

27 426

Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 11 juni 2002

Het voorbereidend onderzoek heeft de vaste commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling maar ook met de nodige zorgen kennis genomen van dit wetsvoorstel, waarop de door deze leden gestelde vragen ingaan.

Kan de minister aangeven in hoeverre de ervaringen tot nu toe ten aanzien van de effectiviteit, efficiëntie en de rechtmatigheid van functioneren van zbo's, zoals onder meer blijkt uit de inmiddels verschenen evaluaties van zbo's, aanleiding zijn om te blijven veronderstellen dat er een causale of conditionele relatie is tussen verzelfstandiging en een verbetering van het functioneren naar de genoemde criteria van goed bestuur?

Hoe beoordeelt de minister het gewijzigde wetsvoorstel thans waar het gaat om de relatie tussen een formele status als zbo met de idee van een daadwerkelijk grotere «bewegingsvrijheid» van de betrokken organen? Hoe waardeert hij in dit licht de afweging die is gemaakt tussen de gewilde verzelfstandiging en de verscherping in de afbakening van taken en bevoegdheden in de (nieuwe) artikelen 3, 19 en 21?

Wil de minister aangeven of de criteria voor instelling genoemd in art. 3 sub 1 bij voorkeur alle moeten gelden of dat reeds tot instelling kan worden overgegaan indien aan één van de genoemde criteria is voldaan? De in dit artikel 3 genoemde criteria vormen blijkbaar de operationalisering van de idee van de «onafhankelijkheid». Waarom is juist voor deze criteria gekozen (in het verlengde van de ook in de *Aanwijzingen* uitgewerkte criteria)?

In artikel 3.1 sub c. wordt gesproken over «participatie van maatschappelijke organisaties». Kan worden aangegeven in welke hoedanigheid deze maatschappelijke organisaties worden geacht te participeren: als belangengroep, als dienstenafnemende organisaties of als «partners» in het bestuur van de zbo (conform de «governance» gedachte)? Hoe verhouden zich in de visie van de minister de in art. 3 gestipuleerde oprichtingsgronden voor een zbo tot de in de discussie dominante

¹ Samenstelling:
Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF),
Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv. voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA), (voorzitter).

redengeving nl. het streven naar een meer op het bedrijfsleven geënte bedrijfsvoering?

Waaruit verklaart de minister de feitelijke gebleken ontwikkelingen waar het gaat om het opheffen van bestaande respectievelijk het instellen van nieuwe zbo's. Wat waren daarvoor de doorslaggevende redenen naar zijn inschatting en gegeven de evaluaties die de motivering tot oprichting van deze zbo's als onderwerp van onderzoek hadden?

Wat is een «kaderwet» in de visie van de minister en in hoeverre voldoet het thans voorliggende voorstel naar zijn oordeel daaraan?

Blijkens artikel 1 zijn zbo's bestuursorganen bekleed met openbaar gezag. Gezien de vraag naar de reikwijdte van de wet vormt het bekleed zijn met openbaar gezag derhalve een cruciaal criterium. Kan de minister nog eens aangeven wat hij daaronder in het verband van deze wet wenst te verstaan?

Kan de minister aangeven welk percentage aan bestaande zbo's onder de kaderwet zullen gaan vallen gezien de daarin gegeven definiëring van zbo's (met name in artikel 1)?

Hoe verhouden zich in de visie van de regering de bepalingen inzake de financiële controle tot de door groepen van zbo's (Staatsbosbeheer, RDW, IB-Groep, COA en Kadaster) geclaimde zelfregulering geïllustreerd door de uitgave van een *Handvest Publieke Verantwoording*, en de (ook daarin) ingenomen standpunten waar het gaat om de verantwoording aan belanghebbenden en de interne controle?

Artikel 35 lid 4 bepaalt: «De accountant voegt bij de verklaring, bedoeld in het tweede lid (is de verklaring bij de jaarrekening omtrent de getrouwheid) tevens een verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan de eisen van doelmatigheid».

