

Voorzitter

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wegenwet 1994 en enkele verwante wetten op een aantal punten van uiteenlopende aard (30476)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties (30514)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met onder meer de toepasselijkheid van de Wet verbetering poortwachter, de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (30596)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de wet van 10 mei 2006, houdende goedkeuring van het op 25 februari 2005 te Den Haag tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), met Protocol (Trb. 2005, 96) (Stb. 262) (30633)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met samenwonen ten behoeve van zorg voor een hulpbehoevende (30666)**;
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en enige andere wetten in verband met de verlening van een tegemoetkoming aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene nabestaandenwet (30667)**.

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het advies van de **Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets inzake de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor bodembescherming en de wijziging van richtlijn (30839, E, nr. 5)**.

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met het advies.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de **stemming** over het wetsvoorstel **Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart (29977)**.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Tijdens het plenaire debat op 17 oktober jl. zijn door de minister van Justitie belangrijke toezeggingen gedaan met betrekking tot strafvervolgning op grond van artikel 5.3 Wet luchtvaart. Mijn fractie heeft zich op het standpunt gesteld en stelt zich op het standpunt dat voor de luchtveiligheid blame free reporting noodzaak is.

Dat geldt niet in het geval van opzet en grove nalatigheid en bij onachtzaamheid. Laat dat duidelijk zijn. De minister van Justitie heeft de volgende toezeggingen gedaan met betrekking tot de aanwijzing aan het Openbaar Ministerie.

1. Wijziging van de aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal voorleggen aan de minister van Justitie.
 2. De minister van Justitie legt die voor aan de Eerste Kamer.
 3. Er wordt een werkgroep ingesteld die zich zal buigen over artikel 5.3 Wet luchtvaart.
 4. Indien zich knelpunten voordoen, zal artikel 5.3 Wet luchtvaart gewijzigd worden in de door de VVD-fractie voorgestane zin, namelijk geen strafvervolgning in geval van onoplettendheid en/of onachtzaamheid.
- Wij houden de minister aan deze toezeggingen, hoewel die op ons als enigszins merkwaardig overkomen. Wij vragen ons af wat het vervolg is van de procedure als de minister een wijziging van de aanwijzing aan de Eerste Kamer voorlegt. Wij vragen ons bovendien af waarom een werkgroep moet worden ingesteld. Voelen de ministers zich te onzeker om artikel 5.3 Wet luchtvaart te herzien?

Waartoe leidt dit voor de VVD? Mijn fractie heeft zwaar laten wegen dat de richtlijn moet worden geïmplementeerd. De minister van Justitie heeft helaas niet toegezegd dat de aanwijzing wordt geïmplementeerd in artikel 5.3 Wet luchtvaart. Om die toezegging hebben wij gevraagd. Alles afwegende betekent dit dat de VVD-fractie helaas tegen aanneming van het wetsvoorstel zal stemmen.

De **voorzitter**: Ik dank mevrouw Broekers voor het feit dat zij een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de lijst van toezeggingen die moet worden opgesteld. Die hebben wij op deze manier mooi bij de hand.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fractie van de VVD-fractie tegen dit wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426)**.

De **voorzitter**: Ik heet in ons midden gaarne welkom de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Ik neem aan dat hij zich nu zal bezighouden met grondwetszaken.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Misschien zijn de Koninkrijksdelen binnenkort ook zelfstandige bestuursorganen. Ik begrijp daarom uw verwarring. Ook ik heet de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing van harte welkom.

