

Vergaderjaar 2001–2002

**27 426**

## **Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)**

**Nr. 8**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 17 oktober 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel. Zij is evenwel van oordeel dat deze nota een aantal belangrijke vragen onbeantwoord heeft gelaten en veel onduidelijkheid heeft laten bestaan.

Zij heeft daarom besloten een nader verslag uit te brengen zoals bedoeld in artikel 94 derde lid van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen in dit nader verslag tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **I. ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1 Inleiding*

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor de uitvoerige beantwoording van de vragen die in het verslag zijn gesteld. Na bestudering van de nota naar aanleiding van het verslag hebben deze leden in het vervolg van dit verslag nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de door hen gestelde vragen. De antwoorden hebben een aantal onderdelen van het wetsvoorstel zeker verhelderd. Maar dat neemt niet weg, dat deze leden nog een aantal zaken onder de aandacht van de regering willen brengen en een aantal kritische vragen willen stellen.

In het algemeen vragen deze leden of de Kaderwet wel de gewenste duidelijkheid brengt. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zullen weliswaar de instellingswetten van vele zelfstandige bestuursorganen aan de Kaderwet worden aangepast. Maar er zullen ook vele zelfstandige bestuursorganen zijn die niet onder de Kaderwet vallen, zoals onderzoeks- en beheersinstituten.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PVDA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PVDA), Noorman-den Uyl (PVDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PVDA), Wagenaar (PVDA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PVDA), Duijkers (PVDA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (Christen-Unie), T. Pitstra (GroenLinks).  
Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PVDA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PVDA), Gortzak (PVDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PVDA), Apostolou (PVDA), Cornielje (VVD), Kuijper (PVDA), Belinfante (PVDA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks).

Daarnaast zijn er nog rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT'en). RWT'en zijn niet altijd een zelfstandig bestuursorgaan en vallen dus niet altijd onder de onderhavige Kaderwet. Kortom, er zijn zeer vele soortgelijke instellingen, die allemaal op afstand van de overheid staan, maar met verschillende regelingen en toezichtsregimes. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie bevordert dat niet de doorzichtigheid en de transparantie waaraan in het kader van zelfstandige bestuursorganen zo'n grote behoefte is. Kortom, er is gebrek aan eenheid. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom de regering van mening is, dat een koppeling van het vraagstuk van zelfstandige bestuursorganen aan die van (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak niet verstandig en onverantwoord is (zie bladzijde 41 van de nota naar aanleiding van het verslag). Het gaat toch om een zelfde soort problematiek, te weten de publieke controle over publiek gezag en publieke middelen. Overweegt de regering wel een wettelijke voorziening voor die (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak te treffen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De regering is van mening, dat de criteria voor de oprichting van zelfstandige bestuursorganen niet in de Kaderwet moeten worden opgenomen, maar dat dergelijke beleidskaders in kabinetsnota's moeten worden neergelegd. De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd over het standpunt van de regering. Een Kaderwet is toch bij uitstek het instrument voor een algemeen beleidskader. Zij zijn niet overtuigd door de argumentatie van de regering. Nederland moet zo min mogelijk bij beleidsnota worden geregeerd. Deze leden blijven dan ook van mening, dat de criteria in de wet (zo nodig krachtens de wet) moeten worden opgenomen. Dit kan een bijdrage leveren aan het evalueren en toetsen van de nu bestaande zelfstandige bestuursorganen, en aan het vermijden van een verdere wildgroei van zelfstandige bestuursorganen. De leden van de VVD-fractie doen een beroep op de regering om zo'n algemeen beleidskader met criteria voor zelfstandige bestuursorganen alsnog bij nota van wijziging in de onderhavige Kaderwet op te nemen. De criteria genoemd in de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen hierbij zeker een richtsnoer zijn.

De regering meent dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de Kaderwet helder is geregeld. Er is namelijk bepaald op welke momenten de minister zijn verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld begroting, jaarverslag en benoeming bestuursleden) moet nemen door een bepaalde beslissing te nemen, waarop hij vervolgens door de Tweede Kamer kan worden aangesproken. Voorts geeft de Kaderwet de minister een aantal bevoegdheden ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, waarvan hij gebruik kan maken. Dat moge zo zijn, merken de leden van de VVD-fractie op, maar dat neemt niet weg, dat de regering aan de andere kant erkent dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet voor ieder bestaand of nog in te stellen zelfstandig bestuursorgaan afdoende is geregeld. Met het oog op het primaat van de politiek hebben de leden van de VVD-fractie daar zeer veel moeite mee. Er blijven immers democratische verantwoordingsgaten en deficits bestaan en dus ongecontroleerde gebieden en situaties. De Kaderwet moge dan tot op zekere hoogte een pleister zijn voor de situatie dat (tot op heden) de ministeriële verantwoordelijkheid niet volledig is en dat vaak niet duidelijk is hoe ver die verantwoordelijkheid reikt, maar met deze wet worden niet alle democratische tekortkomingen opgelost. In die zin schiet de Kaderwet dus tekort. De Kaderwet biedt geen volledige en afdoende ministeriële verantwoordelijkheid en dus democratische controle. Dat is naar de mening van de leden van de VVD-fractie geen goede zaak, zeker niet op het moment van codificatie. Welke mogelijk-

