

Vergaderjaar 2005–2006

**27 426**

## **Wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 augustus 2006

Met grote belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen, die de leden van de Eerste Kamer in deze tweede termijn van de schriftelijke behandeling hebben ingebracht. Bij de beantwoording zal ik in het algemeen de volgorde van de vragen en opmerkingen in het nader voorlopig verslag volgen. Daarbij veroorloof ik mij aan te nemen dat hetgeen sedert de eerste schriftelijke termijn in 2002 gewisseld is tussen de Tweede Kamer en de regering rond het rapport van de commissie-Kohnstamm – het rapport zelf, de reactie van de regering en een tweetal besprekingen met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer<sup>1</sup> – in hoofdlijnen bekend is en in het huidige bestek geen herhaling in extenso behoeft.

#### **De vragen van de leden van de fractie van het CDA.**

De leden van de CDA-fractie komen terug op het onderscheid tussen de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en zelfstandige bestuursorganen van het zogenoemde «participatietype» zoals die werden geïdentificeerd in het onderzoek van Boxum c.s.<sup>2</sup> Zij vragen naar de wezenlijke punten van overeenkomst en van verschil tussen beide en waaruit die verschillen bij uitstek in de regelgeving blijken. Een eerste belangrijk verschil tussen beide is dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in artikel 134 een «erkende plaats» heeft in het staatsbestel, die de zelfstandige bestuursorganen (nog) ontberen.

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft ook al sinds jaar en dag haar eigen, organieke kaderwet, de Wet op de bedrijfsorganisatie. Daarin wordt het stramien van de bedrijf- en productschappen vastgelegd en worden de wijze van instelling en de belangrijkste elementen van toezicht en verantwoording neergelegd.

Zelfstandige bestuursorganen van het participatietype hebben ieder hun eigen, door de specifieke instellingswet bepaalde structuur en ook een per geval geregeld toezicht- en verantwoordingsregiem.

Ten derde is er de idee achter de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie: bedrijfstakken of bedrijfskolommen kunnen zaken, die heel specifiek voor hun eigen sector gelden, heel goed in eigen kring organiseren en waar dat

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nrs. 22 en volgende.

<sup>2</sup> Boxum, De Ridder en Scheltema: Zelfstandige bestuursorganen in soorten; Deventer 1989.

nodig is die door algemeen verbindende voorschriften waarborgen. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie heeft als uitgangspunt dat er specifieke (hier in tegenstelling tot algemene) belangen behartigd worden, die het algemeen belang in beginsel niet raken. Aldus ook is verklaarbaar dat de wetgever in de Wet op de bedrijfsorganisatie het initiatief voor de instelling van een bedrijfslichaam en de samenstelling van de daarin werkende bestuursorganen in overwegende mate aan de (organisaties van) belanghebbenden toevertrouwd heeft. De lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en hun bestuursorganen worden om deze redenen ook niet beschouwd als «behorend tot de centrale overheid». Zij opereren alleen op «eigen» terrein.

Zelfstandige bestuursorganen kennen een heel andere achtergrond. Zij hebben gemeen dat niet de onmiddellijk belanghebbenden, maar de wetgever – die bij uitstek het algemeen belang articuleert – de beslissing heeft genomen tot instelling ervan, tot de taakomschrijving en ook tot de wijze van benoeming van de leden en de wijze waarop afstemming met algemeen regeringsbeleid zal worden gewaarborgd. In een aantal gevallen, namelijk bij wat het participatietype is gaan heten, heeft de wetgever het nuttig of noodzakelijk geoordeeld dat maatschappelijke groeperingen herkenbaar deel zouden hebben in de zelfstandige bestuursorganen.

Het gaat bij zelfstandige bestuursorganen van het participatietype dus niet «slechts» om specifieke belangen, maar nadrukkelijk om het algemeen belang. Afstemming tussen wat de participatie-zelfstandige bestuursorganen (kunnen) beslissen en wat ministers en de regering beslissen in het algemeen belang, luistert heel nauw. Omdat bij participatietypen de representanten van maatschappelijke groeperingen de (natuurlijke) neiging zullen hebben het specifieke belang van hun achterban méér gewicht te geven dan voor het algemeen belang goed is, is bijzondere aandacht nodig voor de waarborging van het algemeen belang, zo waar schuwen Boxum c.s. ook al in hun studie. Ter voorkoming van ongecontroleerde afwenteling van lasten van het vertegenwoordigde (het participerende) deel op het niet-vertegenwoordigde deel van de maatschappij had de wetgever in de door Boxum c.s. onderzochte gevallen inderdaad ook geregeld dat bepaalde beslissingen van dit type van zelfstandige bestuursorganen voorafgaande goedkeuring van een minister behoeven of door de minister (of zelfs bij algemene maatregel van bestuur) genomen moeten worden. Daarnaast had de minister veelal de bevoegdheid beleidsregels te stellen.

De CDA-leden vragen hoe de overheid denkt toe te zien op de representativiteit van maatschappelijke vertegenwoordigingen in zelfstandige bestuursorganen. Die representativiteit is inderdaad in toenemende mate problematisch geworden, getuige bij voorbeeld het kortstondige experiment met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de jaren '90. Die ervaring en ook de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie naar de uitvoering van de sociale zekerheid<sup>1</sup> hebben de wetgever ertoe gebracht om er een aantal op een geheel andere leest te schoeien. De wetgever blijkt in de afgelopen jaren de institutionele positie van de participanten en de deelbelangen in veel zelfstandige bestuursorganen weg te nemen<sup>2</sup>.

De leden van de fractie van het CDA informeren vervolgens naar de definitie van «rwt» (rechtspersoon met wettelijke taken) die het kabinet wenst te hanteren versus de definitie voor zelfstandig bestuursorgaan uit artikel 1, sub a van het wetsvoorstel.

De termen «rechtspersoon met wettelijke taak» en «zelfstandig bestuursorgaan» beschrijven twee verschillende instellingen. In de eerste plaats beschrijft «rwt» een rechtspersoon ofwel – in de termen van het publiekrecht – een lichaam. Een «rwt» is een organisatie, die als zodanig deel-

<sup>1</sup> Commissie Buurmeijer, Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 8.

<sup>2</sup> Er zijn echter ook voorbeelden, zoals de Kamers van koophandel, waarbij modernisering niet meteen betekent dat het participatiekarakter moet verdwijnen.

neemt aan het rechtsverkeer en die wat het vermogensrecht betreft met een natuurlijke persoon gelijk staat<sup>1</sup>. Meer in het bijzonder wordt de term «rwt» door de Algemene Rekenkamer gebruikt om de verzameling van rechtspersonen aan te duiden, waarover de Algemene Rekenkamer bevoegd is onderzoek te doen en een oordeel te geven. Die verzameling wordt beschreven in artikel 91 Comptabiliteitswet 2001<sup>2</sup>.

