

Vergaderjaar 2000–2001

27 426

## Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 5 februari 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

I.	Algemeen deel	2
1.	Algemeen	2
1.1	Inleiding	2
1.2	De geschiedenis van het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen	10
2.	Doelstellingen van de wet	10
3.	Karakter van de wet	12
4.	Reikwijdte van de wet	13
4.1	Bestuursorgaan	19
4.2	Met openbaar gezag bekleed	20
4.3	Op het niveau van de centrale overheid	20
4.4	Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister	21
4.5	Wettelijk enumeratiestelsel	23
5.	Inhoud van de wet	25
5.1	(Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen	25
5.2	Rechtspositie personeel	25
5.3	Informatievoorziening, sturing en toezicht	26
5.4	Financiële relaties tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen	29
5.5	Overige onderwerpen	31
5.6	Niet geregelde onderwerpen	32
5.7	Inwerkingtreding en aanpassingswetgeving	33
6.	Relatie tot de aanwijzingen voor de regelgeving	34
II.	Artikelen	36

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), De Swart (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbah (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD), Nicolai (VVD).

## I. ALGEMEEN DEEL

### 1. Algemeen

#### 1.1 Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling, maar ook met grote zorg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In verband met het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden tevens kennisgenomen van de brief van de Algemene Rekenkamer (AR) en van de diverse reacties van belanghebbenden.

Al langere tijd dringen de leden van de PvdA-fractie aan op een wettelijke regeling voor verantwoording over en toezicht op de uitvoering van publieke gelden en inning, beheer en besteding van het daarmee gemoeide publieke geld door organisaties op afstand van het Rijk. Zij achten het dan ook een goede zaak dat er een wetsvoorstel zelfstandige bestuursorganen voorligt. Gezien echter de reikwijdte van het wetsvoorstel, alsmede het expliciet uitsluiten van bepaalde organen én de mogelijkheden om sommige onderdelen van de Kaderwet niet van toepassing te laten zijn en alternatieve regelingen te kunnen opstellen, vragen de leden van de PvdA-fractie of de Kaderwet wel voldoet aan de oogmerken waarnaar deze leden streven. Alvorens tot een afgewogen oordeel te kunnen komen willen deze leden dan ook enkele opmerkingen maken betreffende het wetsvoorstel en enige aan de regering gerichte vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Bij diverse gelegenheden hebben deze leden aangedrongen op een adequate wettelijke regeling voor zelfstandige bestuursorganen. Hoewel deze leden inzien dat het onderhavige onderwerp een weerbarstige materie is, waar veel haken en ogen aanzitten, betreuren zij het dat de indiening van het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten. Zij vragen wat de concrete redenen daarvoor zijn geweest. De eerste motie daarover dateerde immers van 29 juni 1995 (Kamerstukken II 1994–1995, 24 130, nr. 11). Wel erkennen deze leden, dat in 1996 de Aanwijzingen voor de regeling zijn aangevuld met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (Staatscourant 13 september 1996, nr. 177). Dat bracht enige helderheid.

Alvorens een standpunt over het wetsvoorstel in te kunnen nemen, willen de leden van de VVD-fractie graag eerst in het algemeen ingaan op de positie van zelfstandige bestuursorganen in het staatsbestel en de regering diverse vragen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie roepen in herinnering, dat een belangrijk onderdeel van het regeerakkoord uit 1994 was: het herstel van het primaat van de politiek. Dat primaat staat voor deze leden nog steeds voorop. Daarbij is ook aan de orde de positie van zelfstandige bestuursorganen, organen die wel tot de rijksoverheid behoren, maar los van het departement opereren. Er is een veelheid aan zelfstandige bestuursorganen; er is sprake van een grote pluriformiteit danwel lappendeken. Hun positie was en is in velerlei opzichten niet altijd even helder; hierbij valt onder andere te denken aan de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid is geregeld en financiële verantwoording wordt afgelegd. In de memorie van toelichting stelt de regering terecht, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestuursorganen niet volledig is en dat vaak niet duidelijk is hoe ver die verantwoordelijkheid concreet reikt. Er is inderdaad een ondoorzichtige structuur ontstaan van onderling afwijkende regelingen voor zelfstandige bestuursorganen. Dat is geen goede zaak en moet dus worden verbeterd. De rijksoverheid moet transparant zijn en het

parlement moet op een goede wijze controle kunnen uitoefenen, zeker als de minister ergens verantwoordelijk voor is, met als uitgangspunt: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Het komt voor dat de minister ergens verantwoordelijk voor wordt gehouden, terwijl hij dat niet is. Dat geldt zeer zeker ook in de relatie tot zelfstandige bestuursorganen. De huidige diffuse invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen is, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, in strijd met het volgende staatsrechtelijke beginsel: publiek geld moet als regel publiek worden geïnd en besteed, onder publieke controle, door publieke organen en onder publieke verantwoording door publieke functionarissen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Gelet op de ondoorzichtigheid van de verantwoordelijkheid dragen zelfstandige bestuursorganen dus niet altijd bij aan een goede uitoefening van de controle.

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie moet er dan ook zeer terughoudend worden omgegaan met het instellen van zelfstandige bestuursorganen. Alleen dan als het niet anders kan. Het gaat dan om zaken waar de politiek bij voorkeur niet mee moet worden belast, zoals de Kiesraad of als de aard van de activiteiten om een onafhankelijke deskundigheid vraagt, zoals in het geval van het Centraal Bureau voor de Statistiek of de Nederlandsche Bank.

De leden van de VVD-fractie erkennen, dat zelfstandige bestuursorganen soms gewenst kunnen zijn en dat ze waardevol kunnen zijn. Maar er moeten dan wel goede randvoorwaarden worden gecreëerd waaronder zelfstandige bestuursorganen functioneren. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is het van belang, dat criteria, aan de hand waarvan zou kunnen worden bepaald wanneer tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan moet worden overgegaan, in de wet worden opgenomen. Deze leden missen deze criteria in het wetsvoorstel. Zij vragen de regering in te gaan op de vraag waarom er in het wetsvoorstel geen criteria voor het instellen van zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op de situatie dat de zelfstandige bestuursorganen reeds bestaan, maar gaat voorbij aan de situatie die daaraan vooraf gaat, namelijk de beslissing om eventueel een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. Dat achten deze leden een omissie. Naar hun mening moet in deze omissie worden voorzien. Zij merken op, dat in Aanwijzing voor de regelgeving 124c criteria worden genoemd voor het in het leven roepen van zelfstandige bestuursorganen. Zullen de criteria uit de Aanwijzing voor de regelgeving van kracht zijn op de zelfstandige bestuursorganen in het kader van de Kaderwet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering.

Als een maatschappelijke taak moet worden uitgevoerd, moet eerst worden gezien bij welke maatschappelijke geleding die taak thuishoort. De leden van de VVD-fractie staat daarbij het volgende model (cascade-model) voor ogen. Er moet primair worden bepaald of een bepaalde taak een overheidstaak is of dat een taak aan de samenleving kan worden overgelaten. Deze leden zijn overigens van mening, dat, als het maar enigszins kan tot privatisering of (territoriale) decentralisatie van taken moet worden overgegaan. Als het Rijk de taak op zich neemt, dan doet zich vervolgens de vraag voor waar deze taak organisatorisch moet worden ondergebracht. Bij het ministerie of bij een agentschap of bij een zelfstandig bestuursorgaan? De voorkeur van deze leden gaat dan – in verband met de volledige ministeriële verantwoordelijkheid – uit naar de «normale» departementale kernstructuur. Het zelfstandige bestuursorgaan

komt in de ogen van de leden van de VVD-fractie op de laatste plaats. Mocht daartoe toch worden overgegaan, dan zal er wel minimaal sprake moeten zijn van een adequate ministeriële controle en aanwijzingsbevoegdheden en de introductie van noodbevoegdheden voor ministers als er zich onregelmatigheden of ongewenstheden bij de zelfstandige bestuursorganen zouden voordoen. Tevens geldt dan wat de leden van de VVD-fractie reeds eerder de «vijf P's» hebben genoemd: publiek geld moet publiek worden geïnd en besteed, door publieke organen en onder publieke verantwoording door publieke functionarissen ten opzichte van publieke controleurs (volksvertegenwoordigers). Zij hebben de indruk dat dit principe niet in het wetsvoorstel is opgenomen. De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne daarop een reactie van de regering, alsmede op het zogenaamde cascademodel (door minister Zalm van Financiën reeds de «besluitboom van Te Veldhuis» genoemd).

Voorts gaat de voorkeur van de leden van de VVD-fractie uit naar de publiekrechtelijke rechtsvorm voor zelfstandige bestuursorgaan, met ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Een en ander met het oog op het zo adequaat mogelijk regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Is de regering, overigens, voornemens de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zoveel mogelijk om te vormen tot publiekrechtelijke organen? Is dit mogelijk? De leden van de VVD-fractie vragen de regering in het kader van het onderhavige wetsvoorstel op het bovenstaande te reageren.

In dit algemene deel willen de leden van de VVD-fractie ook ingaan op het «Handvest Publieke Verantwoording», dat in november 2000 door vier zelfstandige bestuursorganen, te weten RDW (Rijksdienst voor het wegverkeer) Centrum voor voertuigtechniek en informatie, IB-Groep (Informatie Beheer Groep), COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers), het Kadaster en Staatsbosbeheer, dat geen zelfstandig bestuursorgaan is, maar er zich bij heeft aangesloten, is gepubliceerd. Door het lid Te Veldhuis van de VVD-fractie zijn daarover reeds schriftelijke vragen gesteld, waarop de minister van Binnenlandse Zaken heeft geantwoord (Aanhangsel Handelingen TK 2000–2001 nr. 361). Deze leden merken nog op, dat de (democratische) ministeriële verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestuursorganen naar hun mening niet beschouwd kan worden als een sluitstuk van een keten en dat het zwaartepunt bij het afleggen van verantwoording niet moet liggen in het publieke verantwoorden, dat wil zeggen richting gebruikers in plaats van richting minister en parlement. Ook zijn zij het niet eens met het idee, dat er gekozen moet worden voor een afnemende ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen en daarmee voor minder publieke controle-mogelijkheden op die zelfstandige bestuursorganen. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is er met betrekking tot de verhouding minister (departement) en zelfstandige bestuursorganen sprake van enige boven- en onderschikking en niet van nevenschikking. Deze leden vragen de regering daarop te reageren.

Deze leden merken op, dat zij op zich geen moeite hebben met een soort «gebruikersraad», maar deze kan nooit in de plaats komen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle van het parlement, kortom in plaats van reële democratische controle.

In antwoord op de hiervoor genoemde vragen van het lid Te Veldhuis stelt de regering, dat er een spanning bestaat tussen enerzijds de manier waarop de hiervoor genoemde zelfstandige bestuursorganen waarden als transparantie, participatie, verantwoording en betrouwbaarheid willen invullen, namelijk uitsluitend door horizontalisering van de verantwoordelijkheid, en anderzijds de uitgangspunten van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat hun de richting die het «Handvest Publieke Verantwoording» aangeeft, niet juist voorkomt. Hoe kijkt de regering ten principale tegen het Handvest aan? Heeft de regering, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inmiddels contact gehad met de betreffende zelfstandige bestuursorganen over het Handvest? Als dat het geval is, dan worden de leden van deze fractie graag geïnformeerd over de uitkomsten van de gesprekken. Overigens vragen deze leden in hoeverre zelfstandige bestuursorganen de vrijheid hebben om uitvoering te geven aan het hiervoor genoemde Handvest. Kunnen zij daar zo maar toe overgaan? Wat zijn de gevolgen voor de relatie met de minister? Blijft de aanspreekbaarheid van de minister volledig? En hoe verhoudt het Handvest zich tot de meer zuivere staatsrechtelijke benadering van de «vijf P's», zoals hiervoor uiteengezet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Er wordt in de memorie van toelichting gesteld, dat in het wetsvoorstel nadrukkelijk in het oog wordt gehouden, dat – gelet op de grote variëteit aan zelfstandige bestuursorganen –, differentiatie en maatwerk mogelijk moeten blijven. Hoe ver reikt deze mogelijkheid om differentiatie en maatwerk mogelijk te maken, zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten harmonisatie van de organisatorische regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen? Het is de vraag of er dan nog sprake is van ordening. Hier is sprake van een spanningsveld. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat het onderhavige wetsvoorstel vooral de nadruk legt op wat in feite informatie over bedrijfsvoering is, terwijl het toch voor de hand zou liggen om ook en vooral te kijken naar de kwaliteit van de aan de samenleving geleverde producten. Verantwoording over de (primaire) productie komt in het wetsvoorstel in feite alleen terug bij het jaarverslag van het zelfstandige bestuursorgaan. Behalve dat deze informatie door de beoordeelde zelf wordt verschaft, geeft de inhoud van jaarverslagen van organisaties in de praktijk meestal weinig hoop op echt relevante informatie over de dienstverlening. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en de daarop ontvangen commentaren. Deze leden achten het een goede zaak dat het wetsvoorstel er nu, weliswaar na een lange aanloopperiode, ligt en onderschrijven de doelstellingen zoals in het wetsvoorstel omschreven. Gedurende een langere periode was het mode om zaken op afstand van de overheid te plaatsen. Formeel bleef de overheid verantwoordelijk maar de dagelijkse gang van zaken werd een zaak van de ZBO's. Dat heeft geleid tot een beperking van bijvoorbeeld de zeggenschap van de Tweede Kamer omdat de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking heeft op de in het instellingsbesluit genoemde bevoegdheden maar niet op concrete handelingen. Er is intussen een wildgroei ontstaan die noopt tot een nadere discussie of iets een overheidstaak is of niet. In dat laatste geval kan worden gezien of taken (met zo nodig ondersteunende overheidsregelgeving of facilitering) kunnen worden overgelaten aan het maatschappelijk middenveld. Is iets wel een overheidstaak dan kan worden overgegaan tot het instellen van bijvoorbeeld een ZBO. De vraag is nu aan de orde om de noodzaak en het bestaansrecht van de in de loop van de tijd ingestelde ZBO's nog eens tegen die achtergrond te bekijken. De bedoeling van het instellen van een Kaderwet is juist om de wildgroei in te dammen of nog beter te saneren.

Deze leden hebben voorts op een aantal andere punten vragen en opmerkingen, ook naar aanleiding van de ontvangen reacties van een aantal ZBO's.

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel inhoudende algemene regels voor zelfstandige bestuursorganen. Eindelijk is het deze regering gelukt te komen met een minimumpakket van regels voor zelfstandige bestuursorganen. Uit de toelichting is het deze leden echter nog onvoldoende duidelijk geworden waarom het ondanks de kamerbreed gesteunde moties Scheltema-de Nie c.s. (1995 TK 24 130, nr. 11, en 1997 TK 25 268, nr. 4) en de welwillende bejegening daarvan door de opeenvolgende kabinetten, toch nog tot het jaar 2000 heeft moeten duren voordat er een wetsvoorstel houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen kon worden ingediend. Waren het vooral verschillen van mening tussen de departementen die ieder op hun eigen wijze wensten door te gaan met het al dan niet verzelfstandigen van delen van hun taken of moet de oorzaak elders worden gezocht? De complexiteit van de materie kan toch niet de ware reden zijn geweest, zo menen de leden van de fractie van D66. Immers, reeds in de 19e eeuw slaagde Thorbecke er in een algemene regeling voor de toen en ook nu nog uiterst diverse gemeenten en provincies te ontwerpen. En ook in het privaatrecht zijn er behoorlijke pakketten algemene regels te vinden voor bijvoorbeeld de eveneens zeer diverse vennootschappen en stichtingen. Waarom zou dat in het publiekrecht voor de zelfstandige bestuursorganen moeilijker te verwezenlijken zijn? De leden van de D66-fractie zien dat niet in. Sterker nog, zij vermoeden dat hier nog steeds sprake is van enig verzet, van het streven naar behoud van eigen departementaal territorium. Is dat niet een belangrijke, zo niet de belangrijkste reden voor de in vele opzichten beperkte inhoud van de wet?

De leden van GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, het advies van de Raad van State en de reacties van overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties en de media. Deze leden zijn echter teleurgesteld dat het voorstel niet voldoet aan wat er in hun ogen van verwacht had kunnen en mogen worden. Deze Kaderwet had de potentie in zich van een grondwet voor de publieke sfeer, waarin de zelfstandige bestuursorganen een wettelijke inbedding in het publieke domein zouden verkrijgen. De leden van de GroenLinks-fractie constateren tot hun spijt dat het voorliggende wetsvoorstel veeleer in bescheiden mate codificeert wat thans de praktijk is dan dat zij richting geeft aan de zich reeds jaren voortslepende discussie over de verzelfstandiging van de uitvoering van overheidstaken. Het wettelijk kader voor die organisatie van de publieke sfeer, inclusief een heldere regeling van de aansturing en controle op de organen die die taken uitvoeren en de toezichthoudende arrangementen die daar in de 21e eeuw bij horen, ontbreken in het voorstel van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben zich telkens kritisch betoond over de ongebreidelde verzelfstandiging van rijkstaken en over de in de afgelopen decennia dominante opvatting over de noodzakelijke afslankingsoperaties van de rijksdienst. Het is naar het oordeel van de leden van deze fractie gelukkig te noemen dat het voorliggende wetsvoorstel kan en mag begrepen worden als een ommezwaai van de politiek-maatschappelijke pendule, waarin de uitvoering van rijkstaken op afstand meer en meer met kritische vragen omkleedt wordt. Dit is temeer gelukkig nu blijkt dat in veel gevallen van privatisering en verzelfstandiging de verantwoordingsrelatie tussen rechtspersonen die een wettelijke taak verrichten en de politiek-bestuurlijke organisatie vertroebelt, wat kan leiden tot verwaarlozing van het toezicht op de uitvoering en de handhaving, tekortkomingen in de financiële verantwoording en een gemis aan transparantie bij de uitvoering van rijkstaken. Bovendien blijkt sprake van een structu-

reel kennistekort bij beleidsmakers over wat er zich in de uitvoering afspeelt. Had het, zo vragen de leden van deze fractie de regering, niet zeer voor de hand gelegen deze Kaderwet te gebruiken om dergelijke ontwikkelingen kritisch tegen het licht te houden, waar nodig te keren, en een heldere leidraad te maken voor toekomstige verzelfstandigingsoperaties van uitvoeringstaken van het Rijk? Waarom is dat dan niet gebeurd? Wat is eigenlijk het standpunt van de regering over het bestaansrecht van ZBO's, of worden ze door haar beschouwd als een natuurverschijnsel?