Wanneer wordt in de visie van de minister voldaan aan eisen van doelmatigheid? Welke waarborgen ziet de minister c.q. wenst hij nog aan te brengen om een uniforme en hoogwaardige invulling van de bepaling inzake dit oordeel in de vereiste accountantsverklaring te verzekeren?

Hoe beoordeelt de minister de status van zbo, zoals geregeld in deze kaderwet t.o.v. die van een agentschap. Welke zijn in zijn visie thans nog de doorslaggevende redenen om te kiezen voor de status van zbo en niet die van een agentschap? Gaarne zagen deze leden het antwoord geïllustreerd met de casus Belastingdienst. Deze dienst beantwoordt qua taken aan de criteria genoemd in art. 3 sub 1b en (wellicht) ook aan die gereleveerd sub a.

Bestaat er in de visie van de minister een gezagsverhouding tussen zbo's en gemeenten en provincies? Zo ja, hoe zou de minister deze willen karakteriseren?

Het wetsvoorstel (art. 39) stelt evaluaties in het vooruitzicht, elke vijf jaar, zowel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan als over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet.

Kan de minister nog een uiteenzetten wat in zijn visie de gewenste effecten zijn van deze wet?

En welke van het instellen van zbo's?

Ten aanzien van spontane-vernietigingsbevoegdheid merkte de Raad van State op dat daarmee de zelfstandigheid van de zbo's ten principale in het geding is. De Raad was van mening dat er niet zonder meer een parallel kan worden getrokken met de spontane-vernietigingsbevoegdheid van de Kroon t.a.v. provinciale en gemeentelijke beslissingen.

Gezien deze beoordeling wilden deze leden de minister nog eens vragen hoe hij zijn verantwoordelijkheid, niet alleen formeel, maar ook substantieel, voor het handelen van deze bestuursorganen wenst te duiden. In aansluiting op die vraag vroegen deze leden hoe de minister zijn visie op het gewenste toezicht op juist dit type organen in algemene zin zou wensen te karakteriseren. Daarbij wilden deze leden ook wijzen op de bepalingen inzake verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk zoals die zijn opgenomen in niet alleen deze wet, maar tevens in de *Comptabiliteitswet 2001*, alsmede in de *Kaderstellende visie op toezicht* (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 831, nr. 1). Hoe zou de minister de achterliggende samenhangende visie willen typeren waar het gaat om de uitgangspunten en normen voor toezicht en verantwoording bij organisaties op afstand van het Rijk?

Artikel 21 kent de minister de bevoegdheid toe beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo. Hoe beziet de minister thans deze bepaling gegeven het advies van de RvS dit te regelen in de afzonderlijke instellingswetten en derhalve dit artikel te schrappen, waaraan de minister in zijn aan de Tweede Kamer gezonden wetsvoorstel ook had voldaan?

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van het voorstel Kaderwet ZBO's.

Deze leden waardeerden de poging van de regering om te komen tot een kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen. Maar, zo vragen deze leden zich af, brengt het nu voorliggende voorstel, ook na het aannemen van 16 amendementen in de Tweede Kamer, wel de beoogde duidelijkheid. Met name op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsten de leden van de VVD-fractie vraagtekens.

Ook in de Tweede Kamer is aandacht besteed aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Het eindresultaat overziende hadden de leden van de VVD-fractie er behoefte aan dat de regering helder uiteenzet hoe de ministeriële verantwoordelijkheid nu uiteindelijk wordt ingevuld als het nu voorliggende wetsvoorstel door de Eerste Kamer zal worden aanvaard. Zij vroegen de regering daarbij ook nadrukkelijk te betrekken dat een en ander aan de burgers ook nog uit te leggen moet zijn. Immers, de burger zal falen van een zbo zien als falen van de overheid en daar die overheid ook op kunnen willen aanspreken. Waar, zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af, is een minister nog op aanspreekbaar en voor verantwoordelijk als het het handelen of niet-handelen van een zbo betreft? En kan de regering aangeven waar de winst zit ten opzichte van de huidige situatie?

