

Vergaderjaar 2001–2002

**27 426**

## **Kaderwet zelfstandige bestuursorganen**

**Nr. 9**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 20 november 2001

Met grote belangstelling heb ik het nadere schriftelijke verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gelezen. In het onderstaande beantwoord ik de daarin gestelde vragen en reageer ik op een aantal gemaakte opmerkingen. Daarbij houd ik als regel aan de volgorde, waarin de vragen en opmerkingen in het nader verslag zijn opgenomen.

### **I ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1 Inleiding*

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering een reactie te geven op de stelling dat het huidige wetsvoorstel niet de doorzichtigheid en transparantie bevordert waaraan in het kader van zelfstandige bestuursorganen zo'n grote behoefte is.

De regering is het met deze stelling niet eens. Op de eerste plaats wordt door de Kaderwet wel degelijk de noodzakelijke harmonisatie inzake de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen bereikt. De Kaderwet geeft ten aanzien van bestuurlijke en financiële relaties tussen zelfstandige bestuursorganen en de verantwoordelijke ministers een belangrijk aantal regels. De regels die in de Kaderwet worden voorgesteld zijn zo gekozen dat zij ook in het overgrote deel van de gevallen zonder meer kunnen gelden voor alle zelfstandige bestuursorganen. Daarmee wordt de Kaderwet juist een direct sturend instrument, dit in tegenstelling tot een meer omvattende wet, wat dan een soort «cafetaria-wet» zou worden, waaruit in voorkomende gevallen onderdelen gekozen zouden moeten worden. Dat door deze keuze de wet een enigszins beperkt karakter heeft wil de regering niet ontkennen, maar naar haar mening ligt daarin juist de kracht van het voorstel. Op de tweede plaats wil de regering erop wijzen dat dit een Kaderwet voor de zelfstandige bestuursorganen is. Alle organen die voldoen aan de definitie van de wet worden daar in beginsel door bestreken. Het zgn. enumeratiestelsel doet daaraan niet wezenlijk af. Dat

is vooral bedoeld om in concrete gevallen duidelijkheid te verschaffen over de gelding van de Kaderwet, het is niet een extra hindernis die moet worden genomen. Het biedt wel de mogelijkheid om in expliciet te berekenen gevallen een uitzondering te maken, maar daarover besluit dan toch uiteindelijk de wetgever zelf. Op de derde plaats is het niet zo dat door de definitie van zelfstandig bestuursorgaan in de Kaderwet er vele zelfstandige bestuursorganen buiten de werking van de wet gaan vallen, zoals deze leden stellen. Een wettelijke regeling vereist echter wel een heldere definitie, waarover geen onduidelijkheid mag bestaan. Tot nu toe bestaat een dergelijke bindende juridische definitie niet. Door de Kaderwet wordt deze discussie nu tot op de concrete gevallen duidelijk. Dit blijkt uit de bijlage 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag. De beperkte hoeveelheid organen die buiten de wet gaan vallen en waarvan vaak wordt uitgegaan dat zij wel als zelfstandig bestuursorgaan kunnen worden aangeduid, de zuivere onderzoeks- en beheersinstituten bijv., worden op inhoudelijke gronden buiten de werking van de wet gehouden. Op deze instituten dient een minder ingevulde ministeriële verantwoordelijkheid te gelden dan voor de organen die met bestuurlijke taken zijn belast.

De leden van de fractie van de VVD vroegen 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.

Met de hier aan het woord zijnde leden verschil ik niet van mening dat wanneer het gaat om de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen het in beginsel geen enkel verschil maakt of dat door de Staat zelf gebeurt (de rijksbegroting) of dat een andere rechtspersoon dat doet. Evenmin maakt het enig verschil of het bestuur van een andere rechtspersoon, die handelt met publieke middelen, al of niet bekleed is met openbaar gezag en derhalve al dan niet (zelfstandig) bestuursorgaan is. Te allen tijde zal over de inning, het beheer en de besteding publiek verantwoording moeten worden afgelegd en die verantwoording zal ook, ongeacht wie of wat de beheerder van die publieke middelen is, van een hoog niveau moeten zijn: in de nota naar aanleiding van het verslag heb ik daarover al geschreven dat de wijze waarop over de rijksbegroting verantwoording wordt afgelegd als maatgevend kan worden beschouwd. Derden die met publieke middelen omgaan zullen aan dezelfde normen en waarborgen voor juistheid, volledigheid, doelmatigheid en rechtmatigheid hebben te voldoen die gebruikelijk zijn bij de rijksbegroting.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gaat echter over méér dan alleen publieke geldmiddelen. Deze wet stelt daarnaast een aantal regels en grenzen – randvoorwaarden zo men wil – voor de wijze waarop openbaar gezag wordt uitgeoefend en hoe dat, hoewel die gezagsuitoefening zelfstandig gebeurt, toch gecontroleerd zal geschieden. Op dat punt zijn zelfstandige bestuursorganen wezenlijk anders dan andere rechtspersonen met een wettelijke taak: zij werken niet alleen met publieke middelen, maar bovendien oefenen zij overheidsbevoegdheden uit, waardoor burgers en bedrijven gebonden zijn. Om precies déze reden noemde ik in de nota naar aanleiding van het verslag het onverstandig en niet verantwoord om rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen over dezelfde kam te scheren.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering ook overweegt een wettelijke voorziening te treffen voor de andere rechtspersonen met een wettelijke taak, bij wie eenzelfde soort problematiek speelt. Elders in het verslag stelden leden van de fracties van PvdA en SGP dezelfde vraag. Tijdens de verantwoordingsdebatten 2001 heeft de Tweede Kamer met de Minister van Financiën uitgebreid gesproken over het project «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB) en de effecten die

dat project niet alleen voor de rijksbegroting heeft en nog zal krijgen, maar hoe ook zogenoemde «derden» in hun begroting en verslaglegging daarop moeten gaan aansluiten. Uitdrukkelijk is toen aan de orde geweest dat «derden» mede omvat de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid en de andere rechtspersonen met een wettelijke taak.

Momenteel beraadt de regering zich over de wijze waarop kan worden voorzien in de informatiebehoefte bij een minister met betrekking tot derden om zijn of haar verantwoordelijkheid voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen te kunnen dragen. Het gaat hierbij in het bijzonder om informatie die antwoord geeft op de bekende VBTB-vragen «wat willen we bereiken, wat gaan we hiervoor doen en wat mag dat gaan kosten?» voor die publieke taken, waaraan zelfstandige bestuursorganen en andere rechtspersonen met een wettelijke taak bijdragen.

Met betrekking tot de rechtmatige inning en besteding van publieke middelen door zelfstandige bestuursorganen en andere rechtspersonen met een wettelijke taak geldt in zijn algemeenheid dat die gewaarborgd wordt door de wettelijke regelingen voorzover het de premiegefinancierde sectoren sociale zekerheid en zorg betreft. De Comptabiliteitswet voorziet in gelijke waarborgen als het wettelijke taken betreft die uit de rijksbegroting door de ministeries worden gefinancierd. De regering is zich ervan bewust dat er een beperkte restcategorie van rechtspersonen met een wettelijke taak is waarvoor de waarborging rechtmatige inning en besteding niet met een algemene wettelijke regeling is afgedekt. In deze restcategorie is volgens de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer een diverse groep organisaties opgenomen, waarin budgettair gezien organisaties zoals TNT-Post en de energiedistributiebedrijven domineren. Een algemene wettelijke regeling voor deze privaatrechtelijke bedrijven, die slechts een beperkte wettelijke taak uitvoeren, acht de regering niet verantwoord. Wat dan overblijft is een kleine groep die op dit punt de aandacht van de regering heeft als vervolg op de rapportages van de Algemene Rekenkamer over de hiervoor bedoelde onderzoeken naar toezicht en verantwoording door rechtspersonen met een wettelijke taak. Een en ander leidt tot de conclusie dat een algemene wettelijke regeling hier niet op zijn plaats is.

De leden van de VVD-fractie deden een beroep op de regering om een algemeen beleidskader met criteria voor de oprichting van zelfstandige bestuursorganen in de onderhavige Kaderwet op te nemen. De regering is van mening dat dit inhoudelijk en juridisch-technisch geen goede zaak zou zijn en wil graag nog eens toelichten waarom zij dit vindt. Sinds jaar en dag is er discussie over de vraag wanneer er tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan mag worden overgegaan. Hoewel er wel een zekere lijn in deze discussie te zien is, kan anderzijds ook worden vastgesteld dat in de loop der jaren diverse concrete gevallen aan de orde zijn geweest, waarbij soms wat meer en dan weer wat minder gemakkelijk tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan werd overgegaan. De behoefte bij regering en parlement om tot een afwegingskader te komen ten behoeve van de discussie heeft in 1996 geleid tot opnemingscriteria in de Aanwijzingen van een aantal criteria (Aanwijzingen 124c). Dit besliskader heeft de afgelopen jaren zijn waarde bewezen. Daarbij dient evenwel in ogenschouw te worden genomen dat dit mede is gekomen doordat de criteria van aanwijzing 124c aan de ene kant voldoende ruimte laten voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen die wellicht niet helemaal onder een van de criteria vallen en anderzijds de aanwijzingen per definitie ruimte laten voor andere oplossingen wanneer die om welke reden dan ook meer aangewezen zijn. Het neerleggen van een beleidskader in de wet zou tot een onwenselijke bevrozing van de mogelijkheid van het instellen van zelfstandige bestuursorganen leiden. Door de jaren heen

heeft het instrument van het zelfstandig bestuursorgaan immers een wezenlijke bijdrage geleverd aan de flexibiliteit van ons bestuurlijk stelsel. Die noodzakelijke flexibiliteit wordt door een wettelijk vastgelegd beleidskader aan het stelsel onttrokken. Hier komt nog bij dat goed onder ogen dient te worden gezien dat de Kaderwet geen wet van hogere orde is dan alle andere wetten. Een in de Kaderwet opgenomen beleidskader kan derhalve bij iedere vaststelling van een volgende wet straffeloos door de wetgever terzijde worden gesteld. De beperkte waarde van het beleidskader in de Kaderwet is immers dat deze zich uitsluitend tot de wetgever zelf richt. Dat de wetgever zich daarbij van een en ander expliciet reenschap zal moeten geven zou dan de belangrijkste waarde van het beleidskader zijn. Anders zou het zijn wanneer het beleidskader zich tot een andere instantie dan de wetgever zelf zou richten, bijv. de regering of de minister, maar dat is zoals gezegd bij de oprichting van zelfstandige bestuursorganen niet het geval. De stelling tenslotte dat een Kaderwet bij uitstek geschikt zou zijn om een dergelijk beleidskader te bevatten berust op een misverstand. De onderhavige Kaderwet bevat immers vooral harmoniserende elementen: de in de memorie van toelichting in paragraaf 2 aangeduide vierslag van ordening, heldere toedeling ministeriële verantwoordelijkheid, regeling financieel toezicht en inzichtelijkheid omtrent bestaande zelfstandige bestuursorganen. Een hiermee vergelijkbare wet als de Kaderwet adviescolleges bevat ook geen criteria voor het instellen van adviescolleges, evenmin overigens als er in de Provinciewet of in de Gemeentewet criteria te vinden zijn voor de instelling, opheffing of samenvoeging van provincies en gemeenten. Terecht heeft de wetgever zich ook in deze gevallen daaraan niet gewaagd, omdat de beslissing steeds toch een beleidsmatige en politieke zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke mogelijkheden de regering ziet om democratische tekortkomingen op te lossen nu de onderhavige Kaderwet niet voor ieder bestaand of nog in stellen zelfstandig bestuursorgaan de ministeriële verantwoordelijkheid afdoende regelt. De regering neemt aan dat deze leden niet bedoelen te zeggen dat zij alle zelfstandige bestuursorganen onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid gebracht willen zien middels deze Kaderwet. Daarmee zou immers alle zelfstandigheid aan deze bestuursorganen komen te ontvallen en dus de zin aan een wet als deze. De vraag spitst zich dan toe op de situatie dat er ook buiten deze Kaderwet om nog aanvullende of afwijkende regels met betrekking tot de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van individuele zelfstandige bestuursorganen bestaan. Inderdaad zal dit ook na de vaststelling van de Kaderwet en de aanpassing van de instellingswetten hieraan het geval zijn. Dit is overigens iets heel anders dan dat er sprake zou zijn van onvoldoende regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Gezien de grote verscheidenheid aan zelfstandige bestuursorganen valt aan enige aanvullende of afwijkende regelingen niet te ontkomen naar het oordeel van de regering. Wel is het zaak dat dergelijke aparte regels zo beperkt mogelijk voorkomen. Door in de Kaderwet zelf al die regels op te nemen die voor het overgrote deel van de zelfstandige bestuursorganen kunnen gelden is het op dit punt maximaal haalbare bereikt. Meer bepalingen opnemen (die dus voor slechts een deel van de zelfstandige bestuursorganen relevantie hebben) betekent dat er ook weer meer uitzonderingen moeten worden toegestaan, hetgeen de inzichtelijkheid van een en ander bepaald niet ten goede zou komen. Op het punt van de organen die niet onder de Kaderwet zullen vallen, bijv. onderzoeksinstituten, waarvoor dus eigen regelingen zullen blijven bestaan, geldt min of meer hetzelfde. Deze instituten zijn uitgesloten van de Kaderwet omdat vanwege het ontbreken van de uitoefening van openbaar gezag een andere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid wenselijk is dan bij de organen die wel openbaar gezag uitoefenen. Bij opneming in de Kaderwet van deze instituten wordt er dus een groep

bestuursorganen onder de Kaderwet gebracht waarvoor toch weer forse afwijkingen moeten gaan gelden.

De leden van de VVD-fractie verzochten om 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.

Het wil mij voorkomen dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen en ook die rond een zelfstandig bestuursorgaan zich niet laat invullen of omschrijven als een optelsom van een reeks van bevoegdheden tot benoeming van personen, tot goedkeuring van documenten, vaststelling van tarieven en/of het vragen van inlichtingen. Nog minder acht ik het denkbaar dat er een min of meer objectieve maatlat construeerbaar is waarlangs af te meten is wat als «tekortkoming» moet worden gekwalificeerd. Dat is ook precies de reden, waarom bij het wetsvoorstel Kaderwet de aanpak is gekozen van het in de Kaderwet neerleggen van een in beginsel algemeen geldend minimumpakket van toezichts- en controlemechanismen, waarna in het nog volgende project van de aanpassingswetgeving van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld – niet alleen mechanisch-technisch, maar evenzeer ook beleidsmatig-politiek – of we bij dit of dat zelfstandig bestuursorgaan voldoende hebben aan het minimumpakket of dat we denken dat er meer nodig is. Ik verwijs overigens naar een nadere uiteenzetting over «deficits» in het antwoord op de hierna volgende vraag.

De leden van de fractie van de VVD noemden het onbevredigend dat de Kaderwet dus maar gaat over een klein deel van de organen die met publieke middelen handelen en openbaar gezag uitoefenen. Zij vroegen hoe ten aanzien van deze (ik begrijp dat bedoeld zijn de niet onder de Kaderwet vallende bestuursorganen en/of rechtspersonen) instellingen de ministeriële verantwoordelijkheid zodanig kan worden geregeld, dat er geen sprake is van een democratisch tekort. Daarbij is het de leden van de VVD-fractie te doen om de controle op publieke middelen, inclusief de in het eerste verslag al genoemde «5xP»-gedachte.

Het feit dat rechtspersonen met wettelijke taken, wier organen niet zijn (zelfstandige) bestuursorganen, buiten de reikwijdte van het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel blijven, vloeit voort uit de vele eerdere gedachtenwisselingen tussen de Tweede Kamer en de regering, waarin steeds de uitoefening van openbaar gezag – dat wil zeggen: ééNZijdig burgers binden, «op afstand» van de centrale verantwoordings-as van ons staatsbestel (regering en parlement) – centraal stond. In dat kader is een behoorlijk toezicht op en verantwoording over publieke middelen slechts één van vele zaken die aandacht behoeven en die die aandacht in het voorliggende wetsvoorstel ook krijgen.

Hoewel ik alleszins begrijp dat het politieke debat zich de laatste jaren meer dan ooit richt op het verantwoord en verantwoordelijk omgaan met publieke geldmiddelen – daar was en is alle aanleiding voor – handhaaf ik mijn bezwaar tegen de suggestie dat dit wetsvoorstel, dat vanuit een heel ander vertrekpunt in de steigers werd gezet door mijn voorgangers, tekort zou schieten nu het actuele debat zich is gaan concentreren op één aspect van de zelfstandige bestuursorganen, dat bovendien blijkt te gaan over veel méér dan zelfstandige bestuursorganen alleen. Ook de andere aspecten van controle op openbaar-gezagsuitoefening verdienen een kaderstellende regeling.

De hier gestelde vragen en de beschouwing eromheen van de leden van de VVD-fractie geven mij aanleiding tot nog een tweetal opmerkingen. De eerste is dat alle zelfstandige bestuursorganen in beginsel een eigen instellingswet behoren te hebben, ongeacht of zij onder de werking van de Kaderwet zullen vallen of niet. De ratio daarvan is gelegen in de democratie, die vereist dat over de uitoefening van publieke bevoegdheden

(openbaar gezag) verantwoording wordt afgelegd tegenover een democratisch gelegitimeerde instantie. Daarop kunnen uitzonderingen worden gemaakt door een bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan op te dragen, maar dat vereist dan wel dat regering en parlement het vooraf eens zijn geworden over wat er onder welke condities «op afstand» wordt gezet. Het met uitsluiting van alle andere geschikte middel daartoe is de wet in formele zin, dat wil zeggen de instellingswet van het betreffende zelfstandig bestuursorgaan.

De tweede kanttekening is, dat inherent aan de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan is dat er een kleiner of wat groter democratisch deficit wordt geschapen. Dat «mag»<sup>1</sup> alleen, zo staat te lezen in de Aanwijzingen voor de regelgeving onder 124c als er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, als er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen of als de participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht *en bovendien* de voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal. Ik ben van mening dat we ervan uit mogen gaan dat in de gevallen, waarbij een zelfstandig bestuursorgaan volgens de «regelen der kunst» – dat wil zeggen bij wet – is ingesteld, het ontstane democratische deficit juist daarom aanvaardbaar is tot op het moment dat de wetgever anders zou willen besluiten.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er nog wel sprake is van een Kaderwet als er een spanningsveld blijft bestaan tussen maatwerk en differentiatie en harmonisatie van regelgeving. Zij vroegen wat de meerwaarde is van een Kaderwet waarvan zo veel kan worden afgeweken. De regering is het er mee eens dat er sprake is van een spanningsveld zoals deze leden aangeven. Enerzijds is er de behoefte aan harmonisatie en heldere regeling van ministeriële en financiële verantwoordelijkheid, anderzijds is maatwerk geboden bij zoveel verscheidenheid aan zelfstandige bestuursorganen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt getracht zo goed mogelijk met deze spanning om te gaan in die zin dat aan beide gerechtvaardigde wensen recht wordt gedaan zonder dat een van beide te kort wordt gedaan. Dus geen totale harmonisatie, maar wel degelijk een dichter naar elkaar toe brengen van vergelijkbare regelingen. De afwijkingen van de Kaderwet die nodig zullen zijn worden in dit verband echter wellicht door deze leden overschat. Immers de Kaderwet beperkt zich juist daarom tot die regels die voor het overgrote deel van de zelfstandige bestuursorganen zinvol zijn. Afwijking van deze regels zal dan ook uitzondering zijn. Wanneer dat toch aan de orde is, zullen als regel wel in die betreffende instellingswet aanvullende regelingen getroffen gaan worden ter voorkoming van «gaten» in de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de minister en dat zelfstandige bestuursorgaan. De meerwaarde van de Kaderwet is dan gelegen in het feit dat wettelijk wordt vastgelegd wat de harde kern van voor alle zelfstandige bestuursorganen noodzakelijk geachte bepalingen is en hoe deze exact geformuleerd worden.

In aansluiting hierop verzochten de leden van de VVD-fractie om antwoord op de vraag of de Kaderwet haar doel niet voorbijschiet als er zo weinig in wordt geregeld.

In antwoord op deze opmerking wil de regering graag verwijzen naar het advies van de Raad van State over de onderhavige Kaderwet. De Raad geeft onder punt 1 aan dat een overkoepelende kaderwet alleen zin heeft als de daarin opgenomen bepalingen in de overgrote meerderheid van de gevallen onverkort kunnen gelden. Dit uitgangspunt heeft de regering tot het hare gemaakt. Daarbij moet opgemerkt worden dat in het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel bovenop hetgeen door de Raad

---

<sup>1</sup> Zie echter ook hiervoor: de wetgever is juridisch vrij te bepalen wat hij wil in een specifieke wet.

wordt aanbevolen de spontane vernietigingsbevoegdheid alsmede het overgrote deel van hoofdstuk 4 (Bepalingen betreffende financieel toezicht) zijn opgenomen. Hiermee staat de meerwaarde van deze Kaderwet voor de regering buiten kijf.

De leden van de fractie van de VVD kwamen terug op de vragenreeks, die sinds 1990 gemeengoed is om een antwoord te verkrijgen op de vraag waar en hoe een bepaalde (bestuurs)taak belegd zou moeten worden. Zij zagen thans het goede moment aangebroken om een operatie te starten om alle bestaande zelfstandige bestuursorganen aan deze «test» te onderwerpen, waarbij zij zeiden te denken aan een soort woestijnwetbenadering.

Bij gelegenheid van de behandeling in de Tweede Kamer van de regeringsnota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (kamerstukken II, 21 042, nr. 4) is er gesproken over een algehele evaluatie van alle toen bestaande zelfstandige bestuursorganen. De heer J.Th. van den Berg diende daarover toen, samen met andere leden van de kamer, ook een motie in (kamerstukken II, 21 042, nr. 9) die met algemene stemmen werd aanvaard. Minister Dales noemde het gevraagde in de motie toen «een uiterst begerenswaardige aangelegenheid» (Hand. II, 22 mei 1991, 82–4594), maar zij gaf bij die gelegenheid tevens aan dat zoiets nog niet zo eenvoudig te realiseren zou zijn en dat zij daarover in het kabinet zou moeten spreken. Met zevenmijlslaarzen die historie verder vervolgend stel ik vast dat in 1993 bleek dat de Algemene Rekenkamer zijn aandacht ook ging richten op de zelfstandige bestuursorganen en dat toen aan de Tweede Kamer per brief gemeld is, dat de regering het beter oordeelde de bevindingen van de Algemene Rekenkamer eerst af te wachten, mede ook omdat het haar geen goede zaak leek als de zelfstandige bestuursorganen vrijwel tegelijkertijd «bestookt» zouden worden door zowel de Algemene Rekenkamer als het kabinet met vrijwel dezelfde vragen (kamerstukken II, 21 042, nr. 14). De rapportage van de Algemene Rekenkamer verscheen op 30 maart 1995 (kamerstukken II, 24 130, nr. 2) en die werd weer gevolgd door een doorlichtingsverslag van het toenmalige kabinet in 1997 (kamerstukken II, 1996–1997, 25 268, nr. 1). Over zowel het rapport van de Algemene Rekenkamer als de doorlichtingsrapportage hebben Tweede Kamer en regering diepgaand gesproken. Ik meen op grond van deze feiten te mogen vaststellen dat er op het gebied van het de maat nemen van de bestaande zelfstandige bestuursorganen derhalve reeds veel gebeurd is. Uit de bij die gelegenheden tussen de Kamer en de regering gewisselde inzichten blijkt niet dat er aanleiding zou zijn om meer of minder grootscheeps te saneren in de bestaande zelfstandige bestuursorganen, noch in de publieke taken die aan die bestuursorganen zijn toevertrouwd. Wel werd (opnieuw) geconstateerd dat stroomlijning en harmonisering van tussen zelfstandige bestuursorganen en ministers bestaande arrangementen, die inhoud en betekenis geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, noodzakelijk was. Met de aanpassingswetgeving, die op het nu aan de orde zijnde wetsvoorstel moet volgen, wordt de volgende stap gemaakt op het pad dat de leden van de VVD-fractie voor ogen staat: dan zal immers niet alleen aan de orde kunnen komen wat er in allerlei instellingswetgeving rond zelfstandige bestuursorganen gewijzigd zal worden om in de pas te geraken met de Kaderwet, maar ook de vraag gesteld worden of en waarom er zaken in uitzonderlijke gevallen toch anders geregeld moeten blijven. Een «woestijnwetbenadering» was niet noodzakelijk en is dat nu ook niet. Het wil mij zelfs voorkomen dat dat middel erger is dan de kwaal, omdat een «woestijnwet», waarbij zelfstandige bestuursorganen regelrecht «met de dood bedreigd worden», slechts tot grote onzekerheid en dus onrust leidt binnen de betrokken organisaties en bij de vele tienduizenden medewerkers. Dat zal veel te grote risico's met zich brengen voor de dienstverlening aan burgers, die rekenen en

moeten kunnen blijven rekenen op het zorgvuldig, snel en goed functioneren van diezelfde bestuursorganen.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering een reactie op hun standpunt dat a. zelfstandige bestuursorganen alleen in bijzondere gevallen (hiervan geven deze leden enige voorbeelden) moeten worden geaccepteerd en b. er dan wel sprake moet zijn van stevige controlemechanismen (niet zijnde een Kwaliteitskamer).

De regering onderschrijft in algemene lijn het aldus weergegeven standpunt van deze leden. Zij meent dat een en ander ook nadrukkelijk in het geldende beleidskader ter zake, te weten de Aanwijzingen, is neergelegd. Aanwijzing 124c geeft de bijzondere gevallen aan waarin kan worden besloten tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, terwijl in aanwijzing 124l de bijzondere relatie tussen zelfstandige bestuursorganen en de minister aandacht krijgt. In de onderhavige Kaderwet wordt de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen vervolgens ook juridisch vastgelegd. Niet alle door deze leden genoemde controlemechanismen komen in de Kaderwet aan de orde, hetgeen samenhangt met de visie van de regering dat slechts die instrumenten in deze wet moeten worden opgenomen die voor de overgrote meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen aan de orde zijn. Dat betekent niet dat de overige instrumenten niet nuttig kunnen zijn. In specifieke gevallen kunnen een of meer instrumenten dat zeker wel zijn en zullen zij vaak ook al in bestaande wetgeving zijn opgenomen. De Kaderwet verzet zich er dan ook niet tegen dat in de desbetreffende instellingswetten die instrumenten een plaats vinden. Voor het standpunt van de regering over de kwaliteit van de rijksoverheid, waaronder begrepen de eventuele rol daarin van een Kwaliteitskamer, moge naast hetgeen daarover reeds in de nota naar aanleiding van het verslag is gesteld, worden verwezen naar mijn brief van 9 oktober 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, waarin ik aangeef welke acties ik voorsta ter verbetering van die kwaliteit. De instelling van een aparte Kwaliteitskamer behoort daar niet toe.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom naar de mening van de regering een zorgplicht voor kwaliteitsbewaking voor zelfstandige bestuursorganen niet nodig is. Deze leden wezen daarbij op diverse zorgplichten die in andere wetgeving voorkomen.

Uit de vraag maakt de regering op dat deze leden menen dat de regering principieel tegenstander is van enige zorgplicht voor zelfstandige bestuursorganen. Die perceptie wil de regering hierbij graag wegnemen. Het is wel zo dat met het opleggen van zorgplichten behoedzaam moet worden omgegaan. Lang niet altijd is echt duidelijk wat de reikwijdte van een zorgplicht is en kan dus ook niet goed worden vastgesteld of de zorgplicht in een concrete situatie wel of niet wordt nageleefd. Vandaar dat in ieder concreet geval zorgvuldig moet worden bezien of het opnemen van de zorgplicht een toegevoegde waarde heeft boven hetgeen verder is of wordt geregeld. Deze afweging makend voor het opnemen van een zorgplicht in de Kaderwet met betrekking tot de kwaliteitsbewaking door zelfstandige bestuursorganen, ziet de regering die toegevoegde waarde in het algemeen niet. Ook zonder zo'n wettelijke bepaling kan de minister zich een oordeel vormen over de kwaliteit van het bestuursorgaan met behulp van het hem verder ter beschikking staand instrumentarium uit de Kaderwet, de inlichtingenplicht, de begrotings- en jaarrekeningcyclus, het jaarverslag en de vijfjaarlijkse evaluatie alsmede eventuele aanvullende specifieke instrumenten in de instellingswet. Het parlement kan hierover ook met de minister debatteren en zo zijn conclusies trekken. Een wettelijk geregelde zorgplicht met betrekking tot de kwaliteitsbewaking kan hier niets substantieels meer aan toe voegen.



De leden van de VVD-fractie vroegen de regering haar visie te geven op een viertal statements in relatie tot zelfstandige bestuursorganen.

a. Openbaar bestuur moet democratisch zijn gelegitimeerd.

Dat is een centraal uitgangspunt van de democratie zoals wij die in Nederland vorm willen geven. Het neemt evenwel niet weg – zie ook een hiervoor reeds gegeven uiteenzetting – dat de figuur van het zelfstandige bestuursorgaan uit het Nederlandse bestel niet weg te denken is en dat wij in de praktijk en in de theorie denkbaar en toelaatbaar vinden dat er vormen van openbaar bestuur zijn, die niet zelf rechtstreeks democratisch gecontroleerd worden, maar op zekere afstand staan, mits maar de beslissing om een dergelijk arrangement te treffen perfect democratisch gelegitimeerd is, d.w.z. bij wet in formele zin ofwel in gemeen overleg tussen de regering en de Staten-Generaal genomen is.

b. Openbaar bestuur moet – zo nodig – tot in détail (kunnen) worden gecontroleerd dan wel publiek ter verantwoording kunnen worden geroepen door de volksvertegenwoordiging.

Dat is een wat ander facet van hetzelfde uitgangspunt van de democratie. De rechtsstaat – een niet minder belangrijk uitgangspunt in Nederland – brengt evenwel met zich mee dat de volksvertegenwoordiging gebonden is aan hetgeen de formele wetgever, waarvan die volksvertegenwoordiging deel uitmaakt, heeft vastgelegd en bij door de formele wetgever ingestelde zelfstandige bestuursorganen kan dat betekenen dat er beperkingen zijn. De discussie bij zelfstandige bestuursorganen gaat juist om de spanning zo goed mogelijk op te lossen tussen enerzijds genoemde eisen, die voor «normaal» of «onzelfstandig» openbaar bestuur gelden en anderzijds de gegroeide en ook zeer efficiënt en effectief gebleken praktijk waarin bepaalde wettelijk omschreven openbaar gezagstaken door een zelfstandig bestuursorgaan worden behartigd. Daarvoor geldt dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is tot hetgeen daaromtrent wettelijk is geregeld. Dat dient dan ook zorgvuldig te gebeuren. In de onderhavige Kaderwet worden de meest gangbare instrumenten daarvoor ook geregeld. Daarmee wordt een beperkte aantasting van democratische controle over een bepaalde bestuurstaak geaccepteerd ter wille van de efficiënter en effectiever uitvoering van die overheidstaak.

Echter, ook die beperkingen moeten weer genuanceerd worden. In de eerste plaats dient er – zie de artikelen 15 en 16 van het wetsvoorstel, waarop ik hierna nog uitvoerig terugkom naar aanleiding van een vraag van de PvdA-fractie – in alle gevallen een «noodrem» voorhanden te zijn in handen van de minister. Er daarachter heeft de volksvertegenwoordiging in Nederland ook nog krachtens de Grondwet de bevoegdheid om niet alleen het openbaar bestuur, maar zelfs ook zaken buiten het openbaar bestuur zo nodig te onderzoeken en te controleren via het parlementaire enquêterecht.

c. Openbaar bestuur moet open, openbaar en volledig transparant zijn. Het openbaar bestuur is van iedereen.

Volmondig ja.

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.

Eveneens een volmondig ja, waarbij ik er overigens de voorkeur aan zou geven «in principe en bij voorkeur» te vervangen door het beperktere «tenzij bij wet in formele zin een ander arrangement is getroffen».

De leden van de CDA-fractie meenden begrepen te hebben dat de criteria van aanwijzing 124c niet van toepassing zijn bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen.

Dit moet op een misverstand berusten, want deze criteria zijn daarop juist bij uitstek van toepassing.

Volgens de leden van de CDA-fractie ziet het er naar uit dat bestaande zelfstandige bestuursorganen niet onder de Kaderwet zullen vallen. Zij vroegen vervolgens wat dan de meerwaarde is van deze Kaderwet voor het saneren van de huidige zelfstandige bestuursorganen. De regering wil met klem ontkennen dat bestaande zelfstandige bestuursorganen niet onder Kaderwet gaan vallen. Weliswaar is het zo dat de bestaande zelfstandige bestuursorganen niet direct door deze wet worden bestreken, maar dat zij ter uitvoering van het in artikel 2 neergelegde enumeratiestelsel daaronder gebracht moeten worden door een wijziging van de desbetreffende instellingswetten, waarbij tevens eventuele met de Kaderwet strijdige bepalingen uit die instellingswetten zullen kunnen worden weggenomen.<sup>1</sup> De regering heeft echter duidelijk gemaakt dat zij het voornemen heeft om een aanpassingsoperatie te starten direct na de totstandkoming van de Kaderwet waarbij in beginsel alle onder de definitie van artikel 1 van de Kaderwet vallende zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet worden gebracht. Eventuele uitzonderingen zullen de Kamer expliciet worden voorgelegd. Zonder deze aanpassingsoperatie zou een Kaderwet ook naar de mening van de regering weinig zinvol zijn. Wel wil de regering er nogmaals op wijzen dat naar haar opvatting de aanpassingsoperatie niet is bedoeld om alle bestaande zelfstandige bestuursorganen nog eens op hun bestaansrecht te beoordelen en eventueel ter discussie te stellen. Deze organen zijn door de wetgever ingesteld en zij zijn ook de afgelopen jaren bezien in het kader van de zgn. doorlichtingsoperatie op nut en noodzaak. De aanpassingsoperatie is er voor om de algemene regels die in het overleg tussen regering en Staten-Generaal ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen worden vastgelegd in een Kaderwet te implementeren in de desbetreffende instellingswetten van die organen.

De regering dankt de leden van de SGP-fractie voor de complimenten voor de uitvoerige en in het algemeen heldere beantwoording van de door hen in het verslag gestelde vragen.

Deze leden zijn van mening dat de regering te gemakkelijk de suggestie afwijst om criteria voor instelling en vormgeving van zelfstandige bestuursorganen in de Kaderwet op te nemen.

Voor wat betreft de opvatting van de regering omtrent het opnemen in de Kaderwet van criteria voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen wordt verwezen naar het eerder in deze paragraaf gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

Wat betreft de opneming in de Kaderwet van criteria voor de vormgeving van zelfstandige bestuursorganen waar de leden van de SGP-fractie naar vroegen merkt de regering het volgende op. Er worden diverse vormgevingsaspecten in de Kaderwet meegenomen. Zo geldt voor de publiekrechtelijk vormgegeven organen dat zij een bestuursreglement moeten opstellen, de minister de leden benoemt en ontslaat, alsmede hun bezoldiging vaststelt en dat de rechtspositie van het personeel in beginsel bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Verder wordt voor alle bestuursorganen geregeld dat er begrotingen, jaarrekeningen en -verslagen moeten zijn. In de Kaderwet wordt niet geregeld wanneer voor een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke vormgeving moet worden gekozen en evenmin wanneer binnen deze hoofdvormen voor de ene of de andere mogelijke constructies moet worden gekozen. De regering vindt dat dergelijke regelingen ook niet in de Kaderwet moeten worden opgenomen. De beslissing over een concrete rechtsvorm van een zelfstandig bestuursorgaan is van zo veel variabelen afhankelijk dat het ondoenlijk is daarvoor een sluitende regeling in wetsvorm op te stellen. In de oneindig gevarieerde praktijk zullen altijd weer gevallen opduiken

---

<sup>1</sup> Voor nieuw in te stellen zelfstandige bestuursorganen is dat overigens niet principieel anders: ook dan zal de instellingswet de bepaling omtrent de toepasselijkheid van de Kaderwet moeten bevatten.

waaraan de wetgever niet had kunnen denken en dan moet er weer een afwijkende oplossing worden gevonden, waardoor de zin van de opneming van criteria in de Kaderwet al snel zal blijken gering te zijn en alleen maar tot nog weer meer verwarring zal leiden. Alternatief is dat de in de Kaderwet op te nemen criteria zo globaal zijn dat er altijd weer nadere invulling aan zal moeten worden gegeven. Ook dan zijn de nadelen van opneming in de Kaderwet groter dan de voordelen. De regering geeft derhalve de voorkeur aan de handhaving van dergelijke criteria in de Aanwijzingen. De regering is immers geen tegenstander van het hebben van bepaalde criteria op het punt van de vormgeving. In de aanwijzingen zijn zij ook opgenomen in aanwijzing 124b. Deze criteria hebben de vorm van een beslisboom: in eerste instantie voorkeur voor een publiekrechtelijke vormgeving, maar in nader aangegeven gevallen is ook privaatrechtelijke vormgeving mogelijk. Tenslotte wordt aangegeven dat oprichting door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon uitsluitend met het doel om daaraan openbaar gezag toe te kennen niet is toegestaan. Op dit laatste «verbod» is evenwel aanwijzing 5 van toepassing: indien onverkorte toepassing uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare oplossingen zou leiden, is afwijking toegestaan. Zo zijn de afgelopen jaren ten aanzien van enige spoedeisende en tijdelijke voorzieningen waarvoor de uitvoering bij een zelfstandig bestuursorgaan werd gelegd toch stichtingen opgericht. Op grond van de voorhangbepaling ex artikel 29 van de Comptabiliteitswet zijn de beide kamers van de Staten-Generaal hiervan ook op de hoogte gesteld. Voorbeelden zijn de Stichting hulpfonds slachtoffers Bijlmerramp en de Stichting Fonds slachtoffers legionella-epidemie.

In dit verband merkten deze leden nog op dat zij de voorkeur geven aan een Kaderwet die in principe geldt voor alle zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid, tenzij bijzondere omstandigheden nopen tot uitzondering van een bestuursorgaan van deze wet, bóven het nu voorgestelde enumeratiestelsel.

Naar aanleiding van deze opmerking merkt de regering op dat over de reikwijdte van de Kaderwet overeenstemming bestaat met de leden van de SGP-fractie. Het verschil van inzicht zit in de wijze waarop de reikwijdte wordt vastgesteld. De regering bepleit het enumeratiestelsel omdat daarmee voor ieder zelfstandig bestuursorgaan dat het aangaat ondubbelzinnig in de instellingswet komt te staan dat de Kaderwet van toepassing is. Dit is belangrijk omdat de definitie van zelfstandig bestuursorgaan nu eenmaal zodanig is dat niet voor een ieder altijd duidelijk is of bepaalde organen daar nu wel of niet onder vallen. De Raad van State wees ook op de onontkoombaarheid hiervan. Natuurlijk geeft het enumeratiestelsel enig extra werk, maar dat werk – een aanpassingsronde – moet toch al gebeuren, omdat de instellingswetten hoe dan ook aan de harmoniserende bepalingen van de Kaderwet moeten worden aangepast. De Kaderwet kan niet eerder van toepassing zijn op bestaande zelfstandige bestuursorganen dan nadat die aanpassingsronde heeft plaats gehad. In die zin geeft het enumeratiestelsel nauwelijks extra werk en vooral optimale juridische en praktische duidelijkheid.

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

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering welk criterium bij het opstellen van de Kaderwet doorslaggevend is geweest: het ordeningsprincipe van wat al – voor tenminste 75% – bestaat of het geven van regels voor wat nog kan komen.

Uitgangspunt bij het opstellen van de Kaderwet is het kijken naar de toekomst geweest, of anders gezegd, is primair bezien wat de belangrijkste onderwerpen zijn die in verband met een afdoende verantwoordingsrelatie tussen zelfstandig bestuursorgaan en minister/

parlement regeling behoeven. Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp is hierop gebaseerd. Vervolgens heeft de Raad van State met toepassing van het door de raad ontwikkelde 75% criterium van enige voorgestelde onderdelen van de wet geadviseerd deze te laten vervallen. Dit heeft de regering ernstig overwogen en gemeend op enige punten het advies van de raad te moeten volgen, maar op andere punten heeft de regering een andere keuze gemaakt. Zo zijn de voorstellen met betrekking tot de beleidsregelbevoegdheid, de algemene toepasbaarheid van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht alsmede die met betrekking tot het goedkeuringsrecht van algemeen verbindende voorschriften en heffingen niet in het aan de Tweede Kamer voorgelegde ontwerp opgenomen. Daarentegen zijn de bepalingen met betrekking tot de spontane vernietigingsbevoegdheid gehandhaafd en is het hoofdstuk omtrent het toezicht op de financiën in het voorstel opgenomen. Per saldo is het wetsvoorstel dus op beide aspecten gebaseerd waarbij er naar de mening van de regering sprake is van een evenwichtige mix met betrekking tot de toepassing van beide valide criteria.

De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat de beleidsregelbevoegdheid uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt is en dat de spontane vernietigingsbevoegdheid in afwijking van het advies van de Raad van State behouden is gebleven. Zij informeerden of de regering de vernietigingsbevoegdheid meer gepast en gewenst vindt en hoe deze vernietigingsbevoegdheid zich verhoudt tot de algemeen aanvaarde regel dat de minister niet treedt in concrete gevallen.

In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering laten blijken het «25%-criterium» dat de Raad van State in overweging gaf een heel bruikbare gedachte te vinden ook al zal in de praktijk dit niet kunnen leiden tot een strikt rekenkundige benadering, laat staan uitkomst van «één van elke vier». De regering is van oordeel dat de bevoegdheid bij een minister om in een uiterste geval een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen, bij zelfstandige bestuursorganen niet gemist kan worden. De vernietigingsbevoegdheid is het logische en onmisbare complement van de taakverwaarlozingsvoorziening (art. 16 van het wetsvoorstel): de laatste geldt het geval dat een zelfstandig bestuursorgaan niet doet wat het moet doen; de eerste geldt het geval dat een zelfstandig bestuursorgaan doet wat het niet mag doen. In beide gevallen is er een ultiem middel – dat dus alleen met dezelfde voorzichtigheid en terughoudendheid gebruikt zal mogen worden als de Kroon doet met betrekking tot besluiten van mede-overheden – nodig om zeer ernstige gevolgen te kunnen vermijden of redresseren.

De regering heeft met betrekking tot deze beide bevoegdheden in handen van de minister daarnaast overwogen dat ook ten aanzien van de mede-overheden provincies en gemeenten, die een eigen democratische legitimering hebben via rechtstreeks gekozen staten en raden, niettemin een identiek uiterste middel bestaat in handen van de Kroon om – als de nood werkelijk aan de man is – te kunnen ingrijpen vanuit de centrale overheid. Aangezien bij zelfstandige bestuursorganen de rechtstreekse democratische legitimering en controle door een gekozen orgaan ontbreekt, is er des te meer reden om bij die zelfstandige bestuursorganen een vergelijkbaar «slot op de deur» te hebben. De bestendige praktijk met de ultieme bevoegdheden jegens provincies en gemeenten leren dat deze nimmer worden gebruikt noch beschouwd als een inbreuk op de grondwettelijk vastgelegde autonomie van de provincies en gemeenten. Evenmin behoeft er dus volgens de regering gevreesd te worden voor een aantasting van de bij de wet voorziene zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen. Het vernietigingsrecht betekent immers niet dat ieder besluit van ieder zelfstandig bestuursorgaan afzonderlijk moet worden onderzocht en creëert dan ook geen bemoeienis met individuele gevallen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen op basis van bijlage 1 van de nota naar aanleiding van het verslag welk percentage van de totaal daarin opgesomde zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet zal vallen en welke niet, naar aantal en naar de middelen die daarmee gemoeid zijn. Zij vroegen voorts hoe de regering de Kamers van koophandel telt en of de regering kan beoordelen in hoeveel gevallen de Kaderwet wel van toepassing zal worden verklaard, maar in de instellingswet afwijkingen van de Kaderwet dan wel toevoegingen aan het Kaderwet-regime zullen worden opgenomen.

De regering gaat ervan uit dat de inzet van regering en parlement vanaf de eerste keer dat over een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen werd gesproken was dat alle zelfstandige bestuursorganen onder de werking van zo een wet zouden worden gebracht. Doordat er nu een concrete tekst van een wetsvoorstel voorligt met daarin in artikel 1 een definitie van wat de Kaderwet onder een zelfstandig bestuursorgaan verstaat, weten we nu ook welke van de bestaande zelfstandige bestuursorganen passen binnen de definitie van het wetsvoorstel, die wat beperkter is dan de definitie van zelfstandige bestuursorganen, zoals die staat in de Aanwijzingen voor de regelgeving (124a). Met bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering zichtbaar gemaakt welke bestaande zelfstandige bestuursorganen aan de definitie van het wetsvoorstel voldoen en welke om de daarbij aangegeven redenen niet aan de definitie beantwoorden. In de memorie van toelichting is omstandig uiteengezet waarom de definitie van «zelfstandig bestuursorgaan» in dit wetsvoorstel zo gekozen is als deze nu luidt en is ook uiteengezet waarom de regering vindt dat bepaalde (typen van) zelfstandige bestuursorganen buiten het bereik van de voorgestelde Kaderwet kunnen casu quo moeten blijven. Dat in aanmerking nemend blijft de regering van mening dat alle zelfstandige bestuursorganen, die binnen de definitie vallen, in principe ook onder de werking van de Kaderwet zullen moeten worden gebracht en zij neemt voorshands aan dat de wetgever dat ook zal willen volgen. Of en zo ja, welke afwijkingen (in positieve zowel als in negatieve zin) van het regime dat de Kaderwet geeft nodig zullen blijken, kan ik op dit moment nog niet overzien om de vrij voor de hand liggende reden dat nog niet vaststaat hoe de Kaderwet zal gaan luiden. Het zal nog een minutieuze studie van alle instellingswetten vergen en ook uitgebreid interdepartementaal overleg per zelfstandig bestuursorgaan of per groep (bijv. de Wet op de Kamers van Koophandel regelt alle Kamers van Koophandel, maar telt als één) van zelfstandige bestuursorganen. Die studie en dat overleg wil ik echter pas beginnen als er zekerheid is over de exacte tekst van de Kaderwet en wij dus weten welke precies de «normen» zijn waaraan de instellingswetten (en in veel gevallen ook een of meer algemene maatregelen van bestuur; alles bijeen meer dan 100 regelingen) van de bestaande zelfstandige bestuursorganen zullen moeten worden aangepast.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoeveel publieke middelen per jaar gemoeid zijn met de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen en met de zelfstandige bestuursorganen die buiten het bereik van die wet zullen blijven.

Indien gesproken wordt van publieke middelen, die gemoeid zijn met zelfstandige bestuursorganen, is het goed in de eerste plaats een onderscheiding te maken tussen de zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van de Staat (veelal aangeduid als «zonder eigen rechtspersoonlijkheid») en de zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van een andere rechtspersoon dan de Staat (veelal aangeduid als «met eigen rechtspersoonlijkheid»). De publieke middelen, die gemoeid zijn met zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid, worden verantwoord op de rijksbegroting c.a.. Derhalve geldt voor deze categorie dat sturing, toezicht, beheer en verantwoording op het financiële vlak

onafhankelijk is van de vraag of de Kaderwet van toepassing is: het regime van de Comptabiliteitswet geldt sowieso.

Met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, die onder de definitie van artikel 1 van de Kaderwet vallen, kan op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer over verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2 (kamerstukken II, 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2) becijferd worden dat aan deze zelfstandige bestuursorganen ruim NLG 160 miljard op jaarbasis aan publieke middelen is toevertrouwd.

Voor de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, die niet voldoen aan de definitie van de Kaderwet, biedt genoemd onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer maar zeer beperkt aanknopingspunten, omdat slechts enkele daarvan door de Algemene Rekenkamer ook worden beschouwd als rechtspersonen met een wettelijke taak. Het grootste deel van deze groep heeft betrekking op onderwijsinstellingen, die uit de rijksbegroting worden bekostigd. Een ander budgettair belangrijk deel heeft betrekking op verkeer en energie en wordt voor een groot deel gefinancierd uit tarieven in overwegend privaatrechtelijke bedrijven, zoals de TNT Post Groep, luchthavens en energiedistributiebedrijven.

Een nadere analyse van de dan overblijvende instellingen wijst uit dat het vrijwel uitsluitend gaat om stichtingen die gelden aanwenden die verkregen zijn uit de rijksbegroting, zoals onder meer de fondsen voor de slachtoffers Bijlmerramp en de legionella-epidemie. Informatie over de budgetten van deze organisaties zijn vaak eenmalig en gedateerd, en daardoor slechts moeizaam te verzamelen.

Voor de budgetten die uit de rijksbegroting beschikbaar zijn gesteld, geldt over het algemeen dat de vakminister, onder wiens verantwoordelijkheid deze begrotingsgelden worden aangewend, uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid daarvoor en op grond van de eisen van de Comptabiliteitswet verantwoording aflegt over de rechtmatige aanwending van deze publieke gelden.

Naar de stellige mening van de regering ontbreekt het hierbij niet aan waarborgen met betrekking tot de rechtmatige inning en besteding van publieke middelen.

De leden van de PvdA-fractie vonden het gewenst dat besluiten van de regering of een minister tot instelling van zelfstandige bestuursorganen de Kamer passeren. Zij vroegen of daarvoor een voorhangprocedure zal gelden.

De vraag van deze leden is gebaseerd op een veronderstelling die niet door de regering wordt gedeeld. Deze veronderstelling is dat nu de Kaderwet delegatie van de instellingsbevoegdheid van zelfstandige bestuursorganen mogelijk maakt, daarbij ook de instantie waaraan wordt gedelegeerd kan uitmaken in hoeverre de Kaderwet van toepassing is. De regering ziet dit anders. De gedelegeerde regeling is van lager orde dan de regels van de Kaderwet. In beginsel geldt de Kaderwet. De enige die toestemming kan verlenen om van de Kaderwetregels af te wijken is de formele wetgever zelf. Dus in een bepaalde wet kan naast de delegatiebevoegdheid zelf ook de bevoegdheid worden opgenomen om van (onderdelen van) de Kaderwet af te wijken. In dat geval kunnen bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van de Kaderwet afwijkende regelingen worden getroffen, anders zal bij een «krachtens de wet» ingesteld zelfstandig bestuursorgaan juist de Kaderwet in het geheel van toepassing zijn. Het is aan de wetgever in een dergelijk geval om te besluiten of een regeling met mogelijke afwijkingen van de Kaderwet zal moeten worden voorgehangen.

De leden van de fractie van PvdA vroegen welke voornemens de regering heeft om ook voor de rechtspersonen met een wettelijke taak een wettelijk

regime conform de Kaderwet op te stellen. Wanneer zal de regering de Kamer informeren over deze voornemens en de termijn waarop deze gerealiseerd moeten zijn.

Ik verwijs naar het antwoord op bladzijde 2 van deze nota op de qua zakelijke inhoud gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in de huidige instellingsbesluiten van de rechtspersonen met wettelijke taak, die geen zelfstandig bestuursorgaan zijn en dus terecht niet onder de Kaderwet vallen, bepalingen staan over de ministeriële verantwoordelijkheid en de financiële controle. Er is maar een beperkt aantal rechtspersonen met een wettelijke taak, waarvan de directie of een ander orgaan geen zelfstandig bestuursorgaan is in de zin van artikel 1 van het wetsvoorstel Kaderwet en dat krachtens publiekrecht is ingesteld. Deze categorie omvat de openbare instellingen voor hoger onderwijs, de politieregio's en bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Uit de bijlagen 2 en 3 bij de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs een regime kent dat over het geheel genomen beslist niet onderdoet voor dat van het wetsvoorstel Kaderwet. Ook de Politiewet 1993 cum annexis en de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer bevatten vele bepalingen, die tezamen met de Kaderwet vergelijkbare waarborgen voor ministeriële verantwoordelijkheid en financiële verantwoording bieden. Het leeuwedeel van de rechtspersonen met wettelijke taken zijn echter privaatrechtelijk vormgegeven organisaties – met name de instellingen voor bijzonder onderwijs – die niet zijn ingesteld, maar bij notariële akte tot stand zijn gebracht. In deze gevallen worden de waarborgen voor een juiste en zorgvuldige aanwending en besteding van publieke middelen gevonden in bij of krachtens de wet gestelde bekostigingsvoorwaarden en financieringsvoorschriften.

De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag ook als zelfstandig bestuursorgaan genoemd zijn de Raad voor het Korps Landelijke Politiediensten en het College ter beoordeling van Geneesmiddelen. Volgens dezelfde bijlage, aldus de hier aan het woord zijnde leden, zijn de desbetreffende instanties agentschappen van respectievelijk de ministeries van BZK en VWS. Is het niet een kerneigenschap van een agentschap dat dit – in tegenstelling tot een zelfstandig bestuursorgaan – hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister?, zo vroegen deze leden en zij informeerden naar de redenen en betekenis van opname van deze agentschappen in bijlage 1. Zowel de Raad voor het korps Landelijke Politiediensten als het College ter beoordeling van geneesmiddelen zijn zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1 van het wetsvoorstel Kaderwet. Zij beschikken over bevoegdheden, die zij uitoefenen zonder dat zij ter zake ondergeschikt zijn aan een minister. Beide zelfstandige bestuursorganen maken onderdeel uit van de rechtspersoon Staat der Nederlanden (in de wandeling ook wel aangeduid als «zonder eigen rechtspersoonlijkheid») en daaruit volgt dat de financiën ter zake van deze zelfstandige bestuursorganen via de rijksbegroting lopen. Anders dan bij de andere zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid, die in de «gewone» begotingshoofdstukken terug te vinden zijn, is de Raad voor het KLPD een onderdeel van de KLPD-begroting, waarvoor een baten-lastenregime geldt (art. 70 e.v. Comptabiliteitswet). Het KLPD ressorteert als agentschap onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In bijlage 1 is bij het College vermeld dat het apparaat dat het College ondersteunt een agentschap is (zie ook Staatsalmanak 2001, blz. S15), m.a.w. dat de financiën die gemoeid zijn met het werk van het College geadmistreerd worden volgens het baten-lastenstelsel.

In bijlage 1 staat niet dat de Raad voor het KLPD en het College ter beoordeling van geneesmiddelen agentschap zijn, maar heb ik een verwijzing willen geven waar op de rijksbegroting deze twee zelfstandige bestuurs-

organen terug te vinden zijn, omdat die plaats afwijkt van wat regulier is voor zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat.

De leden van de VVD-fractie refereerden aan de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat het begrip «enumeratiestelsel» niet zo gelukkig gekozen is en vroegen of de regering voornemens is een andere term te gaan gebruiken.

Zoals bekend werd de term in het verband van de Kaderwet voor het eerst gebruikt door de Raad van State als aanduiding van het – door de regering in het wetsvoorstel overgenomen – stelsel, waarbij de afzonderlijke instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen zullen bepalen dat de Kaderwet van toepassing is (zie artikel 2 van het wetsvoorstel). Ik heb geen voornemen om een nieuw en beter begrip te introduceren en aldus bij te dragen aan vergroting van de spraakverwarring. Ik meen dat «enumeratiestelsel» als aanduiding van het systeem van artikel 2 (van de Kaderwet)» inmiddels zozeer gebruikelijk is geworden dat het aan duidelijkheid niets te wensen meer overlaat.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de figuur van twee of meer zelfstandige bestuursorganen binnen één rechtspersoon of organisatorische eenheid, zoals bij het Kadaster, vaker voorkomt. Deze leden konden zich niet aan de indruk onttrekken dat dit het vraagstuk van de zelfstandige bestuursorganen nog complexer maakt.

Met verwijzing naar de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag «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» informeerden zij of dit geen voorbeeld is van «des Guten zuviel».

Onder de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die onder de werking van de Kaderwet zullen moeten worden gebracht, zijn er welgeteld vijf die binnen de organisatie waartoe zij behoren met een tweede zelfstandig bestuursorgaan (raad van toezicht of daarmee gelijk te stellen bestuursorgaan) te maken hebben. In die vijf gevallen zal de instellingswet duidelijk moeten maken welk van die bestuursorganen het aanspreekpunt is in het verkeer met de minister. Dat zal in de regel de directie van de rechtspersoon (of organisatorische eenheid indien er geen eigen rechtspersoonlijkheid is en we dus te maken hebben met een onderdeel van de rechtspersoon Staat) zijn, omdat die daadwerkelijk de leiding heeft over de taakuitvoering. Van de raad van toezicht zal in het algemeen volstaan kunnen worden met het vastleggen van zijn rol ten opzichte van de directie.

Bij privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen is de onderlinge verhouding tussen directie, raad van commissarissen/raad van toezicht en eventuele andere organen gegeven door Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de statuten van die rechtspersoon.

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij nut en noodzaak van de enumeratieregeling. Zij vroegen of niet een te makkelijke ontsnapping wordt geboden aan bestaande zelfstandige bestuursorganen om niet onder deze Kaderwet te hoeven vallen.

De regering deelt de door deze leden in deze vraag uitgesproken vrees niet. Er bestaan nu eenmaal thans een honderdtal wettelijke regelingen voor zelfstandige bestuursorganen welke aanpassing zullen behoeven aan de Kaderwet zoals deze straks tot stand gekomen zal zijn. Deze aanpassing zal in een éénmalige, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gecoördineerde, operatie plaats vinden. Nadat deze aanpassing heeft plaats gevonden, zal de Kaderwet voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen effect hebben. In deze zin is het onderhavige wetgevingstraject vergelijkbaar met de tranches van de Algemene



wet bestuursrecht. Eerst spreekt de wetgever zich uit over de wenselijke algemene regels, daarna wordt de afzonderlijke wetgeving aan deze regels aangepast. Onderdeel van de aanpassingsoperatie is de toepassing van het in de Kaderwet neergelegde enumeratiestelsel. Per afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan wordt in de instellingswet aangegeven dat de Kaderwet van toepassing is, waarna ook de hiermee samenhangende technische wijzigingen van de Kaderwet verwerkt worden. Het enumeratiestelsel biedt dus geen ontsnappingsmogelijkheid aan bestaande zelfstandige bestuursorganen. Het enumeratiestelsel voorkomt juist dat discussie kan bestaan over de toepasselijkheid van de Kaderwet, omdat de wetgever expliciet uitspreekt dat dat het geval is. Schrappen van het enumeratiestelsel uit het wetsvoorstel zou betekenen dat die duidelijkheid niet verkregen wordt.

Uit bijlage 1 van de nota naar aanleiding van het verslag kan worden afgelezen om welke bestaande zelfstandige bestuursorganen het ten minste gaat en de Kamer kan dus heel goed beoordelen of het aanpassingswetsvoorstel dat de regering te zijner tijd zal indienen ter implementatie van de Kaderwet alle zelfstandige bestuursorganen omvat.

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar de beleidsmatige redenen om certificerings- en accreditatie-instellingen in beginsel niet onder de Kaderwet te brengen.

De hier aan het woord zijnde leden citeren in hun vraag een passage op bladzijde 20–21 van de nota naar aanleiding van het verslag. De regering streeft er in haar beleid naar het stelsel van certificatie van producten en productieprocessen door certificerende instellingen, die op hun beurt geaccrediteerd zijn bij de Nederlandse Raad voor Accreditatie, niet «het publieke domein in te zuigen». Dit systeem van kwaliteitsborging is in de achter ons liggende jaren op basis van vrijwilligheid in en door het bedrijfsleven in Nederland en in vele andere landen – niet alleen in Europa, maar op vele gebieden ook wereldwijd – tot stand gebracht en wordt nog steeds verder ontwikkeld. Juist doordat het van en voor het bedrijfsleven is en onder open concurrentieverhoudingen functioneert, blijkt het stelsel goed in de pas te kunnen blijven met ontwikkelingen die zich voordoen in handel en industrie. Dat wil de regering graag zo houden en maakt dat de regering terughoudend is met het stellen van allerlei materiële regelgeving, die een keuring of soortgelijke beoordeling door een certificerende instantie het karakter van een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht – en dus de keurende instantie het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan – zou geven indien dat maar enigszins te vermijden is. Door de Kaderwet nu van toepassing te verklaren op certificatie-instellingen – deze dus als (zelfstandig) bestuursorgaan te kwalificeren – zouden die instellingen ook tot overheidsorganen worden bestempeld en zouden wij een situatie bereiken die de regering nu juist zo veel als mogelijk is, wilde vermijden.

Het is niet in alle gevallen vol te houden dat een keurende of certificerende instellingen niet als bestuursorgaan gekwalificeerd moet worden. Het komt voor dat de materiële regelgeving onontkoombaar maakt dat wel te doen en als dan bovendien blijkt, dat de betreffende instelling over een wettelijk ofwel een feitelijk monopolie beschikt, is er alle reden om straks bij de aanpassingswetgeving een dergelijke instantie aan te wijzen conform artikel 2 van het wetsvoorstel Kaderwet. Alternatieve mogelijkheid is om de betreffende materiële regelgeving zodanig aan te passen dat het beschikking-karakter aan de keuring of certificatie ontnomen wordt. Dat zou in het licht van het regeringsbeleid de voorkeur verdienen en zal dan ook serieus bekeken moeten worden.

De leden van de fractie van het CDA kwamen nog eens terug op de positie van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Zij veronderstelden dat alle rechtspersonen met wettelijke taken buiten het bereik van de

Kaderwet zouden vallen, ook indien het bestuur van zo een rechtspersoon met openbaar gezag is bekleed en zij vroegen zich af of dat nu terecht zou zijn.

De veronderstelling is onjuist en zou ook niet in overeenstemming zijn met wat ons met de Kaderwet voor ogen staat. Uitgangspunt is immers dat waar de uitoefening van openbaar gezag aan de orde is en we dus te maken hebben met een zelfstandig bestuursorgaan, de Kaderwet van toepassing zal moeten zijn op dat bestuursorgaan. In het geval dat het betreffende bestuursorgaan onderdeel is van een rechtspersoon, die niet is de rechtspersoon Staat (in de wandeling: zelf rechtspersoonlijkheid heeft), zijn er twee mogelijkheden: hetzij de rechtspersoon in ingesteld bij of krachtens wet en is dus publiekrechtelijk vormgegeven, hetzij de rechtspersoon is er een naar privaatrecht (stichting, vennootschap etc.). In het eerste geval zullen de afdelingen 1 en 2 van Hoofdstuk 4 Kaderwet van toepassing zijn; in het laatste geval afdeling 3 van hoofdstuk 4. Alleen de rechtspersonen met wettelijke taken, waarvan het bestuur (of een ander orgaan) géén bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet is, blijven buiten het bereik van de Kaderwet.

De leden van de CDA-fractie, die zich iets kunnen voorstellen bij de visie van de regering dat de politieregio's niet onder de Kaderwet moeten vallen, vroegen of hetzelfde geldt voor het KLPD.

In tegenstelling tot de politieregio's is het KLPD onderdeel van een ministerie, te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot 1 januari 2000 was het KLPD onderdeel van het ministerie van Justitie. Het KLPD is dus niet zelfstandig, valt geheel onder de ministeriële verantwoordelijkheid en zal dus niet onder de Kaderwet vallen. De in de Politiewet 1993 in artikel 39 geregelde Raad voor de KLPD is wel een zelfstandig bestuursorgaan dat onder artikel 1 van de Kaderwet valt. De Raad heeft een zelfstandige rol in de besturing van het KLPD.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom de regering zo negatief is over het eventueel opnemen van hoofdlijnen voor gebruikers-, cliënten- en vergelijkbare raden. Deze kunnen, aldus de hier aan het woord zijnde leden, nooit de plaats innemen van de aansturings- en verantwoordelijkheidslijnen tussen zelfstandig bestuursorgaan en minister, maar zij hebben wel een andere taak en functie ten behoeve van de communicatie met en verantwoording aan degenen, waarvoor ze hun werk doen. Deze leden vroegen waarom hierover niet een algemene hoofdlijn is geformuleerd.

De regering is allerm minst negatief over het verschijnsel als zodanig van gebruikers- en cliëntenraden bij de zelfstandige bestuursorganen, die zich op grond van hun taak lenen voor zo een raad. Er is ook geen enkel verschil in opvatting tussen de leden van de CDA-fractie en de regering over wat dergelijke raden niet kunnen zijn, noch over de taak en functie die zij in voorkomende gevallen wel kunnen vervullen. Dat de regering in de Kaderwet geen plaats ziet voor een algemene regeling of hoofdlijn voor dit soort raden vindt zijn verklaring in de 25%-vuistregel, die de Raad van State aanreikte en die betekent dat de Kaderwet geen zaken moet bevatten, waarvoor in meer dan 25% van de gevallen in de instellingswet toch weer een uitzondering gemaakt moet worden. Aangezien gebruikers- en/of cliëntenraden slechts bij een handvol zelfstandige bestuursorganen voorkomen, zou bij wel-opneming van een of enkele bepalingen in de Kaderwet de uitzondering (in de instellingswetgeving dat «bij dit zelfstandige bestuursorgaan is in afwijking van de Kaderwet geen gebruikersraad» of woorden van gelijke strekking) de regel worden.

De leden van de fractie van D66 kwamen terug op de vraag of de Kaderwet niet (ook) een of enkele basismodellen zou moeten bieden voor de organisatiestructuur, waarbinnen zelfstandige bestuursorganen func-

tioneren. Zij veronderstelden dat het toch mogelijk zou moeten zijn een beperkt aantal «archetypen» bestuursorganen op te stellen, waaruit bij het instellen van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan kan worden geput en waarmee de inzichtelijkheid en de doorzichtigheid gediend zou kunnen worden.

De vraag of wij zelfstandige bestuursorganen dan wel zelfstandige bestuurslichamen (de archetypen waarop deze leden doelen) als aanknopingspunt voor de hier aan de orde zijnde wetgeving moeten kiezen is bepaald geen kwestie van alleen maar semantiek. De kring van zelfstandige bestuursorganen is een heel andere dan die van rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals ik hiervoor in deze nota heb aangegeven.

Daaraan kan nu nog toegevoegd worden dat enig tellen in het eerste deel (zelfstandige bestuursorganen die voldoen aan de definitie) van bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag oplevert:

- 100 bestuursorganen, verdeeld over 25 soorten zonder eigen rechtspersoonlijkheid, d.w.z. onderdeel van de Staat;
- 180 bestuursorganen, verdeeld over 40 soorten, die onderdeel zijn van een rechtspersoon naar privaatrecht en
- 57 bestuursorganen, verdeeld over 33 soorten, die onderdeel zijn van een rechtspersoon naar publiekrecht.

Een beschrijving van «archetypen» zoals de leden van de D66-fractie bepleiten zou slechts die laatstgenoemde 33 soorten (1/3 van het aantal soorten zelfstandige bestuursorganen) kunnen betreffen. Daarvan zijn er twee meervoudig (21 Kamers van Koophandel en 5 Raden van Rechtsbijstand) en bevatten de betreffende instellingswetten inderdaad de institutionele structuur van de rechtspersonen. Bij de Kamers is dat vrij ver uitgewerkt; bij de Raden is volstaan met vast te stellen in de instellingswet dat zij over een bureau beschikken. De 31 andere hebben ieder een op hun taak toegesneden inwendige structuur, waarvan het in de ogen van de regering maar zeer de vraag is of er nu zo veel gewonnen zou kunnen worden met een poging deze in een keurslijf te dwingen louter en alleen omwille van het keurslijf, want vooralsnog zijn er geen aanwijzingen van disfunctioneren die tot zo een voor de organisaties toch ingrijpende maatregel aanleiding zou kunnen geven.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de reactie van de regering is op het artikel van prof. I.C. van der Vlies «Definitie zelfstandig bestuursorgaan heeft waarde als cryptogram» in de Staatscourant van 7 december 2000. De regering heeft voor wat de weergave van de inhoud van de definitie van artikel 1 van de Kaderwet betreft met instemming van dit artikel kennis genomen. Professor van der Vlies slaagt erin om duidelijk te maken dat het begrip zelfstandig bestuursorgaan in deze wet complex is, maar wel te volgen en zelfs op te lossen.

De leden van de SGP-fractie vroegen om verheldering van de betekenis van «bestuursorgaan van de centrale overheid».

Met bestuursorgaan van de centrale overheid wil gezegd zijn dat het om bestuursorganen moet gaan die, behalve dat zij bij of krachtens de wet zijn ingesteld, op grond van historie en aard van de werkzaamheden als behorend tot de rijksoverheid kunnen worden gerekend. Bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen behoren hier dus niet toe. Evenmin de organen van gemeenschappelijke regelingen. Ook de bestuursorganen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vallen vanwege hun historische ontwikkeling vanuit het bedrijfs- en beroepsleven niet tot de centrale overheid. De politieregio's hebben hun wortels in de lokale overheidssfeer liggen. De controle op het functioneren ervan is regionaal vorm gegeven en loopt via de gemeentelijke democratische organen. Openbare scholen gaan uit van gemeenten en behoren dus ook niet tot de centrale overheid. Dat ligt anders voor openbare hoger onderwijs instellingen welke wel tot de centrale overheid behoren. Professor

C. A. J. M. Kortmann heeft dus gelijk wanneer hij in het artikel in de Gemeentestem van 16 februari 2001 stelt dat het behoren tot de rechtspersoon Staat niet doorslaggevend is voor de vraag of een bestuursorgaan tot de centrale overheid behoort. Ook zelfstandige rechtspersonen, publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk vormgegeven, kunnen «van de centrale overheid» zijn.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de betekenis van «niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister».

Hiermee wordt geduid op de zelfstandigheid van het betrokken bestuursorgaan. Het betekent dat de minister geen ongeclausuleerde bevelsbevoegdheid heeft tot het geven van aanwijzingen aan het betreffende bestuursorgaan. De minister beschikt ter zake uitsluitend over de bevoegdheden die hem expliciet bij of krachtens de wet zijn toegekend. De desbetreffende wettelijke regeling van het bestuursorgaan is dus bepalend voor de vraag of de hiërarchische relatie met de minister er al dan niet is. Het is dus niet zoals deze leden veronderstellen dat uitsluitend ambtelijke verhoudingen onzelfstandig zijn in dit verband. Doorslaggevend is het antwoord op de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt voor een bestuursorgaan.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag ongeveer 200 zelfstandige bestuursorganen worden vermeld die voldoen aan de definitie van artikel 1 van het wetsvoorstel van de Kaderwet. Zij vroegen of deze alle door wetswijziging onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht. Zij vroegen de regering voorts aan te geven hoeveel zelfstandige bestuursorganen daarnaast overblijven die wel bestuursorgaan zijn van de centrale overheid, maar buiten het bereik van de Kaderwet blijven.

De regering staat voor ogen dat de zelfstandige bestuursorganen, die voldoen aan de definitie van artikel 1 van het voorliggende wetsvoorstel, in beginsel alle onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht. Welke dat zijn, heb ik aangegeven in het eerste deel van bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag. Daarna heb ik in diezelfde bijlage 1 (blz. 18 e.v.) een opsomming gegeven van bestaande en als zodanig bekende zelfstandige bestuursorganen, die op grond van de definitie zoals deze nu luidt buiten het bereik van de Kaderwet liggen. Daarbij is ook aangegeven waarom dat het geval zal zijn.

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de regeringsvoornemens ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak, wier besturen geen zelfstandig bestuursorgaan zijn.

Ik verwijs naar het aan het begin van deze nota gegeven antwoord op een qua zakelijke inhoud identieke vraag van de fractie van de VVD.

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

De CDA-fractie kwam terug op de suggestie dat op het niveau van de medeoverheden vergelijkbare regels tot stand gebracht zouden moeten worden. Zij vonden dat de regering die suggestie wel erg snel van de hand had gewezen en wilden weten waarop de regering het standpunt baseert dat Gemeentewet en Provinciewet op dit punt voldoende goed functioneren. Voorts informeerden zij welke consequenties de Wet dualisering gemeentebestuur heeft in dit kader, bijvoorbeeld ten aanzien van de deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen.

In de nota naar aanleiding van het verslag ben ik op het gemeentelijke en provinciaal commissiestelsel ingegaan. Ik heb aangegeven dat noch aan mij, noch aan mijn ambtsvoorgangers is gebleken dat het systeem van bestuurscommissies in Provincie- en Gemeentewet en dat van de Wet gemeenschappelijke regelingen – de verschijningsvormen van openbaar

bestuur op het niveau van de medeoverheden die sterk op de zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid gelijken – slecht zouden functioneren of knelpunten opleverden. Derhalve zag en zie ik geen aanleiding om – zeker in het kader van dit wetsvoorstel – iets te gaan doen aan een niet gebleken probleem.

In het vervolg van paragraaf 4.3 van de nota naar aanleiding van het verslag heb ik enige beschouwingen gewijd aan wat er aan het commissiestelsel bij provincies en gemeenten zou moeten gebeuren als de toen alleen nog voornemens tot dualisering van het bestuur van provincies en gemeenten zouden worden uitgewerkt. Inmiddels heeft het wetsvoorstel tot dualisering de Tweede Kamer gepasseerd en is het in behandeling bij de Eerste Kamer. Het commissiestelsel, waaronder begrepen de commissies waaraan bevoegdheden van het gemeentebestuur worden overgedragen (de zogenaamde bestuurscommissies), verandert niet wezenlijk door het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur. Er blijft een grote vrijheid bestaan voor het gemeentebestuur bestuurscommissies in te stellen. Tevens blijft de verantwoordingsplicht van en het toezicht op bestuurscommissies in stand. De bestuurscommissie is verantwoording schuldig aan het orgaan dat haar heeft ingesteld, de raad, het college of de burgemeester. Het college en de burgemeester leggen op hun beurt verantwoording af aan de raad. Bovendien bestaat repressief toezicht op bestuurscommissies alsmede de mogelijkheid van preventief toezicht. In het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur zal naar verwachting dezelfde lijn worden gekozen. Ook de oprichting van en deelneming aan privaatrechtelijke rechtsvormen is ten tijde van het wetsvoorstel dualisering aan de orde geweest. Op dat punt is geconcludeerd dat blijft gelden dat dat alleen toelaatbaar is indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het onder het huidige regime bestaande «slot op de deur» van goedkeuring door een hogere overheid blijft in stand. De bevoegdheid te beslissen over deelneming aan en oprichting van privaatrechtelijke rechtsvormen is in het dualiseringsvoorstel in handen van het college gelegd. De raad dient op grond van het voorstel echter nadrukkelijk in de gelegenheid te worden gesteld zijn visie op een voorgenomen besluit te geven. Ook hiervoor geldt dat het voornemen bestaat voor het provinciaal niveau een vergelijkbare regeling te treffen in het voorstel tot dualisering van het provinciebestuur.

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

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de SGP-fractie vroegen de regering naar haar overwegingen om af te zien van het opnemen in de Kaderwet van een algemene aanwijzingsbevoegdheid of een recht op het geven van algemene beleidsregels. De eerstgenoemde leden menen dat hierdoor een gat in de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat. Het geven van algemene aanwijzingen of het stellen van beleidsregels is mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State uiteindelijk niet in de Kaderwet opgenomen. Doorslaggevend hiervoor is dat de bevoegdheid om aanwijzingen of beleidsregels te geven niet behoort tot wat wel wordt aangeduid als het minimumpakket aan bevoegdheden die de minister moet hebben. In aanwijzing 124l, vijfde lid, wordt ten aanzien van het toekennen van deze bevoegdheid ook nadrukkelijk in de aanhef van dat lid gesteld dat deze afhankelijk is van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan. Uitgaande van de reden waarom een zelfstandig bestuursorgaan kan worden ingesteld, zoals neergelegd in aanwijzing 124c, kan gesteld worden dat alleen bij de zelfstandige bestuursorganen die massaal beschikkingen afgeven in algemene zin het geven van aanwijzingen of beleidsregels een zinvolle bevoegdheid lijkt voor de minister. Bij zelfstandige bestuursorganen die op basis van onafhankelijkheid en specifieke deskundigheid opereren is deze bevoegdheid echter in

strijd met de gewenste onafhankelijkheid. Voor de zelfstandige bestuursorganen die vanuit de behoefte aan participatie van maatschappelijke groeperingen worden opgericht valt moeilijk een algemene uitspraak te doen. Samenvattend kan dus gesteld worden dat naar de opvatting van de regering vaststaat dat de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen of beleidsregels niet voor de overgrote meerderheid van zelfstandige bestuursorganen wenselijk is en daarom dus niet in de Kaderwet is opgenomen. In de gevallen waarin aan dit instrument behoefte bestaat, en die gevallen zijn er dus zeker, zal daarin via de desbetreffende instellingswet moeten worden voorzien, omdat er anders inderdaad sprake zou kunnen zijn van het optreden van een gat in de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zelfstandige bestuursorganen die het aangaat.

De leden van de fractie van het SGP informeerden waarom niet in een algemene bepaling de verantwoordelijkheid van Onze Minister voor het toezicht op zelfstandige bestuursorganen die onder de definitie van artikel 1 vallen, vastgelegd had kunnen worden.

Een bepaling als hier gesuggereerd wordt lijkt mij technisch niet erg gelukkig en zij heeft ook geen toegevoegde waarde. Het technische bezwaar zou – naar de letter van de vraagstelling genomen – zijn dat deze ene bepaling zich lijkt te onttrekken aan het bepaalde in artikel 2 van het wetsvoorstel, dat de Kaderwet van toepassing is als de instellingswetgever dat uitdrukkelijk heeft bepaald. Dit technische bezwaar is natuurlijk eenvoudig te ondervangen, maar dan nog meen ik dat de bepaling geen toegevoegde waarde heeft. Van ieder zelfstandig bestuursorgaan blijkt uit de instellingswet wie «Onze Minister» is en die minister beschikt overeenkomstig het uitgangspunt van de regering meestal over de bevoegdheden uit de Kaderwet en bovendien uit de daar nog bij komende bevoegdheden uit de instellingswet en dat alles bij elkaar is «het toezicht» en vermoedelijk zelfs nog iets meer. Maar ook los daarvan meen ik – en daar sluit ik mij nogmaals aan bij de redenering van de Raad van State in paragraaf 5 van zijn advies bij de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen, waaraan ook eerder in dit dossier al werd gerefereerd – dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor al hetgeen zich binnen zijn portefeuille voordoet reeds met zich brengt dat de minister zich er van vergewist dat zelfstandige bestuursorganen binnen zijn portefeuille «doen wat zij moeten doen en laten wat zij moeten nalaten».

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

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

De leden van de fracties van de PvdA vroegen of de eerder door de regering aangekondigde inventarisatie van CAO's en rechtspositieregelingen voor personeel van zelfstandige bestuursorganen voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer kan worden overgelegd evenals een overzicht van de salarissen van de leden/directies/besturen van zelfstandige bestuursorganen.

Het overzicht van salarissen is onderdeel van een breder onderzoek naar de topinkomens bij de overheid, waaraan op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gewerkt door het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid. De resultaten ervan zullen volgens planning tegen het einde van december 2001 beschikbaar komen. Om tegemoet te komen aan de vraag van deze leden – en aan vragen van dezelfde strekking van de leden van de fracties van VVD en CDA in paragraaf 5.2 hierna – is wel reeds een inventarisatie gemaakt van de op dit moment geldende rechtspositievoorschriften voor leden en personeel van zelfstandige bestuursorganen in de instellingswetgeving met betrekking

tot zelfstandige bestuursorganen die onder de definitie van artikel 1 van het wetsvoorstel vallen.

Van de zelfstandige bestuursorganen, die voldoen aan de definitie van artikel 1 van het wetsvoorstel Kaderwet (lijst 1 van bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag), is nagegaan of en zo ja wat er in de wetgeving (formele wetten en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur) is geregeld op het gebied van de rechtspositie van leden van zelfstandige bestuursorganen en van personeel in dienst van zelfstandige bestuursorganen. Daaruit komt het volgende beeld naar voren:

- Bij zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van de Staat, is betrekkelijk weinig geregeld in de instellingswetgeving. Dat is ook niet verwonderlijk, omdat voor deze categorie de algemene rijksregels van het Vacatiegeldenbesluit en het Reisbesluit rechtstreeks van toepassing zijn. Indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid geacht wordt een vast aantal uren per week of per maand te vergen en de leden derhalve een deeltijdaanstelling hebben, bevat de betreffende instellingswetgeving bepalingen omtrent bezoldigingsniveau en een deeltijdfactor. Bij deze categorie worden uiteraard geen bepalingen over de rechtspositie van personeel aangetroffen, omdat zij geen eigen personeel (kunnen) hebben en in ambtelijke ondersteuning voorzien wordt door departementale ambtenaren, die op de normale rijksvoorwaarden zijn aangesteld.
- Bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid geldt dat zowel met betrekking tot de leden als met betrekking tot hun personeel de instellingswetgeving regels bevat. In een aantal gevallen zijn die regels zeer concreet, maar in andere gevallen volstaat de instellingswetgever met een instructienorm, bij voorbeeld dat de minister de bezoldiging of de rechtspositie van de leden moet vaststellen en dat het bestuur of de directie de rechtspositie van het personeel vaststelt.
- Bij de zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van rechtspersonen naar privaatrecht, bevat de instellingswetgeving zelden bepalingen omtrent rechtsposities van leden en personeel. Als dat wel het geval is, is dat in de bijlage vermeld, maar de instellingswetgever laat dit als regel over aan de interne afspraken binnen de privaatrechtelijke organisaties, die overigens voor een belangrijk deel wel weer beheerst worden door wetgeving rond collectieve arbeidsovereenkomsten en sociale verzekeringen voor werknemers.

In de bijlage bij deze nota is een specificatie opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie op hun vraag of de benoeming van bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen niet aan een termijn zou moeten worden gebonden, bijvoorbeeld van maximaal 2 of 3 keer vier jaren. Zij menen dat hierdoor het ontstaan van koninkrijkes in de rijksdienst kan worden tegengaan en dat de arbeidsmobiliteit wordt bevorderd. De leden van de CDA-fractie stelden in dit verband dat op rijksniveau ook wordt gewerkt met tijdelijke benoemingen via de Algemene Bestuursdienst en vroegen of dat dan ook niet voor bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen kan gelden.

Geenszins heeft de regering als standpunt dat bestuursleden van zelfstandige bestuursorganen niet tijdelijk benoemd kunnen worden. De vraag die zich bij de Kaderwet voordoet is of dit een zo algemeen toepasbare regel is voor zelfstandige bestuursorganen dat zij in de Kaderwet moet worden opgenomen. Dit laatste nu is naar de mening van de regering niet het geval. Zo goed als zelfstandige bestuursorganen er zijn in vele variëteiten, zo wordt ook de functie van bestuurslid van deze organen heel divers ingevuld. Sommige bestuursfuncties worden in voltijd betrekking uitgeoefend, andere in al dan niet beperkte deeltijd betrekking. Ook de soort deskundigheid die van een bestuurder van een zelfstandig bestuurs-

orgaan wordt geëist kan variëren van generalist tot specialist. Tenslotte is van belang dat lang niet alle zelfstandige bestuursorganen uitsluitend bestuursorgaan zijn. Vele privaatrechtelijke rechtspersonen oefenen openbaar gezag uit als sequel van hun primaire taak. Het is dan niet aan de overheid om regels te stellen over de zittingsduur van de bestuursleden van de private rechtspersoon. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering inzicht gegeven in de grote variëteit aan regelingen die thans bestaat bij de benoemingstermijn van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Voor die variëteit bestaan goede argumenten. Vanuit die optiek meent de regering dan ook dat het niet verstandig is dat in de Kaderwet algemene voorschriften worden gegeven over eventuele termijnen, laat staan de duur en het maximum aantal van die termijnen.

## *5.2 Rechtspositie personeel*

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA vroegen om een breed inzicht te verschaffen in de (top-)salarissen en onkostenvergoedingen voor bestuursleden en personeel van zelfstandige bestuursorganen.

Aan het begin van paragraaf 5.1 hiervoor stelden de leden van de fractie van de PvdA een qua zakelijke inhoud identieke vraag. Naar het antwoord daarop wordt hier verwezen.

Het is daarnaast goed het nog eens te benadrukken dat een volledig inzicht in diverse rechtsposities en een onderlinge vergelijking daarvan veel meer vraagt dan een eenvoudige enquête. Operaties in het verleden – bij voorbeeld die bij de zogenoemde «pakketvergelijkingen» tussen de publieke en de private sector en die binnen de publieke sector bij gelegenheid van de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds – hebben geleerd dat daarvoor aanzienlijk meer nodig is dan in enkele weken gedaan kan worden. Voor de parlementaire besluitvorming over de Kaderwet is een volledig inzicht in alle bestaande regels rond rechtsposities in zoverre ook van wat minder belang, dat bestaande rechtsposities door de totstandkoming van de Kaderwet niet kunnen worden beïnvloed: wijzigingen daarin vereisen ook in de publieke sector overleg en overeenstemming tussen werkgever en werknemers. Juist daarom stelt de regering zich voor bij gelegenheid van de aanpassingswetgeving te bezien of en in welke gevallen er redenen zijn om overleg over bijstelling van bestaande rechtspositieregelingen in gang te zetten casu quo ministers de (door middel van die aanpassingswetgeving te creëren) instrumenten in handen te geven om dat te bewerkstelligen waar deze tot nu toe ontbreken.

De nu voorgestelde bepalingen met betrekking tot rechtsposities in de Kaderwet zijn natuurlijk wel maatgevend voor het geval de wetgever zal besluiten een nieuw zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. In die gevallen staat vast dat de rechtspositieregels voor leden van zelfstandige bestuursorganen door de minister moeten worden vastgesteld en dat voor het personeel de rechtspositieregelingen voor burgerlijk rijks-personeel van overeenkomstige toepassing zijn, tenzij op een enkel onderdeel de AMvB-wetgever een bijzondere voorziening treft. Dat betekent met andere woorden: er kunnen geen rechtspositionele regels tot stand komen anders dan onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, want hetzij de minister besluit, hetzij de minister doet een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur. In beide situaties is hij voor de volle honderd procent aanspreekbaar door de Staten-Generaal.

De leden van de D66-fractie vroegen om verduidelijking ten aanzien van het voorgestelde tweede lid van artikel 10. Daarin wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om gedeeltelijk af te wijken van rechtspositieregeling van de sector Rijk. Zien wij het goed – zo meenden deze leden – dan bieden de huidige rechtspositionele regelingen van de sector Rijk voldoende flexibi-



liteit om de bedrijfsvoering en organisatie te beïnvloeden. Waarom wordt dan toch de mogelijkheid geboden om hiervan af te zien? Op welke onderdelen, zo vroegen deze leden, zou een zelfstandig bestuursorgaan van de rijksregeling kunnen afwijken?

Met hun vraag raken deze leden een van de aanleidingen van het voorstel van artikel 10. Juist doordat er bij zelfstandig bestuursorganen sprake is van een onoverzichtelijke situatie op het terrein van het specifiek toepasselijke rechtspositioneel geheel, is artikel 10 voorgesteld. Zelfstandige bestuursorganen zijn er in vele variëteiten. In de praktijk is een situatie gegroeid waarvan de indruk bestaat dat voor ieder zelfstandig bestuursorgaan de meest geëigende rechtspositionele context is gecreëerd. Het voorgestelde artikel 10 biedt een structuur voor het toepasselijke rechtspositionele kader. Uitgangspunt is daarbij de rechtspositie van de sector Rijk. Is dit rechtspositioneel kader in het geheel niet passend, dan bestaat de mogelijkheid op basis van een wet in formele zin daarvan af te wijken. In dat verband verwijs ik naar hetgeen ter zake in de memorie van toelichting (blz. 26) is opgemerkt.

Is het rechtspositioneel kader van de sector Rijk – ook zoals het thans in zijn flexibele vorm luidt – als zodanig wel passend, doch op onderdelen niet flexibel genoeg, dan biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken, een uitweg. Kern van deze structuur is de kenbaarheid van het betreffende besluit. Het antwoord op de vraag op welke onderdelen kan worden afgeweken, is niet eenduidig te geven. Dat is bepaald door de omstandigheden van het geval. Wel wil ik hier benadrukken dat niet een zelfstandig bestuursorgaan als zodanig, maar slechts de voor een zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijke bewindspersoon het initiatief kan nemen om bij algemene maatregel van bestuur van de rijksregelingen af te wijken.

### *5.3 Informatievoorziening, sturing en toezicht*

De leden van de VVD-fractie hebben moeite met het voorstel van de regering dat het taakverwaarlozingsregime alleen werkt bij ernstige taakverwaarlozing. Zij vroegen de regering of niet ook voor zelfstandige bestuursorganen er bij publieke verantwoordelijkheid altijd publieke sancties moeten kunnen bestaan. De regering wil er op wijzen dat een taakverwaarlozingsregeling het laatste redmiddel is in het geval dat een bestuursorgaan niet meer in staat is om zijn werk naar behoren te verrichten. Toepassing van dit middel maakt feitelijk een eind aan het zelfstandig functioneren van een bestuursorgaan en daarom dient het alleen in uiterste nood te worden ingeroepen en andere instrumenten niet meer afdoende zijn. Die andere instrumenten zijn er wel degelijk, zodat er geen sprake hoeft te zijn van ongecontroleerd en gesanctioneerd openbaar bestuur. Zo kunnen belanghebbenden tegen elk besluit van een zelfstandig bestuursorgaan bezwaar en beroep instellen, kan de minister een besluit schorsen of vernietigen, kan de minister alle inlichtingen vragen aan het bestuursorgaan, kan de ministers bestuurders ontslaan of (in voorkomende gevallen) niet voor herbenoeming in aanmerking laten komen en zijn voorts allerlei besluiten aan goedkeuring van de minister onderhavig (bestuursreglement, begroting, jaarverslag en allerlei rechtshandelingen). Kortom er is geen behoefte aan een taakverwaarlozingsregeling die anders dan bij uiterste noodzaak kan worden ingezet, zo concludeert de regering, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden wat de regering zou vinden van het schrappen van het begrip «ernstig» uit het desbetreffende artikel van de Kaderwet. Voor de volledigheid wil de regering er nog op wijzen dat dit begrip ook vergelijkbaar is met het begrip «grovelijk» in artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet, waar de wetgever geroepen wordt maatregelen te treffen voor het geval een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.

De leden van de fractie van D66 zouden graag van de regering vernemen wat zich verzet tegen een onafhankelijke kwaliteitskamer als versterkingsinstrument van de controlefunctie van de Kamers. Zij stelden dat het voorliggende wetsvoorstel juist bedoeld is 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 ook mee dat de bestuurstaken weliswaar op afstand geplaatst zijn, maar dat de overheid wel steeds wordt aangesproken als er iets misgaat door de buitenwereld. Parlementariërs kunnen dus wel extra instrumenten als de kwaliteitskamer gebruiken bij het voorkomen van misstanden, aldus de hier aan het woord zijnde leden.

Onder andere in het nota-overleg over «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» op 6 november 2000 en in het recente overleg met de Tweede Kamer over de kaderstellende visie op toezicht op 30 oktober 2001 heeft de regering gezegd geen behoefte te hebben aan een onafhankelijke kwaliteitskamer, zoals voorgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De argumentatie was toen en is nog steeds dat de Kamers der Staten-Generaal bij uitstek en beter dan wie of wat dan ook die rol kunnen en moeten vervullen. Aan de zijde van de regering bestaat er geen enkele behoefte om de eigen verantwoordingsplicht jegens de Staten-Generaal te doen ondersteunen, laat staan gedeeltelijk te doen vervangen door een onafhankelijke kwaliteitskamer. Dit zou in de opvatting van de regering er slechts toe leiden dat er in de verantwoordingsrelatie en de daarachter liggende vertrouwensrelatie tussen de regering en het parlement een verstoring element zou sluipen dat afbreuk doet aan het beginsel en de praktijk dat de regering steeds volledig en op alles aanspreekbaar is en aangesproken kan worden.

Het probleem rondom de zelfstandige bestuursorganen is dan ook geen probleem tussen regering en parlement, maar tussen de regering en de zelfstandige bestuursorganen en luidt: hoe zorgen we dat een minister voldoende en toereikende middelen (bevoegdheden en informatie) heeft om steeds te kunnen blijven waarborgen dat door de wetgever op afstand gezette taken en bevoegdheden goed (blijven) verlopen en dat hij daarvoor jegens het parlement verantwoordelijkheid kan dragen. De noodzakelijke en ook onontkoombare premisse is uiteraard dat de wetgever de betreffende taak en bevoegdheid op goede gronden op afstand heeft gezet en dat de ooit gemaakte afweging onverkort geldig is dat de voordelen van verzelfstandiging voor de taakuitvoering groter zijn dan het nadeel van verminderde ministeriële bevoegdheden en mitsdien parlementaire controle.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat in het verband van dit wetsvoorstel een kwaliteitskamer in de rol waarin de leden van de D66-fractie die willen zien, namelijk als hulpmiddel voor het parlement niet alleen een verkeerd middel is in de relatie regering-parlement in het algemeen, maar op de wijze waarop de leden van de D66-fractie het willen inzetten ook het hier wel aan de orde zijnde probleem niet treft.

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

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering waartegen het opnemen van een bepaling omtrent de toezending van het jaarverslag zich verzet. De regering meent dat een dergelijke bepaling overbodig is. De Wet openbaarheid van bestuur is, incidentele uitzonderingen daargelaten (artikel 1a, eerste lid onder d en tweede lid), van toepassing op zelfstandige bestuursorganen. Het jaarverslag kan gerekend worden te vallen onder de stukken die op grond van artikel 8 van de WOB voor actieve openbaarmaking vanwege het bestuursorgaan in aanmerking komen. Het jaarverslag zal derhalve zijn weg naar de openbaarheid en dus ook naar

de Staten-Generaal vanzelf wel vinden. Mocht dat om enige reden toch niet gebeuren in een specifiek geval, dan kan het parlement op grond van artikel 68 van de Grondwet het jaarverslag bij de minister opvragen, want bekend is wanneer het jaarverslag moet zijn vastgesteld. Er is derhalve geen behoefte aan een specifieke openbaarheidsregeling in dit geval, vandaar dat de regering meent dat deze ook beter niet in de Kaderwet kan worden opgenomen.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat er een aantal privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen bestaat, dat uitsluitend een publieke taak heeft. Omdat zij privaatrechtelijk zijn vormgegeven, zal de Kaderwet voor deze categorie niet voorzien in een aantal onderwerpen. De hier aan het woord zijnde leden noemden de ministeriële goedkeuring van bestuursreglementen en de benoeming c.a. van bestuurders/leden van het bestuursorgaan. Onder verwijzing naar Aanwijzing 124b, waarin staat dat zelfstandige bestuursorganen bij voorkeur een publiekrechtelijke vorm hebben, vroegen de leden van de VVD-fractie aan de regering naar een evaluatie van of standpunt op dit soort private zelfstandige bestuursorganen. In het bijzonder moet daarbij aan de orde komen of deze organen wel privaat moeten blijven of dat ze beter in een publiekrechtelijke rechtsvorm kunnen worden omgezet. Of liever nog in een agentschap, aldus deze leden.

De constatering dat er zelfstandige bestuursorganen zijn die een privaatrechtelijke gedaante hebben en zich uitsluitend bezighouden met bij of krachtens de wet opgedragen publieke taken, is juist. Dat de regering dat ook al eerder onderkende, moge blijken uit artikel 30 van het wetsvoorstel: daarin wordt bepaald dat een stichting of vennootschap, die uitsluitend en alleen wettelijke taken vervult, qua financieel toezicht op één lijn gesteld wordt met de publiekrechtelijk vormgegeven entiteiten. Met die bepaling wordt ingespeeld op een bestaande toestand en wordt duidelijk gemaakt dat als de andere feiten en omstandigheden allemaal hetzelfde zijn, een verschil in rechtsvorm alleen geen grond is om anders aan te kijken tegen eisen en plichten met betrekking tot financiële verantwoording.

Binnen het thans geldende beleidskader zullen nieuwe gevallen van privaatrechtelijke vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met uitsluitend publieke taken zich niet licht voordoen. In nieuwe gevallen zal het nog wel eens in bijzondere omstandigheden kunnen gebeuren dat een bestaande privaatrechtelijke organisatie op grond van zijn verworven expertise bij uitstek geschikt blijkt om een publieke taak, waaraan de uitoefening van openbaar gezag gepaard gaat, erbij te vervullen. In die gevallen echter heeft de wetgever steeds te maken met een bestaande organisatie/rechtspersoon en zal van geval tot geval – en mede rekening houdend met de positie en structuur van de betreffende bestaande rechtspersoon – geregeld moeten worden onder welke condities de publieke taak bij die rechtspersoon belegd kan worden. Dat leent zich uit zijn aard niet voor een generieke regeling in de Kaderwet en daarom worden er dan ook met betrekking tot privaatrechtelijke rechtsvormen geen verdere bepalingen in de Kaderwet voorgesteld.

Met betrekking tot alle bestaande zelfstandige bestuursorganen neemt de regering het standpunt in dat die een gegeven uit het verleden zijn en dat de totstandkoming van de Kaderwet op de zelfstandige bestuursorganen geen op zichzelf staande reden is om allerlei zaken nu overhoop te gaan halen. De aanpassingswetgeving, die nadat dit wetsvoorstel kracht van wet zal hebben verkregen, zal tot doel hebben bestaande arrangementen op het terrein van de ministeriële bevoegdheden jegens zelfstandige bestuursorganen in overeenstemming met de Kaderwet te brengen, niet meer en niet minder.

De suggestie om de alleen-publieke-taken-zelfstandige bestuursorganen (althans de rechtspersoon waartoe zij behoren) tot agentschappen om te bouwen kan ik hier niet goed plaatsen: de keuze tussen «agentschap» of

eigen rechtspersoon is die naar de vraag of een entiteit onderdeel is van de Staat dan wel over een eigen titel beschikt om aan het civielrechtelijk rechtsverkeer deel te kunnen nemen. Deze staat volstrekt los van de vraag of een publieke taak/openbaar gezag al dan niet «op afstand» van een minister het beste kan worden belegd en is dus van een geheel andere orde.

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

Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag niet gesteld en in ieder geval niet bedoeld te zeggen dat een bestuursreglement (en goedkeuring ervan door de minister) bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen categorisch onmogelijk zou zijn. De figuur van een verplicht reglement en een verplichte goedkeuring door de minister komt in de praktijk ook wel voor (zie bijvoorbeeld artikel 10 Wet op het specifiek cultuurbeleid). Dat zijn echter de gevallen, waarin de overheid (de minister) aan de wieg van de rechtspersoon heeft gestaan en zelf (door-slaggevende) invloed heeft gehad op de statutaire inrichting van die rechtspersoon. Dit nu is – ik verwijs naar Aanwijzingen voor de regelgeving 124b, vijfde lid – een praktijk, welke een uitzondering is.

Bij de totstandkoming van de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen is wel de mogelijkheid opengelaten om aan (het bestuur van) een reeds bestaande privaatrechtelijke rechtspersoon een publieke taak/openbaar gezag toe te kennen ingeval bij die rechtspersoon bij uitstek de kennis en kunde voorhanden is, benodigd voor de betreffende taak. Maar het feit dat de rechtspersoon reeds bestaat betekent dat ook zijn statutaire structuur en dus ook de procedure om die te veranderen een gegeven is. Daarin kan de overheid bij gelegenheid van het toedelen van een publieke taak/openbaar gezag niet zo maar gaan wijzigen of aanvullen door (het hier aan de orde zijnde voorbeeld) een bestuursreglement en de goedkeuring daarvan eenzijdig in te voeren. Om deze reden acht ik een algemene regel dat er bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen een bestuursreglement en een ministeriële goedkeuring zal moeten zijn een veel te grove en daarmee onbruikbare regel. Natuurlijk is alleszins mogelijk dat aan een privaatrechtelijke rechtspersoon gevraagd wordt of als voorwaarde voor de toekenning van een publieke taak gesteld wordt dat hij zijn statuten en/of zijn huishoudelijk reglement aanpast, maar daar zal die rechtspersoon dan wel in volle vrijheid zelf volgens zijn eigen ter zake geldende statutaire regels toe moeten willen besluiten. Of en hoe dat gebeurt in een concreet geval, leent zich evenmin voor een algemene regeling in de wet, maar hooguit voor een nadere detaillering van een van de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de CDA-fractie zeiden een soortgelijke opmerking te maken bij de financiële verantwoording. (Commerciële) nevenactiviteiten moeten ook als zodanig herkenbaar en zichtbaar gemaakt worden zodat geen vermenging van geldstromen kan ontstaan.

Ik begrijp deze vraag aldus dat de leden van de fractie van het CDA hier wederom het oog hebben op de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Voor zo ver de zelfstandige bestuursorganen en de rechtspersonen waartoe zij behoren zich uitsluitend bezighouden met publieke taken is voorzien in het zichtbaar en herkenbaar maken van geldstromen uit nevenactiviteiten door het bepaalde in artikel 30. Voor de gevallen, waarin de publieke taak voor het bestuursorgaan en de rechtspersoon een neventaak is naast de commerciële, althans niet-overheidsdoelen waaraan zij hun *raison d'être* ontlenen, acht ik het niet juist om –

vanwege dezelfde argumentatie die ik bij de voorgaande vraag gaf – een organisatie te willen noodzaken tot ingrijpende wijzigingen in het eigen functioneren vanwege een in relatie tot zijn commerciële, althans niet-overheidswerkzaamheden betrekkelijk kleine publieke taak, die men bereid is «er ook bij te doen». Ik verschil niet van mening met de hier aan het woord zijnde leden dat over de uitoefening van de publieke taak en de daarmee gemoeide gelden behoorlijk, volledig en transparant verantwoording wordt afgelegd en dat gewaarborgd wordt dat geen vermenging van geldstromen op kan treden en daarin wordt voorzien door de bepaling van artikel 31, inhoudende de plicht tot afzonderlijke verantwoording over publieke middelen. De wetgever casu quo de overheid zou echter veel te ver gaan, indien dan ook geëist zou worden dat de betrokken rechtspersoon zich dan in zijn geheel, bovenop de verplichtingen die alle ondernemingen hebben omtrent publicatie van jaarverslagen etc., ook nog eens «overheidsconform» zou gaan gedragen. Gevreesd moet dan worden dat geen enkele privaatrechtelijke organisatie dan nog bereid zal kunnen worden gevonden om zijn expertise ook aan het publieke belang ten dienste te stellen en dat zou het paard achter de wagen spannen.

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

De leden van de D66-fractie vroegen nadere verduidelijking waarom naast de Kaderwet nog aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen moeten blijven bestaan. De regering wil er op wijzen dat de door deze leden bedoelde aanwijzingen onderdeel uitmaken van de aanwijzingen voor de regelgeving. Omdat zelfstandige bestuursorganen bij of krachtens de wet moeten worden ingesteld is voor deze incorporatie gekozen in 1996. In de hier aan de orde zijnde aanwijzingen (124a tot en met 124z) worden naast beleidsmatige uitgangspunten die bij de opstelling van deze regelgeving in aanmerking moeten worden genomen, ook diverse hulpmiddelen voor wetgevingsjuristen aangeboden. Een sprekend voorbeeld hiervan zijn de diverse modelbepalingen (124h, 124k, 124o, 124p, 124s, 124t, 124u, 124v, 124w en 124ij). Daarnaast staan er aanwijzingen in over te volgen procedures (124x). Diverse van deze aanwijzingen lenen zich niet voor opneming in de Kaderwet, omdat zij geen algemene gelding hebben, maar het toch zinvol werd gevonden om voor de gevallen dat het wel voorkomt een standaard bepaling te hebben. Verder zijn er nog diverse inhoudelijke aanwijzingen. Een groot aantal daarvan is in de Kaderwet verwerkt, maar ook een aantal leent zich niet voor opneming in de Kaderwet. Dat komt soms omdat zij te globaal zijn (voorbeeld is 124b: in beginsel de publiekrechtelijke rechtsvorm) voor vastlegging in wetgeving of omdat er sprake is van een afwegingskader voor de wetgever zelf (124d), wat iets anders is dan een toepasbare juridische regel. Vandaar dat de aanwijzingen dan ook wel voorschrijven om verslag te doen van de afweging in de memorie van toelichting. Kortom: lang niet alle aanwijzingen lenen zich voor vastlegging in de Kaderwet, zij hebben echter wel degelijk een belangrijke functie in de ordening van het wetgevingsproces dat leidt tot de instelling van zelfstandige bestuursorganen en daarom hecht de regering aan handhaving van diverse aanwijzingen. Voor een exact overzicht van in de Kaderwet wel of niet opgenomen aanwijzingen en de reden daarvan moge worden verwezen naar het in paragraaf 6 van de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen overzicht.

## II ARTIKELEN

### Artikel 3

De leden van de SGP-fractie vroegen een heldere omschrijving van het begrip «organisatorische eenheid» in artikel 3. Zij vrezen dat doordat dit een in het recht weinig gangbaar begrip is, het wellicht ook niet goed bruikbaar is. Van het begrip organisatorische eenheid valt niet een sluitende omschrijving te geven. Een eenduidig juridisch begrip bestaat hier niet voor zoals wel bij de rechtspersoon, immers de meest heldere definitie van een organisatorische eenheid. De term bedoelt die situaties te omschrijven die in feite vergelijkbaar zijn met die bij een rechtspersoon, maar het niet is, bijvoorbeeld omdat beide zelfstandige bestuursorganen onderdeel zijn van afzonderlijke rechtspersonen (voorbeeld de Arbeidsvoorzieningsorganisatie met diverse zelfstandige bestuursorganen binnen haar gelederen: directeuren, regionale besturen, centraal bestuur) of omdat zij binnen het geheel van de rechtspersoon Staat opereren (de huurcommissies). De praktijk zal hier invulling aan het begrip moeten geven. De doelstelling van het artikel is om in de gevallen dat de Kaderwet strikt genomen diverse zelfstandige bestuursorganen dezelfde verplichtingen oplegt terwijl die verplichting op gelijke wijze ook uitgevoerd kan worden door één van die organen, niet nodeloos dubbel werk wordt gedaan. Met deze doelstelling als achtergrond meent de regering dat het begrip behulpzaam kan zijn bij een soepele toepassing van de Kaderwet zonder dat de ratio ervan geweld wordt aangedaan.

### Artikel 22

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering bereid is 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.

De regering is geen voorstander van de uitbreiding van dit artikel zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren. In de eerste plaats is het criterium «niet-sluitende begroting» moeilijk hanteerbaar. Immers, voor zowel de zelfstandige bestuursorganen, die uit de rijksbegroting worden gefinancierd, als voor de zelfstandige bestuursorganen, die door middel van tarieven worden gefinancierd, wordt de begroting pas «sluitend» als de minister (en vervolgens de begrotingswetgever) in de rijksbegroting inderdaad de middelen beschikbaar stelt, die het zelfstandig bestuursorgaan volgens zijn (ontwerp)begroting nodig denkt te hebben, respectievelijk als de minister de tarieven voor het betreffende dienstjaar vaststelt op het niveau dat kostendekkendheid oplevert.

In de tweede plaats zijn er legio overwegingen denkbaar om een zelfstandig bestuursorgaan nu eens toe te staan om enige tijd niet-kostendekkend te werken (bijvoorbeeld om opgebouwde overschotten weg te werken) en dan weer om iets meer dan kostendekkend te werken (om in het verleden opgelopen verliezen goed te maken).

In de derde plaats zijn er zelfstandige bestuursorganen van wie de diensten die zij tot stand brengen om redenen van bijvoorbeeld toegankelijkheid voor iedere burger of makro-economische «koopkrachtplaatjes» tegen een minder dan kostendekkend tarief worden verleend en waarbij de rijksbegroting op grond van politieke afspraken of afwegingen «bijspringt».

Alle hier genoemde overwegingen keren met grote regelmaat terug op de politieke agenda als het gaat om de premies voor de diverse sociale verzekeringen en de daarbij horende fondsen, maar kunnen zich ook voordoen bij de «kleinere» gevallen.

Maar ook los van het feit dat een «sluitende begroting» een niet zo duidelijk begrip is en evenmin een «wet van Meden en Perzen» voor elk begrotingsjaar bij ieder zelfstandig bestuursorgaan, is een uitbreiding van artikel 22 als door de leden van de PvdA-fractie ook niet nodig, noch wenselijk. Het is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de minister, zo nodig in samenspraak met andere leden van het kabinet om te zorgen dat zelfstandige bestuursorganen hun werk doen en kunnen doen. Een verschil van inzicht tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan over een begroting en of een rijksbijdrage daaraan zal te allen tijde zichtbaar worden op de derde dinsdag van september en ook anderszins zal een gebrek aan overeenstemming tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan blijken uit onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur voor een ieder kenbare documenten, nog los van de altijd geldende inlichtingenplicht van iedere bewindspersoon om de Tweede Kamer te informeren, indien de goede gang van zaken bij een zelfstandig bestuursorgaan in gevaar dreigt te komen.

## Artikel 25

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de terminologie in artikel 25 dat bepaalt dat de minister van bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan van tevoren instemming behoeft voor enkele te verrichten privaatrechtelijke rechtshandelingen. Kan een zelfstandig bestuursorgaan rechtshandelingen verrichten, zo vroegen zij, of is bedoeld de rechtspersoon waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt. Voorts vroegen de hier aan het woord zijnde leden waarom in dit artikel gesproken wordt van «instemming» en niet van «goedkeuring» zoals in de Gemeentewet en de Provinciewet.

Met betrekking tot de vraag of een orgaan van een rechtspersoon/het zelfstandig bestuursorgaan dan wel de rechtspersoon, waarvan dat bestuursorgaan deel uitmaakt, privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht, is de wetgever weinig consequent in zijn terminologie: in instellingswetten van zelfstandige bestuursorganen worden verschillende formuleringen door elkaar gebruikt. Ik noem bij wijze van (willekeurig gekozen) voorbeeld:

- de Raden voor de Rechtsbijstand: art. 2 Wet op de rechtsbijstand luidt:
  1. Er is in elke hoofdplaats van het ressort van een gerechtshof een raad gevestigd.
  2. De raad heeft rechtspersoonlijkheid.
  3. Aan de raad is verbonden een bureau rechtsbijstandvoorziening.

*Niet het bureau aan het hoofd waarvan de Raad staat, is hier de rechtspersoon, maar het bestuursorgaan zelf.*

- het Bedrijfsfonds voor de pers: art. 123 Mediawet luidt:
  1. Er is een Bedrijfsfonds voor de pers (...). Het Fonds heeft rechtspersoonlijkheid en is gevestigd in de gemeente 's-Gravenhage.

*Hier is het Fonds de rechtspersoon, waarvan het bestuur het zelfstandige bestuursorgaan is.*

- het Commissariaat voor de Media: art. 9 Mediawet luidt:

Er is een Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat heeft rechtspersoonlijkheid en is gevestigd in de gemeente Hilversum.

Maar art. 10 luidt:

  1. Het Commissariaat voor de Media bestaat uit een voorzitter en twee of vier andere leden.(...)

*Hier staat Commissariaat zowel voor het bestuursorgaan als voor de hele rechtspersoon.*

Tegen deze achtergrond en tegen de achtergrond van het feit dat de Kaderwet in het algemeen als eerste en belangrijkste aangrijpingspunt heeft het bestuursorgaan en pas subsidiair de erbij behorende rechtspersoon acht ik het verantwoord artikel 25 te laten luiden zoals het nu luidt al

geef ik toe dat er ook argumenten zijn om het uitgangspunt te nemen dat de leden van de SGP-fractie suggereren.

Van het gebruik van de term «goedkeuring» is afgezien, omdat deze in het bestuursrecht als regel de betekenis heeft dat er een uitgewerkt (concept-)besluit moet liggen waaraan goedkeuring al dan niet verleend wordt. In dit geval moet nadrukkelijk ook de mogelijkheid openstaan dat tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan afspraken van een min of meer algemeen karakter worden gemaakt, bijvoorbeeld dat de minister ermee instemt dat binnen het kader van een reguliere taak-uitoefening sommige transacties al dan niet tot een bepaalde geldswaarde of voor een bepaalde duur zullen worden aangegaan.

### **Artikel 30**

De leden van de SGP-fractie vroegen of in artikel 30 niet beter gesproken zou kunnen worden over «vervulling van opgedragen taken» in plaats van «bezighouden met opgedragen taken».

Ik ben het met de leden van de fractie van de SGP eens dat «vervulling van opgedragen taken» op het eerste gezicht beter past in het jargon dat de wetgever pleegt te gebruiken dan «zich bezighouden met». Dat toch voor die laatste term gekozen is, werd ingegeven doordat met het gebruik van deze woorden een wat overzichtelijker zinsopbouw kon worden bereikt.

### **Artikel 33**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het register ook melding zal maken van eventuele uitzonderingen in instellingswetten op de Kaderwet. Het antwoord luidt ontkennend. Het register heeft de doelstelling duidelijkheid te scheppen in de vraag welke zelfstandige bestuursorganen bestaan en daarover enige basisinformatie te verschaffen. Een zo groot detailniveau van informatie als door deze leden gevraagd maakt het register weinig transparant en moeilijker te raadplegen. De desbetreffende instellingsregelingen zullen voor het verkrijgen van deze informatie moeten worden geraadpleegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen of ook andere dan de onder de Kaderwet vallende zelfstandige bestuursorganen in het register worden opgenomen. Het register is in de opvatting van de regering alleen bedoeld voor de zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen. De huidige tekst van het artikel dwingt tot deze uitleg, want de definitie van artikel 1 is ook van toepassing op artikel 33. Het is ook niet wenselijk dat een andere invulling aan het register wordt gegeven, want daarmee wordt verwarring gezaaid over de reikwijdte van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries



## **Bijlage bij de Nota naar aanleiding van het nader verslag inzake het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (27 426)**

inventarisatie van voorschriften m.b.t. rechtspositie leden en personeel van zelfstandige bestuursorganen in instellingswetgeving met betrekking tot die zbo-en.

(bron: Kluwer-ADW, versie juli 2001 – alleen geldend recht.)

N.B.

### *1. zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid*

Voor leden van zelfstandige bestuursorganen, die onderdeel zijn van de Staat (geen eigen rechtspersoonlijkheid), geldt – tenzij een specifieke regeling is getroffen, die hieronder dan ook is vermeld – het voor de hele rijksdienst geldende Vacatiegeldenbesluit en het dito Reisbesluit.

Deze categorie zelfstandige bestuursorganen beschikt niet over eigen personeel: secretariaten en andere ambtelijke ondersteuning wordt als regel geleverd door daarvoor aangewezen departementsambtenaren.

### *2. privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen*

Hier geeft de instellingswetgeving zelden of nooit bepalingen omtrent rechtsposities en onkostenvoorzieningen. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen zijn dat aangelegenheden die door de rechtspersoon met zijn medewerkers wordt geregeld. Uiteraard worden die regelingen wel weer beheerst door wettelijke regels omtrent collectieve arbeidsovereenkomsten, verplichte sociale verzekeringen voor werknemers e.d.

#### *Ministerie van Justitie*

**Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:*

voorzitter f 45 000/jaar vaste vergoeding

leden f 11 500 tot f 23 000/jaar vaste vergoeding

onkosten cf. CAO Welzijn

*personeel:* werknemer naar burgerlijk recht

**Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven**, publiekrechtelijk zbo; het fonds heeft rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* voorzitter: S16 BBRA (deeltijd)

leden: S15 BBRA (deeltijd)

onkosten cf. Rijksregeling

*geen personeel*

**Landelijk Bureau inning Onderhoudsbijdragen**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid (ook VWS)

*Raad van Toezicht:* vacatiegeld + onkostenvergoeding

*Directie:* afzonderlijke rechtspositieregeling onder goedkeuring ministers

*personeel:* ARAR/BBRA

**Raden voor rechtsbijstand**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*Leden:* Minister stelt toelage vast; onkosten cf. rijksregels

*Personeel:* werknemer naar burgerlijk recht

**Registratiekamer, m.i.v. 01-09-2001 College bescherming**

**persoonsgegevens**, publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid

*Voorzitter:* S18 BBRA

*Leden:* S17 BBRA

*plv en btg leden:* overeenkomstig rechters-plaatsvervangers/raadsheren-plaatsvervangers

**Commissie Gelijke Behandeling**, publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid (ook BZK)

*Voorzitter:* : S17 BBRA

*Ondervoorzitter:* S16 BBRA

*Leden:* S15 BBRA

*Btg leden:* cf. rechters-plaatsvervangers

onkosten vlgs. Rijksregeling

**Bureau Financieel Toezicht**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* Min stelt vast cf rijksregels; onkosten vlgs rijksregeling

*personeel:* in overeenstemming met ARAR/BBRA

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

**Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* geen regeling

*personeel:* rechtspositie politie van overeenkomstige toepassing

**Nederlands bureau brandweereexamens**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* geen regeling

*personeel:* ARAR/BBRA van overeenkomstige toepassing

**Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* Minister bepaalt vergoeding

*personeel:* eigen ambtenarenreglement

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

**Bedrijfsfonds voor de Pers**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* S17 BBRA

*personeel:* eigen regeling gelijkwaardig aan ARAR/BBRA

**Commissariaat voor de Media**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* S17 BBRA

*personeel:* eigen regeling gelijkwaardig aan ARAR/BBRA

**Nederlandse Omroep Stichting**, privaatrechtelijk zbo

Raad van toezicht stelt arbeidsvoorwaarden raad van bestuur vast

**Informatie Beheer-Groep**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*Raad van toezicht:* Minister stelt vergoeding vast:

*personeel:* eigen ambtelijke rechtspositieregeling

**Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek**,

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* geen regeling

*personeel:* conform rechtspositie wetenschappelijk onderwijs

*Ministerie van Financiën*

**Waarderingskamer (WK)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* geen regeling

*personeel:* eigen ambtelijke rechtspositieregeling

*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

**Reconstructiecommissie Midden-Delfland**, zbo zonder rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* MinLNV stelt vergoeding vast plus reiskosten conform rijksregeling

**Dienst voor het kadaster en de openbare registers**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* Min bepaalt toelage leden RvT; Min keurt rp. directie goed

*personeel:* eigen ambtelijke rechtspositieregeling

**Huurcommissies**, publiekrechtelijk zonder rechtspersoonlijkheid

*leden:* NLG 250,- (vz) of NLG. 200,- per dag/vergadering

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

**Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA),**

publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid

*voorzitter:* BBRA, bijlage A plus NLG 2000,- per maand en Wet APPA

*vaste leden:* NLG 40 000/jaar

*geassocieerde leden:* vergoeding per vergadering die Min moet goedkeuren overige rechtspositie volgens rijksregeling

*personeel:* ARAR/BBRA van overeenkomstige toepassing

**Dienst Wegverkeer (RDW),** publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*Raad van toezicht:* Min stelt vergoeding vast

*personeel:* eigen ambtelijke rechtspositieregeling

**Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL),** publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*raad van toezicht:* de rvt kan zijn leden vergoeding toekennen; leden hebben aanspraak op reis- en verblijfskostenvergoeding

*personeel:* eigen ambtelijke rechtspositieregeling

*Ministerie van Economische Zaken*

**Kamers van Koophandel en Fabrieken,** 21 publiekrechtelijk zbo-en met rechtspersoonlijkheid

*bestuursleden:* genieten als zodanig geen bezoldiging; wel vergoeding voor bijwonen van vergaderingen mogelijk

*voorzitter:* kan bovendien vergoeding voor werkzaamheden krijgen

*personeel:* rechtspositie wordt door bestuur geregeld

*Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*

**Commissie beheer Landbouwgronden/Bureau beheer landbouwgronden,** publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid

*commissieleden:* Vacatiegeldenbesluit en Reisbesluit van toepassing

*bureau:* het bureau heeft geen eigen personeel (art. 32 Wet a.g.)

**Centrale landinrichtingscommissie,** publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid

*commissieleden:* Vacatiegeldenbesluit en Reisbesluit van toepassing

**Grondkamers,** publiekrechtelijke zbo-en zonder rechtspersoonlijkheid

*voorzitters:* zijn lid van de rechterlijke macht, dus rechtspositie rechterlijke macht

*leden:* Vacatiegeld

**Herinrichtingcommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën,** publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid

Vacatiegeldenbesluit en Reisbesluit

**Faunafonds (opvolger v.h. Jachtfonds),** publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur:* Min. Stelt vergoeding vast i.o.m. GS

*personeel:* wordt door LNV in voorzien

**College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (CTB),** publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*leden:* Minister kent vergoeding toe

*personeel:* ARAR/BBRA van overeenkomstige toepassing

**Raad voor het kwekersrecht,** publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid

Vacatiegeld NLG 225,-/dag en Reisbesluit

*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

**Vereveningsinstantie,** publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuursleden:* Pensioen- & Verzekeringskamer stelt tijdsverzuimvergoeding en reiskostenregeling vast

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

**College voor Zorgverzekeringen (CVZ)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

**Commissie Toezicht uitvoeringsorganisaties zorgverzekeringen (CTU)**

publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*voorzitters*: deeltijdfactor DG bij ministeries 21,6 uur

*leden*: deeltijdfactor DG bij ministeries 7,2 uur en max. extra toelage NLG 6325,60/maand bij extra werkzaamheden

*commissies*: Vacatiegeld NLG. 420/dagdeel

anticumulatieregeling op niveau salaris minister/stsec

*personeel*: arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht

**College Tariieven Gezondheidszorg (CTG)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*rechtspositie voorzitter en leden als CVZ en CTU, deeltijdfactor 3/5, resp. 1/5 personeel*. College stelt regels inzake arbeidsvoorwaarden

**College Bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

**College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*rechtspositie voorzitter en leden als CTG personeel*: College stelt regels inzake arbeidsvoorwaarden

College ter beoordeling van Geneesmiddelen, publiekrechtelijk zbo zonder rechtspersoonlijkheid

*leden en deskundigen*: jaarlijkse door Min vast te stellen vergoeding voor werkzaamheden buiten vergaderingen, vacatiegeld reis- en verblijfskosten conform rijksregeling

**Commissies voor de gebiedsaanwijzing**, 11 zbo-en zonder rechtspersoonlijkheid

*leden, (adjunct-)secretaris en deskundigen*: Vacatiegeld en reis- en verblijfskosten conform rijksregeling

**Zorg Onderzoek Nederland (ZON)**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*leden*: Min stelt vergoeding vast

*personeel*: overeenkomstig ARAR/BBRA

**Centrale Commissie voor mensgebonden onderzoek (CCMO)**,

Publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*voorzitter, leden*: 10 resp. 4 uur S18 BBRA

*personeel*: uitgeleend door Min VWS

**Pensioen- en Uitkeringsraad**, publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid

*bestuur*: stelt zelf regels over vergoedingen onder goedkeuring van Min.: uurbedragen, gekoppeld aan BBRA-schalen.

*personeel*: overeenkomstig ARAR/BBRA