Van Thijn

Met de beantwoording van de twee laatste vragen is deze behandeling schriftelijk voldoende voorbereid. Ik ben blij dat wij nu hier over het wetsvoorstel kunnen spreken. Onze laatste vraag ging over de relatie tussen dit wetsvoorstel en het rapport van de commissie-Kohnstamm. Die vraag is van belang, omdat de regering enerzijds zegt de visie van de commissie te onderschrijven maar anderzijds de behandeling van dit wetsvoorstel na vier jaar doortij wil voortzetten en afronden. Dat is verheugend maar wel eigenaardig. De minister zegt nu wel dat beide stukken over verschillende zaken gaan, maar uit allerlei publicaties van deskundigen, onder andere uit het verslag van een conferentie over twaalfenhalf jaar Steekhoudend ministerschap, het rapport waarmee alles begonnen is, blijkt dat beide opvattingen haaks op elkaar staan. Dit wetsvoorstel wil ordening brengen in het oerwoud, in de warwinkel van zbo's. Het precieze aantal ervan kan niet worden vastgesteld. Zijn het er 400 of 600? De commissie-Kohnstamm wil ervan af. Dit wetsvoorstel wil de ministeriële verantwoordelijkheid afbakenen en de zbo's buiten de departementale hiërarchie plaatsen, terwijl de commissie-Kohnstamm het primaat van de politiek integraal wil herstellen. Dit wetsvoorstel wil de oorspronkelijke instellingsbesluiten handhaven. Het spreekt over autonoom, deskundig toezicht, participatie van maatschappelijke organisaties en regelgebonden uitvoering, terwijl de commissie-Kohnstamm daar juist van af wil. Het is overigens heel pikant dat professor Scheltema de Urheber was van de zelfstandige bestuursorganen, terwijl Kohnstamm nota bene op de dag van het afscheid van Scheltema dit rapport heeft uitgebracht. D66 heeft gegeven, D66 heeft genomen.

Gelukkig wordt de soep niet zo heet gegeten als zij wordt opgediend. De minister zegt namelijk in de memorie van antwoord dat de visie van de commissie wordt onderschreven, maar dat dat pas tot uitdrukking zal komen bij de restrictieve toepassing van de afzonderlijke instellingswetten en dat dat dus niet bij deze kaderwet aan de orde komt. Dat zal gebeuren met toekomstig regeringsbeleid – die toekomst is zeer nabij – en zal van geval tot geval worden getoetst. De wet zelf blijft intact. Bij elke afzonderlijke instellingstoets per minister zal, als het aan deze minister ligt, het rapport-Kohnstamm worden uitgevoerd. Wat kan dat precies betekenen? Dat dan successievelijk alle zbo's, de een na de ander, zullen verdwijnen? Want dat is wat "een herkenbare staat" – zie het rapport-Kohnstamm – wil. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich inmiddels in niet mis te verstane bewoordingen tegen dat advies gekeerd en erop gewezen dat in de praktijk van het openbaar bestuur het zbo kwantitatief noch kwalitatief een niet meer weg te denken figuur is. De raad toont ook aan dat het pleidooi van de commissie niet berust op enigerlei onderbouwing en dat de hoge transitiekosten waarmee zo'n gigaoperatie gepaard zou gaan, voor lief worden genomen.

Bovendien is zo'n "terug in het hok"-operatie volledig in strijd met de tijdgeest, zoals onder woorden gebracht in het RMO-rapport Bevrijdende kaders, in het WRR-rapport over de transactiestaat en in het SER-rapport over de horizontalisering van de publieke sector. Het is vooral in strijd met de filosofie van het project Andere overheid, waarvoor deze minister ook verantwoordelijk is. Door de behandeling van het wetsvoorstel te willen voortzetten legt het kabinet het advies van Kohnstamm

in feite naast zich neer, alhoewel men bij hoog en bij laag beweert dat diens visie wordt onderschreven en dat de instellingscriteria zullen worden aangescherpt. Dat wordt dan een soort processie van Echternach: nu een stap vooruit en dan weer enkele stappen achteruit. Maar ik volg de minister. Het is nu niet aan de orde. Aan de orde is wel dat wij nu een aantal min of meer constitutionele randvoorwaarden afspreken die enige ordening brengen in het geheel van openbare lichamen dat in de loop der decennia is ontstaan. Dit nu beoogt de voorliggende kaderwet.

Het werd waarachtig tijd dat deze kaderwet er kwam. Zbo's bestaan al heel lang. In 1900 waren er al 75. In de jaren tachtig en negentig ontstond een enorme hausse, een wildgroei in de woorden van de Algemene Rekenkamer, mede als bijproduct van grote bezuinigingsoperaties waarbij departementen beleidsonderdelen over de schutting gooiden, zoals Kohnstamm dat noemt. In 1992 kwam het rapport-Scheltema, in 1994 kwam het rapport-Sint en in 1995 kwam de Algemene Rekenkamer met haar aanbevelingen om orde op zaken te stellen. Toen begon een inmiddels twaalf jaar durende interdepartementale veldslag over de kaderwet. Zo lang speelt het al. In feite zijn Balkenende I en II wat dit dossier betreft verloren jaren.