heden ziet de regering om die democratische deficits op te lossen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een overzicht van de ministeriële verantwoordelijkheden bij de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen, en een overzicht van de deficits op dat punt per zelfstandig bestuursorgaan.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gaat dus maar over een klein deel van de organen die over publieke middelen en publiek gezag gaan. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is dat onbevredigend. De ministeriële verantwoordelijkheid kan dus niet alleen tekortschieten als het gaat om zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen, maar ook als het gaat om zelfstandige bestuursorganen die daar niet onder vallen en als het gaat om rechtspersonen met een wettelijk taak. Er wordt dan wel gesteld dat de wetgever voorzieningen moet treffen opdat het primaat van de politiek en de ministeriële verantwoordelijkheid bevredigend worden geregeld. Deze organen krijgen of behouden dan hun eigen wettelijke instellingsregeling. Maar ook bij deze organen is sprake van publiek geld, dat publiek (door volksvertegenwoordigers) moet kunnen worden gecontroleerd. Hoe kan ten aanzien van deze instellingen de ministeriële verantwoordelijkheid zodanig worden geregeld, dat er geen sprake is van een democratisch tekort? Het is, zo moge duidelijk zijn, de leden van de VVD-fractie te doen om controle door volksvertegenwoordigers op publieke middelen. Dat is in de «5xP»-gedachte, zoals door deze leden genoemd, inbegrepen.

Bij dit onderdeel valt ook een relatie met het onderwerp van de «algemene aanwijzingsbevoegdheid» te leggen. De leden van de VVD-fractie komen hierop terug bij hoofdstuk 4.4 (Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister).

Voor het toepassen van veel specifieke toezichtsinstrumenten verwijst de regering veelvuldig naar de instellingswetten. En als de regering ervoor kiest om een bepaald instrument uit de Kaderwet niet van toepassing te laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan, dan moet die bepaling van de Kaderwet in de instellingswet expliciet worden uitgesloten. De leden van de VVD-fractie vragen of er dan nog wel van een Kaderwet kan worden gesproken. Tussen maatwerk en differentiatie en harmonisatie van regelgeving blijft een spanningsveld bestaan dat niet wordt opgelost. Wat is de meerwaarde van een Kaderwet als er zoveel van kan worden afgeweken. Dat draagt niet bij aan de gewenste ordeningsdoelstelling, zo zeggen de leden van de VVD-fractie nog een keer.

De regering is van mening dat een Kaderwet waarvan vaak moet worden afgeweken, haar doel voorbij schiet. Maar als er zo weinig in een Kaderwet wordt geregeld, schiet de Kaderwet dan ook haar doel voorbij, zo vragen deze leden de regering.

Het is voor de leden van de VVD-fractie dan ook nog maar de vraag of de vier doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten duidelijke ordening, heldere ministeriële verantwoordelijkheid, heldere financiële controle en vergroten van het publiek inzicht worden bereikt.

De leden van de VVD-fractie hebben reeds eerder gesteld dat zij zelfstandige bestuursorganen niet per definitie uitsluiten. Maar deze organen komen voor deze leden wel op de laatste plaats als het gaat om het verrichten van bepaalde taken. Ze zijn een ultimum remedium. Bij de behartiging van maatschappelijke taken en bevoegdheden moet altijd eerst een aantal principiële vragen worden gesteld, zo menen deze leden. Deze komen hieronder aan de orde.

- 1) Is een bepaalde taak een overheidstaak of een taak voor de samenleving zelf? Deze leden zijn van mening dat als het maar enigszins kan, zo veel mogelijk aan de samenleving zelf moet worden overgelaten.

- 2) Als het Rijk toch (enige) bemoeienis moet hebben, kan dan worden volstaan met het stellen van wettelijke randvoorwaarden of heeft de overheid dan zelf ook nog een actieve uitvoeringstaak?
- 3) Als de overheid een actieve uitvoeringstaak heeft, welke overheid moet dan de taak uitvoeren? De Rijksoverheid of gedecentraliseerde overheden (provincies, gemeenten, waterschappen)? De leden van de VVD-fractie kiezen voor zoveel mogelijk decentralisatie.
- 4) Als de centrale overheid de taak moet uitvoeren, dan gaat de voorkeur van de leden van de VVD-fractie uit naar een systeem van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen, dat de taak óf in de normale departementale organisatie wordt ondergebracht óf in een agentschap.
- 5) Mochten de vorige 4 varianten niet geschikt zijn, dan komt pas het zelfstandig bestuursorgaan in zicht, als een ultimatum remedium; wel op de voorwaarde dat op een transparante wijze aan dit orgaan wordt vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie zouden graag zien, dat fundamenteel wordt bekeken of alle zelfstandige bestuursorganen aan deze vragen en criteria voldoen. Kortom, er moet worden bezien welke zelfstandige bestuursorganen werkelijk die naam verdienen. Een soort woestijnwetbenadering, zoals de leden van de D66-fractie al eerder memoreerden. Dit is temeer van belang, daar de regering in de nota naar aanleiding van het verslag stelt dat de door deze leden naar voren gebrachte vragen- en/of beslissingenreeks in essentie dezelfde is als in de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen. Deze leden zijn van mening, dat dit een goed moment is om deze exercitie te starten. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie zijn dus van mening, dat zelfstandige bestuursorganen alleen nog in bijzondere gevallen moeten worden geaccepteerd. Te denken valt aan de volgende situaties: bepaalde taken buiten directe bemoeienis van politici houden (bijvoorbeeld de Kiesraad), de aard van de beslissing of de activiteit vraagt alleen het oordeel van onafhankelijke deskundigen dan wel als de rechtsgelijkheid in het geding is in een strikt regelgebonden aantal individuele gevallen (bijvoorbeeld studie-financiering).