De zbo's, die onder dit wetsvoorstel zullen vallen, vertonen een grote verscheidenheid naar vorm, aard, omvang, financiële reikwijdte en publieke functie. Voor een aantal zijn goed doordachte instellingswetten in werking getreden; voor andere is nauwelijks iets geregeld. Er zijn er die goed blijken te functioneren; andere presteren minder goed of zelfs beneden de verwachting. Toch wil de regering al deze zbo's in één kaderwet vangen. Deze leden vroegen zich af of dat eigenlijk wel goed mogelijk is. Dreigt nu niet het gevaar dat voor de slecht presterende zbo's de kaderwet eigenlijk nog te weinig garanties biedt dat het ministerieel toezicht verbetering zal brengen, maar dat andersom voor de goed functionerende zbo's deze wet juist veel te betuttelend en belemmerend werkt? Kan de regering aan de hand van voorbeelden duidelijk maken hoe zij denkt in dit opzicht maatwerk te kunnen leveren? Of streeft zij er naar om alles zoveel als mogelijk over één kam te scheren?

Indien een zbo slecht heeft gefunctioneerd, en als dit terug te voeren is op bepaalde besluiten van het desbetreffende zbo, kan een minister dan verantwoordelijk worden gehouden voor het niet vernietigen van deze besluiten? De minister heeft aangegeven dat niet alle besluiten aan de minister hoeven worden voorgelegd. Maar, zo vroegen deze leden, wie bepaalt en op basis waarvan, welke besluiten wel en welke besluiten niet aan de minister moeten worden voorgelegd?

Kan de regering meedelen waarom in artikel 20 is gekozen voor een passieve in plaats van voor een actieve informatieplicht van het zbo jegens de minister?

Artikel 23 bepaalt dat bij ernstige verwaarlozing de minister de noodzakelijke voorzieningen kan treffen. Bovendien wordt bepaald dat behoudens spoedeisende gevallen, het zbo eerst in de gelegenheid wordt gesteld om binnen een bepaalde termijn zijn taak alsnog naar behoren uit te voeren. Betekent dit, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, dat de verantwoordelijkheid van de minister pas aanvangt als de ernstige verwaarlozing is geconstateerd? Welke betekenis moet worden toegekend aan de term verwaarlozing? Is het bovendien niet lastig een taak die is verwaarloosd alsnog naar behoren uit te voeren?

Juist wegens de grote verscheidenheid van de zbo's was het de leden van de VVD-fractie niet altijd even duidelijk wie precies de leden van een zbo zijn en wie tot de medewerkers moeten worden gerekend. Als er bijvoorbeeld sprake is van een raad van toezicht en een directie wie zijn in dat geval de leden?

Een aantal van de zbo's heeft zich na de verzelfstandiging uitstekend kunnen ontplooiën, juist doordat de salariëring van het personeel niet meer afhankelijk was van die van de ambtelijke rangen. Voor de goede orde: de leden van de VVD-fractie bedoelden hiermee niet zozeer de top van de zbo's, maar het hogere- en middenkader. Met name de zbo's met relatief veel hooggeschoold personeel in de technische vakken en/of IT-sector moeten kunnen concurreren op de arbeidsmarkt met een eigen CAO. Toepassing van artikel 15 van de kaderwet zou de performance van dergelijke zbo's negatief beïnvloeden en feitelijk een belangrijke reden voor de verzelfstandiging teniet doen. Kan de regering aangeven of dit een grond zou zijn voor vrijstelling zoals bedoeld in artikel 15?

Artikel 18 bepaalt dat het zbo jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag dient op te stellen terwijl in de overgangsbepaling (art. 43) is bepaald dat drie jaar na inwerkingtreding van deze wet 1 juli wordt vervangen door 15 maart. Juist waar het jaarverslag een belangrijke rol speelt bij de (verticale) verantwoording aan de minister en de (horizontale) verantwoording aan de stakeholders vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of het niet inconsequent is om aan kwaliteit in te moeten boeten ten behoeve van een relatief onbelangrijke tijdwinst. Ook in het bedrijfsleven is het niet ongebruikelijk dat jaarverslagen na 15 maart verschijnen. Kan hier ook niet beter, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, een onderscheid gemaakt worden tussen jaarcijfers (15 maart) en jaarverslag (1 juli)?