De term «zelfstandig bestuursorgaan» is ontleend aan de definitie van «bestuursorgaan», die de wetgever gebruikt in artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht: het betreft een orgaan van een rechtspersoon en dus niet de rechtspersoon als geheel (die méér dan één orgaan kan hebben). «Zelfstandig bestuursorgaan» in de betekenis van het voorliggende wetsvoorstel is op twee punten beperkter dan het begrip «bestuursorgaan» van de Algemene wet bestuursrecht:

- a. zelfstandig betekent dat het bestuursorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en via die minister rechtstreeks onderworpen is aan alle regels van ministeriële verantwoording jegens het parlement<sup>3</sup> en
- b. ook voor de organen die deel uitmaken van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld geldt de beperking dat zij met openbaar gezag moeten zijn bekleed, anders dan uit hoofde van de Ambtenarenwet en/of de Wet openbaarheid van bestuur<sup>4</sup>.

Met verwijzing naar de brief van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden vragen de leden van de fractie van het CDA een reactie op de waarneming dat het wetsvoorstel dat nu voorligt te veel beperkingen zou inhouden voor een bedrijfsvoering in relatieve zelfstandigheid door zelfstandige bestuursorganen, hetgeen toch juist een belangrijke reden voor de creatie van zelfstandige bestuursorganen zou zijn geweest. Ook de leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op deze brief.

De bewering dat de Kaderwet te veel beperkingen zou opleggen aan de vrijheid op het gebied van de bedrijfsvoering, acht ik onjuist. Het regiem waaronder een zelfstandig bestuursorgaan behoort te opereren, wijzigt niet wezenlijk door het van kracht worden van dit wetsvoorstel. Alles stond al in de Aanwijzingen voor de regelgeving 124a tot en met 124z. Nieuw is hooguit dat in het wetsvoorstel ook als basisregel wordt gesteld dat zelfstandige bestuursorganen zich op dezelfde manier zullen verantwoorden als geldt voor de rijksdienst, dat wil zeggen met de ook voor de rijksdienst betrekkelijk nieuwe «VBTB-methodiek». Doordat nu een flink aantal elementen in de Kaderwet staan, zal een voorstel voor de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan navenant minder bepalingen behoeven te bevatten.

Ik hoop de zorg van de leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie over de beperkingen die de wet zou bevatten voor een bedrijfsvoering in relatieve zelfstandigheid te kunnen wegnemen. Het bestuursorgaan is zelf verantwoordelijk voor de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden alsmede voor de procedures die hiertoe door de eigen organisatie worden gevolgd. Daarover dient natuurlijk wel verantwoording te worden afgelegd en daarin voorziet dit wetsvoorstel met een aantal standaardbepalingen.

Als aanvullende reactie op de brief van de Handvestgroep, waarom de leden van de VVD-fractie vragen, stel ik met genoegen vast dat er geen enkel verschil van mening is over het feit dat er behoorlijk verantwoording moet worden afgelegd. De leden van de Handvestgroep maken al vele jaren heel serieus werk van de kwaliteitsverbetering in de dienstverlening en daarop gerichte systematische evaluatie. Aan deze en soortgelijke vormen van horizontale verantwoording laat dit wetsvoorstel alle ruimte en dat wil de regering ook zeker zo laten<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Art. 1 jo art 5 Bk2 Burgerlijk Wetboek.

<sup>2</sup> Daarnaast – of beter: daaraan voorafgaand – is de ARK natuurlijk in de eerste plaats in het leven geroepen om de financiën van de rechtspersoon Staat der Nederlanden te controleren.

<sup>3</sup> Strikt genomen zou hier nog bij moeten zijn vermeld «en niet is een minister of een Hoog College van Staat of een Kamer der Staten-Generaal», maar dat is sinds de «uitvinding» van de term en de definiëring ervan in 1977 zó vanzelfsprekend gevonden dat dat onvermeld is gebleven.

<sup>4</sup> Zie voor deze beperking artikel 2 van het wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Zie ook WWR-rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» en regeringsstandpunt n.a.v. rapport-Kohnstamm.

In de tweede plaats «doet» de Kaderwet op zichzelf nog niets. De Kaderwet zal aan de wetgever een pakket standaardbepalingen aanreiken, dat na de vaststelling van een instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan zal gelden, behalve indien de instellingswet daarop uitzonderingen maakt. Daardoor kan de instellingswetgever zich beperken tot de hoofdzaak, namelijk: welke taak ga ik aan een zelfstandig bestuursorgaan toevertrouwen? Mogelijk komt daar dus de vraag bij welke van het standaardregiem afwijkende bepalingen daar in dit specifieke geval voor nodig zijn. Het principe dat hierbij gevolgd zal worden is dat de Kaderwet van toepassing is en dat indien de wetgever in een bijzondere situatie een afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen noodzakelijk acht, hij dat zal doen met een artikel in de instellingswet dat begint met de woorden «In afwijking van artikel .... van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ....». In de memorie van toelichting zal die afwijking ook gemotiveerd moeten worden.

Tot slot van dit onderdeel ga ik nog in op de waarneming van de leden van de CDA-fractie dat de «ruimte voor maatwerk», zoals verwoord in het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Kohnstamm, zich moeilijk laat rijmen met het stellen van beleidsregels en het vernietigen van besluiten van zelfstandige bestuursorganen. De bevoegdheid van de minister tot het stellen van beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening zoals weergegeven in artikel 21 van de Kaderwet is door de Tweede Kamer met algemene stemmen in de wet geamendeerd. Het motief was dat in het regeringsvoorstel ministerieel ingrijpen slechts mogelijk was bij taakverwaarlozing. Dit werd door de Tweede Kamer onvoldoende gevonden: ook zonder dat er taakverwaarlozing aan de orde is, moet een minister kunnen bijsturen, zo was de redenering. Ik merk op dat het om ministerieel ingrijpen gaat op het gebied van taakuitoefening; de inrichting van de bedrijfsvoering is een eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. In de bedrijfsvoering is ruimte voor maatwerk.

De als al té beperkend ervaren beheersregels bij de rijksdienst zijn in het begin van de jaren '90 een motief geweest om een aantal departementsonderdelen extern te verzelfstandigen. In 1995 hebben naar aanleiding van het rapport «Verantwoord verzelfstandigen»<sup>1</sup> regering en Tweede Kamer eenstemmig instemmend gereageerd op de aanbeveling om niet langer beheersmatige problemen op te lossen met een bestuurlijk arrangement (externe verzelfstandiging) dat afdoet aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar heeft de wetgever toen ook op ingespeeld door onder andere de invoeging in de Comptabiliteitswet van de figuur van het agentschap, thans de baten-lastendienst<sup>2</sup>.

Met betrekking tot de rol van Raden van Toezicht, waarnaar de leden van de CDA-fractie informeren, stel ik vast dat de bestaande instellingswetten vooralsnog leidend zijn.

Het is straks aan de wetgever om te bepalen of en onder welke condities bestaande raden zullen voortbestaan en of wellicht bij andere zelfstandige bestuursorganen iets dat daarop lijkt ingesteld zou moeten worden.

