBO's blijft bestaan. Ik wil in ieder geval niet de conclusie trekken dat wij er zijn met deze kaderwet. Er is een motie ingediend inzake regelingen voor RWT's die vergelijkbaar zijn met ZBO's. In de volgende motie verzoek ik om een soortgelijke regeling ten aanzien van verzelfstandigingen bij provincies en gemeenten.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat voor verzelfstandigingen bij provincies en gemeenten vergelijkbare regelingen gewenst zijn als voor ZBO's op rijksniveau;

dringt er bij de regering op aan om te bevorderen dat dergelijke voorzieningen worden getroffen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Te Veldhuis. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 55 (27426).

De heer **Te Veldhuis** (VVD): In eerste termijn stelde ik de minister een wat meer principiële vraag waarop ik helaas geen antwoord kreeg. Waarom worden werkzaamheden die de afgelopen jaren zijn ondergebracht bij ZBO's niet alsnog bij agentschappen ondergebracht? Een voorbeeld is de belastingdienst, een groot lichaam dat als agentschap – dus als een zelfstandige eenheid binnen het ministerie – functioneert en waarvoor uiteindelijk volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Waarom is een aantal ZBO's op afstand van het openbaar bestuur gezet, waardoor een verminderde ministeriële verantwoordelijkheid bestaat? Daarnaast heb ik een vergelijkbare vraag gesteld: waarom zijn sommige ZBO's niet geprivatiseerd onder het stellen van een aantal wettelijke randvoorwaarden? Dit is tenslotte ook gebeurd met de complete voedselvoorziening in Nederland, waarbij het openbaar belang ook is betrokken. Kan de minister hierop alsnog antwoorden?

Te Veldhuis

Ter vermindering van misverstanden benadruk ik dat mijn fractie niet principieel tegenstander is van ZBO's, maar het moet niet te gemakkelijk gaan. De groei van de laatste jaren is door mijn fractie gekarakteriseerd als een wildgroei. Ook de Algemene Rekenkamer heeft de groei aldus betiteld. ZBO's dienen te worden gebruikt als een ultimatum remedium als er echt geen andere vorm van regulier openbaar bestuur kan worden verzonden.

De ministeriële verantwoordelijkheid zie ik als een principieel vraagstuk. De minister heeft onderstreept dat een kenmerk van ZBO's is dat er geen 100% ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Geen verantwoordelijkheid betekent geen bevoegdheid. De Kamer heeft het nakijken als er eens wat misgaat. Met amendementen kan dit gat enigszins worden gedicht, maar niet alles wordt afgedekt. Ik heb een aantal amendementen ingediend maar ik heb niet de pretentie van volledigheid. Het betreft de zorgplicht, de toegang van burgers tot een ZBO in welke vorm dan ook – verder uit te werken bij instellingswetten – taakverwaarlozing enz. Ik wacht de stemmingen over deze amendementen af om vervolgens na te gaan of dit gat voor de burgers althans enigszins wordt gedicht. Anders blijf ik een boel problemen houden met het op afstand zetten van deze vorm van openbaar bestuur.

Voorts heb ik vragen gesteld over de salarissen die bij ZBO's worden betaald en over andere vormen van rechtspositieregelingen. De minister heeft aan zijn nota naar aanleiding van het nader verslag een bijlage toegevoegd waarmee dit voor een aantal ZBO's enigszins duidelijk wordt gemaakt. Echter, met betrekking tot een aantal wordt gesteld: dat heeft de desbetreffende minister geregeld. Daar krijg ik dus geen inzicht in. Vanochtend trof ik een stuk op mijn bureau aan waarin op amendementen wordt ingegaan. Daarin wordt vermeld dat binnenkort een conceptbrief van de regering mag worden verwacht over de salarissen bij...

Minister **De Vries**: Een echte brief, geen conceptbrief.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Het gaat om een conceptbrief die nu bij de regering ligt. Daarin wordt op dit

onderwerp ingegaan. Ik neem aan dat wij de échte brief krijgen. Voorzitter. Ik kan hieruit niet afleiden dat wij inderdaad een volledig inzicht krijgen in wat er bij ZBO's op dit terrein gebeurt. De minister geeft nu ook niet aan dat dat voor elke ZBO het geval zal zijn. Welnu, ik wil gewoon weten wat daar gebeurt. Ik wil mij hierover kunnen verantwoorden. Waarom zie ik bij overheid bepaalde schalen voor leden van de regering, Kamerleden, ambtenaren enz. en weet ik dat niet wanneer het om ZBO's gaat? Ik wil dat weten en om de minister aan te sporen, dit onderdeel mee te nemen, heb ik een motie voorbereid.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat te weinig inzicht bestaat in alle bezoldigingen en rechtspositieregelingen bij alle betreffende zelfstandige bestuursorganen, en of deze in redelijke verhouding staan tot bij de rijksoverheid gebruikelijke regelingen;

dringt er bij de regering op aan om dat volledige inzicht en die transparantie vóór juli 2002 aan de Kamer te verschaffen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Te Veldhuis. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 56 (27426).

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. Waarom kiest de heer Te Veldhuis voor het mindere als ook het meerdere er is, namelijk het amendement-Pitstra?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik ben er niet zeker van dat dat amendement zal worden aanvaard. De minister heeft die aanvaarding ontraden. De bewegingen in de Kamer volgend, kom ik tot de conclusie dat het niet uitgesloten is dat dit amendement geen meerderheid verkrijgt. In dat geval zou de motie wellicht wél een meerderheid kunnen krijgen. Het amendement komt eerst in stemming, en dan pas de motie.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik mag het dus zo verstaan dat uw fractie steun zal geven aan het amendement-Pitstra en de motie pas in stemming brengt wanneer dit amendement wordt verworpen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Neen, want de minister heeft over dit amendement nog méér opmerkingen gemaakt. Ik zou het amendement er even bij moeten pakken om het u tot in details uit te leggen.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Maar het loopt zo mooi weg uit uw verhaal van een paar weken geleden, waarbij u zo ontzettend een nummer maakte over die hoge salarissen. Overigens hoor ik de fractie van de VVD hierover niet wanneer het gaat om salarissen in de marktsector. Ik kan niet anders dan veronderstellen dat u voor het amendement-Pitstra zult stemmen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik meen dat er binnenkort een debat volgt over de openbaarheid van inkomens in de marktsector. U heeft kennelijk ervaren dat ik hierover "een nummer" heb gemaakt, maar dat doet u wel vaker wanneer het over de VVD gaat... Nogmaals, ik wil het graag weten. Ik heb het tweemaal schriftelijk gevraagd, maar ik krijg geen antwoord. In de overheidssector wordt vaak zo spastisch gedaan. Ik wil wel eens weten hoe het hier zit.

Het moge duidelijk zijn dat ik een aantal lacunes in de wet zie. Ik heb mijn bezwaren daartegen schriftelijk en plenair naar voren gebracht. Ik hoop dat de amendementen die in de richting van onze ideeën gaan een meerderheid krijgen in de Kamer. Dat geldt ook voor de amendementen die wij zelf hebben ingediend. Het stemadvies van de minister gaat helaas vaak een andere kant op. Ik wacht het resultaat van de stemmingen af, voordat ik een eindoordeel aan mijn fractie voorleg en daarna aan de Kamer.

Met één punt kom ik aan de late kant. Mijn excuses dat ik er nu pas mee kom! Mevrouw Scheltema heeft op stuk nr. 21 een amendement ingediend om voor ministers de mogelijkheid te openen om beleidsregels te stellen. Ik steun dat amendement. Ik had zelf al iets dergelijks in gedachten voordat wij dit debat gingen. De aanwijzingen voor de regelgeving bevatten ook

Te Veldhuis

een bepaling dat ZBO's ook beleidsregels kunnen stellen. Hoe verhouden de beleidsregels van de minister, volgens het amendement-Scheltema, zich tot de beleidsregels die ZBO's volgens de aanwijzingen zelf kunnen stellen? Zijn dat dezelfde of zijn dat andere?

Daaraan koppel ik een meer principiële vraag, of ZBO's niet omdat het uitvoeringsorganisaties zijn alleen maar uitvoeringsregels zouden moeten kunnen stellen. Daarmee zouden de uitvoering en de uitvoeringscriteria transparanter worden gemaakt. Of moeten wij de mogelijkheid dat ZBO's eigen beleidsregels maken in stand houden?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het begrip "beleidsregels" staat in de Algemene wet bestuursrecht, in twee betekenissen. Horizontaal kan een zelfstandig bestuursorgaan zijn eigen bevoegdheden inkaderen. In het amendement is echter de verticale beleidsregel bedoeld. De minister kan aan een zelfstandig bestuursorgaan algemene regels geven waarmee het ZBO bij zijn beleid rekening moet houden.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik zal het amendement steunen, omdat het in de richting gaat van een enigszins opheffen van het gat in de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat laat onverlet dat het begrip "beleidsregels" ook nog overeind blijft voor ZBO's zelf. Kan daar niet een groot misverstand over ontstaan? Zou dat misverstand kunnen worden opgeheven met een amendement, dat ik de minister zo-even in handen heb gegeven, opdat hij er in zijn termijn nog op kan reageren? Dat amendement houdt in dat een ZBO uitvoeringsregels kan vaststellen ter uitvoering van de aan hem opgedragen taken en de door ministers vastgestelde beleidsregels. Van die uitvoeringsregels wordt dan mededeling gedaan in de Staatscourant. Daarmee wil ik de mogelijke begripsverwarring tussen de beleidsregels in het amendement van mevrouw Scheltema en de beleidsregels in de aanwijzing voor de regelgeving ongedaan maken. Zo kan duidelijk worden gemaakt dat de ZBO's vooral uitvoeringsorganisaties zijn, die uitvoeringsregels zouden moeten stellen. Zij moeten niet weer eigen beleid gaan maken.

□

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Mijnheer de voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden, niet alleen in dit debat, maar ook de eerdere schriftelijke antwoorden. Die zullen de latere uitleg van de wet en de bepaling van ons stemgedrag ten goede komen.