Het onderwerp zelfstandige bestuursorganen raakt ook aan een aantal andere discussies. Zo bepleiten vijf ZBO-directies in een Handvest publieke verantwoording een einde aan de directe bemoeienis van de politiek, en roepen zij op tot verdere horizontalisering van de bestuurlijke verhouding met de minister. Hoewel ZBO's in de definitie van de regering niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister, moet, aldus het Handvest, de hiërarchische structuur van verantwoordelijkheden niet langer het uitgangspunt van die verhoudingen vormen. De voorgestelde Kaderwet zou in de ogen van de vijf directies een stap terug in de tijd betekenen. Controle en toezichtsarrangementen zouden in de toekomst zo toenemend kunnen en moeten horizontaliseren, waarbij naast kwaliteitsinstrumenten als convenanten en ook maatschappelijke organisaties en burgers als gebruikers van de producten van ZBO's een belangrijke rol kunnen vervullen. De leden van de GroenLinks-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het Handvest, maar verzoeken de regering in de nota naar aanleiding van dit verslag om een reactie. Het manifest van ZBO-directeuren pleit voor meer afstand tot de politiek voor slagkracht, efficiency en kwaliteit van dienstverlening. Wat is haar opvatting over de wens te komen tot horizontale toezichtsarrangementen, zoals een gebruikersraad, adviesraad en extern georiënteerde kwaliteitsinstrumenten zoals kwaliteitshandvesten en klantvriendelijkheidsonderzoeken? Hoe vindt dan afdoende politieke controle op ZBO's plaats? Hoe beoordeelt zij de voorgestelde toezichtsarrangementen als alternatief voor of aanvulling op de bestaande hiërarchische controle? Waarom wordt voor het instellen en toepassen van dergelijke kwaliteitsinstrumenten geen algemeen kader geschapen in deze Kaderwet? Wil de regering dit alsnog opnemen in dit wetsvoorstel? Zo neen, op welke wijze en op welke termijn wil de regering dit wel ter hand nemen?

Een discussie die hier mee te maken heeft, is die van het Eindrapport Ambtelijke commissie Toezicht, de commissie Borghouts. Deze commissie stelt voor om extern verzelfstandigde toezichthouders in het leven te roepen, maar niet voor ZBO's. Daarnaast wordt in de aanbevelingen gepleit voor raden van toezicht voor ZBO's, horizontale toetsings- en controle-instrumenten als gebruikersraden die in dezelfde lijn liggen als het Handvest Publieke Verantwoording. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering in de nota naar aanleiding van dit verslag eveneens nadrukkelijk in te gaan op al die aspecten uit het advies van deze commissie die raken aan de voorgestelde Kaderwet. Wat is het oordeel van de regering over de aanbevelingen van deze commissie? Horizontale of externe organisatie van de verantwoording kan immers de bijl zetten aan de wortel van het Weberiaanse model. Als een democratisch mandaat ontbreekt, als tussenkomst bij een ZBO niet mogelijk is en de externe organisatie geen formele sanctiebevoegdheid krijgt maar louter op basis van gezag, uitstraling en de publieke opinie moet toezien op een ZBO zal dit kunnen leiden tot ondoorzichtigheid en achterkamertjesdiplomatie. Daartegenover staat naar het oordeel van deze leden de potentiële kracht van de burger/consument, die een nadrukkelijke rol verdient in het toezicht op de ZBO's waar het gaat om de publieke dienstverlening. Deelt de regering de opvatting van de commissie-Borghouts dat bij ZBO's geen externe toezichtsarrangementen mogelijk zijn, en op welke gronden (niet)? Deelt zij de opvatting van deze leden dat burgers

een rol in het toezicht op de publieke dienstverlening van ZBO's dienen te verkrijgen, en als onderdeel van horizontale arrangementen een vooraanstaande rol toebedeeld dienen te worden? Waarom wordt in het wetsvoorstel niet vooruitgelopen op de aanbevelingen van deze commissie, en is bijvoorbeeld niet een regeling opgenomen over in te stellen raden van toezicht voor ZBO's en de daarmee samenhangende randvoorwaarden, waarin met het huidige voorstel niet zonder meer wordt voorzien? Kan de Kamer het kabinetsstandpunt op dit rapport uiterlijk met de nota naar aanleiding van dit verslag tegemoet zien?

Een ander aspect, dat naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie in de voorliggende wet en de memorie van toelichting onderbelicht is gebleven, is de ministeriële verantwoordelijkheid en de gevolgen van deze wet voor het primaat van de politiek. Waar het eerste Paarse kabinet om het primaat van de politiek te herstellen de sturing vanuit regering en Tweede Kamer op het uitvoeringsapparaat noodzakelijk achtte, daarbij de rapporten van de commissie Wiegel als leidraad nam en de concentratie van kleinere en zelfstandigere ministeries op kerntaken ter hand wenste te nemen, ontbreekt de bijdrage van de regering op dit dossier ten enenmale. Is de scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering niet in hoge mate een kunstmatige, zo vragen de leden van deze fractie de regering, in die zin dat er geen uitvoering van beleid mogelijk is zonder terugkoppeling naar de politiek zoals ook beleidsontwikkeling zonder directe voeding vanuit de praktijk een illusie is? In hoeverre wordt in deze wet wel een einde gemaakt aan de ondoorzichtige structuren?

Tenslotte ontbreekt naar het oordeel van deze leden een inhoudelijke bijdrage aan de discussie over de wenselijkheid van toekomstige ZBO's. Welke motieven gelden naar het oordeel van de regering nog bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen, en welke factoren bepalen of al dan niet tot verzelfstandiging moet worden overgegaan? Is het niet verbazingwekkend dat tal van verzelfstandigingen in het recente verleden niet of onvoldoende zijn gemotiveerd, wat in sommige gevallen van ZBO's eerder een probleem dan een oplossing heeft gemaakt? Wat is het politieke oordeel van de regering over de bestaande tegenstrijdigheid in de politiek tussen de wens om direct aan te sturen en te controleren en de wens om te verzelfstandigen? Wat is haar reactie op de onderzoeksbevindingen in het proefschrift van Van Thiel, dat de verwachting dat verzelfstandigingen leiden tot een meer doelmatige uitvoering van beleid niet bewaarheid is, en dat veel verbeteringen weer tenietgedaan worden door verslechtingen elders in de organisatie? En wat is haar reactie op de constatering dat ook de omvang van de overheid geenszins is afgenomen, ondanks de instelling van talloze ZBO's? Kortom, zo willen deze leden weten, welke visie heeft de regering op de verzelfstandiging van delen van de rijksoverheid, en op welke wijze komt dit (niet) terug in de voorliggende Kaderwet? Waarom, zo vragen deze leden, ontbreekt in het wetsvoorstel een kader voor de instelling van nieuwe ZBO's. Is dat niet een gemiste kans, die de regering niet zou mogen laten lopen? Wanneer kan de Kamer zo'n kader tegemoetzien?

Het hierboven gesteld overziende, lijkt de regering maar weinig enthousiasme te kunnen opbrengen om gehoor te geven aan de dringende en herhaalde verzoeken van de Kamer om te komen tot een gedegen wettelijke regeling voor zelfstandige bestuursorganen. In de reacties op dit wetsvoorstel wordt hier en daar gewezen op de opvattingen van deze minister van Binnenlandse Zaken over de mogelijkheden voor zo'n gedegen Kaderwet voor de ZBO's, en ook deze leden kunnen zich helaas niet aan die indruk onttrekken dat zo'n wet de regering eigenlijk maar weinig boeit. Lezing van de memorie van toelichting laat de indruk achter dat hier sprake is van een afgedwongen wetsvoorstel dat contre coeur is opgesteld.

Dit wetsvoorstel verdient niet het predikaat van een Kaderwet. Het streven een structureel debat te voeren over plaats en functie van ZBO's lijkt



hiermee gedoemd te mislukken. Moet het voorstel, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, beschouwd worden als een poging van het kabinet de langslappende ZBO-discussie uit het zicht te parkeren en zo een einde te maken aan de discussie over de ZBO's.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat, na een lange voorgeschiedenis, nu eindelijk een poging wordt ondernomen om de onderling afwijkende arrangementen voor zelfstandige bestuursorganen helderder te structureren. Dat komt de herkenbaarheid van het overheidsbestuur ten goede. Het huidige aantal ZBO's toont een veelheid van verschillen aan in hun instelling, inrichting en samenstelling. Genoemde leden onderschrijven de wens te komen tot een minimumpakket aan instrumenten waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze bestuursorganen beter tot zijn recht kan komen. Kern van de problemen waarvoor deze wet noodzakelijk is, is het gebrek aan verantwoording dat afgelegd en gevraagd werd over de manier van uitvoering en het gebrek aan toezicht van ministers (en de Staten-Generaal) op de werkwijzen, de kosten, de doelmatigheid en de efficiëntie van deze uitvoerende organisaties.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn de mening toegedaan dat een Kaderwet voor de ZBO's wenselijk is om transparantie te scheppen op dit terrein waar diverse rechtsvormen en vele toezicht- en controleregimes bestaan. Het gaat hier om tal van organen met een grote diversiteit en die met openbaar gezag bekleed zijn, wettelijke taken uitvoeren en grote sommen publiek geld innen en uitgeven. Vanuit dat oogpunt is het wenselijk dat criteria voor instelling van ZBO's, de kaders voor openbaarheid, financiële verantwoordingsplicht, toezicht en dergelijke in een heldere structuur eenmalig geregeld worden. De leden van de SGP-fractie onderkennen dat zich daarbij het spanningsveld voordoet tussen enerzijds de gewenste doorzichtigheid en anderzijds de noodzaak om recht te doen aan de verschillen in taakstelling tussen ZBO's en de benodigde zelfstandigheid om die taken naar behoren uit te kunnen voeren. Voor deze leden is de centrale vraag of dit wetsvoorstel het noodzakelijke evenwicht tussen genoemde desiderata heeft weten te vinden.

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie dient duidelijkheid te bestaan over de vraag op grond van welke criteria overgegaan kan worden tot verzelfstandiging van (uitvoering van) publieke taken. Met het oog daarop stellen zij aan de regering de vraag wanneer volgens de regering instelling van een ZBO aan de orde is en welke motieven daarbij een rol spelen. Waarom ontbreken in de Kaderwet bepalingen over de motieven en criteria voor instelling van ZBO's? Waarom geldt hetzelfde voor de wijze waarop taken en bevoegdheden aan ZBO's worden toegekend (delegatie)? Gaarne vernemen zij de redenen hiervoor. Ook willen deze leden de regering vragen of zij hun principiële voorkeur deelt voor een publiekrechtelijke rechtsvorm voor ZBO's omdat het om uitvoering van publieke taken gaat, boven een privaatrechtelijke. Zij wijzen daarbij op Aanwijzing voor de regelgeving 124b, eerste lid: «Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm». Waarom is een dergelijke bepaling niet opgenomen in het wetsvoorstel? Is de regering bereid om ZBO's door te lichten op de hiervoor gestelde vragen over de criteria en motieven voor instelling?

## *1.2 De geschiedenis van het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen*

In deze paragraaf, waarin wordt ingegaan op de geschiedenis van de zelfstandige bestuursorganen, wordt een relatie met «functionele decentralisatie» gelegd. De leden van de VVD-fractie verbazen zich daarover, omdat zij betwijfelen of een zelfstandig bestuursorgaan een verschijningsvorm van functionele decentralisatie is. Denk alleen al aan de vraag van democratische legitimatie. Zijn functionele decentralisatie en zelfstandige bestuursorganen niet twee verschillende zaken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie betreuren de trage totstandkoming van het wetsvoorstel. In deze Kamer was reeds lang brede steun voor een Kaderwet. De regering heeft voor de voorbereiding van het wetsvoorstel echter ruim de tijd genomen en motie TK 24 130 nr. 11 uit 1995 niet bepaald letterlijk genomen. Een tweede motie van vergelijkbare strekking (TK 25 268 nr. 4) was nodig om een nieuwe impuls te geven. De indruk is hiermee gewekt dat de regering kennelijk uit zichzelf geen hoge prioriteit gaf aan wetgeving op dit terrein. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de late indiening van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben een uiteenzetting over de staatsrechtelijke positionering van ZBO's in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel node gemist en verzoeken de regering die alsnog te geven. Deze leden zijn van mening dat verzelfstandiging en functionele decentralisatie helder onderscheiden moeten worden. Bij functionele decentralisatie wordt immers een taak opgedragen aan een zelfstandig publiekrechtelijk lichaam met eigen beleidsbevoegdheden en een eigen vertegenwoordigend orgaan. Dit in tegenstelling tot ZBO's, die afsplitsingen zijn van ministeries en alleen de hun bij of krachtens wet toegekende taken mogen uitvoeren. Is de regering het hiermee eens?

### **2. Doelstellingen van de wet**

Eén van de doelstellingen van de Kaderwet is het scheppen van een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen. Daardoor wordt de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen geregeld. In dit kader vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de situatie in de Verenigde Staten. Daar wordt het toezicht uitgeoefend door die instantie die het orgaan in het leven heeft geroepen, te weten de wetgever. De wetgever kan de instellingswet zo nodig aanpassen om bij te sturen, of zelfs het begrotingsinstrument hanteren om het zelfstandige bestuursorgaan op een andere koers te krijgen. De regering heeft de bevoegdheid om bestuursleden voor benoeming voor te dragen en te ontslaan. Door dit systeem loopt de verantwoording over het functioneren van het zelfstandige bestuursorgaan niet slechts via de minister, maar via de wetgever (regering en parlement). De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft overwogen deze constructie voor de Nederlandse situatie in te voeren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in de considerans niets is opgenomen over de doelstelling van het wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden waaruit blijkt, dat de Kaderwet tot doel heeft een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid te scheppen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat de bijzondere wetgever in een bepaald geval enkele instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing kan laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan. Daarnaast zal de bijzondere wetgever soms een ander instrument dan geregeld in de

Kaderwet willen gebruiken. De leden van de VVD-fractie willen graag een verduidelijking hiervan. Om welke soort situaties gaat het? Om welk ander instrument zou het kunnen gaan? Draagt het feit, dat de toepasselijkheid van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is wel bij aan de gewenste orderingsdoelstelling van het wetsvoorstel?

Naar aanleiding van het rapport van de Raad van State heeft de regering een aantal wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Een daarvan is dat de Kaderwet geen algemene mogelijkheid biedt aan een minister om aanwijzingen te geven aan een ZBO. Dat zou moeten worden opgenomen in de instellingswet. De leden van de CDA-fractie willen graag inzicht krijgen in de wijze waarop een dergelijke bevoegdheid nu is opgenomen in de diverse instellingswetten van de ZBO's en in welke instellingswetten deze bevoegdheid nu niet is opgenomen. Deze leden verzoeken voorts om een overzicht van de ZBO's die wel en die niet onder de Kaderwet (gaan) vallen met de daarbij behorende argumentatie.

De leden van de GroenLinks fractie merken op dat de doelstellingen van de wet zijn a) enige ordening aan te brengen in de bestaande situatie b) een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid c) helderheid met betrekking tot de financiële controle op ZBO's en d) vergroten van het publieke inzicht in voorkomen en functioneren van ZBO's. Deze leden hebben grote bedenkingen of deze doelstellingen wel gehaald zullen worden. De nieuwe ordening lijkt allesbehalve helder, de inwerking-treding zal niet leiden tot een einde aan de ontwikkeling van telkens nieuwe bestuursvormen, de ministeriële verantwoording is nog altijd niet duidelijk geregeld en het publieke inzicht zal niet echt worden vergroot door de toevloed aan regels, wetten en aanwijzingen. Hooguit de regeling betreffende het financiële toezicht en controle bevat goede aanknopingspunten.

Een van de doelstellingen is de ordening van de bestaande ZBO's. Als gevolg van het voorstel van de regering wordt het echter zeer wel mogelijk dat er naast de ZBO's waarop de Kaderwet van toepassing is ook ZBO's zijn die wel aan de definitie van de wet voldoen maar die een eigen organisatieregeling kennen. De constatering lijkt gerechtvaardigd dat de Kaderwet niet zal voorkomen dat er verschillende organisatieregelingen voor ZBO's zullen blijven bestaan. Ook kan men er niet zonder meer vanuit gaan dat een ZBO dat voldoet aan de definitie van de Kaderwet ook automatisch is onderworpen aan de regels van deze wet. Bovendien is het mogelijk dat bij bijzondere wet bepaald wordt dat bepaalde onderdelen van de Kaderwet niet van toepassing zijn en dat bij of krachtens de bijzondere wet een alternatieve regeling kan worden opgesteld. De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij de haalbaarheid van de genoemde doelstelling onder de voorliggende wetgeving. Waarom blijft uitzondering op uitzondering bestaan, en voorziet de wet niet in een alle bedoelde ZBO's overstijgend kader? Draagt het feit dat de toepassing van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is maar expliciet bepaald wordt in een enumeratieregeling wel bij aan de gewenste orderingsdoelstelling van het wetsvoorstel?

Het bij instellingswet regelen van wat een ZBO is, lijkt een solide basis te vormen, maar schijn bedriegt want er is ook nog de jurisprudentie. Hoe moet met een rechterlijke uitspraak worden omgegaan? In de memorie van toelichting wordt voor de genoemde doelstellingen een parallel getrokken met de Awb. Er wordt in de Kaderwet echter niet gewerkt met dwingende, regelende of semi-dwingende regels. Steeds kan en mag van de Kaderwet worden afgeweken door een andere regeling dan de Kaderwet te treffen of te bepalen dat de Kaderwet geheel of gedeeltelijk niet geldt. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het enumeratiestelsel een goed idee, maar vragen de regering of dit niet leidt tot overbodig veel regelgeving en of zij hiervoor nog alternatieven ziet. Ook

vragen zij de regering waarom de oorspronkelijke beperking tot het openbaar gezag met wettelijke basis gehandhaafd blijft naast het enumeratiestelsel. Langs beide wegen wordt immers hetzelfde bereikt, en deze combinatie van de artikelen 1 en 2 lijkt dan ook onvoldoende doordacht. Daarnaast willen deze leden weten welke motivering naar het oordeel van de regering aanvaardbaar is voor het maken van een uitzondering, en welke niet. Zonder een helder kader ontbreekt het de Kamer immers aan instrumenten om te toetsen of zij al dan niet zal instemmen met de betreffende uitzondering. Dan wordt de instelling van ZBO's een arbitraire aangelegenheid. Er is in de hele Kaderwet, de memorie van toelichting of de Aanwijzingen geen enkel criterium te vinden voor de onderworpenheid aan de Kaderwet. Voor deze leden blijft de vraag waarom juist het kader voor de keuze voor een ZBO, alsook de toepassingscriteria voor het enumeratiestelsel geen solide wettelijke fundering hebben gekregen. Wil de regering zo'n fundering aan de Kaderwet toevoegen? Over de doelstelling van de regering met deze wet het toezicht te verbeteren zijn de leden van de GroenLinks-fractie met de Rekenkamer van mening dat er enige onvolkomenheden in de wet zitten. Deze zullen bij de desbetreffende artikelen worden aangehaald. De doelstelling om ZBO's en alles wat ermee te maken heeft, ook voor de burgers begrijpelijker te maken zal, zo vrezen deze leden, niet verwezenlijkt worden.