En als er dan al wordt besloten tot het instellen van zelfstandige bestuursorganen, dan moet er naar de mening van de leden van de VVD-fractie sprake zijn van stevige controlemechanismen, zoals informatiestatuten, verplichte publicatie van het jaarverslag en de jaarrekening, het opstellen van een begroting, invoering van kwaliteitshandvesten, invoering van gebruikersraden en van raden van toezicht, jaarlijkse of meerjarige uitvoeringscontracten en een noodbevoegdheid aan de minister toekennen. Een aantal van deze controlemechanismen is in het wetsvoorstel opgenomen. Nadrukkelijk kiezen de leden van de VVD-fractie niet voor een Kwaliteitskamer. Gelukkig doet de regering dat ook niet. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op het bovenstaande.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat de regering geen noodzaak ziet voor een zogenaamde wettelijke zorgplicht met betrekking tot de kwaliteitsbewaking door het zelfstandig bestuursorgaan. De leden van de VVD-fractie merken op, dat marktpartijen dan wel het bedrijfsleven juist wel zeer frequent met zo'n wettelijke zorgplicht worden geconfronteerd: denk aan het milieubeleid. Ook wijzen zij op het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, waarin de burgemeester een zorgplicht krijgt opgelegd met betrekking tot de coördinatie van beleid. Is de regering wel consequent, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wat maakt zelfstandige bestuursorganen zo bijzonder, dat een zorgplicht voor kwaliteits-

bewaking voor deze organen niet nodig is, terwijl de democratische legitimatie ook al summier is?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om (samengevat) hun visie te geven over de vraag of alle zelfstandige bestuursorganen voldoen aan de volgende eisen, die aan elk openbaar bestuur zouden moeten worden gesteld (er van uitgaande dat de regering met deze eisen instemt):

- a) Openbaar bestuur moet democratisch zijn gelegitimeerd.
- b) Openbaar bestuur moet – zo nodig – tot in detail (kunnen) worden gecontroleerd dan wel publiek ter verantwoording kunnen worden geroepen door de volksvertegenwoordiging.
- c) Openbaar bestuur moet open, openbaar, en volledig transparant zijn. Het openbaar bestuur is van iedereen.
- d) Als het gaat om publiek geld (heffingen, premies en tarieven), dan moet dat in principe en bij voorkeur publiek worden geïnd en besteed, onder publieke controle door publieke organen en onder publieke verantwoording door publieke functionarissen.

(Bij zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak gaat het om zo'n 230 miljard gulden publieke middelen (geld) per jaar).

De leden van de CDA fractie willen graag de navolgende vragen voorleggen aan de regering, omdat een aantal vragen uit het verslag van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet helder is beantwoord.

Het blijft onhelder wat de criteria zijn die gehanteerd worden bij het al dan niet instellen van een ZBO. De criteria die zijn neergelegd in Aanwijzing 124c, zijn volgens de regering niet van toepassing. Welk beoordelingskader wordt dan wel gehanteerd?

Een ander punt betreft de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het ziet ernaar uit dat bestaande ZBO's niet onder deze wet zullen vallen. Wat is dan de feitelijke meerwaarde van dit wetsvoorstel in het kader van het saneren van de huidige wirwar aan bestaande ZBO's? Waarom wordt het bestaan van huidige ZBO's niet beoordeeld en eventueel ter discussie gesteld in het licht van deze wet? Dat was voor de Kamer juist één van de achtergronden om aan te dringen op de totstandkoming van deze Kaderwet.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen. Zij zijn evenwel van mening dat de regering onvoldoende is ingegaan op enkele punten en vragen van deze leden en zij zullen deze punten in dit nader verslag aan de orde stellen.

De leden van de SGP-fractie complimenteren de regering met de uitvoerige en in het algemeen heldere beantwoording van de door hen gestelde vragen. In dit nader verslag wensen zij nog enkele resterende opmerkingen te maken en vragen te stellen.

Deze leden zijn van mening dat de regering te gemakkelijk de suggestie afwijst om criteria voor instelling en vormgeving van ZBO's in de Kaderwet op te nemen. In hun gedachtegang moet een Kaderwet niet alleen bepalingen bevatten over sturing en verantwoording, maar ook over instelling en vormgeving van ZBO's, zodat de wet ook een ordenende functie heeft ten opzichte van bestaande ZBO's, een functie die een breed deel van de Tweede Kamer voor de wet weggelegd ziet. De belangrijkste reden daarvoor is de onoverzichtelijke veelheid aan vormen van ZBO's, die een goede sturings- en verantwoordingsrelatie vanuit een heldere toezichtfilosofie tussen de centrale overheid en ZBO's bemoeilijkt. In dit verband merken zij ook op dat zij de voorkeur geven aan een Kaderwet die in principe geldt voor alle ZBO's van de centrale overheid, tenzij bijzon-

dere omstandigheden nopen tot uitzondering van een ZBO van deze wet, bóven het nu voorgestelde enumeratiestelsel.