De hier aan het woord zijnde leden noemen in dit verband als concreet voorbeeld de toezichtrelatie tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Dienst Wegverkeer (RDW) en vragen of dat arrangement onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ook nog mogelijk zal zijn. Zo lang niet de wetgever zal hebben besloten tot verandering hiervan, zal dit blijven bestaan. In hoofdstuk IA van de Wegenverkeerswet 1994, waarin de RDW wordt ingesteld en waarin de relaties tussen de Minister enerzijds en de Raad van Toezicht en de directie van de RDW anderzijds zijn vastgelegd regelen 25 artikelen alle bevoegdheden, verplichtingen en

<sup>1</sup> Rapport van de ambtelijke commissie-Sint, Kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 15.

<sup>2</sup> Thans de artikelen 10 e.v. Comptabiliteitswet 2001.

andere relaties tussen die minister en de organen van de RDW. Het inzicht is inmiddels gegroeid dat aan eenvoud en overzichtelijkheid gewonnen kan worden door één verbindingslijn tussen minister en de (organen van de) uitvoeringsorganisatie te definiëren en de onderlinge verhoudingen tussen de organen binnen de uitvoeringsorganisatie zelf nader te bepalen<sup>1</sup>. Dat ligt ten grondslag aan artikel 7 van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie refereren aan de aankondiging van een «aanvullende beleidslijn» inzake het betrekken van de begroting van zelfstandige bestuursorganen bij de integrale budgettaire afweging. Deze leden vestigen in het bijzonder ook de aandacht op de tariefgefinancierde zelfstandige bestuursorganen, die «minder prominent» figureren in de budgettaire afweging en op de afhankelijkheid van deze soort van zelfstandige bestuursorganen en hun bijbehorende organisaties van (bijvoorbeeld) de vastgoedmarkt.

Het spreekt voor zich dat zelfstandige bestuursorganen, wier activiteiten zich geheel buiten de rijksbegroting om afspelen omdat zij volledig door tarieven gefinancierd worden, niet eenvoudig betrokken kunnen worden bij de besluitvorming rond de rijksbegroting in strikte zin. Voor wel via de rijksbegroting gefinancierde verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties behoeft het geen betoog dat zelfstandigheid als zodanig er niet toe leidt dat zij dáárom vrijgesteld zouden zijn van algemene maatregelen, die voor niet verzelfstandigde diensten onontkoombaar zijn. Met het oog daarop is tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer een bepaling toegevoegd dat zelfstandige bestuursorganen, die daarvoor in aanmerking komen, in de pas zullen lopen met het rijksstelsel dat toen onder de naam VBTB in ontwikkeling was. Bij de bespreking van de hier aan de orde zijnde bepaling uit het wetsvoorstel in het voorjaar van 2002 is een extra overgangstermijn van drie jaar<sup>2</sup> vastgelegd om organisaties enig respijt te gunnen.

Maar ook voor de tariefgefinancierde organisaties geldt dat zij moeten voldoen aan vereisten omtrent de wijze en het moment van het presenteren van hun verantwoording precies zoals die gelden voor de hele openbare dienst op rijksniveau. Overigens geven de laatste jaren met name de in de Handvestgroep verenigde zelfstandige bestuursorganen blijk van een groot gevoel voor verantwoording, zowel budgettair als maatschappelijk. Tijdige verantwoording is overigens ook noodzakelijk, omdat in het kader van de hele begrotingscyclus in wat bredere zin de tariefgefinancierde organisaties wel degelijk ook een rol spelen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van Nederland in het kader van internationale monetaire afspraken en bij het maken van de zogenoemde «koopkrachtplaatjes», waarin de tarieven en premies van de sociale zekerheid een belangrijke rol spelen. Ten laatste komt die verwevenheid tussen de begrotingscyclus van het Rijk en de noodzaak tot verantwoording helder naar voren bij zelfstandige bestuursorganen, die gedeeltelijk door tarieven en gedeeltelijk via de rijksbegroting worden bekostigd.

### **De vragen van de leden van de fractie van de PvdA.**

Met genoegen neem ik kennis van de instemming van de leden van de fractie van de PvdA met het besluit om voort te gaan met het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De leden vragen welke specifieke onderdelen van het wetsvoorstel tot verduidelijking in het stelsel van zelfstandige bestuursorganen leiden, met name als het gaat om de afbakening van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De centrale vraag bij alle politieke discussie over zelfstandige bestuursorganen is steeds geweest waar het juiste evenwicht ligt tussen zelfstandige taakuitoefening enerzijds en niettemin voldoende mogelijkheden voor politieke verantwoording daarover en indien nodig politiek gewenste bijsturing aan de andere kant. Daar is het nu voorliggende wetsvoorstel

<sup>1</sup> Vergelijk in dit verband het rechtspersonenrecht en ook vrijwel alle publiekrecht waar lichamen met meer bestuursorganen aan de orde zijn: steeds wijst de wet aan welk orgaan het geheel «in en buiten rechte vertegenwoordigt», opdat derden daarover steeds volstreekte helderheid zullen hebben. Die «vertegenwoordiging», zo heeft voortgeschreden inzicht uitgewezen, geldt niet alleen de deelneming aan het commune rechtsverkeer, maar evenzeer de verantwoording aan de minister «opdat derden bij de publieke verantwoording – het parlement dat van de minister verantwoording vergt, de Algemene Rekenkamer – óók volstreekte helderheid hebben».

<sup>2</sup> Artikel 43 van het wetsvoorstel.

dan ook op gericht. Zoals hiervoor al naar aanleiding van een vraag van de CDA-fractie is gezegd, «doet» de Kaderwet op zichzelf nog niets. De Kaderwet maakt het echter aan de wetgever mogelijk om telkens wanneer er een wetsvoorstel tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (of een wijziging) aanhangig wordt gemaakt op betrekkelijk eenvoudige en eenduidige wijze vast te leggen hoe de verhoudingen zullen liggen. Anders gezegd: de wetgever kan volstaan met vast te stellen dat de Kaderwet van toepassing is en hij kan, voor zo ver hij daarvoor reden vindt, op een of enkele onderdelen een uitzondering maken. Daarmee komt er helderheid over de ministeriële bevoegdheden en verantwoordelijkheden waar nu nog voor vrijwel ieder zelfstandig bestuursorgaan de regels weer net iets anders luiden. Het zijn dus niet zozeer specifieke bepalingen uit dit wetsvoorstel als wel de wet in zijn geheel, die straks systeem brengt waar op het ogenblik van systematiek geen sprake is. Wat blijft is, dat telkens weer een politieke afweging gemaakt zal worden welke taak zich leent voor onderbrenging bij een zelfstandig bestuursorgaan casu quo wat zich daar niet (langer) voor leent.

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de restrictieve uitleg van de instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen en waarom dit geen aanleiding is om via een «novelle» of een reparatie anderszins het wetsvoorstel aan te passen. Het antwoord op deze vraag is eigenlijk hiervoor reeds gegeven: het is steeds de wetgever die beslist of een taak en/of bevoegdheid wordt belegd rechtstreeks onder een minister of liever bij een (al dan niet daartoe in te stellen) zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 3, ontleend aan Aanwijzing 124c<sup>1</sup>, waarin de instellingmotieven aan de orde zijn, bevat een zeer duidelijke instructie: bij het verzelfstandigen van een publieke taak in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan moet aan minimaal één van de drie genoemde instellingsmotieven worden voldaan. De in het wetsvoorstel genoemde instellingsmotieven zijn noodzakelijk, maar niet voldoende om tot verzelfstandiging over te gaan. Van geval tot geval moet aannemelijk worden gemaakt dat het voordeel van externe verzelfstandiging inderdaad groter is dan het nadeel van verminderde ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is een politieke afweging, die telkens in het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal gemaakt wordt.