Het doel van deze wet is een harmonisatie van de uiteenlopende regelingen die in de afgelopen decennia voor de vele zelfstandige bestuursorganen zijn ontwikkeld. Daarbij wordt met name gestreefd naar een heldere afbakening met het ministeriële toezicht in verband met het primaat van de politiek. Tot dusver vond onze fractie deze kaderwet een belangrijke mijlpaal op weg naar een verdere differentiatie van het openbaar bestuur; dat vinden wij nog steeds. De ontwikkeling van de zbo's, dan wel rwt's, is een goede invulling van het continuüm tussen markt en overheid en vormt als externe verzelfstandiging een reëel alternatief voor agentschappen als interne verzelfstandiging enerzijds en privatisering anderzijds. Op die manier is tegemoetgekomen aan wensen zoals de ontbureaucratisering van de overheid, hetgeen ook past in de hedendaagse verkiezingsprogramma's. Hoe zou je trouwens anders tot de aangekondigde afslanking van de overheidsorganisatie kunnen komen dan via de instelling en instandhouding van zbo's? Een tweede doel is het ontlasten van de ministeriële verantwoordelijkheid van specifieke uitvoeringstaken. Dit is een heel actuele discussie. Een derde doel is het creëren van een grotere discretionaire bevoegdheid voor specifieke deskundigheid. Een vierde doel is het terugdringen van politieke bemoeienis met de strikt regelgebonden uitvoering in individuele gevallen. Het verschaft ten slotte ook een goede basis voor het op een meer bedrijfsmatige basis behartigen van openbare belangen c.q. publieke diensten binnen het beleidskader dat door de overheid bij de instelling van een zbo is of wordt geschapen.

De heer **Van Raak** (SP): Om het debat misschien een beetje te openen: de heer Van Thijn geeft hoog op van de zbo's als een mooie aanvulling tussen markt en overheid. Hij noemt een aantal zaken die met die zbo's bereikt zouden zijn: minder bureaucratie, het ontlasten van de ministeriële verantwoordelijkheid en een meer bedrijfsmatige organisatie. Maar is het probleem niet dat zbo's juist niet hebben geleid tot minder bureaucratie en een bedrijfsmatiger beleid en dat wij juist problemen

Van Thijn

hebben gekregen met de ministeriële verantwoordelijkheid? Waarop is de zegen die de heer Van Thijn aan de zbo's toedicht precies gebaseerd?

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat komt in het vervolg van mijn verhaal nog tot uitdrukking. Maar ik kan nu al zeggen dat u helemaal niet weet of de zbo's tot meer of minder bureaucratie hebben geleid. U heeft gelijk dat er allerlei spanningen zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid. De filosofie heeft zich nog niet kunnen zetten, doordat er geen algemene regels zijn. Het is wildgroei. Of je nu voor of tegen zbo's bent – ik denk dat je dat van geval tot geval met elkaar moet vaststellen aan de hand van nog op te stellen criteria – ze zijn er in groten getale en ze zijn heel belangrijk. Neem nu het UWV, die gigantische uitvoeringsfabriek waar miljarden in omgaan. Dat is nu "freischwebende Intelligenz". Er zijn ook grote spanningen met het moederdepartement. Je ziet bij al die zbo's dat er verwarring over is wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is. De Tweede Kamer stelt vraag op vraag over uitvoeringszaken die eigenlijk niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Ik beschouw het zbo ook niet als het heilig ideaal van welke opvatting dan ook. Maar hoe je er ook over denkt, het moet nu geordend worden. Wij moeten weten waar wij aan toe zijn, ook als er meer zbo's komen. Ik vind wel dat wij moeten ophouden met dat digitale denken over overheid en markt: het is of bureaucratisering of het is privatisering. Dat past niet meer in deze tijd. Er is behoefte aan nieuwe vormen van publieke dienstverlening.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Van Thijn trekt al zoveel conclusies. Hij zegt terecht dat wij eigenlijk nog helemaal niks weten over de zbo's. Er zijn heel veel zbo's, heel veel verschillende zbo's; ze functioneren allemaal op een verschillende manier. Is het dan niet vreemd om vandaag al een kaderwet aan te nemen? Zouden wij niet eerst een discussie moeten hebben over de rol van zbo's in de besluitvorming en uitvoering van beleid? Zouden wij niet pas als wij meer kennis hebben, moeten besluiten tot een kaderwet? Is het daar vandaag niet een beetje te vroeg voor?