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

De leden van de PvdA-fractie constateren dat is gekozen voor een Kaderwet die op zo veel mogelijk ZBO's van toepassing kan zijn. Hierbij biedt het 25%-criterium van de Raad van State uitkomst. Echter in haar reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering ook dat: «de waarde van een kaderwet niet alleen is gelegen in vastleggen wat geldend recht is. Een kaderwet dient ook aan te geven welke onderwerpen van zodanig gewicht zijn dat voor iedere ZBO daarover moet worden nagedacht door de wetgever». Welk criterium is nu bij het opstellen van de huidige Kaderwet doorslaggevend geweest: het ordeningsprincipe van wat al bestaat of geven van regels voor wat nog kan komen? Zouden, gelet op het laatstgenoemde criterium, niet ook andere bepalingen wel in de Kaderwet thuishoren die echter na hantering van het 25%-criterium zijn komen te vervallen?

Het door de Raad van State voorgestelde 25%-criterium heeft ertoe geleid dat een aantal bepalingen, zoals de beleidsregelbevoegdheid, uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is geschrapt. De spontane vernietigingsbevoegdheid is echter in afwijking van het advies van de Raad van State behouden gebleven. Wat is de hieraan ten grondslag liggende overweging geweest? Het wel opnemen van de spontane vernietigingsbevoegdheid, terwijl de beleidsregelbevoegdheid wordt weggelaten, wekt de indruk dat het eerste instrument meer gepast en gewenst is. Is dit volgens de regering inderdaad het geval? Hoe verhoudt de spontane vernietigingsbevoegdheid zich tot de algemeen aanvaarde regel dat de minister niet treedt in concrete gevallen (bijvoorbeeld in het geval van de IBG)?

Kan de regering op basis van bijlage 1 van de nota zeggen welk percentage van het totaal daarin opgesomde ZBO's onder de Kaderwet ZBO zal vallen en welke niet, naar aantal en naar de middelen die daarmee gemoeid zijn? Zijn de Kamers van Koophandel een of meer ZBO's? Kan de regering beoordelen in hoeveel van de gevallen waarin de Kaderwet van toepassing wordt verklaard, hiervan vervolgens per instellingswet weer zal worden afgeweken of hieraan nog nadere bepalingen zullen worden toegevoegd?

Hoeveel publieke middelen zijn per jaar gemoeid met de ZBO's die wel en de ZBO's die niet onder de Kaderwet ZBO zullen vallen?

De leden van de PvdA-fractie maken uit de Kaderwet op dat de (mate van) toepasselijkheid hiervan doorgaans in de instellingswetten en derhalve door de wetgever zal worden bepaald. Zij maken daaruit echter eveneens op dat als de bevoegdheid tot het instellen van een ZBO wordt gedelegeerd aan een minister – hetgeen blijkens artikel 1 van de Kaderwet mogelijk is – daarmee tevens de toepasselijkheid van de Kaderwet en eventuele aanvullende bepalingen ten aanzien van toezicht en financiële controle aan zijn beoordeling worden overgelaten. De leden van de PvdA-fractie vinden het gewenst dat dergelijke instellingsbesluiten eveneens de Kamer passeren. Zal voor deze AMvB's en ministeriële regelingen een voorhangprocedure gelden?

De leden van de PvdA-fractie menen naar aanleiding van de opmerkingen van de regering dat de transparantie en de zuiverheid van de Kaderwet erbij gebaat zijn dat de Kaderwet zich beperkt tot zelfstandige bestuursorganen, daarbij aansluiting zoekend bij de Algemene wet bestuursrecht. Zij zijn desalniettemin van mening dat ook ten behoeve van de financiële



controle op rechtspersonen met een wettelijke taak, niet zijnde een zelfstandig bestuursorgaan, een algemene regeling gewenst is. De regering stelt op bladzijde 28 in de nota naar aanleiding van het verslag dat «niet geconcludeerd mag worden dat de regering RWT'en nu verder links zou laten liggen». Welke voornemens heeft de regering om ook voor de RWT'en een wettelijk regime conform de Kaderwet voor ZBO's op te stellen? Wanneer zal de regering de Kamer informeren over deze voornemens en de termijn waarop deze gerealiseerd moeten zijn?

Staan in de huidige instellingsbesluiten van de RWT'en die geen ZBO zijn en dus terecht niet onder de kaderwet ZBO's vallen, bepalingen over de ministeriele verantwoordelijkheid en de financiële controle?

Blijkens Bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag vallen ook de Raad voor het Korps Landelijke Politiediensten en het College ter beoordeeling van Geneesmiddelen onder de definitie van de kaderwet ZBO. Volgens dezelfde bijlage zijn de desbetreffende instanties agentschappen van respectievelijk de ministeries van BZK en VWS. Is het niet een kern-eigenschap van een agentschap dat dit – in tegenstelling tot een ZBO – hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister? De ministeriële verantwoordelijkheid is voor deze agentschappen toch niet beperkt, hetgeen zich uit in volledige financiële controle door middel van de begroting en jaarrekening van de desbetreffende ministeries? Wat is, gezien het bovenstaande, de reden en betekenis van opname van deze agentschappen in Bijlage 1?

De regering stelt dat bij nadere overweging het begrip «enumeratie» niet zo gelukkig is gekozen (artikel 2). Brengt dat de regering ertoe een ander woord te gebruiken? Een en ander ter voorkoming van misverstanden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De regering stelt vast dat één instelling uit twee zelfstandige bestuursorganen kan bestaan: de raad van bestuur en de raad van toezicht. Bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 merkt de regering op dat dit voortvloeit uit de definitie van bestuursorgaan. Een voorbeeld daarvan is het Kadaster. De leden van de VVD-fractie vragen of deze dubbele structuur zich bij meer zelfstandige bestuursorganen voordoet. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit het vraagstuk van de zelfstandige bestuursorganen nog complexer maakt. Temeer omdat de regering in het geval van de Kaderwet stelt dat «het voor de hand ligt dat de specifieke wetgever (de Organisatiewet Kadaster) met betrekking tot de raad van toezicht enig maatwerk levert, dat op onderdelen van de Kaderwet afwijkt». Is dit geen voorbeeld van «des Gutem zuviel»? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie blijven vraagtekens zetten bij nut en noodzaak van de enumeratieregeling. Los van het feit of dit wel een juist gekozen term is, blijft de vraag of hierdoor niet een te gemakkelijke ontsnapping wordt geboden aan bestaande ZBO's om niet onder deze Kaderwet te hoeven vallen.

De verwijzing naar de memorie van toelichting biedt op dit punt te weinig soelaas. Deze regeling doet afbreuk aan de doelstelling van de wet zoals deze leden voor ogen stond.

De regering stelt dat «vanwege beleidsmatige redenen voor certificerings- en accreditatie-instellingen in beginsel wordt gekozen om die niet onder de Kaderwet te brengen». Wat zijn die beleidsmatige redenen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden komen nog eens terug op de positie van de RWT'en. Die worden nu allemaal over één kam geschoren in die zin dat ze niet onder de Kaderwet vallen. De vraag is of dat wel terecht is, gelet op de verschillende posities die RWT'en kunnen hebben. In het bijzonder RWT'en waarvan de besturen wel met openbaar gezag zijn bekleed, zouden wegens dat feit wel onder deze wet behoren te vallen. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich iets voorstellen bij de mening van de regering dat politieregio's niet onder de Kaderwet behoren te vallen. Maar geldt dit ook ten aanzien van de KPLD?

Deze leden vragen waarom de regering zo negatief is over het eventueel opnemen van hoofdlijnen voor gebruikers-, cliënten- en vergelijkbare raden. Uiteraard kunnen deze raden nooit de plaats innemen van de aansturing- en verantwoordelijkheidslijnen tussen ZBO en de desbetreffende minister. Maar deze raden hebben een andere taak en functie, namelijk ten behoeve van de communicatie met en verantwoording aan degenen waarvoor ze hun werk doen. Waarom is niet een algemene hoofdlijn op dit punt geformuleerd?

De leden van de D66-fractie hebben in het verslag de vraag opgeworpen of het – gezien de grote veelzijdigheid aan zbo's – niet onontkoombaar zou zijn differentiërmogelijkheden naar het gelang het type zelfstandig bestuursorgaan in de wet aan te brengen. Daar voegden zij de vraag aan toe of het niet wenselijk zou zijn die differentiërmogelijkheden wettelijk in te kaderen in de Kaderwet. De regering beantwoordt deze vragen met enkele principiële en praktische argumenten waarom voor de «orgaanbenadering» is gekozen en niet voor de «lichaambenadering». Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering in dit antwoord vooral stelling neemt in een semantische discussie, maar voorbijgaat aan de kern van de vraag van deze leden. Gaat het er niet bij uitstek om dat de Kaderwet zbo's meer duidelijkheid schept in de te gevarieerde wereld van zbo's en ook de eisen vastlegt waaraan de verschillende typen zbo's moeten voldoen? Natuurlijk is het mogelijk dat één bestuurslichaam meer zbo's in zich herbergt, bijvoorbeeld een bestuursorgaan en een toezichthoudend orgaan. Dat neemt niet weg dat voor elk van de bestuursorganen – afhankelijk van het karakter – basiseisen in de wet zouden moeten worden opgenomen plus regels ten aanzien van onderlinge verhoudingen. Er is toch wel een beperkt aantal archetypen bestuursorganen op te stellen? Door daarvoor basiseisen in de wet op te nemen, kan daar bij de totstandkoming van nieuwe zbo's toch steeds weer uit worden geput? Dat leidt op den duur toch tot meer inzichtelijkheid en doorzichtigheid, hetgeen de grondgedachte van het voorliggend wetsvoorstel is? Graag zien de leden van de D66-fractie hierop een reactie van de regering tegemoet.

De leden van de SGP-fractie vragen de aandacht voor de definitie van artikel 1. Wat is de reactie van de regering op het artikel van prof. I.C. van der Vlies, «Definitie zelfstandig bestuursorgaan heeft waarde als cryptogram» (Stcr. 7 december 2000)? Is de lezing van prof. Kortmann (Gemeentestem, 16 februari 2001) juist dat voor het bestuursorgaan zijn «van de centrale overheid» (art. 1) het behoren tot de rechtspersoon de staat niet doorslaggevend is? Zo ja, waarom vallen politieregio's dan niet onder de definitie? Kan de regering verheldering geven over de betekenis van «bestuursorgaan van de centrale overheid»? Deze leden vragen ook naar de betekenis van «niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister». Vallen bij strikte lezing hiervan niet alle verhoudingen behalve de strikt ambtelijke onder de definitie? Hoe zit het in dit verband dan met bijvoorbeeld het OM en de belastinginspectie? De regering heeft in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag een opsomming van zo'n 200



ZBO's gegeven die onder de definitie van de Kaderwet vallen. Zullen al die genoemde ZBO's via wetwijziging onder de Kaderwet komen te vallen? Kan de regering, teneinde de reikwijdte van de wet te preciseren, aangeven hoeveel ZBO's er daarnaast overblijven die wel bestuursorgaan zijn van de centrale overheid, maar niet onder de Kaderwet zullen komen te vallen (waaronder ZBO's die alleen beheerstaken uitvoeren)? De regering erkent dat ook voor rechtspersonen met een wettelijke taak wetgeving wenselijk zou zijn, om vergelijkbare redenen als voor ZBO's. Zal voor deze categorie wetgeving worden voorbereid, en zo ja, wanneer?

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

De regering wijst de suggestie om te bevorderen dat op het niveau van de medeoverheden vergelijkbare regels tot stand komen wel erg snel van de hand, merken de leden van de CDA-fractie op. Waarop baseert zij het standpunt dat Gemeenteen Provinciewet voldoende goed functioneren op dit punt? Welke consequenties heeft in dit kader de Wet dualisering gemeentebestuur, bijvoorbeeld ten aanzien van de deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen?

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister de volgende toezichtsinstrumenten heeft als het gaat om zelfstandige bestuursorganen: goedkeuring bestuursreglement, goedkeuring tarieven, instemming begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslagen, schade-loosstellingen en goedkeuring, schorsing of vernietiging van besluiten. Dit zijn op zichzelf goede punten. Maar niet altijd kan daarmee elk belangrijk besluit van een zelfstandig bestuursorgaan onder ministeriële verantwoordelijkheid worden gebracht. Een algemene aanwijzingsbevoegdheid kan dan uitkomst bieden. De regering stelt dat bij iedere aparte instellingswet moet worden nagegaan of deze bevoegdheid voor de concrete situatie noodzakelijk is. Door dit niet in de Kaderwet op te nemen, ontstaat er een «gat» in de ministeriële verantwoordelijkheid, zo menen de leden van de VVD-fractie. Zij geven de regering in overweging nog eens na te gaan of er toch niet voor moet worden gekozen om deze algemene aanwijzingsbevoegdheid in de Kaderwet op te nemen. Het niet geven van een aanwijzing (om eventuele problemen op te lossen) valt dan immers onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering.

Wat het toezicht en de sturingsmogelijkheden van de minister betreft, vragen de leden van de SGP-fractie of de regering nog eens duidelijk kan beantwoorden waarom niet bijvoorbeeld een algemene aanwijzingsbevoegdheid of een recht op het geven van algemene beleidsregels voor de minister in het wetsvoorstel opgenomen is. Ook vragen zij waarom niet in een algemene bepaling de verantwoordelijkheid van Onze Minister voor het toezicht op ZBO's die onder de definitie van artikel 1 vallen, vastgelegd had kunnen worden.

## **5. Inhoud van de wet**

### *5.1 (Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen*

De regering heeft op eerder verzoek van de leden van de PvdA-fractie geantwoord dat CAO's en rechtspositieregelingen die zijn afgesloten door ZBO's ter voorbereiding van de aanpassingswetgeving zullen worden geïnventariseerd. Kan de regering ervoor zorgdragen dat deze inventarisatie voorafgaand aan de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel aan

de Tweede Kamer wordt toegezonden, vragen deze leden, evenals een overzicht van de salarissen van de leden van de ZBO's/directies/besturen?

De regering voelt er niet voor om leden van zelfstandige bestuursorganen te benoemen voor een bepaalde periode. Deelt de regering niet de vrees van de leden van de VVD-fractie dat door het niet hanteren van termijnen er aparte «koninkrijkjes in de overheidsorganisatie ontstaan? Moet om die reden de benoeming van bestuursleden niet aan maximumtermijnen worden gebonden, bijvoorbeeld maximaal 2 of 3 keer vier jaren? Ook in het kader van het bevorderen van de arbeidsmobiliteit zou dat heel goed (mogelijk) zijn. Gaarne krijgen zij op het bovenstaande een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie zijn het niet geheel eens met de stelling van de regering ten aanzien van de benoeming van de leden van ZBO's. Het verdient alleszins aanbeveling deze benoeming tijdelijk te laten zijn, eventueel met een herbenoeming, ook voor een tijdelijke periode. Op rijksniveau wordt ook gewerkt met tijdelijke benoemingen via de ABD. Waarom dan hier ook niet?

### *5.2 Rechtspositie personeel*

In hun bijdrage aan het verslag hebben de leden van de VVD-fractie de regering gevraagd hun breed inzicht te verschaffen in de (top-)salarissen en onkostenvergoedingen voor bestuursleden en personeel van zelfstandige bestuursorganen. De regering stelt dat zij op dit moment aan dat verzoek geen gehoor kan geven. Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom de regering deze gegevens niet kan verstrekken. Zij kan deze gegevens toch gewoon bij de zelfstandige bestuursorganen opvragen? Of is er sprake van onwil? Zij vragen de regering deze gegevens alsnog te verstrekken, in ieder geval voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel. Mede om te kunnen beoordelen hoe die gegevens zich bijvoorbeeld verhouden tot inkomens van ministers.

Het is zeer opmerkelijk dat de regering zegt geen gehoor te kunnen geven aan het verzoek om inzage te verschaffen in de salarissen en onkostenvergoedingen voor bestuursleden en personeel, vinden de leden van de CDA-fractie. De regering zegt dat pas te kunnen doen in het kader van de implementatiewetgeving. Waarom dan pas? Het lijkt erop dat de Kamer de gevraagde informatie alleen zou kunnen krijgen als eerst deze Kaderwet wordt aangenomen.

En zelfs dan komt de informatie pas beschikbaar als de implementatiewet voorligt en die gaat (waarschijnlijk) slechts voor een beperkt aantal ZBO's gelden. Deze leden zijn het niet eens met deze stelling en verzoeken de regering alsnog de gevraagde gegevens te overleggen.

Het is de leden van de D66-fractie nog niet geheel duidelijk waarom in het voorgestelde tweede lid van artikel 10 de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om gedeeltelijk af te wijken van rechtspositieregeling van de sector Rijk. Zien deze leden het goed dan bieden de huidige rechtspositionele regelingen van de sector Rijk voldoende flexibiliteit om de bedrijfsvoering en organisatie te beïnvloeden. Waarom wordt dan toch de mogelijkheid geboden om hiervan af te zien? Op welke onderdelen zou een zbo van de rijksregeling kunnen afwijken?

### *5.3 Informatievoorziening, sturing en toezicht*

De regering kan ingevolge artikel 16 alleen ingrijpen bij een zelfstandig bestuursorgaan als dit orgaan zijn taak «ernstig» verwaarloost, aldus de leden van de VVD-fractie. Van het taakverwaarloozingsregime zal alleen in

uiterste noodzaak gebruik worden gemaakt. Het moet dan gaan om situaties waarbij er geen sprake meer is van behoorlijke uitoefening van de bestuursstaak en wel zodanig dat het bestuursorgaan niet meer zelf uit de problemen kan komen en eerdere mogelijkheden om tot verbetering te komen hebben gefaald. Kortom, de regering grijpt pas in als taken structureel niet of onvoldoende worden uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat zelfstandige bestuursorganen fouten mogen maken, ook ten nadele van burgers, zonder dat er direct publieke sancties aan kunnen worden verleend. Is dat wel logisch en wenselijk, zo vragen zij de regering. Zelfstandige bestuursorganen gaan immers ook over openbaar bestuur. De leden van de VVD-fractie hebben moeite met het voorstel dat het regime van de taakverwaarlozing pas geldt, als er sprake is van «ernstige» taakverwaarlozing. Want als het gaat om de publieke zaak moet er altijd een publieke verantwoordelijkheid met eventuele publieke sancties bestaan. Bij zelfstandige bestuursorganen hoeft dat blijkbaar niet altijd het geval te zijn. Zou dat eigenlijk niet moeten? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Zij geven er de voorkeur aan het begrip «ernstig» uit het wetsvoorstel te schrappen. Ook hierop krijgen zij gaarne een reactie van de regering.

De regering wijst de gedachte van een onafhankelijke kwaliteitskamer als substituut voor het afleggen van verantwoording ten overstaan van de Kamers af. De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat een onafhankelijke kwaliteitskamer geen gedeeltelijke of gehele vervanging mag zijn van het verantwoording vragen door en het verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal. Maar zij willen erop wijzen dat een kwaliteitskamer niet moet worden gezien als een vervanging, maar juist als een versterking van de controle door het parlement kan worden beschouwd. De aan het woord zijnde leden zouden graag op dit punt een vergelijking met de Algemene Rekenkamer willen maken. Net als de Algemene Rekenkamer kan ook de kwaliteitskamer gevraagd en ongevraagd «munitie» aan het parlement aanleveren over het functioneren van de overheid(sorganen). De Kamers houden hun eigen verantwoordelijkheid, maar kunnen –naast alle andere informatiebronnen waarover ze beschikken– gebruik maken van de informatie die de Rekenkamer en de kwaliteitskamer aanleveren. De leden van de D66-fractie zouden graag van de kant van de regering vernemen wat zich verzet tegen een onafhankelijke kwaliteitskamer als versterkingsinstrument van de controlefunctie van de Kamers. Is juist het voorliggende wetsvoorstel niet bedoeld om helderheid te scheppen over toezicht en verantwoording over op afstand geplaatste bestuurstaken, waarover de regering in de inleiding van de memorie van toelichting schrijft dat «niet de normale regels van politiek toezicht en politieke verantwoording voor deze bestuurstaken gelden»? Voor de leden van de D66-fractie speelt op dit punt ook nog mee dat de bestuurstaken weliswaar op afstand geplaatst zijn, maar de overheid wel steeds wordt aangesproken als er iets mis gaat door de buitenwereld. Parlementariërs kunnen dus wel extra instrumenten als de kwaliteitskamer gebruiken, bij het voorkomen van misstanden.