Dat de drie instellingsmotieven restrictief moeten worden gehanteerd, ligt niet in het wetsvoorstel besloten, maar is weergegeven in het standpunt over het rapport van de commissie-Kohnstamm. Daarmee is deze restrictieve uitleg regeringsbeleid en worden verzelfstandigingsvoorstellen aan deze restrictieve uitleg getoetst. De regering heeft geen behoefte deze restrictieve uitleg in een wettelijke regeling vast te leggen. Zij overweegt dus daarvoor ook geen «novelle» of aanvullende wetgeving.

Daarnaast vindt de regering het bovendien niet elegant om in dit stadium van het wetgevingsproces door een «novelle» of anderszins te gaan sleutelen aan een artikel van een wetsvoorstel, dat de Tweede Kamer per amendement heeft toegevoegd. Het zou het verwijt kunnen uitlokken dat er afgedongen zou worden op het recht van amendement van de Tweede Kamer. A fortiori geldt dat nu na overleg in twee instanties met de Tweede Kamer over het Kohnstamm-dossier<sup>2</sup> die Kamer de discussie afsloot met een motie, waaruit blijkt dat de Tweede Kamer er met de regering van uitgaat dat de Kaderwet zoals die er nu ligt te eniger tijd van kracht zal zijn<sup>3</sup>.

De leden van de PvdA-fractie vragen of door de onderbreking van vier jaar in de behandeling de aanvankelijk aangekondigde invoeringsmechanismen niet volledig uit het lood zijn geslagen. Zij vragen hoe het nu staat met de aanvankelijk voorziene invoeringstermijn van drie jaren alsook naar de actualiteit van het eerder gemaakte overzicht en referentielijst van rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen.

<sup>1</sup> Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 5 september 1996, nr. 96M006572, tot aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Stort. 1996, 177.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05 resp. 2005/06, 25 268, nrs. 22 en 27.

<sup>3</sup> Motie-Fierens c.s., kamerstukken II 2005/06, 25 268, nr. 29.



Juist is inderdaad dat in de verzameling van zelfstandige bestuursorganen, die voldoen aan de definitie van artikel 1 juncto artikel 2, inmiddels het een en ander is gewijzigd. Wanneer de Kaderwet wordt aangenomen zullen de afzonderlijke ministers, met inachtneming van de termijn genoemd in artikel 42, aangeven welke bestuursorganen die onder hun verantwoordelijkheid vallen uiteindelijk onder de werking van de Kaderwet gebracht zullen worden. Hierbij zijn de definities in de Kaderwet leidend, met inachtneming van de aangescherpte instellingsmotieven zoals weergegeven in het regeringsstandpunt op het rapport van de commissie-Kohnstamm.

Binnen een jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet zullen de vakministers moeten aangeven welke zelfstandige bestuursorganen zij onder de Kaderwet zullen brengen respectievelijk wanneer een voorstel voor een wettelijke regeling zal worden gedaan. In de Tweede Kamer is de veronderstelling aan de orde geweest dat het vervolgens mogelijk zou moeten zijn om in een drietal jaren alle noodzakelijke wijzigingen in bestaande instellingswetten tot stand te brengen. Op zichzelf verandert dat nu niet, behalve dan dat wij vier jaar verder zijn. In een aantal gevallen zal de aanpassing naar verwachting iets eenvoudiger zijn, namelijk bij de instellingswetten die vrij recent al zijn aangepast of gewijzigd. Daarin heeft de wetgever immers vrij consequent de van belang zijnde bepalingen uit dit wetsvoorstel letterlijk overgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de reikwijdte van de Kaderwet. Hiervoor heb ik op een vraag van de leden van de CDA-fractie reeds uiteengezet dat zogenoemde «rechtspersonen met een wettelijke taak» als categorie buiten het gezichtsveld van dit wetsvoorstel liggen. Dat wil dus zeggen: voor zo ver geen orgaan ervan zelfstandig bestuursorgaan is in de zin van de Kaderwet. Ter aanvulling daarop moge dienen dat onder «openbaar gezag» werd en wordt verstaan de bevoegdheid en de taak om als overheidsorgaan éézijdig de rechtspositie van een burger of bedrijf vast te stellen ofwel om beschikkingen als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht af te geven.

Deze omschrijving is niet honderd procent sluitend gebleken. Het is enkele malen voorgekomen dat de rechter een beschikking aanwezig achtte waar de formele wetgever zelf een beschikking juist beoogde te vermijden door de voorziening expliciet te privatiseren<sup>1</sup>. Andere «causes célèbres» als in de «silicose-uitspraak<sup>2</sup> – het bestuur van een stichting werd bestuursorgaan geoordeeld, hoewel er geen enkele wettelijke bepaling over de stichting bestond – leiden onder dit wetsvoorstel niet tot verrassingen, omdat de Kaderwet alleen van toepassing is indien bij of krachtens de wet het openbaar gezag is toegekend. Openbaar gezag op basis van «circumstantial evidence» als in dit type van gevallen zal er wel toe moeten leiden dat de wetgever zich moet bezinnen of er alsnog in een formeelwettelijke grondslag voorzien zal moeten worden.

Met betrekking tot de zogenoemde «75%-norm»<sup>3</sup> kan noch van een wenselijke situatie, noch van de feitelijkheid worden gesproken. In de eerdere beantwoording van deze vraag in de Eerste Kamer<sup>4</sup> is aangegeven dat idealiter alle zelfstandige bestuursorganen, die passen binnen de definitie van artikel 1, voor de volle 100% onder de werking van de Kaderwet moeten vallen. Op dat moment zou immers de door de Tweede Kamer bij herhaling gevraagde harmonisatie en transparantie op het gebied van zelfstandige bestuursorganen bereikt worden. De veronderstelling is echter dat vanwege de veelvormigheid van zelfstandige bestuursorganen en de diversiteit van hun taken die 100% niet haalbaar is. De Raad van State heeft daarom in zijn advies het 75%-criterium aan de hand gedaan. Dit houdt in dat er geen bepalingen in de Kaderwet zouden moeten worden opgenomen die niet in ongeveer driekwart van de gevallen onverkort zouden gelden. Het was destijds de ambitie van het

<sup>1</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 november 1998, AB1999, 30).

<sup>2</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 november 1995, AB 1996, 136 m.n. Zijlstra.