Tenslotte vroegen de leden van de VVD-fractie hoe instellingen die tot nu toe werden beschouwd als een zelfstandig bestuursorgaan, maar straks buiten de werking van deze kaderwetten vallen, zullen worden geduid en onder welk (wettelijk) regiem zij vallen.

De leden van de **PvdA**-fractie achtten deze kaderwet een belangrijke mijlpaal op weg naar een verdere differentiatie van het openbaar bestuur. De ontwikkeling van de zbo's is een goede invulling van het continuüm

tussen markt en overheid en vormt als «externe verzelfstandiging» een reëel alternatief voor agentschappen (interne verzelfstandiging) enerzijds en privatisering anderzijds. Op die manier kan (en is) tegemoet gekomen aan wensen als: de ontbureaucratisering van de overheid, het scheiden van beleid en uitvoering, het ontlasten van de ministeriële verantwoordelijkheid van specifieke uitvoeringstaken, het creëren van een grotere discretionaire bevoegdheid voor specifieke deskundigheid en het terugdringen van politieke bemoeienis met de (strikt regelgebonden) uitvoering in individuele gevallen.

Het verschaft ook een goede basis voor het, op een meer bedrijfsmatige basis, behartigen van openbare belangen c.q. publieke diensten binnen het beleidskader door de overheid bij de instelling van een zbo is (of wordt) geschapen.

Het spreekt bijna vanzelf dat bij de behandeling van het wetsvoorstel de nadruk werd gelegd op de vraag hoe via de voorgestelde bevoegdhedenverdeling greep kan worden gehouden op de waarborging van het publieke belang. Daarbij tekent zich een spanningsveld af tussen enerzijds de behoefte om langs verschillende wegen de ministeriële verantwoordelijkheid (met in het kielzog daarvan de parlementaire controle) op hoofdlijnen in stand te houden, en anderzijds de wenselijkheid om daarbij aan de zelfstandigheid van de bestuursorganen zo min mogelijk afbreuk te doen. De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt o.m. gestalte via benoeming, schorsing en ontslag van leden van de zbo, de goedkeuring van tarieven, de verplichting tot een jaarverslag, een inlichtingenplicht (desgevraagd) en het begrotingstoezicht. Bovendien kan de minister beleidsregels vaststellen en voorzieningen treffen bij ernstige taakverwaarlozing. Voorts worden alle zbo's bij wet ingesteld. Voorgenomen wijzigingen in de mandaatverlening worden tijdig aan beide Kamers gemeld.

Zbo's zijn als regel krachtens publiekrecht ingesteld. Privaatrechtelijke organen, met openbaar gezag bekleed, dienen uitzondering te zijn.

Deze leden hadden nog enkele vraagpunten. Het eerste betreft de reikwijdte van de wet. Lang niet alle «zelfstandige bestuursorganen» vallen onder de kaderwet. Het aantal soorten (plm. 100) wordt allereerst beperkt door de gehanteerde definitie: een zbo is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet (e.d.) met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Buiten deze definitie vallen bestuursorganen die niet met openbaar gezag zijn bekleed, zoals adviesorganen, onderzoeksinstituten, academische ziekenhuizen, universiteiten en o.a. Staatsbosbeheer. Daarnaast is er een restcategorie van rechtspersonen met een wettelijke taak (TNT-post, energiebedrijven, e.d.). Kan een kwantitatief inzicht worden gegeven in de verschillende categorieën die wel en niet onder de wet vallen? Wat wordt nu precies onder «openbaar gezag» verstaan. Is de definitie wel sluitend, het onderscheid niet af en toe arbitrair? Is de 75%-norm ingegeven door een wenselijke situatie of door de feitelijkheid? Is het de bedoeling dat met betrekking tot de andere categorieën een verantwoordelijkheidsverdeling naar analogie wordt getroffen, al of niet ook wettelijk vastgelegd? Wordt er nog een vergelijkbare exercitie overwogen voor zbo's die niet onder de centrale overheid vallen? Is er, meer in het algemeen, enig inzicht te geven in het type wettelijke taken dat in de toekomst bij een zbo zou kunnen worden ondergebracht?