De heer **Van Thijn** (PvdA): De discussie loopt al twaalf jaar.

De heer **Van Raak** (SP): Toch weten wij nog maar heel weinig.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wij weten ontzettend veel; wij weten alleen niet wat wij willen. Er is ongelooflijk veel onderzoekmateriaal beschikbaar over het functioneren van al die zbo's, of het nu De Nederlandsche Bank is, Staatsbosbeheer of noem maar op. Ieder heeft zijn eigen geschiedenis; ieder trekt zijn eigen spoor. De wetgever heeft echter verzuimd om het algemene kader vast te stellen. Wij spreken heel graag over "kaderstellend" toezicht, maar waar is dat kader? Hier is dan het begin van een kader. Daarom ben ik een groot voorstander van de kaderwet. Dan kunnen wij van geval tot geval bekijken of wij ook voorstander zijn van specifieke zbo's.

In ieder geval verschaffen deze kaderwet en de zbo-gedachte een goede basis voor het op een meer bedrijfsmatige grondslag behartigen van openbare belangen en publieke diensten binnen het beleidskader

dat door de overheid wordt geschapen. Een heel belangrijk aandachtspunt is daarbij het paal en perk stellen aan exorbitante salarisontwikkelingen aan de top. Dat verzelfstandiging tegenwoordig haast automatisch gepaard gaat met sprongsgewijze salarisverhogingen aan de top heeft de reputatie van het zbo-stelsel geen goed gedaan. Dat is ook een belangrijk aandachtspunt in het rapport-Kohnstamm, dat wij wel onderschrijven. Governance en een governance code zouden hier ook aan de orde moeten zijn.

Het spreekt vanzelf dat bij de behandeling van het wetsontwerp tot dusver de nadruk werd gelegd op de vraag hoe via de voorgestelde bevoegdhedenverdeling greep kan worden gehouden op de waarborging van het publieke belang, inclusief het belang van de burger. Daarbij tekent zich een spanningsveld af tussen enerzijds de behoefte om langs allerlei 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. Een permanente bron van verwarring. Daar kunnen wij nu misschien geen einde aan maken, maar er is wel een begin van een sleutel. De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt onder meer gestalte via benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de zbo's, de goedkeuring van tarieven, de verplichting tot een jaarverslag, een inlichtingenplicht 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 bekendgemaakt.

Zbo's zijn als regel krachtens het publiekrecht ingesteld. Privaatrechtelijke organen met openbaar gezag bekleed, dienen uitzondering te zijn. Vindt de minister ook dat dit een uitzondering moet zijn? Van groot belang daarbij is te weten dat het bij elk zbo om een aparte instellingswet gaat, bij welke gelegenheid wij zelf kunnen nagaan of aan alle in de kaderwet gestelde eisen wordt voldaan.

Natuurlijk leven er bij ons ook een aantal uitvoeringsvragen. Wij hebben een vraag over het te volgen tijdspad, waar de minister zelf weinig meer aan kan doen. Wij zijn wel blij met de motie-Fierens, waarin gevraagd wordt af te zien van een systematische doorlichting en alle aandacht te concentreren op het aanmeldtraject per ministerie. Zo'n onderzoek zou weer extra tijdrovend zijn geweest. Wij moeten nu maar meteen ter zake komen. Naar onze mening moet dat binnen een jaar bij elk departement kunnen gebeuren. Er zijn ook vragen over de invulling van het bij voorkeur onafhankelijk toezicht, waarbij dubblures en stapelingen worden voorkomen. Dat toezicht dient niet per se top down te gebeuren, maar kan ook horizontaal via een goed systeem van checks and balances, zoals de Algemene Rekenkamer in het zojuist verschenen rapport, deel 5, ook aanbeveelt. Er zijn ook vragen over de reikwijdte. Wat te doen met de resterende zbo's die niet onder de kaderwet vallen? Dat is nog altijd 25%. Ten slotte zijn er vragen over de borging van het publieke belang in elke van de afzonderlijke instellingswetten. Verzelfstandiging moet gebaseerd zijn op een heldere, kaderstellende beleidsvisie en niet alleen maar worden ingegeven door overwegingen van