<sup>3</sup> Vuistregel bij het concipiëren van het wetsvoorstel was dat in niet meer dan 25% van de gevallen uitzonderingen nodig zouden moeten zijn. De gedachte vindt haar oorsprong in het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel, paragraaf 1, 5e alinea.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276c, blz. 19.

regeringsvoorstel en die ambitie is er nog steeds. Na afronding van de aanpassingswetgeving zal kunnen blijken of er ook van feitelijkheid sprake zal zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voor de andere categorieën een verantwoordelijkheidsverdeling naar analogie wordt getroffen, al of niet wettelijk vastgelegd.

Voor zo ver het gaat over rechtspersonen met een wettelijke taak is in antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie reeds aangegeven dat daar de Algemene Rekenkamer een opdracht en een bevoegdheid heeft tot onderzoek, controle en verslaggeving. De enkele zelfstandige bestuursorganen zónder openbaar gezag, die onderdeel zijn van een andere rechtspersoon dan de Staat vallen dus ook binnen de competentie van de Algemene Rekenkamer. Daarmee is in financieel toezicht en verantwoording over de publieke middelen voorzien. Waarborgen voor minimale verantwoording over de uitoefening van openbaar gezag, waar het met dit wetsvoorstel om begonnen was, is niet aan de orde.

Aangaande de adviescolleges kan ik volstaan met erop te wijzen dat hun begrotingen onderdeel zijn van de rijksbegroting, dat wil zeggen van het begrotingshoofdstuk van de minister voor wiens portefeuille het adviescollege is ingesteld.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of een vergelijkbare exercitie in het verschiet ligt voor zelfstandige bestuursorganen die niet behoren tot de centrale overheid, is het antwoord «neen». Alle «zelfstandige bestuursorganen buiten de centrale overheid» kennen al een uitputtende en gesloten wettelijke regeling in wetten zoals de Wet op de bedrijfsorganisatie, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daar is een met de Kaderwet vergelijkbare voorziening derhalve niet nodig.

Is er, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, enig inzicht te geven in het type wettelijke taken dat in de toekomst bij een zelfstandig bestuursorgaan zou kunnen worden ondergebracht.

Dat is in de eerste plaats afhankelijk van politieke opvattingen over wat wel of niet overheidstaken en verantwoordelijkheden zijn. Het hangt ook af van welke nieuwe zaken die zich aandienen. En het is afhankelijk van de politieke opvatting over wat bij uitstek voor uitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan in aanmerking zou kunnen komen. Een vergelijking tussen wat rond 1990 op dit gebied de «heersende leer» was en wat nu over zelfstandige bestuursorganen gezegd wordt, leert dat de toekomst tamelijk onvoorspelbaar is.

Bij wijze van voorbeeld noem ik hier de toezicht- en inspectietaken inzake de uitvoering van de sociale zekerheid: die waren van oudsher aan zelfstandige bestuursorganen opgedragen en zijn nu – met name bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid – de taak van een ministeriële inspectie.

Vervolgens brengen de leden van de fractie van de PvdA het enumeratiestelsel ter sprake. Centraal staat hier artikel 42 van het wetsvoorstel. Dat verplicht iedere minister om «zijn» zelfstandige bestuursorganen binnen een jaar na het van kracht worden van de Kaderwet de maat te nemen en aan de Staten-Generaal te berichten welke plannen hij of zij heeft om de instellingswet van dat zelfstandig bestuursorgaan aan de Kaderwet aan te passen. Het is vervolgens aan het Parlement om zijn mening uit te spreken over de mededelingen. Veel zal in deze fase afhangen van de Staten-Generaal. Het zal duidelijk zijn dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> – alert zal zijn op wat collega-ministers aan voornemens formuleren. Een nota of notitie met plannen als bedoeld in artikel 42 van het wetsvoorstel behoeft formeel nog niet de medeondertekening van deze minister, maar het daaruit voortkomende wetsvoorstel

<sup>1</sup> Uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid ex artikel 6 van het wetsvoorstel in samenhang met Aanwijzing voor de regelgeving 124x.



behoeft vanwege artikel 6 van de dan in werking getreden Kaderwet die medeondertekening wel. De tijdsplanning, waar de hier aan het woord zijnde leden van spreken, is beperkt tot het ene jaar dat genoemd wordt in artikel 42. Een ambtelijke commissie is ingesteld ter begeleiding van de departementen bij het onder de Kaderwet brengen van hun zelfstandige bestuursorganen.

Aangaande de instellingscriteria of -motieven heb ik bij de beantwoording van een voorgaande vraag al het noodzakelijke opgemerkt. Efficiency, doelmatigheid, verbetering van de kwaliteit en transparantie van de overheidsorganisaties zijn inderdaad argumenten die vaak worden aangedragen als voordelen van het verzelfstandigen van publieke taken. Deze argumenten worden dan ook als zodanig meegenomen in de afweging van de wetgever om al dan niet tot verzelfstandiging over te gaan.

De leden van de fractie van de PvdA stellen het vraagstuk van maatwerk versus harmonisatie aan de orde.

In het vorenstaande gaf ik al aan dat per afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan een afwijking van de Kaderwet noodzakelijk kan zijn en blijven. Veelgehoord voorbeeld is in dit verband dat aanwijzingen aan de Kiesraad in zijn functie als centraal stembureau ongeoorloofd zijn. Dat is inderdaad een goed voorbeeld. Harmoniseren is het oogmerk van de Kaderwet, maar maatwerk blijft dus mogelijk. Ook hier geldt dat regering en Parlement van geval tot geval een wijze beslissing moeten nemen.

De leden van de PvdA-fractie stellen de positie van Raden van Toezicht aan de orde. Om te beginnen heb ik daarover in de beantwoording van vragen van de CDA-fractie al het een en ander geschreven. De praktijk van de afgelopen twee decennia en de evaluaties van de externe verzelfstandiging van diverse voormalige departementstaken hebben uitgewezen dat er tussen de minister en een zelfstandig bestuursorgaan bij voorkeur rechtstreekse lijnen moeten bestaan. Een Raad van Toezicht is een heel goed fenomeen als klankbord voor een directie, maar mag geen «sta-in-de-weg» zijn als het erom gaat dat een minister in de Kamer aangesproken wordt op het disfunctioneren van het zelfstandig bestuursorgaan X en zich daardoor vervolgens genoodzaakt ziet aanwijzingen te geven aan de directie of wellicht nog harder in te grijpen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de mogelijkheid om beleidsregels te geven: is de term niet te vaag en zijn er niet gevallen, zoals bij de Kiesraad, dat beleidsregels of aanwijzingen anderszins vanwege de minister uit den boze moeten worden geoordeeld, zo vragen zij zich af.