Sprekende over het enumeratiestelsel merkten deze leden op dat volgens de in de wet opgenomen systematiek voor de 100 soorten van zbo's die wel onder de Kaderwet vallen een omvangrijk aanpassingstraject in werking zal moeten worden gezet waar meerdere departementen bij betrokken zijn. Het voornemen is om dit binnen drie jaar af te ronden. Is er al inzicht te geven in de invulling van de tijdsplanning ter zake en heeft de

minister van BZK bij de totstandkoming van het wetgevingstraject het primaat?

De Tweede Kamer heeft bij amendement drie instellingscriteria in de wet opgenomen (art.3). Een zbo kan uitsluitend worden ingesteld als daarvan sprake is. Zijn daarmee alle argumenten om tot een zbo te komen uitputtend geregeld? Gelden ook niet argumenten van efficiency en doelmatigheid en meer in het algemeen, een verbetering van de kwaliteit en transparantie van de overheidsorganisatie? (de Ridder en Scheltema, 1993).

De kaderwet bevat een minimumpakket aan instrumenten betreffende de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aansluiting is gezocht bij de regels zoals deze in het merendeel van de gevallen reeds gelden (75%-norm). De meerwaarde van de kaderwet is dan bij voorbaat al verzekerd. Dat is nog maar de vraag als straks per instellingsbesluit in positieve of negatieve zin kan worden afgeweken. Zijn er nu al criteria te noemen die dergelijke afwijkingen zouden kunnen rechtvaardigen? Of praktijkvoorbeelden, waarvan nu al kan worden vastgesteld dat zij buiten het minimumpakket vallen? Hoe wordt er door de minister, vanuit zijn bijzondere verantwoordelijkheid terzake op het beginsel van rechtsgelijkheid en de wenselijkheid van harmonisatie, op het in gang te zetten beleidsproces toegezien?

In een (beperkt) aantal gevallen geldt dat er bij één rechtspersoon meer dan één zbo bestaat, namelijk in die gevallen waar ook sprake is van een (onafhankelijke) Raad van Toezicht. Nog afgezien van de vraag of dat bezwaarlijk is (de democratie vaart immers wel bij checks and balances), doet zich de vraag voor welke beleidsuitgangspunten er bij de beoordeling van de specifieke instellingswetten terzake zullen worden gehanteerd? Hoe wordt voorkomen dat er in de relatie tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en het specifieke toezicht doublures gaan optreden en hoe wordt voorkomen dat, daar waar er sprake is van onafhankelijk toezicht, deze in de praktijk zal worden ingeperkt?

In art. 21 wordt bepaald dat de minister beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo. Er is bewust afgezien van de term «algemene aanwijzingen», deels omdat het hier om synoniemen gaat, deels ook omdat de nu gehanteerde term beter aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht. Het nadeel van het begrip «beleidsregels» is dat dit toch wel erg vaag moet worden geacht. De toepasbaarheid is bovendien afhankelijk van het karakter van de desbetreffende zbo, alsmede het instellingscriterium. Zo zijn er mbt b.v. de Kiesraad geen beleidsregels (laat staan aanwijzingen) denkbaar. Zou er meer inzicht kunnen worden gegeven aan de specifieke omstandigheden waarin het stellen van nadere beleidsregels wenselijk kunnen worden geacht en wat het karakter van die regels zou moeten zijn. Aangenomen mag toch worden dat deze bevoegdheid met terughoudendheid zal worden gehanteerd?