Van Thijn

bezuinigingen en afslanking van de rijksdienst, zoals in de jaren negentig op grote schaal is gebeurd.

Onze conclusie luidt dat deze kaderwet een goed beleidsinstrument kan zijn om een volgend kabinet in staat te stellen de kernambities van een "nieuwe" overheid helder te herformuleren en in de praktijk waar te maken. Dat is sowieso onontkoombaar als men het voornemen heeft het aantal ambtenaren met 25% te verminderen. Dat is een loos gebaar als dat niet grondig wordt onderbouwd. Hoe dan ook is het op grote schaal op afstand zetten van taken dan onontkoombaar. Ook hierbij geldt dat bij de uitvoering van publieke taken op een decentraal niveau het borgen van publieke belangen, de handhaving van rechtsstatelijke eisen en een goede dienstverlening aan burgers voorop moet blijven staan. Die publieke belangen moeten goed gespecificeerd worden. Dat is ook een pleidooi van de Algemene Rekenkamer in het laatste rapport. Daarbij gaat het om de toegankelijkheid, de continuïteit, de kwaliteit en de betaalbaarheid van publieke dienstverlening. Dat zal per instellingswet getoetst moeten worden. Naar onze mening zal dat ook op een kritische manier gebeuren.

□

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De geschiedenis van de parlementaire behandeling van deze kaderwet is een langdurige. Dat wordt vooral verklaard door de discussie over het fenomeen van het zelfstandige bestuursorgaan zelf. Die discussie wordt gekenmerkt door tamelijk heftige politieke stemmingswisselingen. Ook in de commentaren vanuit de vakgebieden van het staatsrecht, de rechtsfilosofie en de bestuurskunde is een dergelijke wisselende waardering met soms uitgesproken standpunten waarneembaar. Gezien die wisselende maatschappelijke en politieke waarderingen lijkt de discussie eerder langs chronologische dan langs logische lijnen te moeten worden getypeerd.

In de discussie is een tegenstelling te ontwaren tussen de commentatoren, in de Angelsaksische literatuur aangeduid als "hierarchs" versus "pluralists". Enerzijds zijn dat degenen die uniforme hiërarchische structuren voorstaan vanwege de gewenste helderheid over de toegekende bevoegdheden, de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht. Anderzijds zijn het degenen die aan een grotere diversiteit en een zekere horizontalisering in de gezagsverhoudingen positieve effecten toekennen, vooral een grotere efficiëntie en effectiviteit, onder andere door de gecreëerde mogelijkheid zich uitdrukkelijk te richten op bepaalde cliëntgroepen in bepaalde maatschappelijke sectoren. De "hierarchs" oftewel de uniformisten zullen pleiten voor een grotere eenheid en consistentie in de regelgeving inzake zbo's ten behoeve van de democratisch controleerbare rechtmatigheid. De pluralisten zullen menen dat dit gezien de grote diversiteit aan organisaties qua taken, omvang en werkwijzen niet goed mogelijk en niet wenselijk is door de bestuurlijke "bijziendheid" waaraan vele overheden zouden lijden. Het fenomeen van het zelfstandige bestuursorgaan heeft, zeker in de Nederlandse context maar ook in andere landen, al een lange geschiedenis. Nieuw is vooral de grote groei in deze typen organen, met name in de jaren tachtig en negentig. De discussie daarover kreeg zijn eerste

belangrijke accent in de oratie van professor Scheltema in 1974, die een evenwichtig beeld schetste van de voor- en nadelen van deze vorm van functioneel bestuur. Intussen nam het aantal zelfstandige bestuursorganen snel toe, mede als gevolg van de discussie over de gewenste scheiding tussen beleid en uitvoering en de daaraan toegekende positieve effecten waar het gaat om het bedrijfsmatig functioneren.