De hier aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de term «aanwijzingen», die aanvankelijk opgeld deed, vervangen is door de term «beleidsregels» die ook de Algemene wet bestuursrecht gebruikt. Aan deze leden kan worden toegegeven dat de term voor meer dan één interpretatie mogelijkheden biedt. Daartegen kan echter gezegd worden dat de wetgever zelf de term voldoende duidelijk en bruikbaar heeft gevonden om hem in de Algemene wet bestuursrecht te gebruiken. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een beleidsregel aan de Kiesraad in zijn functie als centraal stembureau niet goed denkbaar is. De Kiesraad heeft in die functie een volstrekt duidelijke taak, die van A tot Z in de Kieswet en het Kiesbesluit is uitgeschreven. In een dergelijk geval is er geen ruimte meer voor nadere beleidsregels en zeker niet vanwege een minister, die als politicus belanghebbende is bij hetgeen de Kiesraad als centraal stembureau beslist. Heel wel voorstelbaar acht ik echter dat een minister aan een zelfstandig bestuursorgaan door een beleidsregel kenbaar maakt hoe hij denkt over de interpretatie van (bij voorbeeld) een hardheidsclausule in een regeling of over hoe te handelen als er tussen

regelgeving en praktijk lacunes blijken waarvoor geen pasklare oplossing voorhanden is. In het laatste geval zal reparatie van de regelgeving geboden zijn, maar de tijd die dat kost zou door een beleidsregel gevuld kunnen worden. In het algemeen ben ik met de leden van de PvdA-fractie eens dat terughoudendheid met beleidsregels geboden is. Vaak zal het ook zo ver niet behoeven te komen, omdat nu al de praktijk is dat tussen zelfstandige bestuursorganen en ministeries afspraken in de vorm van protocollen over wederzijdse informatievoorziening en dergelijke worden vastgesteld.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA wanneer de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen klaar is en of het rapport van de commissie-Kohnstamm nu verder van de baan is, zodat er weer rust ontstaat in deze belangrijke sector van het openbaar bestuur.

Zonder twijfel zullen zich in de toekomst in de samenleving nieuwe zaken aandienen, die de wetgever aanleiding zullen bieden tot aanpassing van eens gegeven wetten. Met deze Kaderwet wordt de beoogde overzichtelijkheid van de relaties tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan een flink stuk dichterbij gebracht. Afgewacht zal moeten worden op welke punten, bij welke zelfstandige bestuursorganen of bij welk type van taken de wetgever zal oordelen dat de standaardregels van de Kaderwet niet of niet volledig voldoen. Evenmin is op voorhand uit te sluiten dat er zich zaken voordoen, waarvan wij te zijner tijd zullen vinden dat die aan de Kaderwet moeten worden toegevoegd. Hier geldt wat de regering betreft echter dat de praktijk het nu eerst zal moeten leren. Met het regeringsstandpunt op het rapport van de commissie-Kohnstamm en het debat dat hierover met de Tweede Kamer is gevoerd is de behandeling van het rapport afgerond.

### **De vragen van de leden van de fractie van de VVD**

De leden van de fractie van de VVD geven blijk van hun gemengde gevoelens bij dit wetsvoorstel. Zij vragen zich af waarom het toenmalige kabinet op 30 augustus 2002 de Eerste Kamer had verzocht om het voorstel aan te houden en wat de regering beweegt om vervolgens te verzoeken hetzelfde voorstel, nagenoeg ongewijzigd, vier jaar later weer in behandeling te nemen. Zij vragen nogmaals aan te geven waarom een kaderwet noodzakelijk is.

Het verzoek van 30 augustus 2002 vloeiende rechtstreeks voort uit afspraken in het strategisch akkoord van de fracties van de CDA, de LPF en de VVD «Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken». Er werd besloten de doelmatigheid van zelfstandige bestuursorganen te evalueren mede in het licht van de ingeperkte ministeriële verantwoordelijkheid. In afwachting van deze evaluatie zou de behandeling van de Kaderwet in de Eerste Kamer worden aangehouden.

De beweegredenen om nu aan de Eerste Kamer te verzoeken de behandeling van het wetsvoorstel geheel ongewijzigd, weer aan te vatten is de volgende. Het kabinet Balkenende-II heeft in zijn hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» aangegeven de taken, werkwijze en omvang van zelfstandige bestuursorganen tegen het licht te houden. Dat geschiedde door middel van een interdepartementaal beleidsonderzoek dat heeft geleid tot het rapport-Kohnstamm. De regering heeft over het rapport een standpunt ingenomen dat in de Tweede Kamer is behandeld. De conclusie is dat de beste weg naar verbetering van de democratische controle op en versteviging van de legitimatie van zelfstandige bestuursorganen is om het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nu voortvarend af te handelen. Cruciaal daarbij is de opdracht, die is vervat in artikel 42. Bij de, in beginsel technische, aanpassing van alle instellingswetten aan de Kaderwet komt vanzelf óók aan de orde de beleidsmatige en vooral ook vaak politieke vraag of het met de

overheidstaak zó wel verder moet of dat het op basis van inmiddels voortgeschreden inzicht, in het vervolg beter anders geregeld kan worden. Die conclusie heeft de Tweede Kamer inmiddels nadrukkelijk ondersteund door de gedachtewisseling in twee instanties over dit dossier af te sluiten met een kamerbreed ondersteunde motie-Fierens, die er vanuit gaat dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen er zal komen. Over het waarom van een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen is eerder in deze memorie al het een en ander geschreven. Om het nog eens in wat andere bewoordingen dan hiervoor te zeggen: in welhaast alle debatten over zelfstandige bestuursorganen in de afgelopen vijftien jaren was een steeds weer terugkerende klacht, dat al die zelfstandige bestuursorganen een onoverzichtelijk geheel vormen en dat we van geval tot geval telkens weer mistasten, omdat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij het ene zelfstandig bestuursorgaan nu weer net even iets anders liggen dan bij het andere. Een Kaderwet zou aan die verschillen een einde moeten maken door een standaardregiem en standaardbepalingen aan te reiken, waarvan de wetgever alleen bij uitzondering en op goede gronden afwijkt. Dat was ook de strekking van een aantal in de jaren '90 in de Tweede Kamer aanvaarde moties en dat is ook nog steeds de ambitie met het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben eerder uit de toelichting<sup>1</sup> van de regering begrepen dat de Kaderwet in de huidige vorm niet garandeert dat alle doelen zoals verwoord in het regeringsstandpunt op het advies van de Commissie-Kohnstamm worden bereikt en vragen zich dan ook af waarom de regering dan niet eerst dit wetsvoorstel heeft aangepast om die doelen wel te realiseren.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen realiseert een belangrijk deel van de beoogde doelen met het beschikbaar maken van wettelijke standaardbepalingen met behulp waarvan de wetgever vervolgens instellingswet voor instellingswet systeem kan gaan brengen in de zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet beoogt standaardbepalingen te bieden, die in meer dan 75% van de gevallen bruikbaar zijn. Daarnaast bevat het regeringsstandpunt maatregelen, die geheel buiten dit wetsvoorstel om gaan. Dat zijn bij voorbeeld de formulering van een stichtingenkader en het nader uitwerken van spelregels rondom opdrachtgever-eigenaar en opdrachtnemerrol op het gebied van de relatie van uitvoeringsorganisaties met hun klanten en belanghebbenden.