De leden van de fracties van GPV en RPF missen in voorliggend wetsvoorstel een meer algemene beschouwing over zelfstandige bestuursorganen, geplaatst in een politiek kader. Zij vragen de regering deze alsnog te geven, waarbij zij zich richt op karakter, functie, variëteit en ontwikkelingen. In dit verband zou ook een reactie passen op de voorstellen van de commissie-Borghouts en op de in het WRR-rapport «Borgen van publiek belang» voorgestelde kwaliteitskamer voor ZBO's. Daarnaast vragen zij een reactie op een voorstel uit een in 1999 verschenen proefschrift, waarin algemene basisregelingen voor de financiële controle op ZBO's worden voorgesteld, met onder meer een College van financieel toezicht op ZBO's (G.M. Kuiper, Financiële controle op ZBO's, Deventer 1999). De genoemde leden vragen hoe de regering doelstelling c binnen bereik denkt te kunnen brengen nu dat voorshands nog niet aan de orde is. Er wordt bij de voorliggende Kaderwet voornamelijk gekeken naar de bestaande situatie van ZBO's. Zou één van de doelstellingen van de wet ook niet moeten zijn een breder kader te stellen voor besluitvorming over het al dan niet kiezen voor instelling van nieuwe ZBO's? Zij stellen voor de voorliggende wet aan te vullen met criteria voor in de toekomst in te stellen bestuursorganen.

### **3. Karakter van de wet**

De leden van de D66-fractie vragen of het voorliggende voorstel wel een Kaderwet is. Was slechts de aanloop tot de wet een moeilijke en langdurige geweest, maar zou de uiteindelijke uitkomst weinig te wensen meer overlaten, dan was de lange duur wellicht ergens nuttig voor geweest. Maar wat nu voorligt, is in de ogen van de leden van de D66-fractie toch wel een uiterst minimale regeling. Een regeling die alleen al om die reden de aanduiding Kaderwet nauwelijks verdient. Bovendien ademt het voorstel ook onevenwichtigheid. Aan financiële controle en aan beheersmatige bepalingen wordt verhoudingsgewijs veel aandacht geschonken, terwijl voor het overige veel ontbreekt. Zo zijn lang niet alle op ZBO's betrokken Aanwijzingen die zich daartoe lenen, tot wetgeving omgebouwd. Er wordt bijvoorbeeld geen leidraad geboden voor de afweging wel of niet verzelfstandigen en op welke wijze, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk. Voorbijgegaan wordt ook aan de bij verschillende ZBO's gebruikelijke raden van toezicht en aan raden van gebruikers, belanghebbenden of klanten.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben een vraag over het karakter van de wet en over de Awb, die van toepassing wordt verklaard. Bij ZBO's gelden derhalve de beginselen van behoorlijk bestuur en hoort een gang naar de rechter open te staan. Die rechtsgang lijkt in de Kaderwet evenwel nog niet uniform geregeld te zijn: primair ligt toetsing op het terrein van de bestuursrechter, maar ook de civiele rechter komt bij ZBO's in aanmerking in geval van beleidsregels en voorschriften. Kan de regering ophelderen hoe de burger met de Kaderwet in de hand rechtszekerheid kan worden geboden ten aanzien van het optreden dan wel de nalatigheid van ZBO's? Waarom is dit in de Kaderwet niet helder geregeld? Wil de regering zorgdragen voor aanpassingen van de Kaderwet, indien zij hierin tekorten mocht ontdekken?

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat indien de wetgever iets anders wil regelen dan in de Kaderwet gedaan wordt, dit te bereiken is door een bijzondere wet. Dit is anders dan bij de Algemene wet bestuursrecht het geval is, waar onderscheid wordt gemaakt tussen dwingende regelgeving en semi-dwingende regelgeving. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of hiermee de effectuering van de doelstelling van de Kaderwet, namelijk het meer ordenen van ZBO's niet wordt tegengegaan. Via deze bijzondere wetten kunnen immers weer allerlei specifieke regelingen ontstaan, waardoor van de gewenste helderheid van zelfstandige bestuursorganen weinig terecht zal komen. Hoe kan dat in de praktijk worden voorkomen?

#### **4. Reikwijdte van de wet**

De leden van de PvdA-fractie zijn geïnteresseerd in een nadere formulering en toelichting van de regering op wat wel en geen overheidstaken zijn en de wijze waarop die taken worden uitgevoerd, met name met het oog op de toekomst. Zij zijn van oordeel dat alleen een beheerste en gecontroleerde groei van ZBO's plaats zal mogen vinden. Wat is de visie van de regering op een uitbreiding van het aantal ZBO's? Zal het aantal ruim toenemen of juist niet en op welke welke aanwijzingen baseert de regering haar oordeel, zo vragen deze leden. In hoeverre is de Kaderwet primair toekomstgericht of ligt de prioriteit eigenlijk bij het ordenen van de huidige onheldere situatie?

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

Hoe beoordeelt de regering in dit verband de vuistregel die onder meer door de Raad van State wordt gehanteerd dat voor 75% van de instellingen waarop een Kaderwet betrekking heeft, ook binnen die wet van toepassing moet kunnen zijn? Denkt de regering dat een dergelijk deel van de instellingen waarop de wet betrekking heeft ook binnen de bepalingen van de Kaderwet zoals die nu is voorgesteld, kan vallen? Zo neen, met welk percentage dient dan rekening te worden gehouden?

Verwijzend naar het overleg met de Tweede Kamer op 20 januari 2000 vernemen deze leden voorts graag wat de reden is van het niet meenemen van de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) in het voorliggende wetsvoorstel voor een Kaderwet. In dit kader vragen zij van de regering antwoord op de volgende vragen. Is de transparantie van de overheid in het algemeen wel gediend met ZBO's binnen de Kaderwet en andere ZBO's daarbuiten, waarvoor dan een ander regime zou gelden? En met welke criteria wordt gewerkt bij het maken van verschil tussen ZBO's en RWT's? Verder vernemen de leden van PvdA-fractie graag hoe de regering denkt rechtsongelijkheid tussen RWT's en ZBO's te voorkomen en welke argumenten de regering hierbij hanteert.

Zij vragen hoe de regering de term «bekleed met openbaar gezag» nader gaat definiëren als dit zowel geldt voor ZBO's die onder de Kaderwet vallen als voor ZBO's die daarbuiten vallen? En op welke wijze wordt het enumeratiestelsel voor de ZBO's buiten de Kaderwet toegepast? De onderwijsinstellingen vallen niet onder de werking van de Kaderwet. De regering motiveert deze uitsluiting met de opmerking dat de huidige onderwijswetgeving reeds in een uitputtende regelgeving voorziet. Teneinde dit argument te kunnen beoordelen, vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om een vergelijkend overzicht van de relevante onderwijswetgeving en het voorstel van de Kaderwet met vermelding van de bepalingen waarin de onderwijswetgeving strikter is dan de voorgestelde Kaderwet en de bepalingen van de Kaderwet waarin de huidige onderwijswetgeving mogelijk toch niet voorziet. De Kaderwet is van toepassing op ZBO's op het niveau van de centrale overheid. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering het andersoortige karakter van de materie op decentraal niveau aan te tonen en op basis daarvan haar keuze nader te beargumenteren. Verder willen deze leden graag antwoord op de vraag hoe de politieke verantwoording van ZBO's op decentraal niveau momenteel gestalte krijgt. Indien de dualisering van het gemeente- en provinciebestel werkelijk gestalte krijgt, willen deze leden van de regering vernemen welke gevolgen deze zal hebben voor het proces van politieke verantwoording voor ZBO's. Tot slot vernemen de leden van deze fractie graag hoe de regering denkt over de suggestie om de voorliggende Kaderwet uit te breiden tot de decentrale overheden. Heeft het toegezegde overleg met IPO en VNG hierover plaatsgehad en wat was het resultaat van dat overleg? Indien de regering geen uitbreiding van de werking van de Kaderwet voorziet, zullen Provincie- en Gemeentewet dan worden aangepast en zo ja op welke wijze? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of het feit dat de toepassing van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is maar expliciet bepaald moet worden (enumeratiestelsel) wel bijdraagt aan de gewenste orderingsdoelstelling van het wetsvoorstel.

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt een definitie van zelfstandige bestuursorganen gegeven. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de relatie met de rechtspersonen met een wettelijke taak zal zijn. Wat moet overigens onder rechtspersonen met een wettelijke taak worden verstaan? Wat is het verschil tussen zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak? Vallen alle RWT's onder de Kaderwet?

Uit de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan blijkt niet aan welke instantie dit orgaan verantwoording schuldig is. Aan welke instantie is het orgaan de verantwoording schuldig? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie.

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat de politieregio's niet onder de Kaderwet zullen vallen, terwijl deze instanties ook uit rijksbijdragen worden bekostigd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van dit standpunt.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de doelstellingen van de wet, maar vragen zich af of de reikwijdte van de wet niet te zeer beperkt is. De Kamer heeft immers aangedrongen op een bredere strekking van de Kaderwet waarbij ook de organen van de decentrale overheden onder de Kaderwet vallen. Dit vergt uiteraard een tekstuele aanpassing, maar leidt er wel toe dat alle ZBO's (met behoud van autonomie) onder hetzelfde regime kunnen worden gebracht. Deze leden vragen de regering om inhoudelijk te motiveren waarom deze keuze niet wordt gemaakt. Deze leden leggen ook een verband tussen het proces van dualisering op gemeentelijk en provinciaal niveau en de politieke verantwoording over

ZBO's op die niveaus. Ziet de regering deze relatie ook? Zo ja, wat is haar standpunt? Zo nee, waarom niet?

In een eerder stadium heeft de regering toegezegd bij VNG en IPO te informeren of in hun kring het thema van de politieke verantwoordelijkheid ten aanzien van ZBO's leeft en of zij het nuttig vinden een inventarisatie te maken. Afgezien van het feit dat de regering geen melding maakt van de resultaten van de door haar toegezegde activiteiten blijft de wens van de Kamer overeind om dit thema te regelen. Het komt immers vaak voor dat gemeentebesturen openbaar gezag toekennen aan private instellingen. Dat is toch niet in overeenstemming met de Gemeentewet? Indien de reikwijdte van de Kaderwet niet wordt vergroot, is het dan niet noodzakelijk dat in de Gemeentewet (en analoog daaraan in de Provinciewet) een regeling dienaangaande wordt getroffen?

Artikel 2 van het wetsvoorstel regelt het enumeratiestelsel. Het is immers van belang dat duidelijk wordt aangegeven welke ZBO's wel en welke niet onder de Kaderwet vallen. Zoals nu geformuleerd is de Kaderwet van toepassing op die instellingen waarvoor niet alleen geldt dat ze aan de in de Kaderwet gegeven definitie voldoen, maar bovendien dat ze bij hun «instellingsregeling» zijn aangewezen als ZBO. Welke organen vallen daardoor wel en welke niet onder de Kaderwet? Wordt door deze keuze niet te zeer de huidige situatie gecontinueerd? Welke bijdrage wordt op deze manier geleverd aan de doelstelling van ordening van de bestaande situatie?

De leden van de CDA-fractie vragen expliciet naar de voorgenomen wijzigingen ten aanzien van de instellingen op het terrein van normalisatie, certificatie en keuring. Het uitgangspunt dat deze instrumenten niet «het publieke domein moeten worden ingezogen» lijkt helder. Maar is dit ook wel zo? Wat valt dan wel en wat niet onder het publieke domein? Welke definitie wordt hier gehanteerd? De vraag doet zich voorts voor in hoeverre er wel degelijk sprake is van publieke taken en openbaar gezag met name als het gaat om de verre gaande consequenties die bijvoorbeeld (een wettelijk verplichte) keuring met zich mee kan brengen. Graag een nadere toelichting.

Bij het thema reikwijdte van de wet hoort ook het onderwerp van de expliciet uitgesloten organen. Is er volgens de regering een verschil tussen wettelijke taak en overheidstaak? De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de diepere achtergrond is om de reikwijdte van de Kaderwet niet in principe uit te breiden tot alle rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). In voorkomende gevallen zou dan beredeneerd aangegeven kunnen worden (volgens artikel 2 van de Kaderwet of volgens een ministeriële regeling) of de desbetreffende RWT al dan niet onder de werking van de Kaderwet valt.

Onderwijsinstellingen en politieregio's worden expliciet uitgesloten. Voor onderwijsinstellingen verwijst de regering naar de bestaande regelgeving. Dit argument wordt niet nader onderbouwd. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een vergelijkend overzicht van de relevante onderwijswetgeving en het voorstel van de Kaderwet. Dan gaat het ook om een systematisch overzicht van afwijkingen van beide regelgevingen ten opzichte van elkaar.

Ten aanzien van de uitsluiting van de politieregio's zijn de leden van de CDA-fractie nog niet geheel overtuigd van de argumenten van de regering. Op welke manier draagt het uitsluiten van de politieregio's bij aan de vier doelstellingen die weliswaar in dit wetsvoorstel zijn geformuleerd, maar die feitelijk een bredere draagwijdte hebben en gelden voor het totale overheidsdomein?

Met deze wet wordt beoogd enige ordening aan te brengen in de tot nu toe bestaande situatie waarin voor iedere ZBO een eigen organisatie-regeling geldt. De vraag is of met het wetsvoorstel deze gewenste doelstelling van ordening van de bestaande situatie inderdaad wordt bereikt. Het enumeratiestelsel leidt er immers toe dat naast de ZBO's waarop de

Kaderwet van toepassing is, ook ZBO's bestaan die wel aan de definitie van de wet voldoen maar die toch een eigen organisatieregeling kennen. De toepasselijkheid van de Kaderwet is immers niet vanzelfsprekend, maar moet expliciet worden bepaald. Op welke wijze draagt dit bij aan de gewenste ordeningsdoelstelling?

Het wetsvoorstel kent ook geen organisatieregeling die een leidraad kan bieden bij het oprichten van een nieuwe ZBO (voor stichtingen, verenigingen e.d. is hierin binnen het BW wel voorzien). Waarom is dit niet gebeurd? Waarom zijn de keuzecriteria voor het oprichten van een ZBO niet in het wetsvoorstel opgenomen? De Aanwijzingen voor de regelgeving blijven bestaan naast de Kaderwet. Waarom worden de relevante bepalingen uit deze Aanwijzingen niet opgenomen in de Kaderwet, zo vragen deze leden.

De Raad van State adviseerde dat een bepaling slechts dan voor opname in de Kaderwet in aanmerking komt indien minder dan bijvoorbeeld 25% van de instellingsregelingen een afwijkende regeling hoeft te bevatten. De leden van de D66-fractie hebben er wel oog voor dat er sprake moet zijn van enige ondergrens, wil er sprake kunnen zijn van een regel die in een algemene wet past. Maar is het wel nodig om in de algemene wet alleen die bepalingen op te nemen die voor een aanmerkelijke groep ZBO's gelden? Is nu juist een Kaderwet niet evenzeer geschikt om regels te bevatten voor het geval voor een bepaalde structuur of vorm wordt gekozen? Met andere woorden, wordt er niet van een te sterke blauwdrukbenadering uitgegaan? Vraagt juist de wondere wereld van de zelfstandige bestuursorganen niet om enige differentiatiemogelijkheden naar gelang het type zelfstandig bestuursorgaan? En zouden die differentiatiemogelijkheden niet in de Kaderwet wettelijk kunnen en moeten worden ingekaderd?

Waarom wordt bijvoorbeeld niet wettelijk geregeld dat, als er voor een raad van toezicht wordt gekozen, deze aan een aantal hoofdlijnen moet voldoen? In de wet kunnen dan toch de belangrijkste taken, bevoegdheden, verantwoordings- en verslagleggingsverplichtingen van een raad van toezicht en de relatie tot het bestuur van een ZBO worden neergelegd? In het proefschrift van J.L. van Boxum uit 1997 waarin ook een conceptwetsvoorstel voor algemene regels voor ZBO's is opgenomen, zijn dergelijke bepalingen reeds te vinden.

De leden van de D66-fractie achten het gewenst dat de Kaderwet in ieder geval regels gaat bevatten voor dit soort organisatievormen en structuren die regelmatig bij ZBO's worden teruggevonden en waarvoor algemene regels te geven zijn.

Het is toch merkwaardig dat het wetsvoorstel volledig over een raad van toezicht zwijgt, terwijl dat toch een vorm is die bij een aantal ZBO's gebruikelijk is.

Kan niet ook worden aangegeven in welke gevallen de keuze voor een raad van toezicht geschikt is? Zouden ook dergelijke bepalingen niet een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het streven naar meer doorzichtigheid en uniformering op het terrein van de ZBO's.

Ook ten aanzien van de betrokkenheid van gebruikers en klanten bij een ZBO zwijgt de wet volledig, terwijl ook bij vele ZBO's dit aspect zeer belangrijk is en een graadmeter kan zijn voor het functioneren van betrokken ZBO. Ook voor gebruikersraden, cliëntenraden en vergelijkbare raden zou de wet een regeling op hoofdlijnen kunnen en, naar het oordeel van de leden van de D66-fractie, ook moeten geven.

De wet richt zich op zelfstandige bestuursorganen, zowel rechtspersonen als niet rechtspersonen (maar alleen op die bos waarop de wet van toepassing is verklaard) en niet op alle rechtspersonen met een wettelijke taak. Het onderscheid ZBO en rechtspersonen met een wettelijke taak blijft moeilijk. Maar is er niet een wat duidelijker verband te leggen? Zou het



niet het overwegen waard zijn om in ieder geval rechtspersonen met een overwegende wettelijke overheidstaak tot de ZBO's te rekenen en voor het overige bij verzelfstandigde overheidstaken waar mogelijk de regels van de Kaderwet van toepassing te doen zijn?

Het leeuwendeel van de rechtspersonen met een wettelijke taak behoort tot het onderwijsveld. Dat nu wordt geheel buiten de Kaderwet geplaatst. Kan enig inzicht worden gegeven in de wijze waarop de onderwijs-wetgeving deze verzelfstandigingen regelt in relatie tot datgene wat de Kaderwet nu doet c.q. zou kunnen gaan doen?

Het uitsluiten van de politieregio's zou wat de leden van de D66-fractie betreft nog iets uitvoeriger moeten worden gemotiveerd. Ook zouden deze leden graag vernemen welke moeilijkheden er zijn te verwachten bij het van toepassing verklaren van de Kaderwet op de politieregio's.