«Tussen regering en de leden van de D66-fractie is er geen misverstand over de wenselijkheid van de openbaarheid van de verslaglegging» schrijft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Toch weigert de regering vooralsnog een expliciete regeling over het toezenden van het verslag aan de Kamer in de wet op te nemen, omdat het parlement «desgewenst» van het jaarverslag op de hoogte gesteld kan worden en omdat het niet anders kan dan dat de zelfstandige bestuursorganen het jaarverslag zelf openbaar zullen maken. De leden van de D66-fractie zijn door deze argumenten niet overtuigd dat de voorgestelde regeling waarborgt dat de Kamer automatisch het jaarverslag ontvangt. Het jaarverslag

is van belang bij de controle-uitoefening door de Kamer. Zij willen de zekerheid dat het jaarverslag aan de Kamer wordt gezonden en denken dat die zekerheid het meest gewaarborgd is door dat in een bepaling van de wet op te nemen. Wat verzet zich in de ogen van de regering tegen het opnemen van zo'n bepaling?

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

Ten aanzien van privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een publieke taak doen zich naar de mening van de leden van de VVD-fractie enkele fundamentele vragen voor. Meestal is er geen bestuursreglement. En als er al een bestuursreglement is, dan is er meestal geen sprake van goedkeuring door de minister. Doorgaans heeft de minister geen zeggenschap over benoeming en schorsing van bestuursleden, terwijl sommigen (zoals de Stichting Toezicht Effectenverkeer), uitsluitend een publieke taak hebben. De leden van de VVD-fractie merken op, dat in Aanwijzing voor de regelgeving 124b staat dat zelfstandige bestuursorganen bij voorkeur de publiekrechtelijke vorm hebben. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een evaluatie van of standpunt op dit soort private zelfstandige bestuursorganen. In het bijzonder moet daarbij de vraag aan de orde komen of deze organen wel privaat moeten blijven of dat ze beter in publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen kunnen worden omgezet. Of nog liever een agentschap; een en ander in verband met het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie met de burgers. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom een bestuursreglement echt tot de onmogelijkheden behoort. Zelfs bij een privaatrechtelijk vormgegeven ZBO is te bepalen wat hun wettelijke taak is. Juist voor die taak geldt dan het bestuursreglement. Zou dit een optie kunnen zijn?

Een soortgelijke opmerking geldt de financiële verantwoording. (Commerciële) nevenactiviteiten moeten ook als zodanig herkenbaar en zichtbaar gemaakt worden zodat geen vermenging van geldstromen kan ontstaan.

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

Voor de leden van de D66-fractie is het nog niet geheel duidelijk waarom naast het onderhavige wetsvoorstel Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen moeten bestaan. De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag dat «aanwijzingen zich in de praktijk richten tot de ambtenaren die werkzaam zijn aan wetgeving met betrekking tot de instelling van zbo's, terwijl de Kaderwet direct geldt voor bestaande zbo's zelf en de verantwoordelijke minister». De aanwijzingen kunnen volgens hen gewoon in de Kaderwet worden opgenomen; wetgevingsjuristen zijn toch ook aan de wet gehouden en kunnen daar hun aanwijzingen uit halen? Bovendien zou het in het kader van de kenbaarheid volgens hen beter zijn dergelijke aanwijzingen op te nemen in de Kaderwet zbo's. Welke aanwijzingen lenen zich volgens de regering niet voor wettelijke verankering? Graag zouden zij van de kant van de regering hierop een reactie ontvangen.

## II. ARTIKELEN

### Artikel 3

De leden van de SGP-fractie vragen naar een heldere omschrijving van het begrip «organisatorische eenheid» in artikel 3, aangezien dit een begrip is dat in het recht niet gangbaar en daarom wellicht ook niet goed bruikbaar is.

### Artikel 22

Dit artikel ziet op goedkeuring van de begroting door de minister. Is de regering bereid aan dit artikel een bepaling toe te voegen dat niet-sluitende begrotingen niet worden goedgekeurd dan na mededeling aan of overleg met de Tweede Kamer en dat onthouding van goedkeuring altijd gemeld moet worden aan de Tweede Kamer, vragen de leden van de PvdA-fractie.

### Artikel 25

De leden van de SGP-fractie vragen naar de terminologie in dit artikel, dat bepaalt dat de Minister kan bepalen dat een ZBO van tevoren instemming behoeft voor enkele te verrichten privaatrechtelijke rechtshandelingen. Kan een ZBO rechtshandelingen verrichten, of is bedoeld de rechtspersoon waarvan het ZBO deel uitmaakt? Waarom staat in het artikel «instemming» en niet het meer gangbare «goedkeuring» (vergelijk Provinciewet en Gemeentewet)?

### Artikel 30

Zou in dit artikel niet beter gesproken kunnen worden over «vervulling van opgedragen taken» dan over «bezighouden met opgedragen taken», zo vragen de leden van de SGP-fractie.

### Artikel 33

Dit artikel ziet op het register waarin de ZBO's die vallen onder de Kaderwet, zullen worden opgenomen. Zal in dit register tevens per ZBO melding worden gemaakt van eventuele uitzonderingen op de Kaderwet die in de instellingsbesluiten zijn opgenomen, vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen welke ZBO's in het centrale register opgenomen zullen worden. Gaat het alleen om de ZBO's die onder de werking van de Kaderwet komen te vallen of ook om andere dan die?

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
De Gier