De leden van de VVD-fractie vinden het argument dat met de intrekking van het wetsvoorstel veel tijd verloren zou gaan onbegrijpelijk nu door toedoen van de regering reeds vier jaren verloren zijn gegaan. In reactie hierop wijs ik er graag op dat gedurende de afgelopen vier jaren verdieping en bezinning hebben plaatsgevonden rondom het vraagstuk hoe zelfstandige bestuursorganen beter democratisch in te bedden, hoe invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en hoe wetgeving rond zelfstandige bestuursorganen meer te harmoniseren en transparant te maken. Er is naar mijn overtuiging niet slechts tijd verloren, maar zeker ook inzicht gewonnen. Onder andere is dat het inzicht dat het voorliggende wetsvoorstel een goed middel is, óók tot de dankzij het rapport-Kohnstamm op onderdelen aangescherpte doelstellingen. Tot slot meen ik dat toch niet weersproken kan worden dat een intrekking van dit wetsvoorstel pas echt tot tijdverlies zou leiden.

De leden van de VVD-fractie roepen in herinnering dat in het regeringsstandpunt op het Kohnstamm-rapport gesteld werd dat er op dit moment geen grote onvolkomenheden zijn in de relaties tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen of dat de zelfstandige bestuursorganen in het algemeen op kwalitatief heel behoorlijk niveau functioneren. Dat versterkt bij de leden van de VVD-fractie de indruk dat haast geen enkel doel dient.

---

<sup>1</sup> Bij het verzoek om voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel.

Het gaat hier niet zozeer om «haast», dat de regering tot voortzetting van de behandeling heeft besloten maar veeleer om voortgang van het proces en het voorkomen van onnodige vertraging, zoals ik zojuist heb aangegeven. Het is zeker zo, dat in de alledaagse praktijk zelfstandige bestuursorganen hun werk heel goed doen, burgers en bedrijven op een goede manier bedienen en bovendien op een heel acceptabele manier zich verantwoorden naar ministers en via de ministers ook naar het Parlement. Het is voor een heel belangrijk deel toe te schrijven aan de kwaliteit en de professionaliteit van de betrokken organisaties en hun medewerkers en voor een deel ook aan de bestaande wetgeving, die materieel zo is ingericht dat alle betrokkenen door de jaren heen steeds een ruime voldoende kunnen scoren. Nu is de zaak om uniformiteit en harmonisatie aan te brengen. Niet zozeer voor de afzonderlijke bestuursorganen maar voor het geheel.

De leden van de VVD-fractie stellen dat een Kaderwet de bestuurlijke kaders moet stellen en niet de bedrijfsvoering moet regelen, zoals het voorliggende voorstel doet. Zij vinden het voorstel complex, gedetailleerd en daarom ineffectief. Ook zouden veel uitzonderingen mogelijk zijn. Bovendien vinden zij dat de Kaderwet in deze vorm tot veel bureaucratie zal leiden.

Niet de Kaderwet bepaalt de verhouding tussen zelfstandige bestuursorganen en de minister, maar de betreffende instellingswet. Dat de instellingswetgever bij sommige zelfstandige bestuursorganen kan besluiten dat een uitzondering ten opzichte van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geboden is, was gezien de diversiteit en pluriformiteit van de zelfstandige bestuursorganen van het begin af aan duidelijk. Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat straks méér uitzonderingen in het verschiet liggen dan aanvankelijk werd verondersteld. De regering verdedigt dit wetsvoorstel, omdat het geheel overeenstemt met hetgeen zij voor zichzelf al langer geleden heeft geformuleerd als het minimumpakket van regels en voorzieningen, dat bij ieder zelfstandig bestuursorgaan ten minste aanwezig of althans bewust bekeken moet zijn. Elementen die in de loop van de parlementaire behandeling zijn ingebracht in de artikelen 18, 19 en 43 strekken ertoe dat zelfstandige bestuursorganen zich (op termijn) ook dienen te voegen naar de VBTB-verantwoordingsregels die voor de ministeries gelden. Regels over hoe de centrale overheid openbaar verantwoording aflegt over kosten, prestaties, kwaliteit van dienstverlening etcetera, gaan ook gelden voor de tot de centrale overheid behorende verzelfstandigde onderdelen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een reactie op de brief van de Handvestgroep.

Ik heb eerder in deze nadere memorie van antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie de gevraagde reactie reeds gegeven

De leden van de VVD-fractie vragen nog eens aan te geven waarom ministers meer greep willen hebben op de bedrijfsvoering van een (onderdeel van) een zelfstandig bestuursorgaan. Dit lijkt in te druisen tegen de instellingsmotieven van zelfstandige bestuursorganen. Zou, zo vragen deze leden, een minister zich niet veel meer moeten richten op het realiseren van de beleidsdoelstellingen van een zelfstandig bestuursorgaan. Het is niet aan de orde dat ministers meer greep zouden willen hebben op de bedrijfsvoering. Er is alleen aan de orde dat er een toegenomen aandacht is voor de verantwoording over de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen. Voor de rijksbegroting zijn daarin een aantal belangrijke verbeteringen tot stand gekomen en die moeten straks ook op de zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn. Dát was de strekking van het debat in de Tweede Kamer.

De bevoegdheid voor een minister om aanwijzingen te geven betreft niet de bedrijfsvoering maar de taakuitvoering, bijvoorbeeld bij de toepassing van hardheidsclausules of als tijdelijke oplossing als er een leemte is tussen praktijk en regel. Dat druist niet in tegen een instellingsmotief. Een van de doelstellingen van de VBTB-operatie rond de Rijksbegroting was dat méér inzicht mogelijk zou worden in prestaties van en beleidsrealisatie door ministers. Doordat die nieuwe regels ook voor de verantwoording van zelfstandige bestuursorganen zullen gelden, zal het in de toekomst beter mogelijk zijn aandacht te besteden aan beleidsdoelstellingen en hun realisatie. Dat is ook consistent met de regeringsreactie op het rapport «Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer»<sup>1</sup>. Daarin staat dat meer aandacht wordt gegeven aan beoogde beleidsresultaten en de beleidsuitvoering. De focus van de minister is derhalve, waar het gaat om publieke voorzieningen, steeds meer gericht op realisatie van beleidsdoelstellingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of afdeling 3 van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel niet overbodig is, omdat het regeringsstandpunt is dat openbaar gezag in principe niet aan organen van een rechtspersoon naar privaatrecht opgedragen behoort te worden.

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. Er is inderdaad een nadrukkelijke voorkeur voor het publiekrecht – zie ook artikel 4 van het wetsvoorstel – maar dat neemt niet weg dat soms een of meer organen van een of meer rechtspersonen naar privaatrecht bij uitstek geschikt zijn om een bepaalde publieke taak, waaraan ook een openbaar gezagelement gepaard gaat, te verrichten. Ik wijs op artikel 4, tweede lid onder a, waarvan de formulering is ontleend aan artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet. Aldus wordt de algemeen aanvaarde beleidslijn gevolgd om overheidstaken bij voorkeur in een publiekrechtelijke setting onder te brengen, tenzij in een bijzonder geval een privaatrechtelijke constructie tot een voor dat geval betere oplossing leidt. Afdeling 3 van hoofdstuk 4 is ook nodig om het financieel beheer van bestaande zelfstandige bestuursorganen van privaatrechtelijke signatuur te regelen. Omdat de organisatierechtelijke aspecten in het Burgerlijk Wetboek al geregeld zijn, kan de Kaderwet voor deze zelfstandige bestuursorganen volstaan met het regelen van het financieel beheer en de verantwoording daarover.