De wet richt zich vooral op organen van de centrale overheid.

De leden van de D66-fractie hebben daar op dit moment wel enig begrip voor zeker gezien de problemen die het blijkt te geven om voor de rijks-overheid met een wet te komen die werkelijk handvatten biedt bij verzelfstandigingen. Het streven moet dan ook allereerst worden gericht op een betere aankleding van de voorliggende Kaderwet.

Dit neemt echter niet weg dat ook bij provincies en gemeenten de problematiek van veelkleurigheid en ondoorzichtigheid bij verzelfstandigingen duidelijk aanwezig is en dat ook daarvoor handvatten dienen te worden aangereikt. In het proefschrift van S.E. Zijlstra wordt dat op basis van onderzoek helder naar voren gebracht. Mede daarom is in de motie Scheltema-de Nie c.s. (TK 26 200 VII nr. 20) op nader onderzoek aangedrongen.

Zeker als de Kaderwet er is – maar bij voorkeur reeds tijdens het proces van totstandkoming – dient naar het oordeel van de leden van de D66-fractie ook worden nagegaan of en op welke wijze ook provincies en gemeenten een kader kan worden aangereikt. Is al overleg met VNG en IPO gepleegd en welke mogelijkheden worden er verkend?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele opmerkingen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. De regering heeft ervoor gekozen een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen in het leven te roepen, waarbij zij is uitgegaan van een smalle definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Waar de Raad van State in zijn advies meent dat de heterogeniteit van deze onder de smalle definitie vallende ZBO's reeds te groot is voor een Kaderwet, lijkt de Algemene Rekenkamer juist een ruimere Kaderwet te bepleiten die betrekking heeft op alle rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De leden van de GroenLinks-fractie betwijfelen of de Raad van State het in zijn advies bij het rechte eind heeft. Een Kaderwet kan immers zeer wel de randvoorwaarden aangeven waarbinnen ZBO's dan wel RWT's dienen te functioneren, waarbij op een lager niveau ook een onderscheid wordt aangebracht tussen verscheidene (rechts-)vormen en nadere bepalingen. De in de Kaderwet vastgelegde uitgangspunten zouden op het hoogste niveau evenwel voor elk ZBO gelijk moeten zijn. Deze Kaderwet had naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie wellicht beter betrekking kunnen hebben op alle rechtspersonen met een wettelijke taak. Ook de Algemene Rekenkamer wijst de regering in haar reactie op deze omissie: sommige ZBO's vervullen immers geen wettelijke taken, andere rechtspersonen die een wettelijke taak vervullen zijn geen ZBO. Tenslotte bekritiseert ook de Raad van State de beoogde werkingssfeer. De ZBO-definitie is immers niet voldoende om onder de werking van de wet te vallen, de geldigheid wordt van geval tot geval bepaald, en dat is niet transparant. Het verschil met de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt daardoor ook nog kleiner dan bedoeld. Waarom, zo willen deze leden weten, heeft de voorliggende wet geen betrekking op alle RWT's? Had het niet voor de hand gelegen een Kaderwet voor alle RWT's voor te stellen? Hoe en op welke termijn wil de

regering het toezicht gaan regelen op RWT's die geen ZBO zijn, nu deze wet niet dekkend is voor alle RWT's?

Ook de beperking tot organen van de centrale overheid wordt in de memorie van toelichting slechts kort gemotiveerd, terwijl de Kamer er op heeft aangedrongen te onderzoeken of de Kaderwet een bredere strekking zou kunnen krijgen (zie motie TK 26 200 VII nr. 20). De regering is van mening dat de materie bij de decentrale overheden van zodanig andere aard is dat het niet wenselijk is de Kaderwet ook op die ZBO's van toepassing te verklaren. De politieke verantwoordelijkheden voor ZBO's spelen op die niveaus op *geheel andere wijze*. Wat bedoelt zij met dit laatste, en kan zij uiteenzetten waarom zij de motie niet uitvoert? De regering beargumenteert haar keuze niet fundamenteel: de Kaderwet van toepassing verklaren op de decentrale overheden is minder praktisch. Kan de regering het andersoortige karakter van de materie op decentraal niveau aantonen en op basis daarvan haar keuze beargumenteren? Hoe speelt de politieke verantwoording ten aanzien van ZBO's zich op die niveaus op dit moment dan specifiek af? Indien de dualisering van het politiek proces op gemeentelijk en provinciaal niveau werkelijk gestalte krijgt, zoals de regering zich voorneemt, zal dit dan gevolgen hebben voor het proces van politieke verantwoording over ZBO's? Zal het in dat geval wel in de rede liggen om de Kaderwet ook op de decentrale overheden van toepassing te verklaren? Heeft de regering VNG en IPO inmiddels gevraagd of het onderwerp leeft in hun kring en of zij het nuttig vinden een inventarisatie te maken? Is het de regering bekend dat deze problematiek juist ook op dat niveau speelt en daar ook als knellend wordt ervaren, althans leidt tot situaties die op gespannen voet staan met de democratische spelregels. Gemeentebesturen gaan er wel eens toe over openbaar gezag toe te kennen aan private instellingen. Dat is niet in overeenstemming met de Gemeentewet, en ook daar zijn dus kennelijk verbeteringen nodig. Heeft de regering een bepaald beeld voor ogen ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de Kaderwet zowel wat uitbreiding betreft op het niveau van het Rijk als op het niveau van gemeente en provincie? Is de regering van mening dat er in de Gemeentewet (en de Provinciewet) nadere voorzieningen moeten worden getroffen? Acht zij het gewenst een samenhangend geheel van aanpassingswetgeving in procedure te brengen, om de problematiek daarmee in een ruimer perspectief te plaatsen?

De leden van de fracties van RPF en GPV merken op dat in de Kaderwet wordt gekozen voor een beperking van het bereik van deze wet tot bestuursorganen met een bij of krachtens de wet toegekende publiekrechtelijke bevoegdheid. Hiermee wordt de indruk gewekt dat een gesloten wettelijk systeem wordt geïntroduceerd. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, want wat wordt gedaan met een organisatie die via een rechterlijke uitspraak onder de wettelijke definitie komt te vallen? Wordt niet al te gemakkelijk gesuggereerd dat de verantwoordelijke minister dan wel voor een oplossing zal zorgen? Dat brengt deze leden tot de vraag of het niet beter zou zijn aan te sluiten bij het begrip bestuursorgaan in artikel 1.1 Awb in combinatie met het enumeratiestelsel.

De voorliggende Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft een beperkte strekking. Het betreft namelijk alleen bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid. De leden van de fracties van GPV en RPF vinden de gebruikte argumenten om bestuursorganen op decentraal niveau buiten deze regeling te laten vallen niet overtuigend. Zij zien in dat de aard van de werkzaamheden tussen de verschillende niveaus verschilt. Vraagt de duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van overheidsdiensten er niet om zelfstandige bestuursorganen op alle niveaus te binden aan bepaalde vastgestelde organisatieregelingen? Zij kunnen zich voorstellen dat van centrale regelgeving wordt afgezien uit respect voor de gemeentelijke en provinciale autonomie. Maar moet dan niet op andere wijze worden bevorderd dat op die niveaus vergelijkbare regels tot stand

komen? Met betrekking tot de organen van politieregio's zouden genoemde leden ervoor voelen om hiervoor de Kaderwet wel van toepassing te laten zijn. Het is immers ongewenst dat voor de diverse regio's verschillende regelingen bestaan. Onderschrijft de regering dit? Naast de decentrale elementen die spelen, gelden immers ook centrale elementen, zoals de rol van het Openbaar Ministerie en de bekostiging uit rijksbijdragen.

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn van mening dat het goed zou zijn geweest indien met de voorliggende Kaderwet zoveel mogelijk ZBO's waren betrokken. Nu worden weer allerlei uitzonderingen omschreven waarvoor de Kaderwet niet geldt. Ten aanzien van de Nederlandsche Bank en het onderwijs kunnen zij zich dit voorstellen, maar de uitzonderingen zijn breder. De Rekenkamer wijst er in de beoordeling van de huidige voorstellen op dat alle rechtspersonen met een wettelijke grondslag onder de regeling meegenomen hadden kunnen worden. Deze leden vragen waaraan moet worden gedacht bij de op bladzijde 11 van de memorie van toelichting onder c genoemde uitsluitingen van de Kaderwet.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting uitgebreid aandacht wordt besteed aan de kwestie welke ZBO's niet onder de Kaderwet vallen. Genoemd worden: ZBO's op decentrale niveau, bestuursorganen van onderwijsinstellingen bekleed met openbaar gezag, De Nederlandsche Bank, notarissen en deurwaarders en ZBO's die met openbaar gezag bekleed zijn louter op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of die besluiten mogen nemen of handelingen verrichten ten aanzien van niet voor het leven benoemde ambtenaren. Kan de regering echter ook inzicht verschaffen in de vraag welke ZBO's wél onder de werking van de wet zullen vallen? Deze leden verzoeken om duidelijkheid hierover, ten einde zich een goed beeld te kunnen vormen van de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot de reikwijdte, vestigen de leden van de SGP-fractie vervolgens de aandacht op de definitie van een ZBO. De in artikel 1, onder a, gegeven definitie roept, in combinatie met artikel 2, bij deze leden de vraag op of ze de zo gewenste uniformiteit in vormgeving van ZBO's zal bewerkstelligen. Voor ZBO's die niet aan de definitie voldoen, kan immers heel eenvoudig in de bijzondere wet, AMvB of ministeriële regeling aangegeven worden dat zij uitgezonderd zijn van de werking van de Kaderwet. Vallen alle ZBO's van de centrale overheid onder deze definitie? Hoe zit het met ZBO's die belast zijn met het verstrekken van subsidies zonder wettelijke grondslag (vergelijk Aanwijzing voor de regelgeving 124e, derde lid)? Dergelijke ZBO's zijn niet met openbaar gezag bekleed; vallen zij derhalve per definitie niet onder de Kaderwet? Vallen zij wel onder de Kaderwet, in hoeverre wordt dat dan gedekt door de definitie? Wil de regering tevens ingaan op het verschil tussen ZBO's en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), alsook op de vraag of het niet wenselijk geweest zou zijn om op het niveau van een Kaderwet ten aanzien van RWT's dezelfde eisen voor financieel beheer te stellen als aan ZBO's, conform het standpunt van de Algemene Rekenkamer?

#### *4.1 Bestuursorgaan*

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

Voorts krijgen deze leden gaarne een motivering waarom er voor is gekozen de organisatierechtelijke regels slechts van toepassing te laten zijn op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen en niet op privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Ook als het gaat om privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen moet er immers sprake zijn van transparantie en moet een goede controle kunnen worden uitgeoefend.

#### *4.2 Met openbaar gezag bekleed*

In de memorie van toelichting wordt gesteld: «Wanneer enig openbaar gezag ontbreekt bij een op zichzelf verder zelfstandig bestuursorgaan dat een zogenaamd a-orgaan is, valt dit orgaan niet onder de definitie van zelfstandig bestuursorgaan», aldus de leden van de VVD-fractie. Als voorbeeld wordt genoemd: «Staatsbosbeheer». Licht het dan voor de hand om deze organen zelfstandige bestuursorganen te blijven noemen? Schept dat geen verwarring, want Staatsbosbeheer tekent wel als een zelfstandig bestuursorgaan het «Handvest Publieke Verantwoording»? Waarom wordt Staatsbosbeheer een zelfstandig beheersorgaan genoemd? Gelden voor de in het citaat genoemde organen dan wel de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

#### *4.3 Op het niveau van de centrale overheid*

De wet heeft betrekking op bestuursorganen van de centrale overheid. Maar ook bij gemeenten en provincies worden taken verzelfstandigd. Kan de regering motiveren waarom er voor is gekozen om de Kaderwet niet te laten gelden voor provincies en gemeenten, al was het maar mutatis mutandis? Of is de regering voornemens de medeoverheden uit te nodigen een soortgelijke regeling als de Kaderwet op te stellen of wordt overwogen in de Provinciewet en de Gemeentewet voorzieningen te treffen?

Is er op decentraal niveau sprake van een andersoortig karakter van de materie? Hoe is de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de medeoverheden thans geregeld? Heeft de toekomstige dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestel gevolgen voor het proces van politieke verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen?

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie moet er ook bij provincies en gemeenten in geval van verzelfstandiging worden voldaan aan een aantal wezenlijke criteria betreffende onder meer heldere verantwoordelijkheden, toezicht, controle en openbaarheid. De leden van de VVD-fractie roepen daarbij in herinnering: de motie Scheltema-de Nie c.s., die door hen mede is ondertekend (Kamerstukken II 1998–1999, 26 200 VII, nr. 20).

Heeft de regering inmiddels over deze problematiek contact gehad met de VNG en het IPO. Wat was hun reactie? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de ordenende rol die de Kaderwet zal hebben te vervullen, zich blijkens de memorie van toelichting (bladzijden 6 en 8) uitstrekt tot alleen ZBO's op het niveau van de centrale overheid, dit in tegenstelling tot het in een Kamerbreed aanvaarde motie van het lid Scheltema-De Nie (TK 26 200 VII nr. 20) uitgesproken verzoek. ZBO's op het niveau van decentrale overheden en gemeenschappelijke regelingen vallen buiten het bereik van de Kaderwet. Is de regering van mening dat de bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Gemeentewet en de Provinciewet voldoende ordening

aanbrengen in de diversiteit op de decentrale niveaus? Zo ja, waarom spreekt zij dan alsnog van «het verbeteren van de inzichtelijkheid van de bestuurlijke organisatie en het duidelijker omlijnen van de ministeriële (politieke) verantwoordelijkheid» op die bestuurlijke niveaus? Acht de regering het een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies om de nodige eenheid aan te brengen op het terrein van decentrale ZBO's? Is over een en ander overleg geweest met de VNG en het IPO en zo ja, wat waren de resultaten daarvan?

#### *4.4 Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister*

Een zelfstandig bestuursorgaan is, ingevolge het wetsvoorstel, niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Daarvan is blijkens de memorie van toelichting sprake als de minister alleen maar algemene en geen bijzondere aanwijzingen kan geven. De vraag is of niet elke aanwijzing die op een bepaald zelfstandig bestuursorgaan betrekking heeft concreet is en dus bijzonder. En kan een bijzondere aanwijzing niet worden gecamoufleerd door haar in algemene bewoordingen te vervatten? Zou het onderscheid niet in de wettekst tot uitdrukking moeten worden gebracht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

In het algemeen zouden deze leden nader willen worden geïnformeerd over de redenen waarom de algemene aanwijzingsbevoegdheid ontbreekt, terwijl dat wel eerder aan de orde is geweest (Kamerstukken II 1994–1995, 24 130, nr. 5).

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

Tijdens het algemeen overleg van 6 december 2000 over de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid heeft de minister zijn opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid gegeven. Hij deed dat in antwoord op vragen over het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. Hij nam daarmee een voorschot op het nog te verschijnen kabinetsstandpunt. Wanneer kan de Tweede Kamer dit kabinetsstandpunt tegemoet zien? Heeft dit nog consequenties voor dit wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met het standpunt van de regering dat het Handvest Publieke Verantwoording zoals gepresenteerd door een aantal ZBO's niet in de plaats kan komen van de verantwoording die de minister tegenover de Staten-Generaal af moet leggen. Dat neemt niet weg dat een dergelijk Handvest zeer goede diensten kan bewijzen voor de positionering en de verantwoording naar buiten toe. Het wijzigt echter niet de wettelijke relatie en verantwoordingsplicht richting minister. Het aanbrengen van wijzigingen op dat punt is inderdaad niet aan de organen zelf maar aan de wetgever. Het domein van een ZBO mag nooit ruimer zijn dan de via (straks de Kaderwet) en de instellingswet gegeven taken en bevoegdheden.

Tot voor kort werd vrij algemeen aangenomen dat de minister toch in ieder geval via algemene regels het handelen van het zelfstandig bestuursorgaan moest kunnen inkaderen. Die weg lijkt nu te worden verlaten. De leden van de D66-fractie zijn er niet van overtuigd dat dit gewenst is en dat het hier een te betuttelende wijze van aansturen zou betreffen. Integendeel, het sturen via algemene regels (weliswaar terughoudend wegens de verzelfstandiging) past naar hun oordeel beter in het systeem van verzelfstandigen waarbij immers de concrete uitvoering wordt overgelaten aan het bestuursorgaan, maar de kaders politiek worden gesteld. Graag zien zij op dit punt een nadere beschouwing van de regering tegemoet.

Goedkeuring is een veel directere en bemoeizuchtigere wijze van meebesturen. Het lijkt de leden van de D66-fractie gewenst dat nog eens goed wordt nagedacht over de vraag of het bij verzelfstandigingen in het algemeen niet te verkiezen is dat de minister in plaats van goedkeuring vooraf (preventief) via algemene (beleids)regels een ZBO kan aansturen en dat hij daarbij alleen de stok van het spontane vernietigingsrecht achter de hand heeft. Deze beleidslijn wordt ten aanzien van de decentrale overheden reeds langer uitgedragen.

Als er in bijzondere situaties aanleiding zou zijn om de minister de goedkeuringsbevoegdheid toch toe te kennen, dan zou dat via de instellingswet natuurlijk nadrukkelijk gemotiveerd moeten gebeuren. De leden van de D66-fractie bepleiten dat er in de Kaderwet op dit punt duidelijkere keuzes worden gemaakt en algemene regels worden gesteld.

Ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt in de memorie slechts geconstateerd dat die verantwoordelijkheid niet volledig is, maar dat vaak niet duidelijk is hoe ver die verantwoordelijkheid dan wel reikt en de democratische controle daardoor in het gedrang dreigt te raken, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Centraal probleem ten aanzien van het functioneren van ZBO's vormt naar het oordeel van deze leden de vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarin komt immers het primaat van de politiek tot uitdrukking. In de memorie van toelichting wordt gemeld dat de doelstelling van de Kaderwet mede is gelegen in het bieden van een heldere regeling. Het is vanuit die gedachte zonder meer opvallend hoe weinig expliciete aandacht dit probleem in de memorie van toelichting krijgt: zie bladzijde 4 van de memorie van toelichting en de korte paragraaf 4.4 op bladzijde 9. Daaruit blijkt dat een ZBO een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid is dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Door het instellen van een ZBO treedt er een scheiding op tussen de regelgeving en de uitvoering. Het voordeel daarvan is dat de onafhankelijkheid van het ZBO bij de uitvoering van de aan hem toebedeelde taken gewaarborgd is en het *in beginsel gevrijwaard* blijft van politieke interventies. De minister stelt alleen de wettelijke kaders en heeft verder geen bemoeienis met de concrete uitvoering in individuele gevallen. De relatie tussen de minister en de ZBO's wordt bepaald in de instellingswet van het desbetreffende orgaan. In de memorie van toelichting wordt de problematiek dus feitelijk beperkt tot de vraag naar de bevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen. Dat is evenwel te beperkt om deze problematiek te doorgronden. De Raad van State concludeert in dit verband dat de discussie over beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid geen vruchtbare oplossingsrichting biedt. Het gaat om de aanspreekbaarheid van de regering; die is er of die is er niet. De problematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid biedt daarmee een minder geschikt aanknopingspunt voor vraagstukken van organisatie van de overheid. Tijdens het algemeen overleg van 6 december 2000 over de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid (TK 26 806 nr. 6) heeft de minister zijn opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid gegeven. Daar zei hij onder meer: «Duidelijk moge ook zijn dat het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige

bestuursorganen ervan uitgaat dat, eerst als de formele wetgever daartoe strekkende bepalingen vaststelt, er sprake kan zijn van een beperking of wijziging anderszins van de betekenis, strekking of omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid(...)». Kan de regering, wellicht ten overvloede, aangeven of de voorliggende Kaderwet ZBO's de volledige ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van ZBO's op enig punt verandert? Voor een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is het ook niet van belang of ZBO's privaatrechtelijk of publiekrechtelijk zijn; in alle gevallen kunnen er vanuit een oogpunt van publieke verantwoording en toezicht dezelfde minimumeisen worden gesteld. Waarom is aan deze aspecten zo weinig aandacht besteed, ontbreekt er een beoordeling van die (gegroeide) praktijk, en ontbreekt een daaruitvolgende beleidsvisie die zijn weerslag vindt in het wetsvoorstel? Had een dergelijke bijdrage, gezien de stand van de maatschappelijke discussie en de in de memorie van toelichting geschetste problematiek, niet van de regering verwacht mogen worden?

#### *4.5 Wettelijk enumeratiestelsel*

Er is besloten een aantal categorieën zelfstandige bestuursorganen niet onder de Kaderwet te laten vallen. Eén categorie heeft betrekking op zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed, uitsluitend omdat zij bevoegd zijn besluiten te nemen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of besluiten te nemen of handelingen te verrichten ten aanzien van een niet voor het leven benoemde ambtenaar, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking van deze passage. Om wat voor soort zelfstandige bestuursorganen gaat het hier?

Overigens vragen deze leden de regering te motiveren waarom de bestuursorganen van onderwijsinstellingen, bekleed met openbaar gezag, bijvoorbeeld van universiteiten en hogescholen, niet onder de Kaderwet zullen vallen.

Gaat de relevante onderwijswetgeving verder dan de onderhavige Kaderwet? Zijn er bepalingen in de Kaderwet die niet zijn terug te vinden in de relevante onderwijswetgeving? Op welke punten verschilt de Kaderwet van de relevante onderwijswetgeving?

Overigens constateren de leden van de VVD-fractie dat er zelfstandige bestuursorganen zullen zijn die onder de werking van de wet zullen vallen en organen die, hoewel ze voldoen aan de definitie van de Kaderwet, daar niet onder zullen vallen. Zij merken op, dat dit de inzichtelijkheid in het fenomeen zelfstandige bestuursorganen niet groter maakt, en het komt de transparantie en de eenheid niet ten goede.

Daar de toepassing van de Kaderwet niet vanzelfsprekend is, zal niet worden voorkomen, dat er verschillende organisatieregelingen blijven bestaan.

Hoe zal er worden omgegaan met die zelfstandige bestuursorganen die niet onder de Kaderwet vallen? Hoe zal voor deze organen de ministeriële verantwoordelijkheid zijn geregeld?

Bovendien kan er worden bepaald, dat bepaalde onderdelen van de wet niet van toepassing zijn of dat er een alternatieve regeling wordt opgesteld. Een en ander zal ook de helderheid en de orderingsdoelstelling niet ten goede komen, zo menen zij. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie merken op dat de titel Kaderwet wel heel merkwaardig wordt nu uiteindelijk gekozen is voor het zogenaamde enumeratiesysteem. Dit houdt in dat niet alle zelfstandige bestuursorganen in beginsel onder de wet vallen, maar alleen die zelfstandige bestuursorganen waarvoor dat in de desbetreffende instellingswet uitdrukkelijk is bepaald. Mede naar aanleiding van de bemerkingen van de

Raad van State is voor deze optie gekozen. De leden van de D66-fractie zijn echter bij lange niet overtuigd van de juistheid van deze benadering. In ons rechtsstelsel wordt er toch vanuit gegaan dat er voor de verschillende meer of minder zelfstandige delen van de overheid of het nu gemeenten, provincies, adviesorganen of andere organen zijn, zo veel mogelijk algemene regels worden vastgelegd in een algemene wet, die afhankelijk van de concrete situatie als Kaderwet of organieke wet wordt aangeduid. In bijzondere wetten kan dan znodig van de algemene wet worden afgeweken, maar dat moet dan wel worden gemotiveerd. Waarom wordt voor zelfstandige bestuursorganen nu van deze algemene lijn afgeweken en wordt daar gekozen voor de benadering: de wet is alleen van toepassing als dat door een andere wet (instellingswet) wordt bepaald? Als belangrijke reden wordt aangevoerd de problematiek van de afgrenzing en het minder gewenst zijn van jurisprudentie over het al dan niet zijn van een ZBO in de zin van de Kaderwet. Maar zijn de zelfstandige bestuursorganen in dit opzicht zoveel anders dan bijvoorbeeld de civielrechtelijke vennootschappen of stichtingen? Deze zijn even divers maar daarvoor konden wel vele algemene regels in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen. Waarom kan dat in de Kaderwet niet? Eventueel noodzakelijke afwijkingen van de algemene regels kunnen toch worden geregeld in de op die bijzondere situatie toegesneden bepalingen in de specifieke instellingswet? Dan komen de algemene benadering en stroomlijning meer tot hun recht en dat was toch de bedoeling? Was niet een van de belangrijkste redenen voor een Kaderwet niet juist de door velen onderkende noodzaak van stroomlijning en harmonisatie van de weerbarstige wereld van de zelfstandige bestuursorganen om daarvoor te komen tot meer uniformiteit en doorzichtigheid? Biedt ook het NJV- preadvies van Ten Berge en Zijlstra «De publiekrechtelijke rechtspersoon in ontwikkeling» daarvoor niet belangrijke bouwstenen? Daarom toch werd ook in de eerder genoemde moties ook aangedrongen op een algemene regeling in een Kaderwet? De leden van de D66-fractie zijn van mening dat daar in de nu door de regering gekozen benadering weinig van terecht zal komen, althans minder dan zij voor wenselijk houden.

De memorie van toelichting noemt op bladzijde 5 als eerste twee doelstellingen van een Kaderwet in het algemeen het bevorderen van eenheid binnen het recht, en van deze Kaderwet in het bijzonder de eenheid van het recht met betrekking tot ZBO's en het systematiseren daarvan. Vandaar ook de aanduiding «Kaderwet». De leden van de SGP-fractie moeten echter constateren dat met de keuze, ingegeven door de Raad van State, voor het enumeratiestelsel van artikel 2 forse afbreuk gedaan wordt aan die twee doelstellingen. In elke bijzondere wet, AMvB of ministeriële regeling kan immers expliciet aangegeven of niet aangegeven worden of de Kaderwet voor het desbetreffende ZBO geldt. Daarmee zijn reikwijdte en ordenende functie van de Kaderwet principieel ter discussie. Zou het niet meer stroken met het karakter van een Kaderwet om de voorliggende Kaderwet in principe voor alle ZBO's waarvoor het wetsvoorstel bedoeld is, te laten gelden en dat in de bijzondere wet, AMvB of ministeriële regeling alleen indien van de Kaderwet afgeweken moet worden, expliciet gemotiveerd wordt waarom? En zou daarmee ook de ordenende werking van de wet niet sterk uitgebreid worden?



## 5 Inhoud van de wet

### 5.1 (Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen

Een ZBO is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Hoe verhoudt artikel 1, lid b zich tot artikel 7 ten aanzien van het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van een ZBO, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zijn de leden van een ZBO hiermee als persoon niet ondergeschikt aan de minister of geldt dat alleen hun functie? Verder vragen de leden van de PvdA-fractie wat de regering precies verstaat onder «leden van een ZBO» (artikel 7)

Kan de regering, zo vragen deze leden, de «overeenkomstige toepassing» van de rechtspositieregels in artikel 10 nader toelichten. Zijn de medewerkers wel of niet in staat hun invloed op hun beloning te doen gelden in de onderhandelingen tussen sociale partners? En krijgt een ZBO van de minister voldoende middelen om de resultaten van dergelijke onderhandelingen ook uit te betalen? Zij vragen of het klopt dat sommige ZBO's speciaal wegens de beperkingen van het ARAR (Algemeen Rijksambtenarenreglement) zijn opgericht. Hoeveel eigen CAO's of rechtspositieregelingen zijn er afgesloten door ZBO's, voor hoeveel mensen en met welke financiële consequenties? Moet een en ander in aanpassingswetgeving eventueel worden teruggedraaid? Zo ja, welke gevolgen heeft dat dan voor de medewerkers van ZBO's?

De leden van de bestuursorganen worden benoemd door de betrokken minister. Heeft de regering overwogen deze leden, tijdelijk, bijvoorbeeld voor vijf jaar, te benoemen, één en ander mede ter bevordering van de arbeidsmobiliteit, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Er wordt bepaald, dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie. Wanneer is er sprake van «ongewenst zijn van de nevenfunctie met het oog op een goede vervulling van de functie»? Kortom, welke criteria worden gehanteerd?

De leden van de fracties van GPV en RPF steunen de gedachte van de openbaarheid van nevenfuncties van leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Welk criterium stelt de regering voor om dit te toetsen? Zij vragen aan welke gevallen wordt gedacht waarbij voor onderdelen van het personeel een aparte rechtspositieregeling kan worden opgesteld. Kan dit voor alle onderdelen van de rechtspositieregeling gelden of zijn er regelingen vastgesteld waaraan al het personeel van zelfstandige bestuursorganen moet voldoen? In welke situatie kan de wetgever bepalen dat er voor een geheel ander rechtspositiereglement wordt geopteerd dan die van de sector Rijk?

### 5.2 Rechtspositie personeel

Personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat krijgt een ambtelijke aanstelling. Bij algemene maatregel van bestuur kan daarvan gedeeltelijk worden afgeweken. Hoe ver reikt dat? De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne een nadere verduidelijking van het begrip «gedeeltelijk».

Voorts vragen zij, wat de regering vindt van de wel gehoorde kritiek, dat arbeidsvoorwaarden en rechtspositionele regelingen instrumenten kunnen zijn om de bedrijfsvoering van een organisatie te beïnvloeden, kortom, dat voor een goede bedrijfsvoering een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid onontbeerlijk is en dat de bedrijfsvoering past bij het type zelfstandig bestuursorgaan. Door aan te sluiten bij de ambtelijke rechtspositieregels zou daar afbreuk aan worden gedaan.

Ook zou het wetsvoorstel ingaan tegen de algemeen maatschappelijke

ontwikkeling, in die zin, dat er in veel bedrijfstakken juist sprake is van schaalverkleining ten aanzien van arbeidsvoorwaarden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Deze leden willen ook graag een breed inzicht in de (top-)salarissen en onkostenvergoedingen voor bestuursleden en personeel van diverse zelfstandige bestuursorganen om een indruk te krijgen hoe deze bedragen zich verhouden tot (top-)salarissen bij ministeries en salarissen van ministers en staatssecretarissen.

### *5.3 Informatievoorziening, sturing en toezicht*

De leden van de fractie van de PvdA hechten veel waarde aan de transparantie van het bestuur voor de burgers en willen indien mogelijk bijdragen aan een vergroting van deze transparantie. Daarnaast is een heldere verantwoording met betrekking tot publieke middelen een belangrijk uitgangspunt. Deze leden hebben in dat verband de volgende vragen aan de regering. Kan volgens de regering een aparte verantwoordingsprocedure ontstaan voor ZBO's binnen- en ZBO's buiten de Kaderwet en is het gewenst dat dergelijke procedures, waaronder bijvoorbeeld ook de regels voor RWT's, uiteenlopen? Dit laatste onder meer in verband met het VBTB-traject (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), waarin rechtmatigheid van inning, de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer en doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taak, voor alle instellingen op een zelfde wijze wordt voorgeschreven.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij met een overzicht kan komen van de verdeling tussen a- en b-organen en andere voorkomende organisatievormen. Deze leden zouden eveneens graag een uitsplitsing zien tussen de verschillende taken, de middelen die daarmee gemoeid zijn en de verschillende wijzen van financiële verantwoording die momenteel bestaan? Deze leden vragen de regering voorts of voor de ZBO's die niet onder de Kaderwet gaan vallen, de afzonderlijke instellingsbesluiten blijven gelden en of deze instellingsbesluiten in alle gevallen afspraken bevatten over de verantwoording aan de minister, het aanstellen van bestuurders en financiële verantwoording met betrekking tot de gehele keten, waaronder de raden van toezicht.

Eén van de sturingsinstrumenten heeft betrekking op de «taakverwaarlozing». Als een zelfstandig bestuursorgaan zijn taken «ernstig» verwaarloost, kan de minister maatregelen nemen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarom meer inzicht in de situaties, waarin van dit instrument gebruik zal worden gemaakt. Het gaat immers om een prikkel voor een goede taakuitoefening, maar ook om een zwaar middel. En wat gebeurt er als er sprake is van «gewone» verwaarlozing van taken?

De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat het bij een ZBO steeds gaat om een wettelijke taak die weliswaar op afstand wordt uitgevoerd, maar die nog steeds wettelijk is. Dat betekent huns inziens dat de Kamer inzicht moet hebben in het functioneren van ZBO's, ook in relatie tot hun bestaansrecht en in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Het publiek inzicht in het functioneren van ZBO's moet worden vergroot. Het is niet helder hoe de regering zich dit voorstelt. Gaat het om het publiceren van jaarverslag en jaarrekening? Welke taak en functie ziet de regering op dit punt voor een Handvest Publieke Verantwoording?

Een ander punt is het vóórkomen van ZBO's, of beter gezegd de noodzaak om iets in een ZBO onder te brengen. Is het nog steeds gerechtvaardigd om de taken van elke ZBO te karakteriseren als overheidstaak of zijn er bij de regering andere ideeën in ontwikkeling? In hoeverre is de overheveling

van overheidstaken naar een ZBO nog steeds een vorm van te continueren beleid?

De leden van de D66-fractie merken op dat het op afstand plaatsen van overheidstaken geschiedt om te komen tot een betere en efficiëntere behartiging van desbetreffende overheidstaken. Het gevolg is echter dat er enige verandering komt in de ministeriële verantwoordelijkheid, althans de aanspreekbaarheid van de minister op het reilen en zeilen van een ZBO verandert iets en in het verlengde daarvan is dus ook de parlementaire controle in het geding.

Natuurlijk, uiteindelijk blijft de minister politiek aanspreekbaar, maar er wordt niet voor niets op afstand geplaatst. De bedoeling is toch dat desbetreffende taken iets meer op afstand van de minister worden uitgeoefend en dat zal in de praktijk voor de sturing en de controle dan ook enige consequentie hebben. Er zal een nieuw evenwicht gevonden moeten worden.

Het wetsvoorstel biedt in dat opzicht minder houvast dan de leden van de D66-fractie gewenst achten. Juist in verband met het streven naar een vergroting van de doorzichtigheid en harmonisatie zou een Kaderwet ook hierbij een wat duidelijker leidraad kunnen en moeten bieden.

Een aantal regels heeft in het voorliggende wetsvoorstel terecht wel een plaats gevonden zoals het spontane vernietigingsrecht, de taakverwaarlozingsregeling, de informatieplicht en de verslaglegging. Het is de leden van de D66-fractie niet duidelijk waarom slechts verslaglegging aan de minister wordt voorgeschreven. Waarom wordt niet gewoon openbare publieke verslaglegging voorgeschreven? De toelichting lijkt daar wel van uit te gaan maar de wet bepaalt het niet. Een jaarverslag waarin zowel inzicht wordt gegeven in de plannen als in de bereikte resultaten kan toch een belangrijke rol spelen bij de controle meer op afstand?

Bij verschillende ZBO's komen regelmatig vergelijkbare organisatievormen voor die naar het oordeel van de leden van de D66-fractie eveneens een plaats in de Kaderwet zouden behoren te krijgen. Aan het bestuur, aan eventuele raden van toezicht of aan cliëntenraden, worden in de instellingswetten soms duidelijke taken in de sfeer van management, kwaliteitsbewaking en financiële bewaking toegekend. Waarom wordt op dit terrein in de Kaderwet nauwelijks iets geregeld?

Waarom worden in de wet geen handreikingen gedaan die anderszins de controle op afstand meer inhoud kunnen geven. Waarom zijn er bijvoorbeeld geen kwaliteitshandvesten genoemd? Waarom wordt ook geen aandacht besteed aan de suggestie van de WRR tot het instellen van een kwaliteitskamer – die evenals de Rekenkamer ten aanzien van het financiële beheer – via externe kwaliteitscontroles niet alleen de instellingen zelf, maar ook de ministers, het parlement en de gebruikers beter bij de les zouden kunnen gaan houden? Zou hierdoor niet een belangrijke bijdrage kunnen worden geleverd aan de beoogde transparantie en grotere uniformiteit op het terrein van de ZBO's en aan de controlerende taak van regering en Kamer?

In de commentaren van onder meer het Kadaster, de Rijksdienst voor het wegverkeer en de IB-groep wordt heel inzichtelijk gesproken over een samenhangend systeem van «checks en balances», een ketenbenadering waarbij verticaal toezicht, horizontale publieke verantwoording en interne controle een rol spelen. De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als de regering op deze gedachteontwikkeling wat nader zou ingaan. Met name zou moeten worden verkend hoe de behoefte aan sturing en controle vanwege de overheid op een inzichtelijke en samenhangende wijze zou kunnen worden gekoppeld aan het streven van zelfstandige bestuursorganen zelf naar een goede horizontale publieke verantwoording. Hoe beter die verantwoording, hoe doorzichtiger het functioneren van betrokken ZBO's en hoe afstandelijker de politieke

sturing en controle veelal zal kunnen zijn, maar tegelijkertijd ook hoe gericht, indien nodig.

De leden van de D66-fractie zijn ervan overtuigd dat bij goed geregelde aanvullende interne en externe controle-elementen de politieke controle wel eens minder, maar tegelijkertijd beter en efficiënter zou kunnen worden dan de controle op taken die binnen de boezem van omvangrijke ministeries worden uitgeoefend.

Op dit punt laat het wetsvoorstel nog te veel kansen onbenut.

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen instemmen met de vereisten van een jaarverslag en een vijfjaarlijkse evaluatie. Deze leden stellen voor een bepaling op te nemen met nadere regels voor de inrichting en inhoud van het jaarverslag. Zij steunen de regel dat iedere vijf jaar een evaluatieverslag aan de Tweede Kamer wordt verzonden over het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan (bladzijde 18 van de memorie van toelichting). Wel vragen zij welke onderwerpen in deze evaluatie aan de orde moeten komen. Kan de regering regels opstellen in welke situatie de evaluatie gevolgen zal hebben voor het bestaan van een zelfstandig bestuursorgaan? De sterkte van de voorliggende Kaderwet is immers dat er helderheid moet bestaan over het functioneren van deze organen. Kan dit in het uiterste geval ook leiden tot schorsing van een dergelijk orgaan?

De regering lijkt zich enigszins gemakkelijk af te maken van zelfstandige bestuursorganen die onder toezicht staan van een ander zelfstandig bestuursorgaan. Het klopt dat hiervoor in ons land geen vaste praktijk is gegroeid. Maar is nu niet juist de bedoeling van de voorliggende Kaderwet om kaders te stellen aan de grote diversiteit aan zelfstandige bestuursorganen?

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie had in de memorie van toelichting een heldere toezichtsfilosofie voor ZBO's, zulks tegen de achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's, niet mogen ontbreken. Deze leden verzoeken de regering alsnog daaraan een uiteenzetting te wijden. Hoe moet het toezicht op ZBO's gesitueerd worden, ten einde de kwaliteit ervan te waarborgen? Binnen of buiten de centrale overheid? Welke toezichtinstrumenten komen de minister toe op grond van deze visie op toezicht, en welke niet? Waar kunnen die teruggevonden worden in het wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie vragen tevens om een spoedige reactie op het rapport van de commissie-Borghouts, zodat de bevindingen en aanbevelingen van het rapport maximaal kunnen worden betrokken bij de behandeling van de Kaderwet. Wil de regering daarbij ingaan op een interessant artikel van de hand van M. Scheltema (Stcr. 28 december 2000) over de rol die een onafhankelijke Kwaliteitskamer bij het toezicht kan spelen, alsmede op de belangrijke opmerking in het Eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, namelijk dat juist externe verzelfstandiging van het toezicht de onafhankelijkheid van en het vertrouwen in het toezicht ten goede komt?

In het kader van een algemene visie op toezicht, is ook aandacht voor de figuur van een raad van toezicht op zijn plaats. Graag vernemen de leden van de SGP-fractie de visie van de regering hierop: wanneer is een raad van toezicht bij een ZBO vereist en hoe moet die vormgegeven worden? Het is deze leden ook opgevallen dat de Kaderwet de figuur van de raad van toezicht niet expliciet erkent. Aanwijzing voor de regelgeving 124j luidt echter: «Indien naast het bestuur (van een ZBO) nog andere organen worden ingesteld, worden in de instellingswet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen vastgelegd». Deze Aanwijzing impliceert dat een raad van toezicht in principe een wettelijke basis krijgt bij de instelling van een ZBO. Deze leden vragen of het niet voor de hand gelegen had om hierover een bepaling op te nemen in de Kaderwet. Hoe

denkt de regering over de rol van de raad van toezicht bij ZBO's, bijvoorbeeld bij de benoeming van directieleden, het goedkeuren van de jaarrekening en dergelijke? Doen de in de Kaderwet aan «Onze Minister» toegekende toezichtbevoegdheden geen afbreuk aan de invulling van de toezichtstaken die een raad van toezicht heeft en daarmee aan de relatieve zelfstandigheid van het ZBO?

De leden van de SGP-fractie vragen naar de relatie tussen het wetsvoorstel en het VBTB-traject: het toezicht op de realisatie van beoogde effecten binnen de gestelde kaders (beleidsprestaties) zou naar hun mening aandacht verdienen. Zij nodigen de regering ertoe uit hieraan een beschouwing te wijden.

De vierde doelstelling van het wetsvoorstel is, blijktens bladzijde 5 van de memorie van toelichting, de vergroting van het publieke inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van ZBO's. De uitwerking van deze doelstelling wordt echter versmald tot het inrichten van een openbaar register en het vijfjaarlijks evalueren van het functioneren van de ZBO's. Deze leden vragen, onder verwijzing naar het op 7 november 2000 gepresenteerde Handvest Publieke Verantwoording van Staatsbosbeheer, RDW, COA, IB-Groep en het Kadaster, of ook de ZBO's een eigen(standige) rol hebben te vervullen in het vergroten van het publieke inzicht in ZBO's en hun functioneren. Hoe verhoudt zich die rol tot die van de minister? Wil de regering nader ingaan op de spanning tussen de door deze ZBO's bepleite versterking van horizontale verantwoording enerzijds en de door de regering verdedigde opvatting van ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds, zoals aangeduid in de antwoorden op schriftelijke vragen van de heer Te Veldhuis (Aanhangsel nr. 361, TK 2000–2001)?

Met betrekking tot de toezichtsinstrumenten van de minister, heeft de spontane vernietigingsbevoegdheid bij deze leden de vraag opgeroepen welke rechtsmiddelen openstaan tegen vernietiging van een besluit door de minister, niet alleen voor het ZBO, maar ook voor eventuele belanghebbende derden.

#### *5.4 Financiële relaties tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen*

Voor publiekrechtelijke ZBO's die geen onderdeel van de Staat zijn bestaan volgens de Rekenkamer enkele lacunes in het financiële toezicht, zo constateert de Rekenkamer in haar advies van 8 december jongstleden (bladzijde 5). Er wordt geen rechtmatigheidsverklaring gevraagd die ook betrekking heeft op de inning van publiek geld (vooral van belang bij tarieven en heffingen) en er is geen mogelijkheid voor de minister om nadere regels te stellen met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij deze waarnemingen onderschrijft en, indien dat het geval is, de regering voornemens is deze omissies te herstellen.

Voor privaatrechtelijke ZBO's leidt de Kaderwet tot een lappendeken aan bepalingen voor het financiële toezicht, met enige witte vlekken, zo stelt de Rekenkamer in ditzelfde advies. Vooral het onder de werking van de subsidietitel van de Awb brengen van privaatrechtelijke ZBO's die een rijksbijdrage krijgen, heeft een aantal ongewenste gevolgen. Dat betekent namelijk dat voor dergelijke ZBO's niet standaard een rechtmatigheidsverklaring voor de rijksbijdrage hoeft te worden gevraagd en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en/of tarieven. Ook ten aanzien van deze punten vragen de leden van de PvdA-fractie de regering of zij deze waarnemingen onderschrijft en, indien dat het geval is, de regering voornemens is deze omissies te herstellen.

Heeft de regering ten aanzien van de artikelen 18 tot en met 21 rekening gehouden met de termijnen en procedures die nodig zijn voor de VBTB-procedure, en met de consequenties van de Wet financiële verhoudingen

die nu in voorbereiding is, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Ziet de regering in verband met deze termijnen en procedures redenen om het voorstel voor de Kaderwet aan te passen, zo vragen deze leden.

Met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen is het de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat er bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel van de Staat zijn, geen rechtmatigheidsverklaring wordt gevraagd omtrent de inning van het publieke geld, terwijl bij de rijksoverheid zowel de uitgaven als de ontvangsten onderdeel zijn van de rechtmatigheidsverklaring. Wat is de reden van dit verschil?

Voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen geldt, dat zij dienen te voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden. Voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen geldt dat in beginsel voorzover het de publieke taak betreft. De leden van de VVD-fractie vragen of ook de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen moeten voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze eisen mogen toch bij deze organen op geen enkele manier op de achtergrond raken? Hoe kan de regering garanderen dat deze zelfstandige bestuursorganen daaraan onverkort zullen voldoen als het gaat om hun publieke taak? Waarom zijn de voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geldende bepalingen met betrekking tot financieel toezicht in hoofdstuk 4 niet van toepassing op de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen?

Hoe ver moeten de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen gaan in het geven van inzicht in hun overige bedrijfsvoering? De leden van de VVD-fractie vragen waarom de reikwijdte van het inzicht geven in hun overige bedrijfsvoering ver buiten het bestek van de Kaderwet valt? Gaarne krijgen deze leden op het bovenstaande een reactie van de regering. Waarom geldt voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen bijvoorbeeld niet, dat, als er een bestuursreglement wordt vastgesteld, dit de goedkeuring van de minister behoeft? Is overwogen om die leden van een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan die zich met de publieke taak bezighouden, te laten benoemen, schorsen en ontslaan door de betrokken minister?

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Tot slot van deze paragraaf vragen deze leden de regering te reageren op de opmerkingen d.d. 22 november 2000 van het Waarborgfonds Motorverkeer op het onderhavige wetsvoorstel. Er wordt gesteld, dat het Waarborgfonds een organisatie is die privaatrechtelijk wordt gefinancierd en dat er geen sprake is van publiek geld.

Een groot deel van de wettelijke bepalingen heeft betrekking op de financiële controle op ZBO's. Juist wegens de ministeriële verantwoordelijkheid is dit een belangrijk punt. Het gaat tenslotte om het financiële beheer van publiek geld dat wordt besteed door de ZBO's. Dat betekent verantwoording over een rechtmatige en doelmatige besteding. Dat vereist sturingsinstrumenten. De leden van de CDA-fractie erkennen dit, maar hebben toch een aantal vragen.

Waarom kunnen geen gelijklopende eisen worden geformuleerd?

Waarom wordt geen aansluiting gezocht bij de bepalingen uit de wet FIDO (financiering decentrale overheden)?

Waarom worden geen algemene eisen geformuleerd waaraan de op te stellen toezichtsarrangementen moeten voldoen?

Waarom wordt aan de publiekrechtelijke ZBO's geen rechtmatigheidsverklaring gevraagd omtrent de inning van het publieke geld (tarieven en heffingen)?

Wat vindt de regering van de suggestie van de AR dat de minister expliciet zowel de heffingen (premies) als de tarieven zou moeten goedkeuren? (artikel 12) Waarom is er binnen de wet geen mogelijkheid gecreëerd om voor publiekrechtelijke ZBO's nadere regels te stellen aan de jaarrekening en de accountantscontrole daarop?

Voor privaatrechtelijke ZBO's gelden andere bepalingen. Door een rijksbijdrage aan een privaatrechtelijk ZBO onder de subsidietitel van de Awb te brengen hoeft, het desbetreffende ZBO niet standaard een rechtmatigheidsverklaring te verstrekken. Wel verantwoording over de activiteiten waaraan de gelden zijn besteed, maar daarmee is nog geen accountantsverklaring afgelegd of de middelen ook conform de geldende wet- en regelgeving zijn besteed. Waarom wordt deze rechtmatigheidsverklaring niet verplichtend voorgeschreven, eventueel door aanpassing van de Awb en de Kaderwet?

De regels voor de financiële controle zijn redelijk uit de verf gekomen, zo menen de leden van de D66-fractie. De vraag is echter ook hier of er niet te veel sprake is van een blauwdrukbenadering. Is er bijvoorbeeld geen reden om onderscheid te maken tussen ZBO's die door de overheid worden gefinancierd en ZBO's waar geen publiek geld mee is gemoeid maar die privaat worden gefinancierd, zoals het waarborgfonds Motorverkeer?

Ook het Kadaster is niet overheids- maar tariefgefinancierd. Sinds de verzelfstandiging wordt er gewerkt met een baten-lastenstelsel volgens bedrijfseconomische principes. Gaat de Kaderwet er niet teveel van uit dat het financiële beheer volledig moet gaan volgens hetgeen gebruikelijk is binnen de overheid? In een aantal bepalingen lijkt van het bij de overheid gebruikelijke kasstelsel te worden uitgegaan. Betekent dit dat verzelfstandigingen als van het Kadaster in de ogen van de regering weer terug naar af moeten of wil zij dit soort verzelfstandigingen volledig buiten de Kaderwet houden? Verdient het geen aanbeveling ook hier bij het financieel beheer met enige differentiatie rekening te houden en daar zo mogelijk ook regels voor te geven?

En waarom worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer inzake de rechtmatigheidsverklaring omtrent inningen en de mogelijkheid van nadere regels inzake jaarrekening en accountantscontrole niet overgenomen? De leden van de D66-fractie zouden het op prijs stellen als ook op deze vragen nader zou worden ingegaan.

Met de Rekenkamer zien de leden van de D66-fractie toch wel enige mogelijke problemen als de privaatrechtelijke ZBO's onder de subsidietitel van de Awb worden gebracht. Een belangrijk probleem dat zij dan zien, is dat niet standaard een rechtmatigheidsverklaring vereist is en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en tarieven. Deze leden zouden op dit punt graag een nadere beschouwing krijgen van de regering.

Voor de financiële controle is er natuurlijk de Algemene Rekenkamer die naar het oordeel van de leden van de D66-fractie in ieder geval ook in de wet zou moeten worden genoemd eventueel met verwijzing naar de regelgeving in de Comptabiliteitswet.

### *5.5 Overige onderwerpen*

Voor zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen, zal een centraal register worden bijgehouden. Wat gebeurt er met die organen die niet onder deze wet vallen? Zullen die op de één of andere manier worden gerubriceerd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

## 5.6 Niet geregelde onderwerpen

In het wetsvoorstel is niet opgenomen: een regeling ter zake van een raad van toezicht en een in tijd beperkte benoemingstermijn voor leden van zelfstandige bestuursorganen. Ook is niet opgenomen een regeling voor die organen die onder toezicht staan van een ander zelfstandig bestuursorgaan. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarvoor een nadere argumentatie.

Als zou worden gekozen voor bijvoorbeeld een termijn van maximaal twee keer vier jaar voor bestuurders, kan dan nog worden beweerd, dat er een risico bestaat dat er te weinig ervaring wordt opgebouwd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Voorts krijgen zij gaarne inzicht in de redenen van het ontbreken van een algemene regeling met betrekking tot «incompatibiliteiten». Wat waren tot dusver de ervaringen met de adviescolleges?

In voorgaande jaren zijn op diverse plaatsen, waaronder in de Tweede Kamer, onderwerpen naar voren gebracht die in de Kaderwet zouden moeten worden geregeld. De leden van de CDA-fractie constateren dat enkele onderwerpen buiten dit wetsvoorstel zijn gehouden zoals een regeling ter zake van een raad van toezicht en een in tijd beperkte benoemingstermijn voor leden van (de directie van) een ZBO.

Ten aanzien van een raad van toezicht wordt gesteld dat er in ons land geen vaste praktijk is gegroeid en dat daardoor het stellen van kaders een ondoenlijke opgave blijkt. Tegelijkertijd wordt gesteld dat daar waar deze toezichtsfiguren bestaan en voortzetting daarvan gewenst is de bijzondere wetten dit zullen moeten (blijven) regelen. Deze opmerkingen in de memorie van toelichting roepen bij de leden van de CDA-fractie een aantal vragen op. Is de regering het met de leden van deze fractie eens dat het aanbeveling verdient de gegroeide praktijk nader te bezien op de relatie met de doelstellingen van dit wetsvoorstel? Zou het niet dienstig zijn om binnen de doelstellingen van dit wetsvoorstel het functioneren van bestaande raden van toezicht nader te beschouwen teneinde te kunnen beoordelen of voortzetting (en dus afzonderlijke wettelijke regeling) gewenst is?

Ten aanzien van een algemene regeling voor een in tijd beperkte benoemingstermijn is het volgens de leden van de CDA-fractie lastig om te beoordelen in hoeverre de vrij summier geformuleerde overwegingen van de regering gedeeld kunnen worden. Vandaar de vraag naar een overzicht van de op dit moment gehanteerde benoemingstermijnen van de bestaande ZBO's.

Een derde niet geregeld onderwerp betreft de bepalingen met betrekking tot nevenwerkzaamheden door ZBO's en incompatibiliteiten. De overwegingen om niet over te gaan tot dit laatste ontbreken eigenlijk. Er wordt alleen verwezen naar de ervaringen rond de Kaderwet adviescolleges. De leden van de CDA-fractie vragen toch een onderbouwing van de regering op dit punt.

Ook bepalingen over nevenwerkzaamheden ontbreken. Als motivering wordt gegeven dat ZBO's een gesloten huishouding hebben en derhalve niet de vrijheid hebben hun werkzaamheden uit te breiden. Kan de regering beargumenteren of dit in de praktijk ook werkelijk zo gestalte krijgt? Nevenactiviteiten hebben de eigenaardigheid dat ze niet altijd als zodanig herkenbaar zijn en dat ze soms worden ondergebracht in een andere nevenorganisatie met een eigen financiële huishouding. Komt dit voor bij ZBO's? Wat is het standpunt van de regering dienaangaande?

Als tweede argument wordt aangevoerd dat ter uitvoering van het regeerakkoord gewerkt wordt aan een algemene regeling tot regulering van marktactiviteiten door overheden. ZBO's zullen voorzover van toepassing onder het regime van deze wetgeving gaan vallen. Op dat moment kunnen ZBO's wel nevenactiviteiten uitoefenen en vervalt het argument



van de gesloten huishouding. Op welke manier wil de regering bevorderen dat de doelstellingen van dit wetsvoorstel daardoor niet in gevaar komen?

Vervolgens hebben de leden van de CDA-fractie nog enige vragen over de reacties van ZBO's. Wat is de mening van de regering over de reactie van het Waarborgfonds ten aanzien van het financieel toezicht en de spontane vernietigingsbevoegdheid die zijns inziens niet passen bij een organisatie die privaat wordt gefinancierd en wordt bestuurd door directe belanghebbers?

Het Kadaster, de RDW, het COA en de IB-Groep hebben gezamenlijk het Handvest Publieke Verantwoording opgesteld. Kan de regering uiteenzetten hoe zij de functie van dit Handvest ziet, zowel naar haarzelf toe als naar het parlement? Ziet de regering aanleiding om de middelen waarmee de vier ZBO's de maatschappelijke waarden die zij voorstaan, hun horizontale en maatschappelijke verantwoording en interne controle gestalte willen geven op te nemen in de wet?

De Unie van Onafhankelijke Vakorganisaties (UOV) reageert met name op artikel 13 van het wetsvoorstel: de arbeidsvoorwaarden. In hoeverre is de stelling juist dat het volgen van het arbeidsvoorwaardenbeleid van het Rijk leidt tot aanmerkelijk hogere personeelskosten?