Tot slot stelden de leden van de PvdA-fractie de informatievoorziening aan de orde. Geldt voor de (beleidsrelevante) informatievoorziening aan de minister per zbo een informatieprotocol, zoals is voorgesteld door de commissie-Holtslag («De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund»)?

Met belangstelling hadden de leden van de GroenLinks-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Tevens hadden zij kunnen constateren dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel zeer diepgaand heeft voorbereid, bediscussieerd en ook nogal wat wijzigingen heeft aangebracht, die hun inziens in de meeste gevallen een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van het door de regering ingediende voorstel heeft opgeleverd.

Wat is de juridische, cq. politiek-bestuurlijke waarde van de het gesteld in artikel 1 dat een zbo «niet hiërarchisch ongeschikt is aan een minister» terwijl in vele artikelen in de wet (art. 11, 12, 17, 20, 21, 22, 23, 29 enz.) de minister bevoegdheden heeft die als hiërarchisch geïnterpreteerd kunnen worden?

Bij amendement is artikel 3 in de wet terechtgekomen. Zou de regering lid 1c van dit artikel willen toelichten, zoals te gebruikelijk zou zijn in een Memorie van Toelichting?

In artikel 14 wordt de bezoldiging van leden van een zbo geregeld. Volgens lid 2 stel de minister de bezoldiging of schadeloosstelling vast. Is dit een openbaar besluit? Is dit een besluit dat valt onder de werking van de WOB? Waarom is niet overwogen in het openbaar register, waarvan in artikel 40 sprake is, gegevens m.b.t. de bezoldiging op te nemen, dan wel in het jaarverslag? Is de minister bereid bij de toepassing van artikel 39 lid 1 het aspect van de bezoldiging aan de orde te laten komen?

In artikel 17 wordt geregeld dat de minister goedkeuring kan onthouden aan een besluit betreffende de tarieven. Is het besluit daarmee vernietigd conform artikel 22?

In artikel 20 is lid 2 bij amendement toegevoegd. Dit artikel geeft het zbo het recht te bepalen welke inlichtingen een vertrouwelijk karakter bepalen. Dit achtten deze leden een zeer vergaande bepaling. Kan de minister een zbo op dit punt overrulen als hij het niet eens is met de noodzaak van vertrouwelijkheid? Is de minister gehouden deze vertrouwelijkheid te respecteren als er vanuit het parlement vragen worden gesteld m.b.t. het beleid van een zbo die zaken raken die deze vertrouwelijkheid betreffen? Wat is de diepere betekenis van de mysterieuze zinsnede «dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard der gegevens». Als deze gegevens bijv. wanbeleid, het achterblijven bij gestelde doelstellingen of financiële overschrijdingen betreffen: is deze «aard» dan zodanig dat vertrouwelijkheid gerechtvaardigd zou zijn? Geeft deze wettelijke mogelijkheid niet veel ruimte aan zbo's om hun jaarverslagen te kuisen van hen onwelgevallige informatie?

In artikelen 21 en 22 wordt gesproken over publicatie in de Staatscourant. Hoewel de Staatscourant gezaghebbend, voornaam en eerbiedwaardig is, wordt toch in een groot deel van de oplaag een dag later de spreekwoordelijke vis verpakt. Is de regering voornemens om naast publicatie in de Staatscourant ook al dit soort publicaties die in wetten worden voorgescreven digitaal – en dus permanent – beschikbaar te houden en deze toegankelijkheid ook wettelijk vast te leggen?

De zittingsduur van leden van zbo's is niet aan een termijn gebonden. Een amendement om deze te maximaliseren op 12 jaar is – helaas – verworpen. In de brief van de minister n.a.v. de eerste termijn in de Tweede Kamer wordt betoogd dat te vaak van deze termijn zal moeten worden afgeweken vanwege specifieke deskundigheid. Kan de regering daar concrete voorbeelden van noemen? En is het niet reuze flauw te stellen dat in andere gevallen een snellere doorstroming wenselijk is, daar waar in het amendement, weliswaar impliciet, sprake is van een maximale termijn van 12 jaar.