Er kamen spoedig kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer, die wees op onvoldoende helderheid van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van zbo's. Van gelijke strekking waren rapporten zoals die van de commissie-Scheltema en commissie-Sint, met aanbevelingen om de situatie te verhelderen door regelgeving. Het kabinet-Kok I reageerde met een notitie over herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zbo's. Doorlichtingen volgden, alsmede een aanwijzing voor regelgeving. De Tweede Kamer bleef intussen aandringen op invoering van een kaderwet ter ordening en harmonisatie van het veld. De behandeling daarvan in die Kamer resulteerde in een aantal aanscherpingen in de wet via amendering.

Vandaag ligt de wet voor in de laatste besluitvormingsfase. Het moet wat de CDA-fractie betreft niet alleen een codificatie zijn van de gemeenschappelijke opvattingen over dit fenomeen. Het dient ook een zekere ijking te bieden in die zin dat wordt voorkomen dat met de wisselende politieke gemoedsgesteldheid steeds wisselende eisen worden gesteld aan zelfstandige bestuursorganen. Kan de minister het met die wens van de CDA-fractie eens zijn?

Wij hebben het over een uitermate belangrijk bestuurlijk fenomeen. De heer Van Thijn heeft al gezegd dat er meerdere getallen circuleren over het aantal zbo's: van circa 430 in het rapport van de commissie-Kohnstamm tot circa 630 in bestuurskundige publicaties, met een groot aantal werknemers en een groot beslag op de Rijksbegroting van circa 70 mld. jaarlijks. Wanneer wij het fenomeen breder beschouwen, inclusief de zogenaamde rwt's, rechtspersonen met een wettelijke taak, spreekt de Algemene Rekenkamer in de vorige week verschenen rapportage over 1900 instellingen die gezamenlijk jaarlijks bijna 120 mld. publiek geld besteden waarvan 60% afkomstig uit premies en tarieven. Voorwaar ook een politiek uiterst relevant fenomeen.

Het rapport van de commissie-Kohnstamm heeft, wellicht juist vanwege de op grote scherppte toegesneden stellingname, een katalyserende rol gespeeld in de discussie. In het kabinetsstandpunt van 26 mei verleden jaar naar aanleiding van dit rapport komt het kabinet met een uitgewerkte visie. Er dient een zo groot mogelijke duidelijkheid te zijn over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast wil het kabinet de veelvormigheid in de relaties tussen ministers en zbo's zo veel mogelijk verminderen. Daaraan draagt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in belangrijke mate bij, aldus het kabinet. Via flankerende maatregelen wil men de werking van die wet verder aanscherpen. Met andere woorden, het kabinet volgt het advies van de commissie-Kohnstamm niet op. Uitvoering op afstand moet mogelijk blijven, passend in de lijn van het project Andere overheid en in overeenstemming met relevante rapporten en aanbevelingen van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Sociaal-Economische Raad.

Bemelmans-Vidéc

Deze kaderwet moet dus meer ordening, vooral harmonisatie, en publiek inzicht, transparantie, in het veld van de zbo's creëren en de ministeriële verantwoordelijkheid en het financiële toezicht regelen. Tegelijk vindt het kabinet dat er ruimte moet zijn voor maatwerk, met name te realiseren via de instellingswetten.

Hebben wij de schriftelijke antwoorden van de minister goed begrepen waar het gaat om de betekenis van het begrip "kaderwet"? Anders dan bij gebruikelijke kaderwetten gaat het niet om een wet die nog gevuld wordt door krachtens de wet genomen KB's of andere lage regelgeving, maar regelt de wet generiek een aantal zaken over de inrichting van zbo's en de relatie tot de minister. Gaat het hier inderdaad om een structuurwet met minimale inrichtingseisen?