De leden van de fractie van de VVD geven te kennen de doelstelling te steunen om het aantal zelfstandige bestuursorganen terug te dringen. Zij constateren dat de regering in haar reactie op het advies van de commissie-Kohnstamm heeft aangegeven extra kritisch te zullen zijn op de motieven voor nieuwe externe verzelfstandigingen en in het bijzonder op het motief, genoemd in artikel 3, eerste lid onder b. Zij vragen of de vermelding van dat motief in het wetsvoorstel dan niet overbodig is of althans is geworden. Zij vragen ook of één van de instellingsmotieven, genoemd in artikel 3 voldoende zou kunnen zijn voor verzelfstandiging of dat aan alle motieven moet worden voldaan.

Hiervoor ben ik op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA al uitvoerig ingegaan op de achtergrond en de betekenis van artikel 3, dat ontleend is aan Aanwijzing voor de regelgeving 124c. Één instellingsmotief is ten minste noodzakelijk, maar nog niet voldoende voorwaarde om tot verzelfstandiging over te kunnen gaan. Of er in een concreet geval tot het extern beleggen van een overheidstaak, waarmee openbaar gezag gemoeid is, besloten wordt, is steeds aan de formele wetgever. Dat is dus steeds ook een kwestie van politieke afweging, die per geval en in de tijd anders kan uitvallen.

Aangaande de door de leden van de VVD-fractie bepleite terugdringing van het aantal zelfstandige bestuursorganen meen ik dat zij op hun wenken bediend worden. Bij gelegenheid van wat de «aanpassingsopera-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 831, nr. 2.



tie»<sup>1</sup> is gaan heten, zal systematisch en zeer kritisch worden gekeken naar de vraag of de aan de orde zijnde overheidstaken op goede gronden extern belegd zijn en of dat ook zo kan casu quo moet blijven. Dat zal zijn weerslag vinden in de voornemens die de diverse ministers in de artikel 42-procedure aan de Staten-Generaal zullen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het wetsvoorstel alle zelfstandige bestuursorganen over één kam worden geschoren. Dat is inherent aan een harmoniserende kaderwet en dat brengt inderdaad met zich mee dat gewaakt moet worden tegen zowel het gevaar van een te grote abstractie als tegen dat van te ver doorgevoerde specificiteit. Daarom draaide dan ook veel van het overleg dat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel werd gevoerd, in het bijzonder over de daar toen aan de orde zijnde amendementen. Maar, zoals eerder aangegeven, in de specifieke wetgeving per zelfstandig bestuursorgaan kunnen ook weer uitzonderingen worden opgenomen.

Mij ontgaat echter de gevolgtrekking van de leden van de VVD-fractie dat daarbij zelfstandige bestuursorganen autonomie zouden verkrijgen om een deel van de regelgeving zelf in detail in te vullen. Uitgangspunt en hoofdregel is dat algemeen verbindende voorschriften alleen kunnen worden gegeven bij of krachtens de wet en onder volle ministeriële verantwoordelijkheid. Derhalve mogen zelfstandige bestuursorganen in beginsel geen algemeen verbindende voorschriften vaststellen en is hier van autonomie volstrekt geen sprake. De enige uitzondering daarop is dat in wat complexere organisaties een set van vaste huisregels – een bestuursreglement of zo iets dergelijks – nuttig kan zijn, maar zelfs dan geldt dat zo een reglement niet tot stand kan komen zonder de goedkeuring van de minister (artikel 11). Daarmee is ook in deze situatie in politieke verantwoording voor dit soort van algemeen verbindende voorschriften voorzien. Eenzelfde waarborg is vervat in artikel 13 voor het uitzonderlijke geval dat een zelfstandig bestuursorgaan zelf een tarief zou mogen vaststellen.

Tot slot van hun inbreng vragen de leden van de VVD-fractie naar de gang van zaken nadat de Kaderwet in werking zal zijn getreden. Door het van kracht worden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen alleen verandert er nog niets aan welk zelfstandig bestuursorgaan dan ook en evenmin iets aan de bestaande taak- en bevoegdhedentoe-deling. Artikel 42 verplicht iedere minister om over «zijn» zelfstandige bestuursorganen aan de Staten-Generaal te melden welke voorstellen van wet tot aanpassing aan de Kaderwet van bestaande instellingswetgeving tegemoet kunnen worden gezien. Ik kan mij niet anders voorstellen dan dat bij die gelegenheid elke minister ten minste ook zal verantwoorden waarom naar zijn mening een zeker zelfstandig bestuursorgaan buiten beeld moet blijven. Dat zou bijvoorbeeld kunnen zijn omdat het betreffende bestuursorgaan niet valt binnen de omschrijving van artikel 1 juncto artikel 2 van de Kaderwet.

In de voorbereiding van en het debat over de krachtens artikel 42 uit te brengen voornemens komen aldus naar mijn stellige overtuiging alle zelfstandige bestuursorganen – óók die welke niet binnen het raam van de artikelen 1 juncto 2 vallen – ter sprake en dan zal ook hun (voort)bestaan ter sprake kunnen worden gebracht. En dat zal onvermijdelijk dan ook zijn in het licht van de actuele politieke opvattingen over welke taken zich wel en welke taken zich niet (meer) lenen voor uitvoering op afstand van de ministeriële verantwoordelijkheid. Aldus vraagt de motie-Fierens, waaraan de leden van de VVD-fractie en eerder ook anderen refereren, niet om andere dingen te doen of na te laten dan al in het artikel 42-proces zijn voorzien en ingebouwd. Pas wanneer de op basis van deze gedachte-wisseling tussen regering en Staten-Generaal in te dienen wetsvoorstellen

---

<sup>1</sup> Zie artikel 42 van het wetsvoorstel.

(tot wijziging van instellingswetgeving) kracht van wet zullen hebben gekregen, zullen dáárdóór mogelijk taken en bevoegdheden veranderen en zullen wellicht nu bestaande zelfstandige bestuursorganen een andere positie krijgen of in het uiterste geval verdwijnen.

Voor de volledigheid attendeer ik op de bovendien bestaande mogelijkheid dat de wetgever met betrekking tot een zelfstandig bestuursorgaan, dat op grond van artikel 2 van de Kaderwet buiten de onmiddellijke werking van deze wet blijft, kan besluiten dat niettemin de bepalingen van deze Kaderwet van overeenkomstige toepassing zullen zijn.

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de instemming die de leden van de fractie van D66 betuigen met de voortzetting van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel. Ik denk met de beantwoording van de laatste vraag van de leden van de fractie van de VVD grotendeels de bij de D66-leden levende vragen eveneens te hebben beantwoord. Zij vragen ook naar de stand van zaken met betrekking tot het aanmeldingstraject. Daarover kan ik melden dat de ambtelijke commissie die is ingesteld ten behoeve van de begeleiding van dit aanmeldingstraject, bezig is met de voorbereidingen hiervan.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Nicolai