Als ik het meest algemene oordeel geef over het wetsvoorstel, kom ik vrij aardig in de buurt van hetgeen de minister erover zegt; te weten: zoals het nu voorligt, is het ongeveer het beste. Er kan hier en daar nog wel iets bijgeplust worden, maar laten wij ervoor waken dat wij het wetsvoorstel niet verder opladen met allerlei goedbedoelde toevoegingen die de kaderwet topzwaar maken. Het hoeft echter ook niet geminimaliseerd te worden. Ik wil mij wel aansluiten bij deze vorm van realisme. Dat zal ook wel uit het stemgedrag van mijn fractie blijken.

Ik heb in eerste termijn, al analyserend, gevraagd waarom het criterium van het openbaar gezag zo belangrijk is. Ik heb het antwoord van de minister gehoord en ik leg mij daarbij neer. Ik wil het woord "Staatsbosbeheer" niet meer horen, maar als mij in het verleden werd gevraagd om een echte ZBO te noemen, vervees ik altijd naar Staatsbosbeheer. Ik ben ook één van de woordvoerders geweest bij de behandeling van de instellingswet voor Staatsbosbeheer.

Het belangrijkste geschilpunt betreft het gewijzigde amendement-Van den Berg/Scheltema-de Nie op stuk nr. 31 en het amendement-Scheltema-de Nie/Van den Berg op stuk nr. 32 over het enumeratiestelsel. De minister was zo fair om te zeggen dat de regering aanvankelijk op dezelfde lijn zat, maar zich heeft laten overtuigen door de Raad van State om het enumeratiestelsel in te voeren. Als dat zo is, constateer ik allereerst dat hetgeen de collega's in de amendementen hebben opgenomen, in elk geval niet onzinnig of onzinnelijk kan worden genoemd. Dat oordeel zou namelijk onmiddellijk terugkomen op het hoofd van de regering. Ik vind het moeilijk te begrijpen dat de minister een beetje is gaan dreigen met heroverweging van het totale wetsvoorstel als deze amendementen worden aangenomen. Ik begrijp dat niet, waar de regering eerst zelf met een vergelijkbare gedachte is gekomen. Ik verzoek

de minister dus om dat dreigement, dat ik helemaal niet nodig vind, weg te nemen. Ik vind zelf dat deze amendementen het wetsvoorstel intrinsiek beter maken, maar daar kan de minister anders over denken. Alle bezwaren tegen het enumeratiestelsel zijn al genoemd; ik heb zelf in eerste termijn daarover ook het nodige gezegd. Ik verwijs daarnaar.

De minister heeft volstrekt gelijk als hij zegt dat de amendementen op de stuk nrs. 31 en 32 onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en zich afvraagt waarom de collega's er niet één amendement van hebben gemaakt. Als wij voor het ene amendement stemmen, moeten wij ook voor het andere stemmen en omgekeerd. Anders wordt het onzin. Dat gebeurt overigens wel vaker. Misschien valt nog te overwegen om er één amendement van te maken.

Wat het amendement op stuk nr. 32 betreft ben ik tot exact dezelfde conclusie gekomen als eerder de heer Van den Berg waarom de overgangsbepaling geen twee jaar moet zijn. Dan komen namelijk de bezwaren van de minister dichterbij.

In het debatje tussen de minister en mevrouw Scheltema over de botsing van wetgeving moest ik de minister op de belangrijkste onderdelen gelijk geven. Ik ben het met hem eens, als hij zegt dat een algemene wet een bijzondere wet niet opzij kan zetten. Het verzet daartegen van mevrouw Scheltema begreep ik niet. Je kunt ook niet zeggen dat een latere wet een eerdere wet opzij zet. Dat is gewoon niet zo. Wij moeten met elkaar uitspreken – ik doe dat en het zou nog eleganter zijn als dat ook door de indieners van de amendementen worden gedaan – dat de wetgeving niet klaar is met de aanpassingswetgeving. Dan schiet de wetgeving nog steeds tekort. Die situatie ontstaat dan. De heer Van den Berg werd een beetje in verlegenheid gebracht door de minister in juridische zin. Er doet zich echter geen juridisch vraagstuk voor, maar de wetgeving schiet dan tekort. Als wij dit vaststellen, betekent dit dat er een politieke opdracht is om dit te voorkomen. Aanvaarding van de amendementen betekent een politieke opdracht aan de wetgever, in de eerste plaats aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, om te voorkomen dat die valbijl, waarover de minister voortdurend sprak,

Van Middelkoop

daadwerkelijk valt. Verder is er nog een interessant verband met het amendement van mevrouw Scheltema, mevrouw Belinfante en de heer Van Wijmen – dit haalt dus een meerderheid – op stuk nr. 20 dat hiermee niet direct te maken heeft. Met dit amendement wordt beoogd dat de minister medeondertekenaar moet zijn van alle aanpassingswetgeving. Dit betekent dat deze minister via de kaderwet nadrukkelijk de verantwoordelijkheid krijgt om te voorkomen dat die valbijl valt. De minister kan in dat licht niet spreken over “als het niet gebeurt”; dat is een verkeerde manier van formuleren. Hij zou moeten zeggen: als ik tekortschiet, of: als wij als kabinet de termijn overschrijden. Dat is de uitdaging voor hem en het kabinet. In dat licht wil ik dit amendement steunen. Laten wij reëel zijn: wat is nu drie jaar? Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel nog dit jaar aanneemt, valt die drie jaar redelijk samen met de regeerperiode van een nieuwe kabinet. Die aanpassingswetgeving moet dan voor elkaar kunnen komen.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Als ik het goed begrijp, gaat het de heer Van Middelkoop vooral om, helder te krijgen wanneer de periode van aanpassing voorbij is. Enumeratie lijkt voor hem minder belangrijk.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik moet heel weinig of niets van het enumeratiestelsel hebben. Mijn opmerkingen in dit verband zijn slechts een aanvulling op wat collega's als eerstverantwoordelijken voor het amendement al hebben gezegd. Op mijn manier heb ik, meer als politicus dan als jurist, de lastige situatie geanalyseerd. In dat licht heb ik overwogen of het misschien beter is om van het tweede amendement een motie te maken, maar dat kan ook niet; de overgangstermijn moet in de wet worden geregeld. Ik ben bereid om deze analyse voor mijn rekening te nemen, want dat volgt uit mijn steun aan het amendement.

Ik ben de minister zeer dankbaar dat hij ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid de heer Te Veldhuis nadrukkelijk tegensprak. Die sprak een aantal weken geleden namelijk voortdurend over een gebrekkige of tekortschietende democratische legitimatie. Dat waren grote woorden en tot mijn genoegen heeft de heer Te Veldhuis op dat punt het debat met de minister niet

hervat, zodat wij een stuk verder zijn gekomen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De democratische legitimatie van het bestuur van een ZBO heb ik niet groot genoemd, omdat er geen kiezers achter zitten, terwijl het wel gaat over het openbaar bestuur. De wettelijke legitimatie is echter voor 100% rond, aangezien de ZBO's bij wet zijn opgericht. Over mijn opvatting hoeft geen misverstand te bestaan; ik heb dat ook op deze wijze genuanceerd.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik zal het woord “genuanceerd” onderstrepen. Wij zijn op dit punt een stuk verder gekomen. Ik heb geen behoefte om met de heer Te Veldhuis op dit punt in discussie te gaan, hoewel discussiëren met hem natuurlijk altijd plezierig is.

Ik heb even gebladerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin een definitie staat van “beleidsregel”. Deze term is ontleend aan de Awb. Het betreft een algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de bevoegdheid van een bestuursorgaan. Ik ben geen specialist op dit terrein, maar in het amendement wordt dit volgens mij niet bedoeld met “beleidsregel”. Ik wil graag dat er duidelijkheid ontstaat over dit begrip. Mevrouw Scheltema is de initiatiefnemer van het amendement en ik hoor graag wat zij onder dit begrip verstaat. Wellicht kan zij duidelijk maken dat haar definitie verschilt van die in de Awb en in de aanwijzingen. Ik wil weten waarover wij het hebben.

Ik vond het nogal mager dat de minister aangaf, geen behoefte te hebben aan het vastleggen in deze wet van de norm dat publieke taken zoveel mogelijk in een publieke rechtsvorm moeten worden gegoten. Het voordeel van de medeondertekening van de aanpassingswetgeving, überhaupt van alle latere wetgeving, is nu juist dat de minister kan proberen op basis van zijn kaderwetverantwoordelijkheid die norm nog eens extra ingang te doen vinden bij de eerstverantwoordelijken, de vakministers. Het is niet het belangrijkste punt. Er zijn wel twee amendementen hierop ingediend. Ik zal steun geven aan het amendement op stuk nr. 22, omdat ik het beter

vind dan mijn eigen amendement op stuk nr. 19. Ik trek daarom mijn amendement op stuk nr. 19 in.

De **voorzitter**: Het amendement-Van Middelkoop (stuk nr. 19) is ingetrokken.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Voorzitter. Ik wil ook nog een opmerking maken over de aanpassingswetgeving. Ik zou hierover een motie kunnen indienen, maar ik vind dat je zuinig met moties moet omspringen. Ik vraag daarom aan de minister de volgende toezegging. Ik heb als antwoord op mijn interruptie gekregen dat er geen verzamelwet komt. Zou het niet goed zijn als wij in de komende twee à drie jaar bij de begrotingen via een bijlage een overzicht zouden krijgen per departement welke wetgeving moet worden aangepast en vooral wat de stand van zaken is? Ik zou het op prijs stellen als de minister dat wil toezeggen, al was het alleen maar om de risico's die ontstaan na aanvaarding van de amendementen die het enumeratiestelsel eruit gooien, nog verder te verkleinen.