Is de minister van oordeel dat, nu bij amendement de beschrijving van de kwaliteitszorg in het jaarverslag is toegevoegd (art. 18), deze kwaliteitszorg nadrukkelijk ook aan de orde is bij de toepassing van zowel lid 1 als 2 van artikel 39? Is de minister met ons van mening dat deze

kwaliteitszorg zaken betreffen als kwaliteitshandvesten, gebruikersraden en onafhankelijke raden van toezicht?

Op welke manier denkt de regering uitvoering te geven aan motie op stuk nr. 55?

De leden, behorende tot de fractie van **D66** merkten op dat in een complexe samenleving, waarin een aanzienlijk deel van het nationale inkomen door overheden wordt geïnd en uitgegeven, functionele decentralisatie onvermijdelijk is. Bestuurstaken worden veelvuldig uitgeoefend door organen die niet onder het politieke toezicht en de politieke verantwoordingsplicht vallen, begrippen die we samenvatten met de woorden «democratische controle». We hebben de afgelopen jaren een tendens gezien om voormalige overheidstaken te liberaliseren en ook te privatiseren. Daarbij gaat het dan in het algemeen om taken waarbij het overwegend niet om publieke middelen gaat. Maar ook waar wel publieke middelen in het geding zijn, lijkt de neiging te bestaan om de uitvoering van beleid op armlengte van de rijksoverheid te zetten. Dat heeft het gevaar in zich dat de verantwoordelijkheid over de wijze waarop belastinggeld wordt uitgegeven, diffuus wordt. De fractie van D66 juicht het dan ook toe dat door middel van de voorliggende kaderwet een poging wordt gedaan om helderder vast te leggen aan welke regels zelfstandige bestuursorganen moeten voldoen.

De belangrijkste vraag bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan is, in hoeverre het aanvaardbaar is om een tekort aan democratische controle te laten ontstaan. In de Aanwijzingen voor de regelgeving staat wanneer men dat kan overwegen, instellingsvoorwaarden die terug te vinden zijn in art. 3. Bovendien, zo schrijft de minister in de nadere memorie van antwoord, moeten de voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betreffende bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal. Deze voorwaarde is niet in de wet opgenomen. Is de overweging dat de wetgever, bij totstandkoming van de wet, «daar zelf bij is»? Maar ook de *specifieke deskundigheid* in art. 3.1a en het *aangewezen moet worden geacht* in art. 3.1c zijn kwalitatieve aanduidingen, daar de wetgever per geval een oordeel over moet hebben.

In de gedachtewisseling met de leden van de Tweede Kamer heeft de minister, naar het oordeel van de fractie van D66, een goed evenwicht gevonden tussen enerzijds de zelfstandigheid van de bedoelde bestuursorganen, en anderzijds regels die het mogelijk maken voor de bevoegde minister om zijn verantwoordelijkheid te dragen. In het wetsvoorstel is een minimumpakket van toezichts- en controlemechanismen vastgelegd, waarbij de mogelijkheid bestaat om bij specifieke aanpassingswetgeving nog nadere regels te stellen. Daarbij wordt, zo mag worden aangenomen, niet gedacht aan regels bijvoorbeeld op grond van art. 32, die onder het minimumpakket kunnen worden begrepen. Waar denkt de minister aan, als het gaat om zulke nadere regels, waar een vernietigingsbesluit al bij het minimumpakket hoort? Gaat het dan om gedetailleerder toezicht bij de taakuitoefening? Is de grens aan te geven waar strijdigheid zou ontstaan met art. 1a, dat bepaalt dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister?

Het had de fractie van D66 wel verwonderd dat de minister zich geen voorstander heeft betoond van het openbaar maken van de salarissen van de bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Is de reden daarvan gelegen in een algemenere regel van de openbaarheid van salarissen in de overheidssfeer, die in voorbereiding zou zijn, waar bestuurders van zbo's onder zouden vallen? Wanneer komt er zo'n regeling? Waarom zou er verschil moeten zijn tussen politieke ambtsdragers en bestuurders van

zbo's, als het gaat om de openbaarheid van het inkomen, waar allen verantwoordelijkheid dragen voor de besteding van publieke middelen? De leden van de fractie van D66 waren van mening dat de eis van openbaarheid van inkomens van bestuurders van ZBO's uitstekend zou passen in de systematiek van het wetsontwerp.