### *5.7 Inwerkingtreding en aanpassingswetgeving*

Het door de regering geschetste traject voor de aanpassingswetgeving (op rijksniveau) lijkt naar opvatting van de leden van de PvdA-fractie ambitieus maar ten aanzien van de soort en de omvang van de wetgevingsactiviteiten die dat met zich meebrengt ook zeer vaag. Deze leden vragen de regering aan te geven hoeveel wetten en instellingsbesluiten zullen moeten worden aangepast als gevolg van het voorliggende voorstel, en wat de kosten per ministerie daarvan zullen zijn. Verder vragen zij de regering of een dergelijk overzicht aanleiding geeft tot bijstelling van het in de memorie van toelichting gestelde tijdspectief.

In deze paragraaf wordt een tijdschema voor de aanpassingswetgeving gegeven. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie inzicht in het aantal wetten, dat aanpassing behoeft naar aanleiding van de onderhavige Kaderwet. Dezelfde vraag geldt voor het aantal en de aard van de zelfstandige bestuursorganen. Geeft dit overzicht de regering aanleiding om het gepresenteerde tijdschema te wijzigen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het de bedoeling is dat alleen nieuwe ZBO's onder de Kaderwet gaan vallen. Zij vragen waarom die keuze is gemaakt. Wordt hierdoor niet eerder bereikt dat tot in lengte van dage twee regimes naast elkaar blijven bestaan? Op welke wijze wordt hierdoor de inzichtelijkheid bevorderd? Voor de bestaande ZBO's wordt een aanpassingswetgeving in het vooruitzicht gesteld. Het blijft echter vaag wat dit traject moet gaan inhouden. Welke wetten komen voor aanpassing in aanmerking? Welke ZBO's betreft dit? Tot welk wetgevings-traject (ook in de tijd gezien) leidt dit alles?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering deze activiteiten te plaatsen in een kader dat niet alleen inzicht biedt in verruiming van de reikwijdte van de Kaderwet maar ook inzicht biedt in de ordening van de organisatie van de overheidsdienst op alle lagen van het Nederlandse openbaar bestuur, zoals in het verleden al is bepleit door bijvoorbeeld de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. De memorie van toelichting vermeldt immers de bevordering van ordening als een van de doelstellingen van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering inzicht te bieden in het aantal wetten dat voor aanpassing in aanmerking komt en in het aantal en de aard van de ZBO's dat daardoor geraakt zal worden. Geeft dit overzicht de regering aanleiding tot bijstelling van het nu in de memorie van toelichting gestelde tijdsperspectief? Kan de regering deze toekomstige activiteiten in een kader plaatsen dat niet alleen inzicht biedt in de verruiming van de reikwijdte van de Kaderwet maar ook inzicht biedt in de ordening van de organisatie van de overheidsdienst op alle lagen van het Nederlandse openbaar bestuur, zoals in het verleden al is bepleit door bijvoorbeeld de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie Vonhoff)? De memorie van toelichting bij de Kaderwet vermeldt immers de bevordering van ordening als een van de doelstellingen en het bovenvermelde proefschrift draagt daartoe bouwstenen aan.

Voor de aanpassingswetgeving zal veel wetgevingsarbeid moeten worden verricht. Dit zal een tijdrovende klus worden en de leden van de fracties van GPV en RPF stellen dan ook voor om hiervoor een plan van aanpak op te stellen. Welke prioriteiten brengt de regering in dit verband aan?

## **6 Relatie tot de Aanwijzingen voor de regelgeving**

Deelt de regering de mening dat Aanwijzing 124b, volgens welke een ZBO in principe een publiekrechtelijke organisatievorm zou moeten hebben, meer navolging verdient dan in de afgelopen jaren het geval geweest is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. En heeft die opvatting naar de mening van de regering consequenties voor de privaatrechtelijke ZBO's? In het wetsvoorstel is geen organisatieregeling opgenomen die een leidraad zou kunnen bieden voor het oprichten van een nieuw ZBO. Een dergelijke regeling zou een goed handvat kunnen bieden voor nog op te richten ZBO's die daardoor eenvormiger zouden kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom een dergelijke regeling voor ZBO's niet in de Kaderwet is opgenomen. En zo een dergelijke regeling wel opgenomen zou worden, aan welke criteria die zou moeten voldoen?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een overzicht te presenteren welke bepalingen uit de Aanwijzingen tot de regelgeving voor ZBO's wel, en welke bepalingen niet zijn overgenomen in de Kaderwet en de gemaakte keuzes te beargumenteren.

Het karakter van de Aanwijzingen is volgens de leden van de PvdA-fractie veel vrijblijvender dan die van de Kaderwet. Deelt de regering, zo vragen deze leden, deze waarneming en zo ja, welke implicaties heeft dit voor het karakter van de Kaderwet.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat de meeste Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen hun belang behouden, ook als de Kaderwet tot wet wordt verheven. De leden van de VVD-fractie vragen wat de verhouding tussen de Aanwijzingen en de Kaderwet zal zijn. Zullen de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen, ook nog eens te maken hebben met de Aanwijzingen? Wat gebeurt er dan als er sprake is van een overlap tussen beide regelingen of als de ene regeling verder gaat dan de andere regeling? Gaarne krijgen zij een nadere toelichting.

De Aanwijzingen voor de regelgeving hebben in een aantal opzichten een breder bereik dan de Kaderwet en bevatten bepalingen die niet in de Kaderwet zijn opgenomen. Is overwogen om deze Aanwijzingen te codificeren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie merken op dat door de nu gekozen benadering tenminste ook een deel van de Aanwijzingen voor de regelgeving

(124a tot en met z) zal moeten blijven gehandhaafd, zeker voor de ZBO's die niet onder de Kaderwet vallen. Een Kaderwet en daarnaast ook nog Aanwijzingen zijn weinig bevorderlijk voor de door een ieder toch gewenste doorzichtigheid van ons bestel en kunnen bovendien tot interpretatieverschillen leiden. Veel beter zou het naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zijn die Aanwijzingen om te bouwen tot wettelijke bepalingen, die in beginsel voor iedere ZBO gelden, tenzij anders bepaald in de instellingswet. Het is nog niet duidelijk geworden waarom dit niet alsnog mogelijk is. Als een kader wordt gegeven, dan moet dat ook het kader zijn waarbinnen de verzelfstandigingen zich kunnen afspelen. Helaas biedt de wet anders dan de Aanwijzingen ook geen leidraad voor de afweging of tot decentralisatie, privatisering of tot verzelfstandiging van taken moet worden overgegaan, noch op welke wijze. Als verzelfstandiging dan het meest aangewezen is, wanneer verdient intern verzelfstandigen de voorkeur verdient boven extern? Als voor externe verzelfstandiging van overheidstaken wordt gekozen, dan moet toch duidelijk zijn dat publiekrechtelijk verzelfstandigen de voorkeur verdient boven privaatrechtelijk? Maar er zal ook aangegeven moeten worden welke redenen acceptabel zijn om desondanks voor een privaatrechtelijke vorm te kiezen. De leden van de D66-fractie stellen er prijs op dat de regering nader ingaat op de voor- en nadelen van de stichtingsvorm en daarbij het proefschrift van mw. K. Schroten «De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid» betreft. Mw. Schroten constateert dat de rechtsbescherming voor de burger achterblijft als een privaatrechtelijke vorm wordt gekozen voor de verzelfstandiging. Deze leden zouden graag een nadere beschouwing zien van de regering over de vraag of deze conclusie niet moet leiden tot een nog duidelijkere voorkeur voor de publiekrechtelijke vorm. En als desalniettemin voor de privaatrechtelijke vorm wordt gekozen, moet dan niet de rechtsbescherming op hetzelfde niveau gebracht worden als in geval van publiekrechtelijke verzelfstandiging. Voorts vragen zij of niet ook wat duidelijker aan te geven is in welke type situaties verzelfstandiging van overheidstaken aangewezen kan zijn? Er zijn toch zo langzamerhand drie tot vier hoofdcategorieën in het veld van ZBO's uitgekristalliseerd, zoals de vergunningverleningcomplexen, keuringsinstanties, toezichthouders, en de organisaties waarin een belangrijke rol voor deskundigen is weggelegd?

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag meer inzicht verkrijgen in de materiële verschillen van het voorliggende wetsvoorstel met de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen. Deze hebben zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een beleidskader voor de regering bij de instelling en vormgeving van ZBO's. Opmerkelijk is hoe weinig de wettekst toevoegt aan de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot ZBO's. Kan de regering verhelderen wat dit wetsvoorstel inhoudelijk toevoegt aan die Aanwijzingen? Het is deze leden niet duidelijk waarom het de bedoeling is de Aanwijzingen te handhaven, nadat de Kaderwet in werking is getreden. Zou een Kaderwet, zo vragen zij, naar het oordeel van de regering niet dermate de materie moeten omvatten, dat de Aanwijzingen met betrekking tot de ZBO's ingetrokken zouden kunnen worden? Waarom gebeurt dit dan niet?

Als reden voor het naast elkaar laten bestaan van Aanwijzingen en Kaderwet wordt aangegeven dat de aanwijzingen ook van belang zijn voor ZBO's die niet onder de Kaderwet vallen. Op zichzelf is dat een valide reden maar er moet wel op gewezen worden dat het karakter van de Aanwijzingen veel vrijblijvender is dan die van de wet, en dat derhalve de bepalingen die daarin opgenomen zijn, wellicht wat gemakkelijker terzijde geschoven zullen worden. Deze leden willen de regering dan ook vragen of dit geen implicaties heeft voor het karakter van de Kaderwet. Overlap tussen de Kaderwet en Aanwijzingen bestaat er bijvoorbeeld op het

terrein van de wettelijke grondslag (aanwijzing 124e), de inlichtingenplicht (aanwijzing 124t). Op de punten van de organisatievorm (aanwijzing 124b), de criteria voor het instellen van een ZBO (aanwijzing 124c), toekennen van regelgevende bevoegdheden (aanwijzing 124f), inrichting van het bestuur (aanwijzing 124i) geven de Aanwijzingen een bredere regeling dan de Kaderwet. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving na definitieve totstandkoming van de Kaderwet tot de mogelijkheden behoort. Uit het bovenstaande blijkt volgens de leden van de GroenLinks-fractie evenwel vooral dat de Aanwijzingen een groot aantal nuttige bepalingen bevatten die niet zouden misstaan in de Kaderwet. Is overwogen om deze aanwijzingen te codificeren? Waarom is men hiertoe niet overgegaan? Aangezien de Aanwijzingen meer bepalingen bevatten dan de Kaderwet, rijst tenslotte ook de vraag of dit leidt tot een beperking of juist een uitbreiding van de bepalingen met betrekking tot ZBO's in de Aanwijzingen.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de verhouding tussen de Kaderwet en de Aanwijzingen voor de regelgeving 124 a tot en met z. Zij merken op dat de Aanwijzingen 124b, vijfde lid, 124c, 124d, 124e, derde lid, 124f en 124i geen plaats gekregen hebben in het wetsvoorstel. Zij vinden dat te betreuren, zeker wat betreft 124c en 124d: de criteria voor en de motivering van instelling van een ZBO, alsook nr. 124a, vijfde lid, hadden wegens hun fundamentele karakter zeker een plaats verdiend in de Kaderwet. Voor toekomstig op te richten en in te richten ZBO's ontbeert de Kaderwet daarmee ook het zo nodige organisatierechtelijke stramien en lijkt zij niet de begeerde eenheid in inrichting en werkwijze van ZBO's te garanderen. Welke redenen, zo vragen deze leden, liggen hieraan ten grondslag? Welke status rest deze Aanwijzingen, aangezien zij bredere strekking hebben dan de Kaderwet? Moeten zij blijven bestaan omdat niet alle ZBO's onder de Kaderwet zullen vallen? Zullen zij straks eerder terzijde geschoven worden als zij hun pendant in de Kaderwet missen? De regering stelt in de memorie van toelichting dat wijziging van de Aanwijzingen niet uitgesloten moet worden. Betekent dit dat de genoemde Aanwijzingen die niet in het wetsvoorstel opgenomen zijn, kunnen komen te vervallen?

## **II. Artikelen**

### *Artikel 1*

Ingevolge artikel 1 kunnen zelfstandige bestuursorganen bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag worden bekleed. Waarom is er niet gekozen voor het bekleden met openbaar gezag «bij de wet»? Komt dat de helderheid en de inzichtelijkheid van het fenomeen zelfstandige bestuursorganen niet ten goede? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een motivering van de regering.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat de definitie van zelfstandig bestuursorgaan, zoals gebezigd in Aanwijzing 124a van de regelgeving, anders luidt dan in het wetsvoorstel. Wat is de reden dat niet is aangesloten bij deze definitie? Voldoet deze definitie niet?

De leden van de D66-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van het begrip wettelijk openbaar gezag als toch van een enumeratiestelsel wordt uitgegaan.

De toelichting op artikel 1 bevat de uitgezonderde instellingen van de wet. De leden van de GroenLinks-fractie menen dat het ongewenst is ZBO's op voorhand van de wet uit te sluiten, en dat onderwijsinstellingen en politie-

regio's (die immers geheel gefinancierd worden door het Rijk) onder de wet behoren te vallen. Kan de regering nader motiveren waarom zij daar niet voor kiest? Kan de regering een systematisch overzicht verschaffen van de afwijkingen van de kaderwetregelgeving ten opzichte van de onderwijsregelgeving met betrekking tot een antwoord op de vraag naar de uitputtendheid van de beide regelingen?

Ook de uitsluiting van de politieregio's vinden deze leden niet voor de hand liggend. De overwegingen van de regering maken de indruk gelegenheidsargumenten te zijn. Is het niet veeleer zo dat de wetgever grote moeite had enige systematiek in zijn voorstel te leggen en dat daarom dankbaar is aangesloten bij het enumeratiestelsel dat de Raad van State uiteindelijk voorstelde? De argumentatie van de regering in de memorie van toelichting roept in elk geval bij deze leden vragen op. Waarom verwijst de regering naar de genoemde bepaling in artikel 1? In de eerste plaats is het toch zo dat de Kaderwet (nog) niet voor bestaande organen geldt; daarvoor volgt immers aanpassingswetgeving? In de tweede plaats kunnen de politieregio's door het enumeratiebeginsel zonder meer worden uitgesloten. En in de derde plaats is bij de behandeling van de Politiewet 1993 de politieregio toch aangeduid als een bestuurlijke rechtsfiguur sui generis? Waarom bezigt de regering dan toch dit argument naast het argument dat de politieregio diep geworteld is in het decentrale bestuur?

De beperkingen van de reikwijdte van de Kaderwet tot ZBO's (en niet, zoals deze leden wensen, uitbreiding tot RWT's) heeft volgens deze leden tot gevolg dat de ministeriële verantwoording voor de uitvoering van publieke taken door RWT's die geen ZBO zijn niet voldoende gewaarborgd wordt. Tenzij minimumbepalingen in de specifieke regelingen worden opgenomen, is regeling in de Kaderwet eenvoudiger, duidelijker en het voorkomt rechtsongelijkheid, zo menen zij. Indien de reikwijdte van de Kaderwet ZBO in principe zou moeten worden uitgebreid tot alle RWT's, uitgezonderd enkele specifieke categorieën, kan in artikel 1 de definitie van het begrip «zelfstandige bestuursorganen» worden vervangen door de definitie van «rechtspersonen met een wettelijke taak». Vervolgens zal op grond van artikel 2 van de Kaderwet ZBO expliciet in een instellingswet (of volgens dit voorstel een ministeriële regeling) moeten worden bepaald dat de betreffende RWT onder de werking van de Kaderwet valt. Is de regering bereid de wet in die zin te wijzigen? Is de regering bereid de Kaderwet zodanig aan te passen dat deze lacune verholpen wordt?

### *Artikel 2*

In dit artikel is het enumeratiestelsel neergelegd. De toepasselijkheid van de Kaderwet op zelfstandige bestuursorganen is niet vanzelfsprekend, maar moet dus expliciet worden bepaald. De leden van de VVD-fractie vragen of die zelfstandige bestuursorganen, waarvan wordt bepaald, dat ze niet onder de Kaderwet vallen, bij wet zullen worden ingesteld.

### *Artikel 3*

De leden van de VVD-fractie vragen of dit artikel de mogelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan biedt om een raad van toezicht in te stellen. Overigens vragen deze leden waarom een raad van toezicht en een bestuur die tot één organisatie behoren, beide als zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken. Het gaat dan toch om één organisatie? Waarom is de hele organisatie niet het zelfstandig bestuursorgaan, maar is er sprake van twee organen?

Tot slot van de opmerkingen bij artikel 3 vragen de leden van de VVD-fractie de regering om te reageren op de opmerkingen van de heer mr. J.A.F. Peters, gemaakt bij artikel 3, zoals gepubliceerd in het Tijdschrift *Privatisering*, jaargang 7, nr. 5, blz. 6.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat artikel 3 de situatie behandelt waarin meer ZBO's samen één en dezelfde organisatorisch eenheid vormen. Kan de regering enige voorbeelden uit de categorie «dezelfde organisatorische eenheid» noemen? Bestaan er eigenlijk, buiten de Staat der Nederlanden, wel rechtspersonen of organisatorische eenheden waarbinnen verschillende organen functioneren die zelf als ZBO's met openbaar gezag kunnen worden aangemerkt?

#### *Artikel 4*

Artikel 4 gaat over de mandaatverlening. Als aan een zelfstandig bestuursorgaan een mandaat wordt verleend, hoe is dan de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle door het parlement geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

#### *Artikel 6*

De leden van de VVD-fractie begrijpen artikel 6 zo dat een zelfstandig bestuursorgaan niet per definitie een bestuursreglement hoeft op te stellen. Zien deze leden dat goed? Als het bestuursorgaan niet op grond van een wettelijk voorschrift een bestuursreglement opstelt, maar uit zichzelf, is dan (geen) goedkeuring van de minister vereist? Zou het niet beter zijn als zelfstandige bestuursorganen onder alle omstandigheden een bestuursreglement opstellen, dat door de minister moet worden goedgekeurd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking van artikel 6 en de toelichting die daarbij hoort. Gaarne krijgen deze leden een nadere motivering van het voorstel om voor privaatrechtelijke rechtspersonen af te zien van een vergelijkbaar goedkeuringsrecht. Als het gaat om publieke taken, uitgeoefend door privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen dan moet het toezicht door de minister en de controle van het parlement toch ook goed kunnen worden uitgeoefend? Is in feite het verschil tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen wel zo groot als wordt aangegeven?

#### *Artikel 7*

Een regeling van ongewenste nevenfuncties van bestuurders komt men in boek 2 BW niet expliciet tegen, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Benoeming en ontslag overigens wel, maar niet gelijklopend aan artikel 7 van de Kaderwet. Waarom wordt een norm als artikel 7 van de Kaderwet niet simpelweg van overeenkomstige toepassing verklaard op een privaatrechtelijk ZBO, opdat deze de wettelijke plicht heeft zijn statuten conform in te richten? Wil de regering in het kader van de gelijke behandeling van publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke ZBO's een gelijklopende regeling treffen? Zo neen, waarom niet?

#### *Artikel 9*

Artikel 9 gaat over de bezoldiging dan wel schadeloosstelling van leden van zelfstandige bestuursorganen. De rechtspositie van de leden is niet gekoppeld aan de sector Rijk noch aan enige andere sector. Deze rechtspositie wordt door de minister vastgesteld, terwijl voor het personeel wel de rechtspositieregelingen van het Rijk gelden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een motivering van dit geconstateerde verschil. Aan de hand waarvan wordt de rechtspositie van de leden van de zelfstandige bestuursorganen vastgesteld? Welke regels worden hierbij gehanteerd?

#### *Artikel 10*

De leden van de fracties van de VVD, D66 en SGP vragen wat in artikel 10 tweede lid wordt bedoeld met «gedeeltelijk». De leden van de VVD-fractie vragen daarbij in hoeverre bij algemene maatregel van bestuur zal kunnen worden afgeweken van het eerste lid van artikel 10? De leden van de D66-fractie achten de noodzaak van deze afwijkingsbevoegdheid niet geheel duidelijk en vragen derhalve om een nadere toelichting. De leden van de SGP-fractie merken op dat het woord «gedeeltelijk» tegelijkertijd een beperking van die mogelijkheid vormt. Hoe ver strekt deze beperking en komt de geboden ruimte voldoende tegemoet aan de behoefte van ZBO's om eigen, afwijkende rechtspositieregels te kunnen hanteren?

In artikel 10 worden de arbeidsvoorwaarden van het personeel van ZBO's die geen onderdeel zijn van de Staat geregeld. De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de rechtspositieregels voor de sector Rijk van overeenkomstige toepassing zijn op ZBO's. Betekent dit dat de op 1 januari in werking getreden Klokkenluidersregeling voor de sector Rijk van overeenkomstige toepassing is op het personeel van ZBO's? Wil de regering dit artikel aanpassen indien dit niet het geval is?

#### *Artikel 12*

In navolging van de Rekenkamer stellen de leden van de fracties van de PvdA, VVD, GroenLinks en SGP dat onduidelijk is of het begrip tarieven van de Kaderwet ook betrekking heeft op premies/heffingen. Deze leden vragen de regering aan te geven of onder de definiëring van het begrip *tarieven* in artikel 12 al dan niet premies/heffingen vallen. Indien dit niet het geval is, vragen de leden van de PvdA-fractie dit te beargumenteren en aan te geven hoe de ministeriële verantwoordelijkheid over deze premies/heffingen dan wordt ingevuld. De leden van de fracties van GroenLinks en SGP vragen wat de regering er van vindt deze termen, naar aanleiding van de aanbeveling van de AR, expliciet in dit artikel op te nemen.

#### *Artikel 13*

De Rekenkamer constateert in haar advies dat de minister op basis van de Kaderwet geen nadere regels kan stellen ten aanzien van de inrichting en de inhoud van het door de ZBO's uit te brengen jaarverslag. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen de regering of deze constatering klopt en indien dat het geval is de regering een dergelijke bepaling al dan niet wenselijk acht.

Het jaarverslag dat door het zelfstandig bestuursorgaan moet worden opgesteld, wordt aan de minister gezonden. Heeft de regering overwogen om daar aan toe te voegen: «en de Tweede Kamer der Staten-Generaal»? Ligt dat niet voor de hand, daar de Tweede Kamer optreedt als controleur van de regering? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering Voorts vragen zij waarom niet is bepaald dat de minister nadere regels moet kunnen geven met betrekking tot de inrichting en inhoud van het jaarverslag.

Privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen hoeven in het hier bedoelde jaarverslag slechts in te gaan op hun publieke taak. Dat ligt voor de hand. Maar waar blijkt dat uit?

#### *Artikel 14*

In de eerste zin van artikel 14 wordt voorgesteld dat een zelfstandig bestuursorgaan desgevraagd alle inlichtingen aan de minister verstrekt. In

de tweede zin gaat het om het ter inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden. De leden van de VVD-fractie vragen wat deze zin toevoegt aan de eerste zin. Vloeit de inhoud van de tweede zin niet automatisch voort uit de eerste zin?

#### *Artikel 15*

De regering meent dat artikel 15, de spontane vernietigingsbevoegdheid, het sluitstuk is van de ministeriële verantwoordelijkheid, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. De Awb, artikel 10:2 tweede lid bepaalt dat schorsing alleen mogelijk is «in strijd met het recht of het algemeen belang». Zou dat ook hier niet moeten worden toegevoegd, mede omdat er geen beroepsmogelijkheid is tegen de vernietigingsbeslissing, zo vragen deze leden.

Er wordt gesteld dat de vernietigingsbevoegdheid een uiterste middel is, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat hiermee wordt bedoeld. In hoeverre brengt deze bevoegdheid de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan in het geding? Voorts vragen zij of het in dit geval mogelijk is om een beroep op de bestuursrechter te doen.

Waarom wordt in de toelichting van artikel 15 wel verwezen naar hoofdstuk 10, titel 10.2 Awb maar wordt verzuimd te vermelden dat van een vernietigingsbesluit geen beroep openstaat ingevolge art 8:4, sub a, Awb, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Artikel 15 bepaalt de spontane vernietigingsbevoegdheid van de minister. Wat is, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie weten, bij (de afweziging tot) vernietiging de controlerende rol van de Tweede Kamer? Waarom wordt dit hier niet expliciet geregeld, maar moet de Kamer een en ander uit de Staatscourant vernemen?

#### *Artikel 16*

Artikel 16 gaat over de taakverwaarlozing. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat wordt bedoeld met het begrip «ernstig». Kan dit instrument niet worden toegepast als er sprake is van een «beetje» vrijblijvendheid in de taakuitoefening? Verdient het, in het licht van het voorgaande, overweging om het begrip «ernstig» te schrappen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Dat geldt eveneens voor de vraag of er andere sancties bestaan en/of overwogen bij de verwaarlozing van de taak, zoals kortingen op subsidies of budgetten.

#### *Hoofdstuk 4 Bepalingen betreffende financieel toezicht*

Alvorens in te gaan op enkele afzonderlijke artikelen van hoofdstuk 4 met betrekking tot bepalingen betreffende financieel toezicht, merken de leden van de VVD-fractie het volgende op. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op «begroting publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen»; «beheer en verantwoording bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, die geen onderdeel zijn van de Staat»; en op «beheer en verantwoording bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen». Zij menen, dat dit hoofdstuk op een ingewikkelde manier, en niet altijd even inzichtelijke wijze, vorm is gegeven. Zij vragen de regering hier nog eens naar te kijken.

Het financiële toezicht lijkt goed geregeld, maar de leden van de GroenLinks-fractie vragen of het toezicht zich moet beperken tot ZBO's met rechtspersoonlijkheid. Publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid behoeven geen afzonderlijke regeling, maar waaruit blijkt dat dit



niet het geval is bij publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid? De memorie van toelichting stelt dat deze laatste categorie een eigen beheersregime kent, maar, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie weten, beperkt dit regime zich niet tot een vermogensrechtelijke zelfstandige positie, die op zichzelf geen bijzondere beheersvorm behoeft? En staat het eigen vermogen daarmee niet in principe los van de beheersstructuur van de overheidsorganisatie? In artikel 28 wordt bovendien een beroep gedaan op de regeling van de jaarrekening in titel 9 van boek 2 BW, wat de verantwoording voor privaatrechtelijke rechtsvormen regelt. Betekent dit niet dat het principiële onderscheid dat de voorgestelde wet maakt tussen publiek- en privaatrechtelijke rechtsvormen gerelativeerd dient te worden? Wat betekent deze constatering voor de indeling en de inhoud van de hoofdstukken?

#### *Artikel 18*

Zelfstandige bestuursorganen die onderdeel van de Staat zijn, vallen binnen het begrotingsregime van een ministerie. Zij maken dus deel uit van de departementale begroting en het comptabel systeem. Deze organen hebben dus al uit dien hoofde deze verplichting. De leden van de fracties van de VVD en SGP vragen de regering dan ook te motiveren waarom er voor is gekozen deze bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

#### *Artikel 19*

Dit artikel gaat over de begroting van zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel van de Staat uitmaken. Vanuit het oogpunt van de begroting, is het logisch dat dit artikel is ondergebracht bij afdeling 1 van hoofdstuk 4, maar ligt het niet veel meer voor de hand dit artikel in afdeling 2 te plaatsen, dat gaat over zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel van de Staat zijn? Dit zou de overzichtelijkheid van het wetsvoorstel ten goede komen. Wel is het dan noodzakelijk het opschrift van afdeling 2 te wijzigen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enige vragen over de artikelen 19 tot en met 21. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over een bedrijfseconomisch verantwoord beheer. Kan de regering dit toelichten, en wil zij misschien toch een poging wagen een en ander in een bepaling vast te leggen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Wat betreft de artikelen 19 tot en met 21 vragen de leden van de fracties van GPV en RPF of er geen richtlijnen kunnen worden opgesteld in welke mate en voor welk percentage reserveringen en afschrijvingen onder bedrijfseconomisch verantwoord beheer vallen. Het uitgangspunt dat zelfstandige bestuursorganen niet aan vermogensvorming mogen doen, is duidelijk. Ook is helder dat er geen eenduidige percentages voor alle ZBO's kunnen worden aangegeven. Maar voor de mate waarin reserveringen en afschrijvingen mogen worden meegenomen, is naar het oordeel van genoemde leden duidelijkheid gewenst.

De leden van de SGP-fractie vragen om een reactie van de regering op de opmerking van het Kadaster dat de Kaderwet te zeer uitgaat van de gedachte dat ZBO's een kasstelsel, zoals bij de overheid gebruikelijk is, hanteren. De werkelijkheid is dat verscheidene ZBO's een kosten/batenstelsel hanteren. Doet de regering met de keus voor een kasstelsel recht aan de feitelijke diversiteit die er op dit punt bij ZBO's is? Hoe wil zij omgaan met ZBO's die gebruik maken van meerjarenbeleidsplannen,

waarbij niet zozeer de begroting, als wel het beleidsplan de eigenlijke goedkeuring van de minister zou behoeven?

#### *Artikel 22 en 27*

Artikel 22 en artikel 27 zien op de goedkeuring door onze minister van de begroting respectievelijk het jaarverslag. Bepaald is dat de goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dit betekent dat er ook andere gronden kunnen zijn om die goedkeuring te onthouden. De vraag is of dat de bedoeling is, graag ontvangen de leden van de D66-fractie een nadere toelichting. Te overwegen valt om het woordje «slechts» toe te voegen. Strijd met het recht of het algemeen belang *kunnen* redenen zijn om de goedkeuring te onthouden. De leden van de D66-fractie menen toch dat een dergelijke goedkeuring in geval van strijd met het recht of het algemeen belang *moet* worden onthouden. Kan de regering toelichten wat haar bedoeling hier is?

#### *Artikel 23*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering meer inzicht te verschaffen in het begrip «aanmerkelijke verschillen». Kan concreter worden aangegeven wat daar onder wordt verstaan?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de werkafspraken van de minister met het desbetreffende ZBO over het criterium «aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke en begrote inkomsten en uitgaven» zich verhouden tot het budgetrecht van de Kamer en tot de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Kamer. Waarom ontbreekt de verplichting dergelijke werkafspraken ter goedkeuring aan de Kamer voor te leggen? Wil de regering hier alsnog in voorzien, en zo nee waarom niet?

#### *Artikel 25*

Er wordt in dit artikel voorgesteld dat een minister «kan» bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan voor een aantal verplichtingen en transacties de voorafgaande instemming van de minister nodig heeft. De leden van de VVD-fractie vragen in welke situaties voorafgaande instemming van de minister vereist is. Welke criteria worden daarbij gehanteerd? Wanneer verneemt het bestuursorgaan dat deze instemming noodzakelijk is: als een bepaalde verplichting of transactie aan de orde is of wordt dit van tevoren bepaald?

#### *Artikel 26*

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 26 gekozen is voor een imperatieve formulering. Er zijn immers ZBO's die geen eigen vermogen hebben en dat ook niet kunnen vormen: zij financieren hun verplichtingen uit (latente) vorderingen (waarin eventuele tekorten of overschotten verrekend worden). Een verplichte egaliseringsreserve zou naar de mening van deze leden voor dergelijke ZBO's dan ook niet op zijn plaats zijn. Is de regering het daarmee eens?

#### *Artikel 28*

Artikel 28 gaat over de jaarrekening. De regering heeft evenwel niet de mogelijkheid gecreëerd om nadere eisen aan de jaarrekening en de accountantscontrole daarop te stellen. De leden van de VVD-fractie vragen wat daarvan de reden is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering in de artikelen 28, 29 en 30, analoog aan de voorstellen ter zake van de AR in de reactie op het wetsvoorstel, een rechtmatigheidsverklaring wil toevoegen voor publiekrechtelijke ZBO's die geen onderdeel van de Staat zijn, alsmede een regeling met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop. Wil zij bovendien aangeven waarom er voor privaatrechtelijke ZBO's niet standaard een rechtmatigheidsverklaring voor de rijksbijdrage wordt gevraagd en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en/of tarieven? Ook willen deze leden weten of de omslag naar VBTB onverkort geldt voor ZBO's. Wil de regering aangeven voor welke ZBO's het VBTB-model wel en niet opgaat, en hoe dit blijkt uit de voorliggende Kaderwet? Indien toezicht op afstand wordt geplaatst, zo vragen deze leden, is het toch juist des te meer van belang dat effectiviteit en doelmatigheid van middelen kan worden gemeten door middel van een VBTB-aanpak?

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot artikel 28, derde lid, naar de criteria aan de hand waarvan de rechtmatige besteding van publieke middelen door ZBO's vastgesteld kan worden. De memorie van toelichting (bladzijde 32) spreekt van «wettelijke regelingen, door de minister gestelde specifieke voorwaarden en contractuele afspraken met derden». Welke wettelijke regelingen en specifieke voorwaarden worden hier bedoeld? Zijn of worden die in de instellingswet voor het ZBO vastgelegd? Waarom spreekt dit artikellid alleen over de rechtmatige besteding van middelen en niet over de rechtmatige inning van gelden?

#### *Artikel 29*

Afdeling 3 van hoofdstuk 4 is van toepassing op privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, tenzij deze organen vanuit de rijksbegroting worden gefinancierd (subsidieverhouding). Dan geldt titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De leden van de VVD-fractie vragen de regering deze keuze nader te motiveren.

De toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht leidt er toe, dat de zelfstandige bestuursorganen niet standaard een rechtmatigheidsverklaring van een accountant hoeven te verstrekken. Artikel 4:79 Algemene wet bestuursrecht schept daartoe namelijk niet de verplichting, alleen de mogelijkheid. Waarom is er voor gekozen dat een deel van de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen niet wordt verplicht een rechtmatigheidsverklaring te verstrekken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Voorts vragen deze leden de regering te motiveren waarom de bepalingen uit hoofdstuk 2, zoals artikel 7, niet gelden voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Ook in een aantal andere opzichten wordt immers ingegrepen in het functioneren van deze organen.

In artikel 29 wordt voorrang gegeven aan voorschriften in het kader van de subsidieverhoudingen, om op die wijze beheer en verantwoording op maat te regelen. Maar was het, zo willen de leden van de GroenLinks-fractie weten, niet beter geweest een en ander harder te regelen door de eisen die de regering stelt in deze afdeling van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing te verklaren zodra titel 4.2 van de Awb van toepassing zou zijn?

#### *Artikel 30*

De leden van de VVD-fractie willen graag een verduidelijking van het begrip «uitsluitend». Biedt dit artikel de mogelijkheid dat een zelfstandig bestuursorgaan nog een kleine nevenactiviteit uitvoert, naast de wettelijk

opgedragen taak? Of is dat uitgesloten? Want als dat niet is uitgesloten, dan heeft dat gevolgen voor het financieel toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de consequenties van artikel 30 voor privaat gefinancierde ZBO's die publieke taken uitvoeren. Die consequenties lijken te zijn dat ministeriële goedkeuring ook voor de begroting, de jaarrekening, de financiële transacties en de tarieven van die ZBO's nodig is. Het Waarborgfonds Motorverkeer, zelf een privaatrechtelijk ZBO dat privaat gefinancierd wordt maar een publieke taak uitvoert, wijst erop dat de minister zich daarmee vergaande bevoegdheden toeëigent over geld dat niet publiek is. Bedoelt het wetsvoorstel inderdaad, zo vragen deze leden, genoemde bevoegdheden voor privaat gefinancierde ZBO's te laten gelden?

#### *Artikel 31*

Met betrekking tot artikel 31 vragen de leden van de VVD-fractie waarom op het publieke deel van de werkzaamheden die door privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen worden uitgeoefend, artikel 30 niet van toepassing is verklaard.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 31 wat betreft het publieke deel van de taakuitoefening de daar bedoelde ZBO's niet onder dezelfde bepalingen kunnen vallen als de ZBO's bedoeld in artikel 30. Zo hoeven de ZBO's als bedoeld in artikel 31 geen rechtmatigheidsverklaring af te leggen ex artikel 28, derde lid, terwijl die verplichting wel geldt voor de ZBO's die onder artikel 30 vallen. Heeft de regering dit zo bedoeld, en zo ja, welke argumenten liggen daaraan dan ten grondslag?

#### *Artikel 33*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering artikel 33 kan wijzigen overeenkomstig het voorstel van de AR, en of zij daarnaast een uitputtende lijst van ZBO's wil aanleveren, uitgesplitst naar het overzicht uit de bijlage van het commentaar op de wet van de AR, te weten:

- publiekrechtelijk ZBO als onderdeel van de Staat
- publiekrechtelijk ZBO geen onderdeel van de Staat
- privaatrechtelijk ZBO met subsidie
- privaatrechtelijk ZBO zonder subsidie met uitsluitend wettelijke taken
- privaatrechtelijk ZBO zonder subsidie met meer dan alleen wettelijke taken?

Kan zij daarnaast in een uitgesplitst overzicht per groep aangeven hoe aansturing, beheer, controle, toezicht, financiële verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid zijn geregeld?

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen naar het in artikel 33 omschreven register. De voorliggende Kaderwet is noodzakelijk om burgers duidelijkheid te geven over de verantwoordelijkheden van bestaande zelfstandige bestuursorganen. Op welke wijze kunnen zij inzage in dit register krijgen?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier voor dit verslag,  
Bregman