Voorzitter. Ik ga niet alle amendementen langslopen, maar ik geef een globaal oordeel. Ik zal mijn stem niet geven aan alle amendementen die met goede bedoelingen de wet opvullen op een wijze die haar juist wat van haar kaderkarakter berooft. Dat betekent dat ik collega Pitstra in de meeste gevallen niet zal volgen in zijn goede bedoelingen. Ik zal de amendementen van mevrouw Belinfante nog een keer moeten wegen. Mijn primaire invalshoek is dat je comptabele zaken moet regelen in de Comptabiliteitswet. Ik ben dat met de minister eens. Er moet dus een goed verhaal worden gehouden, wil ik steun kunnen geven aan een regeling van comptabele zaken in deze wet. Misschien moet ik mevrouw Belinfante zelfs adviseren om na een zekere periode van overweging de amendementen in te dienen en aan haar collega die de Comptabiliteitswet behandelt, te geven.

Voorzitter. Ik geef wel steun aan de amendementen die kwaliteitszorg in het wetsvoorstel willen brengen. Dat is een amendementje van mevrouw Scheltema en een vrij fors amendement van de heer Te Veldhuis. Ik vind deze amendementen een verbetering van het wetsvoorstel.



De heer **Van Wijmen** (CDA): Voorzitter. Ik sta enigszins ingénu ten aanzien van deze materie. Dat komt omdat ik het onderwerp heb overgenomen van mevrouw Van der Hoeven, die de gehele schriftelijke ronde heeft gedaan. Ik heb daar vandaag weer op zitten studeren. Ik kom daar dadelijk op terug.

Ik wil eerst een paar algemene opmerkingen maken. Je hoort voortdurend spreken over het primaat van de politiek. Ik vind dat prachtig, als je als basisnotie wilt belijden dat de politiek altijd nog onder het primaat van het recht staat. Ik bedoel dan niet het recht in de concrete zin van het woord, maar het institutionele recht, het inrichtingsrecht, de algemene beginselen van staatsrecht en behoorlijk bestuur. Ik denk dat dat iets met dit wetsvoorstel te maken heeft.

We moeten ons ervan bewust zijn wat een Kaderwet precies is. Wat is de status en de aard ervan? De minister heeft hier ook iets over gezegd. En wat is de status van de aanwijzingen voor de regelgeving? Ik zal vanwege de tijd alleen aandacht besteden aan die amendementen, waaraan ik zelf deel heb gehad. Dat is allereerst het amendement op stuk nr. 12, het voor een klein stukje transponeren van de Aanwijzingen voor de regelgeving naar dit wetsvoorstel. De minister heeft zich daar straks over uitgelaten. Hij zegt dat hij er geen behoefte aan heeft dat dit op schrift gesteld wordt en dat het ook niet nodig is. De wetgever moet zich zelf steeds realiseren wat hij doet. Dat hoeft je niet op te schrijven in de wet. Wanneer je echter naar de inhoud van de tekst van 124c kijkt, dan zie je deze afwijkt van allerlei andere voorbeelden in de Aanwijzingen, bijvoorbeeld 124d. Er is een verschil van statuut binnen de Aanwijzingen. In 124c wordt gevraagd waaraan voldaan moet worden bij het in het leven roepen van een ZBO en wanneer het nodig is. In d staat dat een aantal voorvragen moet worden beantwoord. Artikel 124d is methodologisch, terwijl artikel 124c inhoudelijk is. Ik geef mijn mening overigens voor een betere. Het is maar hoe ik er in alle bescheidenheid over denk. Wat ik zeg, heeft te maken met de status van de regelgeving.

Ik geef een ander voorbeeld: de bepaling in 124 q. Overigens is voor de zelfstandige bestuursorganen een implementaat verricht in de Aanwijzingen, toevallig van 124 a tot z. Dat zijn 26 artikelen. Dat is een eigen corpus in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De andere bepalingen gaan bijvoorbeeld over de vraag wanneer je het woord "voorschrift" gebruikt of "onthef-fing", wat je doet met een over-gangsbepaling of een definitieartikel. Dat zijn allemaal methodologische zaken, maar deze zijn plotseling sterk inhoudelijk. Dat is vandaag ons probleem. Daarom blijf ik staan bij de wenselijkheid om minstens 124 c naar de wet te brengen.

Ik onderbrak mezelf toen ik naar iets anders verwees, namelijk naar 124 q. In de Aanwijzingen zie je bijvoorbeeld bij 124 q staan dat de bestuursorganen onder de Nationale ombudsman kunnen worden gebracht. Ik zal het even nakijken, zodat ik het niet verkeerd zeg. Ik heb het boekje niet voor niets in de hand. Er staat inderdaad: een zelfstandig bestuursorgaan wordt onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Als vakjurist vraag ik mij af of dat zo kan. Moet dat niet bij de instellingswet worden geregeld, door een algemene wetswijziging of bij de Wet op de Nationale ombudsman? Ik blijf daarom moeite houden met de manier waarop je zo'n complex moet duiden. Laat ik het zo maar zeggen, dan poneer ik mijzelf niet zo in de richting van de minister, want ik heb respect en eerbied voor de enorm gecompliceerde arbeid die hier voortdurend wordt verricht. Als ik het niet vergeet, zal ik daarover dadelijk nog een opmerking maken. En hoe pas je dan bijvoorbeeld 124 q toe? Daarom blijf ik maar heel vredig bij mijn instinct, dat zegt dat 124 c beter een plaats in de wet kan krijgen.

En nu de opmerking die ik niet wilde vergeten. Je moet de behandeling hiervan niet te vaak heropenen of na een week met de tweede termijn doorgaan, want dan komen er voortdurend nieuwe amendementen bij. Wij zijn nu al bij nummer 56. Komt er weer een pauze, dan worden weer allerlei amendementen ingediend. Ik deel de vrees die de heer Van Middelkoop in zijn termijn al naar voren heeft gebracht, namelijk dat je een wetsontwerp enorm uit zijn balans

kunt halen of kunt overbelasten met allerlei detailregelingen. Wat zijn we eigenlijk aan het doen? Dit is een kaderwet. Ik wil toch graag proberen om verder te komen met het karakter daarvan. Ik denk dat de wet het volgende bedoelt te zeggen: er zijn nu eenmaal ZBO's ontstaan en die willen we inkaderen; we maken daarom zoveel mogelijk regels die in zoveel mogelijk gevallen op zoveel mogelijk ZBO's van toepassing zijn. Dat staat ook in alle stukken; ik denk bijvoorbeeld aan het 75/25-principe, dat de Raad van State toepast. Het adviescollege geeft een heel mooie parallel. De minister heeft er zelf ook op gewezen.

Om het kort te houden ga ik over op het amendement op stuk nr. 13. Hierover heb ik al iets gezegd. In feite kan ik ook nog ingaan op het amendement op stuk nr. 12, waarin staat dat de wetgever zichzelf de opdracht geeft om aan deze criteria te toetsen. Dat zegt de minister nog in de tekst. Het is een soort auto-instructie, een interne instructie. De zaken die in 124 c staan hebben naar mijn mening veel eerder een normerend karakter dan een instructief karakter. Daar kun je ook heel lang over praten. Er zijn termen gebruikt zoals "instructienorm" en "waarborgnorm", maar dat kan niet, want een norm waarborgt altijd en een instructie is een ordenings-instrument dat intern is gericht. De wetgever geeft zichzelf dus de opdracht om aan deze criteria te toetsen. Natuurlijk doet de wetgever dat. Als een instellingswet wordt gemaakt door een vakministerie voor een dan te vormen ZBO, dan moet je in de kaderwet kijken om te zien waar je op moet letten, waar je aan moet voldoen en of er wel een reden is om zo'n ding te maken. Dan kijk je in 124 c of, in dit geval liever, in de wet zelf.

Nog een elementje van technische orde. Ik ben al huiverig voor verwijzende bepalingen in de wet. Ik geef een voorbeeld, want wie breekt moet ook betalen: de verwijzingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ik heb wel eens geschreven dat je als jurist een psychiater nodig hebt als je die wet een tijdje hebt gehanteerd, want je wordt er helemaal dol van. Hier moet je zelfs buiten de wet naar de Aanwijzingen grijpen. De minister zei het straks heel leuk. Het zei: dat is een niet eenvoudig toegankelijk stuk. Dat is ook zo. De vakpers heeft die dingen echter niet bij de hand. De

Van Wijmen

ZBO's haal je uit een wet en dan moet je dus toch doorduiken. In de zwarte Kluwer zitten ze trouwens wel.

Ik ga nou maar echt in op stuk nr. 13 over de voorhangbepalingen. Dat is ook een element in de stukken. De minister zegt dat de Kamers tweemaal kijken naar de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Ja en neen. Ik denk dat het zo gewichtig is dat je het voorhangen kunt beschouwen als een soort voormelding. De Kamer zal er meestal niet over praten, tenzij zij wat daar gebeurt, zo dol vindt dat zij zegt: houdt er maar mee op. Dat is erg hygiënisch. Als de Kamer al heel vlug zegt: minister, houdt dit maar bij uzelf, wordt toekomstige bestuurslast in de vorm van wetgevingsprocessen voorkomen. Dat is een politiek debat. Dat is het nut van zo'n dubbele trap. Zegt de Kamer dat niet, dan vind ik eigenlijk dat zij zich dat recht laat ontnemen. Dan komt het aan de orde in de vorm van de instellingswet.

Ik vind die dubbele check niet dramatisch. De minister zegt dat hij er geen behoefte aan heeft, maar hij zegt niet dat hij het stellig of met klem ontraadt. Er zitten interessante niveaueverschillen in de ontrading. Ik denk niet dat wij daar iets mee moeten doen. Er wordt met klem of met kracht ontraden. Gisteren heb ik al gehoord dat iets ten stelligste of gewoon werd ontraden. Ik denk dat wij moeten zeggen: ontraden is ontraden, het is niet onaanvaardbaar, maar wij hebben het liever niet.

Minister **De Vries**: Wij moeten een beetje precies zijn.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Er is toch verschil tussen met klem en met kracht? De studenten staatsrecht kunnen in de toekomst scripties schrijven over wat het verschil is tussen met klem en met kracht.

De **voorzitter**: Ik vraag de heer Van Wijmen om iets sneller te gaan.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Over de medeondertekening hebben wij het al gehad. Ik denk dat het goed is dat de facetminister, een term van de staatscommissie-De Wolf, stelselmatig meekijkt over de schouder van de sectorminister. Ik vind dat een goede check. De minister heeft gezegd dat hij het oordeel overlaat aan de Kamer.

Over de beleidsregels op stuk nr. 21 kan ik kort zijn. De heer Van Middelkoop vroeg hier iets over. Wij weten dankzij de Awb gelukkig wat beleidsregels zijn. Laten wij ons maar vasthouden aan die definitie. De mogelijkheid staat in de schakelbepaling 4:81 en de definitie in 1:3, vierde lid. Deze komt terug in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In alle bescheidenheid denk ik dat je niet zonder enumeratie kunt. Als je deze weghaalt, krijg je heilloze problemen. Ik heb zitten loeren in de lijst bij de nota naar aanleiding van het verslag en in het boekje van Financiën. De koninklijke bibliotheek staat genoemd in categorie 2c, niet met enig openbaar gezag bekleed. Als je aansluiting zoekt van de tekst van artikel 2 van de wet met artikel 1 en de Awb, kom je in de problemen. Je moet niet hebben dat de koninklijke bibliotheek er door wetsduiding of door wetswerking na drie jaar automatisch van rechtswege onder valt. Ik ben het met de minister eens dat je door deze wet niet allerlei andere wetten kunt wijzigen, ook niet in de toekomst. Je kunt wel horizonbepalingen opnemen dat er iets in die wet wordt gewijzigd, maar dan moet je daarvoor een artikel in deze wet opnemen en dat is niet gebeurd. Een ander interessant aspect is dat er geen overgangswet is.

In alle bescheidenheid vraag ik de minister om iets anders te doen en te kijken of er niet in de lijstjes voor de volledigheid iets is opgenomen wat eigenlijk geen zelfstandig bestuursorgaan is. Staatsbosbeheer wordt bijvoorbeeld in de memorie van toelichting beschouwd als een zelfstandig beheersorgaan. De koninklijke bibliotheek en het Rijksmuseum moeten misschien anders worden aangeduid. De minister hoeft er vandaag geen uitvoerige beschouwing over te houden. Het bestuursrecht ontwikkelt zich al anderhalve eeuw en wij zijn er de laatste vijftientig jaar hard mee bezig. Er zijn dingen die geen ZBO, agentschap of rijksdienst zijn, maar wel aan de Staat gelieerd als privaatrechtelijke rechtspersonen, omdat zij een publieke taak hebben, zoals de RWT's. Ik denk dat wij daar nog over moeten doordenken, want het is boeiend genoeg.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn mondelinge en schriftelijke antwoorden. Het is inderdaad een complexe, omvangrijke wet. De mondelinge beantwoording nam ook bijna twee uur in beslag. De schriftelijke antwoorden hebben ons soms overtuigd. Wij zullen drie van onze tien amendementen intrekken. Dat zijn de amendementen op de stukken nrs. 41, 44 en 49. Wij waren met betrekking tot het amendement op stuk nr. 44 niet helemaal overtuigd, maar ook met de motie kunnen wij de RWT's erbij betrekken. Dat belangrijke punt heeft de Algemene Rekenkamer ook steeds aangesneden.

De **voorzitter**: De amendementen-Pitstra (stukken nrs. 41, 44 en 49) zijn ingetrokken.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Het algemene beeld in de eerste termijn van de Kamer was dat zij de touwtjes bij de ZBO's wat strakker wil aantrekken dan de minister. De minister roept: eigenlijk maakt u het te vol. Ik heb de Handelingen van het Kamerdebat dat in 1991 plaatsvond, er nog eens op nagekeken. Daarbij waren overigens drie dezelfde woordvoerders actief. De tijdgeest was toen geheel anders. De informatieplicht die nu door de regering wordt geregeld, werd toen door minister Dales met klem ontraden. Dat was allemaal betuttelend en dat taste de ZBO's aan. Tien jaar later wordt zo'n belangrijke kwestie als de informatieplicht, die toentertijd werd ontraden en ook geen meerderheid in de Kamer kreeg, gewoon door de regering ingebracht. Er vond toen ook al een discussie plaats over de sanering van de ZBO's. Ik dacht dat ik dat zelf had verzonnen. En destijds was er ook al de tendens dat dit dan maar per wet zou moeten worden geregeld. Ook in het debat in 1991 probeerde mevrouw Scheltema de ondertekening door de minister van BZK via een amendement te regelen. Ik geloof dat het haar deze keer lukt. Zo gaat dat kennelijk met dit soort kwesties!

Wij hebben in eerste termijn een aantal vragen gesteld die niet zijn beantwoord. De minister is schriftelijk alleen op de amendementen ingegaan. Wij hebben gevraagd of

Pitstra

het niet beter is als de ZBO's gaan lenen bij Zalm. Onze financiële woordvoerder Vendrik zegt dat dit verstandiger en goedkoper is. Hoe zit het nu precies met de klokkenluiders-regeling? Is dat nu wel of niet heel concreet van toepassing op de ZBO's. Ik heb voorts een vraag gesteld over dat stuk van die bekende, van mr. K.G. de Vries, eens voorzitter van de SER. Ik heb gevraagd wat de huidige minister vindt van de visie van mr. K.G. de Vries. De minister zegt nu dat er vooral technisch-neutraal naar gekeken moet worden, terwijl in dat stuk wordt gesproken over agent-schappen en een voorkeur voor interne verzelfstandiging. Er werd eigenlijk ook forse kritiek op de ZBO-isering geuit. Heeft hij die vraag niet beantwoord omdat hij daar liever niet meer aan herinnerd wil worden? Beschouwt hij dat als een niet-bestaand stuk? Hoe kijkt hij daar eigenlijk tegenaan?

In dit kader is de verhouding tussen de kaderwet en de aanwijzingen voor de regelgeving belangrijk. In de aanwijzingen zit toch die existentiële vraag. Moet dat eigenlijk wel, die ZBO's? Het is op zichzelf goed dat dit nu gebeurt. De minister zegt dat de Kamer er bij de aparte aanpassings- of instellingswetten wel op zal letten. Zij is dan politiek aan zet om daar kritisch naar te kijken. Maar de vraag is natuurlijk: gaat hij daar zelf ook kritisch naar kijken? Hij zegt zelf dat hij het liever technisch-neutraal had gezien. Maar de vraag is natuurlijk: gaat de minister zelf ook actief de essentiële vraag beantwoorden of een bepaalde ZBO eigenlijk wel moet of dat die moet worden teruggedraaid naar bijvoorbeeld een agentschap of een interne verzelfstandiging met meer politiek primaat. Het is natuurlijk leuk om de Kamer op dat punt het initiatief te gunnen, maar het is nog belangrijker dat ook de minister van Binnenlandse Zaken daar zelf een actieve rol in speelt. Is hij daartoe bereid? Heeft hij niet alleen de politieke bereidheid om te harmoniseren maar ook om te saneren?

De discussie over het enumeratiestelsel wordt het belangrijkste punt in het debat. Ik vind het een warrige discussie. Ik heb de punten niet geheel helder op een rij. Ik neig naar steun voor degenen die het willen amenderen. Zij gaan uit van "van toepassing, tenzij". Het lijkt erop dat via het enumeratiestelsel een enorm

ventiel is opgezet met allerlei mogelijkheden tot "escapes". De minister heeft een paar sterke argumenten. Misschien kan hij daar in tweede termijn wat preciezer op ingaan. Het argument dat de definitie van een ZBO niet helder is, is niet sterk. Dan moeten wij die definitie maar aanscherpen. Wij krijgen bovendien allemaal boekjes waar het precies in staat. Dat probleem is dus in redelijke mate opgelost.

Ik ga niet alle amendementen van de anderen behandelen. Dat kost veel te veel tijd. Uiteindelijk kan iedereen in het stemgedrag van mijn fractie zien wat GroenLinks ervan vindt.

Het amendement op stuk nr. 45 van GroenLinks gaat over het horizontale toezicht via cliëntenraden. Dat is wellicht belangrijker dan het hiërarchische toezicht. Ik vind dat het beter moet worden geregeld. De minister heeft het amendement over kwaliteitszorg van mevrouw Scheltema overgenomen. Juist dit punt vinden wij cruciaal. Het gaat er immers om dat ZBO's klantvriendelijk zijn, goed reageren en dat er sprake is van zeggenschap van de gebruikers. Als wij dat goed regelen, hebben wij veel andere dingen niet eens nodig. Dan wordt een en ander in het voortraject beter geregeld. Het amendement op stuk nr. 45 handhaven wij. Wij hechten daar vrij sterk aan.

De openbaarheid van salarissen is het onderwerp van een motie van de VVD. Gezien deze motie neem ik aan dat de heer Te Veldhuis ons amendement zal steunen. De argumentatie van de minister is dat er binnenkort een stuk aan de Kamer zal worden gezonden, waarop hij niet vooruit wil lopen. Wij willen dat wel. Wij willen dat de salarissen openbaar zijn, zeker bij ZBO's. Dit is dus een heel zwak argument. Het is ongeveer hetzelfde probleem als mevrouw Belinfante heeft. Er komt in haar geval binnenkort nog een stuk over de continuïteitswet. Eerst zien, dan geloven is echter het motto. Wij handhaven zeker de amendementen op stuk nrs. 45 en 50.

Ik kan nog een kwartier spreekijd opeisen om voor de andere amendementen de tegenargumenten te geven. Meer in het algemeen is onze lijn dat het niet slecht is dat het toezicht door en de greep van het parlement iets worden vergroot. De heer Van Middelkoop vindt dat te veel "goede bedoelingen". Uiteinde-

lijk is het echter zo dat klachten over ZBO's terugkomen bij de volksvertegenwoordigers. In die zin is het dus van belang om hierop vanuit het parlement "feeling" te houden.

Tot slot kom ik te spreken over het stemgedrag. Het lijkt erop dat de kaderwet fors wordt aangescherpt. De beleidsregels vormen daarbij een belangrijk punt. VVD en SP stellen dat de wet het bestaan van de ZBO's legitimeert. De ZBO's zijn er nu echter ook, zonder een kaderwet. Het is beter om iets dat er reeds is te reglementeren. Wij tenderen er sterk naar om voor de kaderwet te stemmen, zij het dat die wat meer aangekleed moet worden. De wet moet meer body kregen. Onze politieke wil is erop gericht, de zaak te harmoniseren en te saneren. Wij zullen dat moeten doen als de aanpassingswetten er komen. Ik vraag de minister om daarbij het voortouw te nemen.

De vergadering wordt van 19.00 uur tot 20.30 uur geschorst.

□

Minister **De Vries**: Mijnheer de voorzitter. Ik dank de leden die hebben deelgenomen aan het debat, hartelijk voor hun inbreng in de tweede termijn. Ik meen dat wij op een aantal punten in ieder geval wat verheldering hebben gekregen van de perspectieven waarmee wij naar het wetsvoorstel kijken. Ik begin met een onderwerp dat iedereen heeft bezig gehouden, te weten de enumeratie. Het is interessant dat er tussen de indieners van de desbetreffende amendementen en anderen in de Kamer enerzijds en de regering anderzijds nogal grote verschillen van mening bestaan over de gevolgen van afstappen van het enumeratiestelsel. Mevrouw Scheltema had de indruk dat de thans bestaande ZBO's na drie jaar plotseling als door een wonder onder de regelgeving van de kaderwet vallen, als wij daarmee nu drie jaar lang pas op de plaats maken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mag ik even een misvatting uit de weg nemen? Ik heb in de toelichting op het desbetreffende amendement heel nadrukkelijk gesteld dat die driejaartermijn is gecreëerd om de aanpassingswetgeving voor die wet tot stand te doen komen.



De heer De Vries, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

© M. Sablerolle – Gouda

Minister **De Vries**: Stel dat dit niet gebeurt, wat is er dan aan de orde? De heer Van Middelkoop zegt terecht, zoals ik ook betoogd had, dat het dan jammer is en dat de regering dan in gebreke is. Maar ook het parlement is dan misschien in gebreke, want voor wetgeving zijn natuurlijk ook de Tweede en de Eerste Kamer nodig, om maar niet te spreken over de Raad van State. Met een hoeveelheid van meer dan 100 wetten in een paar jaar tijd, kan er natuurlijk de nodige vertraging plaatsvinden. Ten principale heeft hij volgens mij echter gelijk. De wet die wij thans behandelen, gaat dan de tekst van de specifieke wetgeving opvullen. Daar kan geen sprake van zijn. Iedereen die die illusie heeft, moet ik die ontnemen. Het is ook een groot bezwaar dat die gedachte kennelijk leeft bij de indieners.

Ik moet de heer Van Middelkoop ook ongelijk geven. Hij merkte namelijk op dat het niet zo raar is dat de indieners van dit amendement op het afschaffen van het enumeratiestelsel komen. De regering heeft immers aanvankelijk ook gedacht dat het anders moest. Dat klopt, maar er zit wel advisering door de Raad van State tussen. De indieners van het amendement hebben daar kennis van kunnen nemen. Het is niet helemaal begrijpelijk dat na de advisering van de Raad van State, die de regering nadrukkelijk heeft

afgeraden om het zo te doen, een aantal Kamerleden wil dat het wel zo gebeurt. Dat betekent dat men de argumentatie van de Raad van State overboord gooit, maar die is bepaald indringend. Om die reden heeft de regering geconstateerd dat het kennelijk geen goed idee is geweest, dat het tot onhelderheid leidt en dat wij op die manier geen wetgeving maken.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Mag ik de minister een geheim verklappen? Het komt heel af en toe voor dat de Kamer haar zelfstandigheid bewaakt en bewaart, ook tegenover adviezen van de Raad van State. Het is heel beroerd voor deze minister, maar dit is zo'n moment. Dit beroep op de Raad van State is natuurlijk maar ten dele valide. Wij nemen onze eigen verantwoordelijkheid. Ik heb willen zeggen dat het amendement toch niet zo onzinnig is, omdat de regering aanvankelijk op dezelfde gedachte was gekomen. Die opmerking was vooral bedoeld om de minister wat te matigen in zijn toch vrij forse kritiek op het amendement en zelfs zijn dreigen met een mogelijk schorsen van de beraadslaging.

Minister **De Vries**: Daar bent u dus niet in geslaagd. Ik blijf volhouden dat het wonderlijk is dat de leden die

het amendement hebben ingediend, terugkeren naar een systeem dat de Raad van State heeft afgekeurd, zonder de argumentatie van de Raad te bestrijden. Men heeft daar zoals gezegd kennis van kunnen nemen. De Raad heeft gesteld dat een en ander zo niet kan, omdat het grote onduidelijkheid op wetgevend gebied oplevert.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Dit deel van het verhaal zou een stuk sterker zijn als de minister mij aannemelijk kon maken dat het echt niet lukt om in drie jaar de aanpassingswetgeving rond te krijgen. Ik neem aan dat mevrouw Scheltema zelfs niet te beroerd is om er vier jaar van te maken als het echt nodig is.

Minister **De Vries**: Dan blijft nog de vraag die de Raad van State opwerpt. De Raad van State zegt dat er altijd vraagtekens gezet kunnen worden bij de grenzen van wat nu wel en wat niet een ZBO is. Hij wijst er met name op dat die twijfel alleen kan worden weggenomen door expliciet in wetten op te nemen wat onder de kaderwet valt. Dit staat op bladzijde 4, punt 2 van het advies van de Raad van State.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Die twijfel kan ook worden weggenomen als de rechter zegt: dit is een ZBO en die ZBO valt onder het algemene kader.

Minister **De Vries**: Waarom zou je naar de rechter lopen om vast te stellen of een instelling een ZBO is?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Ik denk dat dit maar zelden zal voorkomen. Ik denk dat het in negen van de tien gevallen heel duidelijk is wat een ZBO is en wat niet.

Minister **De Vries**: In welke casuspositie zou mevrouw Scheltema naar de rechter willen gaan om dit te laten vaststellen?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Als het onduidelijk is of een instelling een ZBO is of niet. Ik denk dat dit in weinig gevallen nodig is.

Minister **De Vries**: Maar wie gaat er dan naar de rechter?

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Ik wijs erop dat er een aantal

De Vries

gevallen is geweest waarin men wel degelijk naar de rechter is gegaan om vast te stellen of een instelling een ZBO is of niet. Als er een algemene kaderwet is die regels stelt voor ZBO's en een instantie heeft het idee dat zij geen ZBO is, dan zal die instantie natuurlijk naar de rechter gaan om te bepleiten dat hij niet onder de kaderwet valt. Dit lijkt mij logisch.

Ik wil nog een antwoord geven op de eerste vraag van de minister waarom wij ons niet laten overtuigen door het advies van de Raad van State. Ik heb het advies grondig bestudeerd, maar ik vind dat de Raad van State van een verkeerd standpunt uitgaat als hij zegt dat alleen die regels moeten worden vastgelegd die nu op een groot aantal ZBO's van toepassing zijn. Ik vind dat wij in deze kaderwet moeten vastleggen wat wij vinden dat op ZBO's van toepassing moet zijn. Daarom gaat het en dit is een principiële verschillende benadering. Dit ligt mijns inziens ten grondslag aan de verschillende opvattingen over het enumeratiestelsel.

Minister **De Vries**: Ik vind dat mevrouw Scheltema hiermee de Raad van State geen recht doet. De Raad van State schrijft dat de formule die de regering aanvankelijk had voorgesteld, tot grote onduidelijkheid leidt en dat het ernaar uitziet dat vele instanties onder de definitie kunnen worden gebracht waarvan dit in het geheel niet de bedoeling is. De Raad is van oordeel dat ook een verbeterde, scherpere maar algemene omschrijving van het beoogde ZBO-begrip tot veel onzekerheden aanleiding zal geven. "Hij acht het met het oog op de duidelijkheid en de rechtszekerheid noodzakelijk dat er geen enkel misverstand over kan bestaan of een bepaalde instelling ZBO is zodat de bepalingen van de kaderwet daarop van toepassing zijn of niet." Daarom adviseert de Raad te kiezen voor een enumeratiestelsel. De kaderwet is van toepassing op die instellingen waarvoor niet alleen geldt dat zij aan de in de kaderwet gegeven definitie voldoen, maar bovendien dat zij bij een instellingsregeling zijn aangewezen als ZBO. Dit zegt de Raad van State.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik kan uit hetzelfde advies van de Raad van State natuurlijk citeren wat

ik zojuist zei, namelijk: de Raad van State komt tot de conclusie dat een deel van de voorgestelde bepalingen niet of nog niet in de Kaderwet zelfstandig bestuursorgaan behoort te worden opgenomen, omdat die bepalingen niet passend lijken voor een voldoende aantal gevallen. Het moet voor het overgrote deel van de categorieën zonder meer kunnen worden toegepast.

Minister **De Vries**: Dit gaat toch niet over het enumeratiestelsel?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Natuurlijk wel. Dit is de aanzet voor het hele verhaal. De Raad zegt dat alleen die bepalingen moeten worden opgenomen die zonder meer op een groot aantal ZBO's kunnen worden toegepast en dan komt men inderdaad met het enumeratiestelsel.

Minister **De Vries**: Ik zie er zeer tegen op om de Raad van State op dit punt ongelijk te geven, want ik vind dat hij dit niet heeft. Ik heb eerder al toegegeven dat de inzet van de regering op dit punt verbetering behoeft. Ik hecht hieraan zwaar, omdat ik zeker weet dat in de verdere voortgang van het wetsvoorstel nadrukkelijk zal worden gekeken naar de betekenis die is toegekend aan het advies van de Raad van State. Ik noemde daarbij een eerder bezwaar dat ik zeer wezenlijk acht, namelijk dat er kennelijk zeer bijzondere verwachtingen bestaan over het feit dat de algemene kaderwet straks in de plaats komt van de specifieke wetsbepalingen. Dit kan absoluut niet bestaan. Ik vind het bovendien ook buitengewoon bezwaarlijk dat een wet die wij thans zouden aannemen gedurende drie jaar niet van kracht zou zijn voor de thans bestaande ZBO's. Ik ben van mening dat wij zo snel mogelijk de ZBO's onder de kaderwet moeten brengen. Daarop behoeven wij niet drie jaar te wachten. Dat betekent dat ik echt zeer grote bezwaren blijf houden tegen het desbetreffende amendement. Ik heb er een zwaar hoofd in dat wij – wanneer het amendement zou worden aangenomen – op een verstandige manier met deze wet verder kunnen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Bezwaarlijk verder kunnen... Dat betekent dat u het wetsvoorstel intrekt?

Minister **De Vries**: Natuurlijk zal ik daar eerst met mijn collega's in het kabinet over spreken, zoals gebruikelijk is. Ik denk dat het niet zonder dat overleg zou kunnen.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ja, maar dat is toch wat minder dan datgene wat u in eerste termijn zei. Ik heb toen begrepen dat u het wetsvoorstel zou intrekken. Nu is het wat minder zwaar. Voor onze opstelling bij de stemmingen is het van belang om dit te weten.

Minister **De Vries**: Ik trek in mijn eentje geen wetsontwerpen in. In eerste instantie heb ik al aangegeven dat ik hieraan buitengewoon zwaar zou tillen. Dat betekent in concreto dat, als het amendement zou worden aangenomen, ik het kabinet de vraag zou moeten voorleggen of het wel gewenst is om met dit wetsvoorstel door te gaan.

Voorzitter. Er zijn enkele vragen gesteld over de aangekondigde wijzigingen van de Comptabiliteitswet. Mevrouw Belinfante zegt in dit verband dat zij voor een moeilijk dilemma wordt geplaatst. Immers, zij weet nog niet wat wordt voorgelegd. Kan een en ander worden gesynchroniseerd? Ik heb begrepen, voorzitter, dat nog in de loop van deze week, wellicht op vrijdag, de minister van Financiën zijn nota van wijziging naar de Kamer zal sturen. Het is vervolgens mogelijk om te bezien of wij maandag tot een afronding van de behandeling van het wetsontwerp kunnen komen. Wellicht is er dan nog behoefte aan een volgende termijn. Dat sluit ik niet uit; het is natuurlijk afhankelijk van de reactie die de heer Te Veldhuis geeft op datgene wat is voorgelegd.

Als de regering begint met de aanpassing, hoe lang duurt dat dan? Voorzitter. Ik verwacht niet dat de Eerste Kamer nog vóór de verkiezingen aan de behandeling van dit wetsvoorstel toekomt. Mogelijk gebeurt dat kort daarna. In elk geval verwacht ik geen inwerkingtreding vóór 1 januari 2003, maar dat betekent niet dat men op de departementen niet kan beginnen met de wetgevende arbeid. Ik houd het niet voor onmogelijk dat in elk geval van de zijde van de regering het noodzakelijke werk binnen twee, drie jaar is afgerond. Overigens, kijkend naar de termijn die door mevrouw Scheltema is gesuggereerd, is het interessant om na te

De Vries

denken over de vraag of een regering een wet in werking zou laten treden waarvan ze niet zeker weet of binnen de gestelde termijn de benodigde werkzaamheden kunnen worden afgerond. Nogmaals, de regering is wat dit betreft niet de enige actor. Er moet ook rekening worden gehouden met de Raad van State en de Kamers van de Staten-Generaal. Zoals men weet hebben de Kamers, zeker wanneer men besluit tot inhoudelijke toetsing van de wetten, over het algemeen de neiging om daarover geruime tijd te doen. Als het allemaal bij hamerslag zou kunnen, zou het veel simpeler zijn maar zo werkt de Kamer gelukkig niet. Dat zal waarschijnlijk ook nooit gaan gebeuren.

Wat een eventuele grondwetsherziening betreft moet ik zeggen dat ik eraan hecht, dit traject eerst maar eens af te ronden om vervolgens na te gaan hoe wij erbij staan. Inmiddels heb ik echter al aan de ROB gevraagd om, naast de advisering over hoofdstuk 7, hierover een oordeel te geven. Ik denk niet dat deze problematiek eenvoudig is. Al eens eerder is een voorstel tot grondwetswijziging gestrand, kennelijk omdat men bepaalde zaken niet goed uit elkaar hield. Ik wacht daarom eerst het advies van de ROB af. Vervolgens zal het kabinet bezien hoe hiermee verder kan worden gegaan.

Mevrouw Scheltema heeft een vraag gesteld over de toezichtsorganen van een ZBO binnen dezelfde rechtspersoon. Ik heb daarover in eerste termijn gezegd dat dit maar bij een klein aantal rechtspersonen voorkomt. Wij spreken hier dus over vrij uitzonderlijke situaties. In het amendement op stuk nr. 37 wordt deze situatie geproblematiseerd. Ik ben daar niet voor. Het gaat echt om uitzonderingen waarmee men in de praktijk heel goed weg weet. Het lijkt mij bijzonder ingewikkeld om uit te maken wie de echte ZBO is als er twee instanties binnen een instelling zijn.

In de schriftelijke ronde heb ik de heer Van den Berg geantwoord dat ik het oordeel over de vijfjaarlijkse evaluatie van de kaderwet aan de Kamer overlaat. Dat betekent dat ik geen bijzondere meerwaarde zie in een wetsbepaling die dat nu al regelt. De kaderwet wordt in de praktijk geëvalueerd bij de behandeling van elke wet die de kaderwet

incorporeert. Als de Kamer beslist dat het goed is om tot een afzonderlijke evaluatie te komen, kan ik mij daar natuurlijk niet tegen verzetten, omdat ik over het algemeen vind dat wij de resultaten van wat wij doen, goed in de gaten moeten houden. Evaluaties van de afzonderlijke ZBO's en een evaluatie van de kaderwet leiden tot een cumulatie van werkzaamheden die naar mijn mening niet zo verschrikkelijk veel helpt.

De leden Scheltema, Te Veldhuis en Pitstra hebben in verschillende bewoordingen aangedrongen op informatie over de inkomens van de leden van ZBO's. Zo ligt er zowel een amendement van de heer Pitstra op stuk nr. 50 als een motie van de heer Te Veldhuis voor waarin wordt gevraagd om inzicht in de rechtspositieregelingen. In de schriftelijke beantwoording heb ik aangegeven dat er thans een stuk in bewerking is dat binnenkort in de ministerraad zal worden behandeld. In dit stuk wordt uitvoering gegeven aan een motie van de heer Rosenmöller, waarin om inzicht wordt gevraagd in de ontwikkeling van de inkomens in de publieke sector. Ik heb dat in de voorbereiding wat breder genomen dan alleen de vraag van de heer Rosenmöller. Ik verwacht dat deze rapportage binnen veertien dagen naar de Kamer zal worden gezonden. Het is niet zo gemakkelijk om de gegevens die wij nodig hebben, te verzamelen. Er zijn nogal wat instellingen die wat traag zijn met hun beantwoording. Ik meen echter wel dat wij een representatief beeld kunnen geven van wat er in de verschillende sectoren aan de hand is.

Een probleem bij de vergelijking van salarissen is dat niet in elke sector waar je een salaris noteert, per definitie dezelfde salarissen zouden moeten worden verdiend. Er zijn immers verschillen in de aard van het werk en de complexiteit van het werk. Dat maakt een vergelijking wat moeilijk. Het is in ieder geval mijn voornemen om ervoor te zorgen dat wij dit jaarlijks incorporeren in een rapportage over de arbeidsmarkt van de collectieve sector. Ik geloof dat wij de afgelopen tientallen jaren veel te weinig aandacht hebben gehad voor dit fenomeen. De ontwikkelingen zijn niet nauwkeurig genoeg gevolgd en in het voorstel dat nu bij de ministerraad ligt, doe ik daarom een

aantal voorstellen om hieraan structureel aandacht te schenken.

Voor de motie van de heer Te Veldhuis is de aanneming van het amendement wel noodzakelijk. De gegevens waarnaar door de heer Te Veldhuis wordt gevraagd, komen immers alleen boven tafel als men die gegevens boven tafel moet brengen. Ik heb gevraagd of de heer Pitstra met zijn amendement niet vooruitloopt op een discussie over de openbaarheid van inkomens die echt met enige zorgvuldigheid moet worden gevoerd. Het is mijn neiging om eerst het debat af te wachten over het stuk dat ik nu in voorbereiding heb. De heer Pitstra zegt daaraan geen behoefte te hebben, omdat hij het nu al weet. Ik kan dat natuurlijk moeilijk betwisten, maar ik blijf er toch bij dat ik het niet zo gewenst vind om dat amendement aan te nemen.

Mevrouw Scheltema-de Nie en de heer Pitstra hebben een motie ingediend naar aanleiding van de achtereenvolgende ARK-rapporten over RWT'ers en andere organisaties. Zij vragen zich af of het gewenst zou zijn om te onderzoeken of wij daarvoor een aantal voorschriften kunnen opstellen. Ik heb daartegen natuurlijk geen bezwaar.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): De minister geeft nog geen inzicht in wat hij zelf aanvaardbaar acht inzake de beloningsstructuren in de openbare sector. De salarissen van Kamerleden zijn openbaar, de salarissen van ministers zijn openbaar en de salarissen van de ambtelijke top in de reguliere overheid zijn openbaar. Waarom kan dat niet bij het openbaar bestuur, bij de bevoegdheden die nu aan de orde zijn? Waarom kan dat niet op tafel komen? Wat is daar voor geheimzinnigs aan? Gebeuren daar dingen waarbij wij vraagtekens moeten zetten? Als dat laatste niet het geval is dan kunnen de salarissen toch gewoon openbaar worden gemaakt?

Minister **De Vries**: Het is heel begrijpelijk dat de heer Te Veldhuis dit punt aanroert en dat de heer Pitstra daar ook op aandringt. Ik hoopte alleen, toen ik de reacties op de amendementen voorbereidde, dat wij in staat zouden zijn om eerst een discussie te voeren over hoe het moet gebeuren voordat wij in de wet opnemen dat het moet. Onder het niveau van ministers en de ambte-

De Vries

lijke top wordt de discussie natuurlijk wat moeilijker, omdat het daarbij in het algemeen gaat om afgeleiden. Je komt dan al snel terecht in het op de persoon georiënteerde personeels-beleid. De heer Te Veldhuis heeft evenwel gelijk, bij de overheid is een en ander natuurlijk wel transparant. De structuur is zichtbaar en in bepaalde omstandigheden kan daarvan worden afgeweken.

Het is heel moeilijk om voor ZBO's één structuur te hanteren, omdat de ZBO's onderling zo zeer verschillen. Er zijn ZBO's waar mensen nauwelijks vergoeding krijgen voor het werk dat zij verrichten en er zijn ZBO's waar, naar de aard van de werkzaamheden, een andere bezoldiging wordt gehanteerd dan binnen de rijksoverheid gebruikelijk is, omdat zij veel meer in een marktsituatie opereren. De heer Te Veldhuis zegt dan waarschijnlijk: wij kunnen daar beter over praten als wij weten hoe hoog die salarissen zijn. Mijn advies is om eerst met elkaar de structuur te bekijken waarin die cijfers op tafel komen en te bekijken hoe wij daarmee in de komende tijd verder kunnen komen. Op zich heb ik er evenwel geen bezwaar tegen dat de bestuurlijke topinkomens in de organisatie bekend worden bij het publiek.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik vraag mij dan af waarom die inkomens niet boven water komen. Ook de desbetreffende topinkomens zijn vastgesteld door een betrokken minister. De minister heeft in de nota naar aanleiding van het nader verslag voor een aantal organen aangegeven in welke schalen de werknemers zitten. Het is dus bekend en het staat ergens op papier. Waarom krijgt de Kamer die informatie niet? Ik hoor nu verhalen dat salarissen worden betaald die twee, drie keer hoger zijn dan het salaris van de minister-president.

Minister **De Vries**: Dat verschilt zeer per ZBO.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik zeg ook niet of ik het er wel of niet mee eens ben. Daar gaat het mij niet om. Ik wil het gewoon graag weten. Nu hebben wij er geen enkel zicht op, terwijl de gegevens er wel zijn. Wat is erop tegen om die gegevens bij wijze van spreken morgen op tafel te hebben?

Minister **De Vries**: Morgen is wellicht een beetje snel, maar ik neem aan dat de heer Te Veldhuis bedoelt: binnenkort. Het enige advies dat ik hem kan geven is om tegen mijn advies in te gaan en voor het amendement van de heer Pitstra te stemmen. Dan wordt het probleem op termijn opgelost. De rechtspositieregelingen voor ZBO's zijn waarschijnlijk zeer divers. Ik heb daar op het ogenblik onvoldoende zicht op. Als de heer Te Veldhuis niet het geduld kan opbrengen tot zorgvuldig kan worden gesproken over mijn nota, waarmee baanbrekend werk wordt gedaan, want wij hebben er jaren niet naar gekeken, dan rest hem niets anders dan voor het amendement-Pitstra te stemmen, maar ik raad hem dat niet aan.

De heer Van den Berg meent dat zolang er nog een egaliseringsreserve is mijn bemoeienis met begrotings-overschrijdingen niet zo nodig behoeft te zijn. Ik denk er eerlijk gezegd anders over. Ik vind dat ik veel eerder een signaal moet krijgen over de financiële ontwikkeling bij een instelling. Misschien heeft men wel een egaliseringsfonds, maar als dat op is raakt men wellicht diep in de problemen. Ik zou het reilen en zeilen in financieel opzicht veel eerder willen kunnen volgen.

Er is terecht veel aandacht geweest voor een schitterende Nederlandse instelling, het Staatsbosbeheer. Die valt buiten de kaderwet, maar dat betekent natuurlijk niet dat het Staatsbosbeheer niet aan een uitgebreid stelsel van toezicht en verantwoording onderworpen is. De minister van LNV kan blijkens de wetgeving heel nadrukkelijk sturen. Door het ontbreken van openbaar gezag is er sprake van een lichtere vorm van ministeriële verantwoordelijkheid dan de kaderwet geeft.

Ieder bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen de grenzen van zijn bevoegdheden zelf nader aan te geven hoe het van zijn bevoegdheid gebruik zal maken. Een ZBO kan dat ook, bijvoorbeeld in de vorm van een kwaliteitshandvest, waarin wordt uiteengezet wat de burger mag verwachten. De term "beleidsregels" uit de aanwijzing heeft dezelfde inhoud als in de Algemene wet bestuursrecht. Met de heer Van Wijmen geloof ik dat het verstandig is om de terminologie nu niet verder door elkaar te halen.

De heer Te Veldhuis vraagt waarom de taken van de ZBO's niet worden herschikt in agentschappen of geprivatiseerd. Die afweging moet telkens als er een voorstel komt weer gemaakt worden.

De heer Pitstra vraagt of ik de wil tot saneren heb. Die is bij mij altijd aanwezig, maar ik wil niet alleen maar saneren in de samenleving, ik wil ook tot stand brengen en creatief bezig zijn. Het proces van Schumpe-ter, van creatieve destructie, kan zijn betekenis hebben, maar er is ook zoiets als constructie. Wij kijken niet alleen maar wat wij in deze wereld kunnen afschaffen of anders moeten doen, maar vooral ook wat wij met elkaar tot stand kunnen brengen. Het meest concrete wat ik kan zeggen is dat het kabinet en de Kamer als zij straks herzienings- of aanpassings-wetgeving voor ogen krijgen zich zullen moeten afvragen of zij met het betrokken ZBO op de tot dan gebruikelijke wijze moeten doorgaan. Als het antwoord "ja" is, krijgt de Kamer een wetsvoorstel. Aan de hand daarvan kan zij zelf ook een antwoord geven. Naar mijn smaak is dat de normale manier van doen, maar met de ongelofelijke hoeveelheden werk die op de rijksoverheid af komen voel ik er heel weinig voor om eens te gaan kijken of wij niet wat kunnen privatiseren of in agentschappen kunnen herschikken, zeker nu wij al die onderwerpen de komende jaren toch weer aan ons voorbij zien trekken. Ik ben heel benieuwd hoe de fractie van de heer Te Veldhuis straks omgaat met de voorstellen die thans bij de Kamer liggen. Dat zijn natuurlijk de mooiste momenten om vast te stellen hoe het moet.

De heer Van Middelkoop heeft gevraagd of de Kamer in begrotings-bijlagen over de stand van de implementatie kan worden geïnformeerd. In beginsel is dat natuurlijk mogelijk. Ik zal die gedachte aan mijn collega's doorgeven. Als het de bedoeling is dit in het kader van het enumeratiestelsel te doen, zou het verzoek wel eens niet veel betekenis meer kunnen hebben.

De heer Van Wijmen heeft gewezen op de betekenis van artikel 124c van de aanwijzingen. Wat daar staat, is heel nuttig, maar ik maak toch voor mijzelf een scherp onderscheid tussen dat wat iemand die overweegt om iets te gaan doen, moet afwegen en dat wat in wetgeving wordt vastgelegd. Als

De Vries

jurist ben ik dus niet zo gecharmeerd van de vermenging van de aanwijzing met de wet zelf. De wetgever behoort gewoon aan te geven hoe het gebeurt. Hij behoort niet een beetje voor zich uit te praten en zich af te vragen of hij wel aan alle criteria heeft gedacht, of hij wel de goede afwegingen heeft gemaakt, of de wet niet overbodig is en dergelijke. Dat moet je buiten de wet laten. Het product van de wetgever is autonoom en spreekt voor zichzelf. De afwegingen die hij heeft gemaakt met betrekking tot opportuniteit, wenselijkheid, nuttigheid en dergelijke zijn verdisconteerd in de wet.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Met dat laatste ben ik het eens. Ik heb alleen een onderscheid willen maken tussen formele methodologische criteria en inhoudelijke criteria. Ik vind artikel 124c aan de kant van de inhoudelijke criteria. Artikel 124d vind ik van meer methodologische aard.

Minister **De Vries**: Maar dan zit er straks een Kamer, die geen boodschap heeft aan het inhoudelijke standpunt van de heer Van Wijmen en gewoon de wet aanneemt die zij nodig vindt.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Als de Kamer een amendement aanneemt, is het niet meer het standpunt van de heer Van Wijmen, maar is het een standpunt van de Kamer geworden.

Minister **De Vries**: En straks zit er een andere Kamer en over vier jaar zit er weer een andere Kamer.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Dat zou willekeur zijn.

Minister **De Vries**: Willekeur? Het kan ook willekeur zijn dat de heer Van Wijmen dit voorstelt.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Maar ik geef een criterium. Ik maak onderscheid tussen inhoudelijke en formeel methodologische criteria.

Minister **De Vries**: Wat artikel 124q van de aanwijzingen betreft is in de wet op de ombudsman een voorziening getroffen, zodat artikel 124q eigenlijk al uit de Aanwijzingen is verdwenen. Ik stel mij voor dat de heer Van Wijmen hiervan een nieuwe druk krijgt.

De heer Pitstra heeft op een aantal vragen geen antwoord in eerste termijn gehoord. Ik heb in de brief van gisteren, bijlage 2, bladzijde 4, wel geschreven over de onderwerpen die hij noemt. Dat is in de eerste plaats over het middelenbeheer, waarover de heer Pitstra onder aanhaling van fractiegenoot Vendrik zei dat het mooi zou zijn om bij de schatkist te bankieren. Ik heb de Kamer geschreven dat ik daarover met hem geen verschil van mening heb: Verwezen kan worden naar het op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel eerste wijziging Comptabiliteitswet 2001 (28035), waarin een en ander mede voor de rechtspersonen die dienen ter ondersteuning van zelfstandige bestuursorganen dwingend wordt voorgeschreven. Daarin wordt dus voorzien.

De heer Pitstra heeft ook gevraagd naar de klokkenluidersregeling voor ZBO-personeel. Voor ambtenaren bij de ministeries geldt thans, vooruitlopend op een wettelijke verplichting, al een regeling voor het melden van vermoedens van misstanden. Voor ambtenaren, werkzaam bij ZBO's die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat, geldt deze regeling in beginsel ook rechtstreeks. Voor personeel, werkzaam bij ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid die publiekrechtelijk zijn vormgegeven, geldt ingevolge artikel 10 van het wetsvoorstel als uitgangspunt dat de rechtspositieregelingen die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij de ministeries, van overeenkomstige toepassing zijn. Een en ander vloeit thans reeds voort uit artikel 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat betekent dat voor personeel bij dit type ZBO's de klokkenluidersregeling in beginsel van overeenkomstige toepassing is.

De heer Pitstra heeft gewezen op een artikel van een vroegere SER-voorzitter, die een naam heeft die sterk op die van mij lijkt. Dat artikel frappeerde mij. Ik heb het vroeger ook wel gelezen en daarvoor ook nog geschreven. Het is een heel interessant artikel, maar ik wijs erop dat ik als minister dag en nacht alleen maar spreek als minister. Daarmee neem ik in beginsel afscheid van alles wat ik verder heb gedacht en gezegd. Ik ben dienaar van de Kroon en kan dat alleen maar zijn als ik word aangesproken op de opvattingen die ik namens een

kabinet naar voren breng, of die nu wel of niet in overeenstemming lijken met wat ik in een andere hoedanigheid heb gezegd.

Het amendement op stuk nr. 25 van mevrouw Belinfante gaat over het presenteren van de jaarstukken door ZBO's per 15 maart. Bij haar argumentatie wijst zij op de SUWI-wetgeving, waarin deze ambitie kennelijk al is gerealiseerd. Het gaat daarbij om organisaties die dichter naar de overheid worden toegehaald. Het betreft zelfstandige verantwoordingsstukken. De heer Te Veldhuis heeft gemeld dat hij informatie heeft ontvangen waaruit blijkt dat het voor een ZBO heel moeilijk zal zijn om die verantwoording en accountantscontrole tijdig tot stand te brengen. Ook mevrouw Scheltema wees erop dat de datum 15 maart problematisch kan zijn. Mijn inschatting is dat het soms kan, maar soms misschien ook helemaal niet. In dit verband herinner ik aan de enorme inspanningen die de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft toegezegd te verrichten om op de derde woensdag van mei, twee maanden na de voorgestelde datum, een verslag over de zorgsector aan te bieden. In sommige sectoren is het dus buitengewoon problematisch.

Nog afgezien van de omstandigheid dat 15 maart dus vaak niet haalbaar is, draagt het ook niet bij aan de vraag om verantwoording door de minister. De minister moet immers verantwoording afleggen aan het parlement. Hij kan echter de integratie met zijn jaarverslag niet meer realiseren. Het departementale jaarverslag moet immers omstreeks hetzelfde tijdstip naar de minister van Financiën worden gestuurd, waarna de Algemene Rekenkamer nog enige tijd nodig heeft om haar bevindingen aan de verantwoordingsstukken toe te voegen.

Het kernpunt voor mevrouw Belinfante is volgens mij dat de minister verantwoording aflegt aan het parlement. Het door mij voorgedragen systeem, de uitkomst van overleg tussen de minister van Financiën en mijzelf, komt aan op een goede wijze daaraan tegemoet. Mevrouw Belinfante heeft echter gelijk als zij zegt: eerst zien en dan geloven. De tijd om die afweging te maken, moet worden gecreëerd. In dat licht is datum 15 maart ook minder relevant.

De Vries

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Als de datum 15 maart niet haalbaar is – wat mij betreft kan het overigens ook 30 maart zijn – lopen de verantwoordingsstukken van de ZBO's een jaar achter op die van de rijksoverheid en van de minister. Dat kan toch nooit de bedoeling zijn?

Minister **De Vries**: Ik stel voor dat wij eerst afwachten wat de minister van Financiën op tafel legt. Dan kunnen wij beoordelen of dat op een bevredigende wijze tegemoetkomt aan wat mevrouw Belinfante wil. Dat is in ieder geval onze inzet geweest bij het overleg, maar ik wil hier nu niet op vooruitlopen. Ik heb al gezegd dat dit stuk de Kamer naar verwachting voor het weekend zal bereiken.

Er zijn zeer veel opmerkingen gemaakt over de amendementen. Deze geven mij geen aanleiding, iets toe te voegen aan hetgeen ik in eerste termijn hierover heb gezegd. Wel geef ik nog aandacht aan de opmerking van de heer Van Middelkoop dat het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, ongeveer is wat het zou moeten zijn. Als wij het enerzijds topzwaar maken of anderzijds uitkleeden, doen wij onszelf geen goed, aldus de heer Van Middelkoop. Dit is een goede typering. Het maken van een wet waarmee wordt geprobeerd, de reeds tot stand gekomen praktijk te "vangen" en opnieuw vorm te geven, is geen kleinigheid. Het is altijd beter als men tevoren iets bedenkt, want dan kan de vormgeving daar meteen op afgestemd worden. Dat is echter niet het geval geweest. Het is een zeer langdurig proces geweest. Dit heeft wel het voordeel gehad dat er goede, nieuwe inzichten zijn gegroeid over hetgeen in zo'n kaderwet opgenomen moet worden. Ik ben het met de heer Van Middelkoop eens dat ook na de stemming over het wetsvoorstel gewogen moet worden of wij nu het soort wet hebben waarmee wij kunnen wat wij eigenlijk van plan waren.

Ik heb in eerste termijn al gezegd dat er waarschijnlijk geen verzamelwet komt. Het ligt voor de hand dat er clusters van wetgeving worden opgesteld of dat wellicht individuele wetsvoorstellen door vakministers worden ingediend die ik, als de Kamer dat wenst, mede zal ondertekenen. Ik zal afhankelijk van het lot van dit ontwerp de aandacht

van mijn collega's vragen voor dit onderwerp.

Voorzitter. Ik geloof verder dat de gedachtewisseling er niet toe heeft geleid dat er veel wijzigingen in opvatting zijn gekomen. Ik vrees dat we het daar voor dit moment bij moeten laten.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel met oog op de stemming het volgende voor. De nadere informatie van de minister van Financiën zou voor het weekend hier zijn. Er zou dus voor volgende week dinsdag een afweging gemaakt kunnen zijn. Ik kan me voorstellen dat we nu agenderen dat de stemming aanstaande dinsdag plaatsvindt. Als dat niet lukt, heeft de Kamer alle gelegenheid de stemming van de agenda af te voeren. De Kamer kan dinsdag bij de regeling van werkzaamheden of eventueel al eerder aangeven dat zij de stemming graag wil uitstellen. Dat lijkt me efficiënter dan nu te zeggen dat de stemming plaatsvindt op een nader te bepalen datum. We houden de agenda dus strak en kunnen dan alsnog afwijken.

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Ik wil mij graag naar de orde van de voorzitter schikken. Ik maak daarbij graag de kanttekening dat wij tijdig, dat wil zeggen voor het weekend, de stemmingslijst hebben. Er zijn ongeveer veertig amendementen ingediend. Het lijkt me dat we deze goed moeten kunnen bekijken. Waar het er bij ons van afhangt hoe het zal gaan lopen met het stemgedrag, wil ik graag een beetje ruimte hebben om dat goed te kunnen communiceren met mijn eigen fractie. Ik stel voor om, als wij niet uiterlijk vrijdag de stemmingslijst hebben, nog een week de ruimte te nemen voor stemmingen. Het komt dan op één week ook niet meer aan.

Mevrouw **Belinfante** (PvdA): Ik heb hetzelfde probleem. Als inderdaad vrijdag het stuk komt – als het komt, want het vorige aangekondigde stuk kwam ook pas gisteren – dan hebben we geen tijd meer om zo nodig daarover met elkaar van gedachten te wisselen. Ik weet niet zeker of het goed is om dat uit te sluiten. Het lijkt me dat deze ene week niet halsbrekend is voor dit wetsvoorstel.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik zou uw voorstel willen volgen door de stemming te agenderen. Als mevrouw Belinfante het nodig vindt om haar amendementen in te trekken of om de beraadslaging over deze zaak in derde termijn te heropenen, dan is dat geen probleem. Wij stemmen dan later. Maar ik zou willen starten bij het agenderen van de stemming.

Ik heb nog een ander punt. Misschien wil de minister daar nog een adviserende taak in hebben. Ik zou mij kunnen voorstellen, als ik kijk naar wat er allemaal ligt, dat wij de eindstemming over het wetsvoorstel een week opschorten.

De **voorzitter**: Dat zou sowieso het geval zijn, gegeven het aantal amendementen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil graag de voorzitter en de heer Van Middelkoop steunen. Laten wij de stemming agenderen. Als het nodig is om de stemming uit te stellen, kan dat altijd.

De **voorzitter**: Ik stel dus voor om aanstaande dinsdag te stemmen en de stemming indien nodig uit te stellen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 21.10 uur



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

1 twee koninklijke boodschappen, ten geleide van de voorstellen van (rijks)wet:

Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (28243);

Aanpassing van het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2001 ingediende voorstel van wet tot wijziging van belastingwetten in verband met dividendstripping en het verlenen van optierechten aan werknemers (27896) in verband met samenloop met inmiddels tot stand gekomen wetgeving (28246).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;