Het wetsvoorstel regelt wat een zbo is. Is het juist dat, nadat het ontwerp kracht van wet heeft gekregen, alle andere instanties zich geen zbo mogen noemen? De minister heeft beklemtoond dat als een lichaam openbaar gezag uitoefent, iedereen daar rechtsbescherming tegen moet hebben, zoals ook het uitgangspunt is van de Algemene wet bestuursrecht. De minister geeft ook aan dat er, op eigen titel, allerlei rechtspersonen zijn gecreëerd, maar dat onduidelijk is hoe de Staat instellingen ordent die door hem zelf worden georganiseerd om staatsbestuurlijke bevoegdheden uit te oefenen. Is de minister voornemens om te proberen ook voor die, niet tot de zbo's behorende instellingen, een algemeen kader te scheppen?

De leden van de fractie van de **SGP** en van de fractie van de **ChristenUnie** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Ofschoon deze leden van mening waren dat het wetsvoorstel geen kaderwet in eigenlijke zin is, dat wil zeggen dat de kaderwet voor alle zelfstandige bestuursorganen geldt, achtten zij het winst dat een algemene regeling is ontworpen. Zij stelden de vraag wat de regering verstaat onder een kaderwet in het algemeen en welke positie zulk een kaderwet inneemt ten opzichte van bijzondere wetten die de materie van de kaderwet raken.

Onder verwijzing naar een artikel van S.E. Zijlstra in de Staatscourant van 8 mei jl. (nr. 87, p. 7) stelden genoemde leden enige vragen met betrekking tot artikel 4 van de voorgestelde kaderwet. De auteur wijst op de omstandigheid dat op gezette tijden met name bij de centrale overheid behoefte bestaat aan het buitenwettelijk verstrekken van subsidies of uitkeringen. Met name is dat het geval na calamiteiten of andere bijzondere gebeurtenissen, waarbij men snel iets voor de gedupeerden wil doen en niet wil wachten tot er een wet tot stand is gebracht. Veelal wordt dan naar het middel van een privaatrechtelijke rechtspersoon (veelal een stichting) gegrepen. Kan de regering bevestigen, zo vroegen deze leden, dat rond de centrale overheid een 16-tal van dergelijke stichtingen bestaan. Zij vroegen voorts of de strekking en de formulering van artikel 4 niet beletten dat aan stichtingen als bedoeld openbaar gezag wordt verleend. Erkent de regering niet, zo vroegen deze leden vervolgens, dat er behoefte zal blijven bestaan aan het snel in het leven roepen van een rechtspersoon. Is het, zo vervolgden deze leden hun vraag, gelet op de voorkeur van de wetgever voor publiekrechtelijke vormgeving, niet merkwaardig te noemen dat hij op het niveau van de centrale overheid het procedureel gemakkelijker heeft gemaakt om te kiezen voor de privaatrechtelijke weg dan voor de publiekrechtelijke weg. Voor het oprichten van een stichting volstaat immers de voorhangprocedure van de Comptabiliteitswet, terwijl voor een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan een wet in formele zin nodig is. Zou het daarom, zo besloten deze leden hun vraagstelling, dan ook, mede gelet op het voorgestelde artikel 4, niet wenselijk zijn dat de wetgever het gemakkelijker maakt om een publiekrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen.

De leden van de fractie van de SGP en de fractie van de ChristenUnie vroegen tenslotte, onder verwijzing naar het Aanhangsel van de Handelingen van de Tweede Kamer nr. 361, hoe de destijds (november 2000)

gestelde vragen met betrekking tot het «Handvest publieke verantwoording» thans, in het licht van het wetsvoorstel zoals dit thans voorligt, zouden worden beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen