

Vergaderjaar 2005–2006

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 27

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 16 november 2005 overleg gevoerd met minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over:

- **het kabinetsstandpunt op het rapport van de IBO-werkgroep «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» (25 268, nr. 20).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Fierens** (PvdA) acht de termijn van vijf jaar, waarop de door de minister ingestelde commissie die de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zal doorlichten het kabinet zal adviseren, veel te lang. De minister heeft onlangs ook gezegd dat er een eind moet komen aan al die commissies. De Kaderwet is de ijskast in gegaan, net als het rapport van de commissie Kohnstamm. Nu stelt de minister weer een commissie in. Zij meent dat er voldoende rapporten bestaan over zbo's en bepleit dat vertrouwen wordt gegeven via de omgekeerde bewijslast: als de zbo meent niet aan de verscherpte eisen te voldoen, meldt hij dit, waarna het betrokken ministerie een toetsing kan verrichten. Op grond van bestaande evaluatierapporten moet doorlichting binnen een jaar mogelijk zijn. De PvdA-fractie is voor het behoud van zbo's in het stelsel van binnenlands bestuur. Terugbrengen van de zbo's naar de rijksoverheid heeft volgens haar geen zin. Nieuwe zbo's moeten kunnen worden opgericht. Er moet niet worden gesleuteld aan het principe van de zbo's, maar aan het controlemechanisme en de gewenste output, waarbij het belang van de klant centraal staat. Zij acht het verkokering dat de stichtingen los staan van dit traject en dat het kabinet geen relatie legt met de zbo's. Zij steunt het doorgeleiden van de Kaderwet naar de Eerste Kamer. Er moet tempo in het proces komen. Het proces moet extern zijn gericht. De Kaderwet regelt 80% van alle zaken die moeten worden geregeld. Een aantal zaken behoeft aanscherping. Het klantbelang dient te worden geborgd. In de Kaderwet is nauwelijks aandacht voor de Raden van Toezicht en gebruikersraden. Zij vraagt daarvoor de aandacht van de minister. Zij herhaalt haar pleidooi voor het instellen van toezicht-

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP).

Piv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Eski (CDA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Balemans (VVD), De Wit (SP).

protocollen in de Kaderwet. Zij bepleit tevens dat de minister duidelijk aangeeft welke resultaten hij van elke zbo verwacht.

Er moet een evenwicht worden gevonden tussen afstand en controle. VBTB geldt ook voor de zbo's. Het vertrouwen tussen enerzijds de minister en de top van het ministerie en anderzijds de zbo's moet beter worden geregeld. Daartussen vindt te weinig overleg plaats. Wanneer wordt meer duidelijk over het separate traject voor het pijnpunt van de topsalarissen? Het denken over zbo's moet veranderen. Tot nu toe worden zbo's altijd top down benaderd. Dat moet veranderen in bottom up, ten gunste van de burger en de klant. Zij steunt de minister om voor een dikke zeven te gaan. De vele duizenden mensen die bij de zbo's werken, mogen niet in onzekerheid worden gelaten. Burgers verlangen daadkracht. Wij kunnen zaken niet bij elk nieuw inzicht blijven overdoen; dat is jobbeleid. Zij betreurt het dat het kabinet niet meer aandacht heeft geschonken aan het rapport van de commissie-Kohnstamm. Daarin worden de zbo's centralistisch benaderd. Er is weinig aandacht voor de belangen van de burger, de kwaliteit van de dienstverlening en het functioneren van de zbo's. Zij meent dat het kabinet te veel op deze voet voortgaat en spoort de minister aan om bij de zbo's niet alleen naar de ministeriële verantwoordelijkheid te kijken, maar vooral de belangen van de klant veilig te stellen. Hoe staat de minister tegenover het handvest Publieke verantwoording? Vallen ook de Nederlandse zbo's in Europese termen onder Dienst van algemeen economisch belang? Wat betekent dit voor de mededingingsregels?

Mevrouw **Nijs** (VVD) acht het terecht dat het kabinet orde schept in het woud van organisaties met een publieke taak. De doelstelling van de operatie is dat betere prestaties worden geleverd en dat meer duidelijkheid ontstaat over de ministeriële verantwoordelijkheid. Het lijkt erop dat vooral de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geregeld en dat de dienstverlening aan de burger in de Kaderwet op de tweede plaats komt. De minister schrijft zelf dat hij twijfelt aan een van de drie redenen die in de wet worden genoemd voor de verzelfstandiging van organisaties met een publieke rol. Hij twijfelt of organisaties die strikt de regelgebonden uitvoering voor individuele gevallen verzorgen, moeten worden verzelfstandigd. Als het kabinet organisaties die regelgebonden uitvoering plegen niet op afstand durft te zetten, welke dan nog wel? Geeft het kabinet met deze twijfel niet aan, niet in de wet te geloven? Zij acht het niet geloofwaardig twijfel uit te spreken en tegelijkertijd aan te dringen op meer tempo. Een kaderwet zou moeten gelden voor alle organisaties met een publieke taak. Maar het ene na het andere ministerie laat zijn organisaties liever niet onder het regime van de wet vallen. Hoeveel grip heeft de minister van BVK op zijn eigen wet?

De Kaderwet biedt weinig handvatten om vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening te krijgen dan wel te behouden, terwijl dit juist de eerste doelstelling was. Ministers kunnen straks bestuursleden benoemen en ontslaan. De meest elementaire elementen om vertrouwen te krijgen, zoals toezicht of het toepassen van serviceovereenkomsten, ontbreken. De wet staat wel bol van mogelijkheden voor ministers om in te grijpen en begrotingen goed te keuren voor activiteiten, die organisaties zelf – buiten hun publieke taak om – ondernemen. Het kabinet trekt de teugels wel erg strak aan. Het zou meer vertrouwen moeten hebben in de kundigheid van de professionals in de organisaties. De juridische vormgeving is niet de goede maatstaf om de relatie van een organisatie met het kabinet te bepalen. Het kabinet moet de kaders aangeven, waarbinnen het verwacht dat de organisaties hun publieke taak uitvoeren, ongeacht de juridische vorm: goed bestuur, goed toezicht en goede verantwoording. Eén jaar na inwerkingtreding van deze wet moet het kabinet aangeven welke organisaties eronder vallen. De doorlichting is dan nog lang niet afgerond en zal dus nooit de basis kunnen zijn waarop wordt bepaald of organisaties

onder de wet vallen. Zij acht dat bijzonder slordig. De doorlichting is volgens haar helemaal niet nodig, omdat een eenvoudige definitie mogelijk is: organisaties die een publieke taak uitvoeren, zijn een zbo. Het debat raakt verstrikt in een juridische discussie, in plaats van regels te stellen voor de publieke taak die wordt uitgevoerd. De minister krijgt van haar geen 7, maar een onvoldoende. Zij bepleit dat de minister teruggaat naar af, de Kaderwet intrekt en de doorlichting stopzet. Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald. De minister zou de Kaderwet via novelles moeten repareren of opnieuw moeten beginnen.

De heer **Çörüz** (CDA) meent dat alleen in uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken van het beginsel dat rijkstaken volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid dienen te worden uitgevoerd. Er moeten dus om te beginnen geen nieuwe zbo's bijkomen. Anno 2005 bestaat ten aanzien van zbo's een diffuus beeld omtrent wat burgers krijgen voor hun belastinggeld en wat de verantwoordelijkheid van de minister is. Dat zbo's ooit buiten het departement zijn geplaatst, ontslaat de Kamer niet van de verplichting er kritisch naar te kijken. Als het beleid buiten het departement beter op zijn plaats is, moet het daar zeker blijven. Naar zijn mening zitten er veel haken en ogen aan de Kaderwet. Hij kan zich volledig vinden in het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm, dat de criteria voor de zbo's moeten worden aangescherpt. Hij begrijpt niet dat de minister zegt dat de Kaderwetprocedure voort kan gaan. Waarom is hij dan drie jaar lang bij de Eerste Kamer gearpeneerd? De minister stelt voor om de aanscherping te verrichten door «aangekondigde flankerende maatregelen». Dat getuigt niet van kwaliteit van wetgeving. De Kaderwet moet optimaal worden gemaakt. Hoe wil de minister de kritiek uit de Kamer, ook uit de CDA-fractie, in de Kaderwet verwerken? Hij onderschrijft de kritiek van zijn collega's over de tijdspanne van vijf jaar, waarin alle 431 zbo's worden doorgelicht. Wordt direct na elke scanning besloten of een zbo aan de criteria voldoet, of wordt met alle beoordelingen gewacht tot het einde van het proces? Over veel zbo's bestaat geen enkel politiek debat, zoals bijvoorbeeld over de Kiesraad. Is het dan nodig om die door te lichten? De commissie voor de doorlichting van zbo's vertoont gelijkenis met de slager die zijn eigen vlees moet keuren. De ministers hebben de zbo's ingesteld. De Kamer heeft dit geaccordeerd. Dezelfde ministers gaan nu bepalen welke zbo binnen dan wel buiten het departement moet vallen. De interdepartementale, overkoepelende commissie is ook ambtelijk samengesteld. Hij meent dat de Rekenkamer een rol had kunnen krijgen om te toetsen of de zbo's anno 2005 aan de verscherpte criteria voldoen. De minister stelt zich voor te beginnen met de toetsing van de regelgebonden zbo's. Waarom wordt deze keuze gemaakt en bijvoorbeeld niet die voor de zbo's die het meeste belastinggeld vergen?

Na doorlichting kan de conclusie zijn dat een zbo terug moet naar het departement. Maar hoge kosten van opheffing kunnen er aanleiding toe vormen hem er toch buiten te houden. Wat zijn hoge kosten? Hij verzoekt de minister om concrete grenzen te stellen en ook om schriftelijk aan te geven wat de personele, ministeriële en financiële consequenties zijn van het terugbrengen van een grote zbo, zoals het UWV.

Hij mist de aanpak van het VBTB-proces bij de zbo's en vraagt de minister daarop te reageren. Het is niet alleen een kwestie van binnen of buiten. Als een zbo buiten het departement moet blijven, moet de ministeriële verantwoordelijkheid niet via de achterdeur alsnog worden binnengebracht en moet in de toetsing ook worden bepaald of het kleiner en minder kan.

Het antwoord van de regering

De **minister** beaamt dat de 431 zbo's zeer divers van aard zijn. De Kaderwet komt voort uit de behoefte er meer grip op te krijgen en daarmee tot een transparanter proces te komen. Hij zal graag de consequenties van het naar het departement terughalen van bijvoorbeeld de UWV op schrift in beeld brengen ten aanzien van financiën, personeel en andere aspecten.

De doorlichting beoogt te bepalen of een organisatie al dan niet een zbo moet zijn of worden. De Kaderwet is nodig om de inrichting van de zbo's op grote lijnen te organiseren. Een maatschappij zonder zbo's acht hij niet mogelijk.

Met de Kaderwet kan tempo worden gemaakt, maar voor de doorlichting van 431 zbo's is tijd nodig. Onlangs heeft hij kritiek geuit op alle adviescommissies van buiten, die tijdelijk worden ingesteld om een politiek proces te omzeilen. Hier is sprake van een werkgroep van topambtenaren van onder andere BZK en FIN. Begonnen wordt met de regelgebonden zbo's, omdat daarin het meeste geld omgaat en omdat wordt verwacht dat hierop de meeste kritiek kan worden geuit. De ministers van Financiën en BZK voeren halfjaarlijks overleg met deze werkgroep. Waar nodig zal de commissie externen bij het werk betrekken om kennis van buiten te halen. Het proces eindigt niet over vijf jaar, met een oordeel over het totaal. Tussentijdse resultaten zullen steeds in effecten worden vertaald. Berekend is dat de laatste zbo's over vijf jaar zullen kunnen zijn doorgelicht. Maar resultaten zullen tussentijds worden geboekt. Dat is niet strijdig met de bepaling in de Kaderwet, dat binnen een jaar wordt beslist welke organisaties eronder vallen. Er is geen sprake van grote misstanden bij zbo's, uitsluitend van de wens om te komen tot een ander regime en te voorkomen dat er klakkeloos zbo's bij komen.

Hij is geen voorstander van het omkeren van de bewijslast. Hij voelt er niets voor om de Kamer nu tevreden te stellen met de verklaring dat de doorlichting sneller zal worden verricht, om over drie jaar vast te stellen dat dit onmogelijk is gebleken. Hij verklaart zich bereid te bezien of de doorlichtingstijd kan worden verkort en zegt toe inzichtelijk te zullen maken waarom het proces zoveel tijd kost. Daarbij zal hij ook uitleggen waarom het niet mogelijk is om de tijd te bekorten, door met een grotere commissie of meer commissies naast elkaar te werken.

Hij erkent dat zaken als klantenbelang en resultaatverwachting slechts in zeer algemene termen in de Kaderwet zijn opgenomen. De Kaderwet betreft vooral de regeling tussen de minister en de zbo en minder die tussen de zbo en de klant. Voor dat laatste is vooral de zbo zelf verantwoordelijk. De Kiesraad en DNB hebben heel verschillende klanten. In de Kaderwet worden voorschriften gesteld aan een tijdige voorbereiding en uitvoering, de kwaliteit van de procedures, de behandeling van personen en instellingen die met de zbo in aanraking komen en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten. Het zou een uitkomst van de doorlichting kunnen zijn dat de klantencontacten nadere aandacht behoeven. Daarvoor heeft de minister zowel de Kaderwet als de doorlichting nodig.

De zbo's staan niet op grote afstand van het denkpatroon van de minister. In veel gevallen vindt regelmatig overleg plaats. Collega Zalm voert wekelijks algemeen overleg met DNB, collega Verdonk heeft geregeld overleg met de COA, hijzelf met de Kiesraad. Het proces zoals dat tot nu toe heeft plaatsgevonden, heeft niet alleen geleid tot een discussie over de topsalarissen, maar ook tot een discussie over het instellen van zbo's. De transparantiewet heeft voor inzicht in de topsalarissen gezorgd. De Kaderwet biedt de minister de mogelijkheid er meer grip op te krijgen. Vanuit Europa kan de verplichting tot zelfstandigheid van een uitvoeringsorganisatie worden opgelegd, zoals in het geval van het markttoezicht of

consumentenbescherming. Als hij de Kaderwet zou intrekken, kan hij geen zaken regelen. Het kabinet gelooft erin.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Fierens** (PvdA) is blij dat de minister zich er sterk voor maakt dat wordt doorgedaan met de Kaderwet en de 7 van nu in de toekomst te verbeteren. Zij blijft problemen houden met de lange termijn van doorlichting. De Kaderwet stelt een termijn van een jaar. Als de methodiek van de minister niet in die periode past, moet de methodiek worden veranderd. Het personeel bij zbo's heeft recht op duidelijkheid op korte termijn. Zij meent dat het niet goed is dat de VBTB eerst de ministeries en vervolgens de zbo's geldt.

Zij bepleit aanscherping van de Kaderwet ten aanzien van een toezichtprotocol, aandacht voor de Raden van Toezicht en gebruikersraden en voor de door de minister verlangde resultaten. Is de aanpak van de topsalarissen voldoende afgedekt? Zij verzoekt de minister concreter in te gaan op het Europese aspect. Vallen de Nederlandse zbo's onder het kader van de DAEB? Zij heeft geen antwoord gekregen op haar vraag over de stichtingen. De Kamer spreekt met deze minister ook over de takenanalyse van de rijksoverheid. Daarbij spelen de zbo's ook een rol.

Mevrouw **Nijs** (VVD) begrijpt best dat de minister door wil gaan, maar niet dat hij dat met deze Kaderwet wil. Zij verlangt dat de minister in een novelle in ieder geval de artikelen 21 en 22 en de artikelen die de minister invloed geven op activiteiten van zbo's, die niets met hun publieke rol te maken hebben, intrekt en een artikel over het toezicht op de zbo's toevoegt. Daarmee blijft snelheid mogelijk. Zij betwist dat de minister de Kaderwet nodig heeft voor de doorlichting van zbo's. Eventuele instelling van nieuwe zbo's kan in de geest van de Kaderwet geschieden. Minister Remkes heeft met de transparantiewet regels gesteld aan organisaties die hun inkomsten voor een aanzienlijk deel uit belastinggeld verwerven. Dat is een veel gemakkelijker insteek, die hier kan worden gevolgd.

De heer **Çörüz** (CDA) benadrukt dat zbo's of binnen het departement terug moeten worden gebracht, of op afstand van de overheid moten worden gesteld. Met de Kaderwet wordt geprobeerd via de achterdeur grip te houden. Hij voelt wel iets voor de gedachte om de in juni en vandaag gemaakte opmerkingen via een novelle in de Kaderwet te brengen.

Wat bedoelt de minister met de aanpassingen via flankerend beleid? Zoals alle woordvoerders vindt hij vijf jaar te lang voor de doorlichting. Bovendien staat in de Kaderwet dat binnen een jaar bekend moet zijn welke organisaties eronder vallen. Hij is het er niet mee eens dat de minister de doorlichting puur ambtelijk wil laten verrichten. Wat bedoelt hij in dit verband met externen? Waarom heeft hij hierin geen rol weggelegd voor de Algemene Rekenkamer? Hij betwijfelt nut en noodzaak van het doorlichten van alle zbo's. Heeft hij het goed begrepen dat de zbo's worden doorgelicht aan de hand van de nieuwe, verscherpte criteria en dat, indien de conclusie luidt dat het een zbo buiten het ministerie moet blijven, de organisatie daarmee onder het regime van de Kaderwet valt? Hij verzoekt de minister alsnog in te gaan op de VBTB.

De **minister** antwoordt dat alle zbo's zullen worden doorgelicht en dat binnen een jaar duidelijk zal zijn welke zbo's naar de mening van de ministeries onder de Kaderwet vallen. Het doorlichten betreft meer dan een toetsing aan de Kaderwet en behelst ook de vraag of het wel zbo's moeten blijven. Er zit systematiek in de volgorde van doorlichting. Als blijkt dat het sneller kan dan in vijf jaar, zal hij dit niet nalaten. Eén jaar is echter niet realistisch.

De VBTB geldt voor de begroting voor ministeries, maar nog niet voor zbo's. In de begrotingen van de ministeries zijn vaak wel al kengetallen opgenomen voor de prestaties van de zbo's. Hij zal met collega Zalm bespreken of en hoe kan worden geregeld dat de VBTB ook direct geldt voor de zbo's. Hij acht het het allerbelangrijkste dat de Kaderwet er komt. Hij is bereid een novelle in overweging te nemen, maar ziet op dit moment niet welke onderwerpen daarvoor in aanmerking komen. Hij geeft de voorkeur aan latere wetswijziging. Overigens wijst hij erop dat de Kaderwet en de doorlichting veel meer betreffen dan (top)salarissen. De werkgroep voor de doorlichting is breed samengesteld met mensen uit de top van de ministeries. Er zal sprake zijn van een transparant proces. Uitkomsten zullen tussentijds aan de Kamer worden gemeld. Hij verklaart zich bereid een mogelijke rol van de Rekenkamer bij de doorlichting te bezien. Hij erkent de relatie met de takenanalyse. De Kaderwet gaat inderdaad niet over alle rechtspersonen met een wettelijke taak. Stichtingen blijven er buiten, behalve wanneer zij zbo zijn. Het kabinet werkt aan een beleidskader voor de stichtingen zonder openbaar gezag. Het feit dat de Kaderwet niet alles dekt, is geen reden om er niet mee door te gaan. De Kaderwet dekt een zeer relevant deel van de materie wel degelijk. Voorafgaand aan het debat van de Kamer met de minister van Financiën over de stichtingen zal hij contact opnemen met collega Zalm om dit af te stemmen.

Hij hoopt op de steun van de Kamer om door te kunnen gaan met de Kaderwet, om een einde te kunnen maken aan de onzekerheid waarop verschillende leden hebben gewezen. De vraag over DAEB's (Diensten van algemeen economisch beleid) zal hij schriftelijk beantwoorden.

Toezeggingen

De **voorzitter** memoreert dat de minister de volgende vijf toezeggingen heeft gedaan.

Hij zal trachten de doorlichtingen sneller dan in vijf jaar te realiseren en de Kamer informeren over de tijd die nodig is.

Hij zal met een voorbeeld als de UWV uitwerken om in beeld te brengen wat er bij het terugdraaien van een zbo komt kijken.

Hij zal de stichtingen afstemmen met de minister van Financiën, voorafgaand aan het ao van volgende week daarover.

Hij zal de vraag over de DAEB's schriftelijk beantwoorden.

Hij zal een mogelijke rol van de Rekenkamer bij de doorlichting bezien.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Hendrickx