De kaderwet biedt een definitie van een zelfstandig bestuursorgaan als een orgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Nu deze formele definitie voorligt, moet helder zijn welk materieel begrip van een zelfstandig bestuursorgaan de regering met deze wet voor zich ziet. Wij nemen aan dat hier de instellingsgronden indicatief zijn. Dat zegt echter nog niet alles over het type taken in de uitvoering waarvan dit type organen zou dienen te functioneren. Er zijn organen die zich bewegen op beleidsterreinen, met name op de terreinen van onderwijs, cultuur en media, waarvoor met name de ministeriële bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels en de vernietigingsbevoegdheid erg ver gaan. Hoe wenst de minister hier in te zetten? Met andere woorden, hoe ziet hij hier het voorgenomen uitvoeringsbeleid voor zich? Is de bepaling dat dit type maatregelen kan worden ingezet zo te verstaan dat deze niet of slechts met grote omzichtigheid zal worden gehanteerd bij zbo's die goed functioneren? Het kabinet spreekt van maatwerk. Wij onderschrijven die intentie, maar vragen naar de invulling daarvan. De zorgvuldigheid waarmee deze bevoegdheden worden gehanteerd, luistert onzes inziens nauw, zeker in de genoemde beleidssectoren die een grote mate van civil society-karakter kennen en waar zbo's van het zogenaamde participatietype ook uitdrukkelijk worden uitgenodigd om samen te werken met maatschappelijke organisaties. Dat begrijpen wij althans uit bladzijde 2 van de Nadere memorie van antwoord.

De centrale vraag die wij ons te stellen hebben is: is er met deze kaderwet een juiste balans gevonden tussen de gewenste controle op deze organen, gezien hun betrokkenheid bij publieke belangen, en de wens deze een relatieve zelfstandigheid te gunnen om als valide te beoordelen redenen, de instellingsgronden? Anders geformuleerd, is er sprake van een zinvolle en effectieve vrijheid van handelen van zbo's binnen een heldere bevoegdhedenverdeling in het licht van een duidelijke visie op het publieke belang? Deze vragen stelt de CDA-fractie zich vanuit het uitgangspunt dat regelgeving gewenst is, minimaal als rem op de ongebreidelde instelling van nieuwe zbo's maar ook gegeven de noodzaak van optimale transparantie en eenduidigheid in een complex veld van bestuursorganen, vanwege eisen van rechtstatelijkheid en democratie. Centraal staat daarbij de vraag naar de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en derhalve naar de verantwoordingsformules en dus naar de democratische

controleerbaarheid van het handelen van deze semizelfstandige organen.

De CDA-fractie is daarbij van mening dat, waar er consensus is ten aanzien van de criteria waaraan het handelen van dit type bestuursorganen dient te voldoen, er des te meer ruimte kan zijn voor het vertrouwensvol overlaten dan wanneer die normen voortdurend in discussie zijn. Kan de minister het met die waarneming eens zijn?

Bij echte vormen van zelfregulering zoals de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie gunt de overheid aan minder omvangrijke en op eigen initiatief ontstane gemeenschappen zo veel vrijheid in de behartiging van hun deelbelang als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is. Bij zbo's gaat het om door de centrale overheid willens en wetens gecreëerde en op afstand gezette organen. Daarmee komt de discussie onvermijdelijk uit op de vraag wat men in een gegeven maatschappelijke context als overheidstaak en daarmee als publiek belang wenst te beschouwen. De discussie over wat in het publiek oftewel het algemene belang is, zal voor een belangrijk deel de golfbeweging verklaren in de waardering van zbo's als uitvoeringsinstrumenten van overheidstaken.

En dat brengt ons onvermijdelijk bij dat politiek zo gevoelige begrip van het algemene, oftewel publieke belang, waaraan wij ook vandaag weer dienen te toetsen. Het begrip "algemeen belang" creëert – ik verwijs naar Van Erp – zoiets als een publieke zedelijkheid, een situatie waarin de algemene geldigheid van doeleinden, waarden en normen van het politieke aan de orde worden gesteld, en waarin het politieke vertoog zelf een zedelijk-normatieve grondslag krijgt. Formeel valt er in ieder geval de rechtsheerschappij – rule of law – onder, materieel een begrip van het algemeen welzijn. De christendemocratie spreekt daar van publieke gerechtigheid als norm.

Naar de formele kant van het begrip "publiek belang" kijkend, is de vraag aan de orde naar de gewenste graad van pluraliteit binnen de overheid. Zbo's creëren immers een zekere pluraliteit. Conform het christendemocratische beginsel van gespreide verantwoordelijkheid zal de overheid bij haar beleid de eigen aard van de beleidssectoren voortdurend in het oog moeten houden. Zbo's zijn fenomenen van functionele decentralisatie en dus sterk met maatschappelijke sectoren verbonden. Kan de minister zich vinden in deze visie? Hoe beoordeelt hij de ruimte in de kaderwet tot het voeren van een dergelijke, op de eigen aard van de maatschappelijke sectoren toegespitste uitvoering?

Daarmee zijn de criteria van rechtsstatelijkheid en democratie uitdrukkelijk aan de orde geweest. Daarnaast dient het functioneren van zbo's te worden beoordeeld aan de hand van de criteria van effectiviteit en efficiëntie, voorwaarden die mogen en moeten worden gesteld aan bestuurlijke differentiatie en decentralisatie. Daartoe dienen de betrokken organen overigens ook te worden uitgerust. Is de minister het eens met deze centrale criteria van rechtsstatelijkheid, democratie, effectiviteit en efficiëntie en met de wenselijkheid dat deze criteria alle centraal zullen staan in de evaluatie van deze wet over vijf jaar? Wij vragen dit zo uitdrukkelijk omdat de relevante bepaling in de wet, artikel 39 lid 2, alleen spreekt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Bemelmans-Vidéc

Met de vorming van zbo's is er sprake van een zekere verplaatsing van politieke naar uitvoerende, meer professionele, sommige auteurs hebben het over meer technocratische arena's. Belangrijke voordelen liggen, ik heb het al gememoreerd, in de mogelijkheid van meer op de specifieke cliëntgroepen afgestemde dienstverlening, ruimte voor onafhankelijke, professionele oordeelsvorming, een van de instellingsmotieven voor zbo's, en grotere efficiency en wellicht ook minder gevoeligheid voor bewegingen in het partijpolitieke vlak met de wisselende waarderings die daar een rol spelen.

Zoals gezegd, de politieke controle dient in de democratie op enigerlei wijze te worden ingevuld, wanneer sprake is van een bestuursorgaan met taken die het publieke belang raken. Daarom, onvermijdelijk, de vraag naar het toezicht en de politieke controle. Hoe dient dat toezicht te zijn geregeld, zowel extern, door de overheid, als intern, binnen die organen? Hoe is de relatie tussen beide? De externe verantwoordingsplicht heeft betrekking op de feitelijk gerealiseerde kwaliteit in termen van rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Dat veronderstelt allereerst heldere rechtsregels en doelstellingen in de programma's en de taken van zelfbesturende organen. Zelfbesturende organen zullen daarnaast eigen, al dan niet in het verlengde van de overheidsdoelen uitgewerkte doelstellingen ontwikkelen, die soms als vallend binnen het professionele doelen-schema kunnen worden geduid. Hoe komt in de visie van de minister deze doelstelling tot stand bij zbo's? In zekere dialoog met de overheid of is er overwegend vrijheid tot het aanbrengen van eigen accenten en prioriteiten? Hoe wil de minister die vrijheid duiden in het licht van de Kaderstellende visie op toezicht 2005?

De heer Van Thijn refereerde er ook al aan. Vorige week verscheen het vijfde rapport van de Algemene Rekenkamer in de serie die gaat over verantwoording en toezicht bij rwt's, waarvan het merendeel thans de zbo-status heeft. De Algemene Rekenkamer heeft in het afgelopen decennium in belangrijke mate de toon gezet in de discussie over zbo's en rwt's. De CDA-fractie waardeert het dan ook dat het kabinet, bij monde van minister Zalm, de Rekenkamer daarvoor uitdrukkelijk bedankt. In zijn reactie op het rapport, stelt hij vast dat de Algemene Rekenkamer "daarmee daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van het Openbaar Bestuur". De Rekenkamer constateert in het meest recente rapport een aanzienlijke verbetering op het punt van de rechtmatigheid bij rwt's. Gezien de bedragen die daar omgaan, is het goed vast te stellen dat de rechtmatigheid nu bij 99% van deze organen op orde is. De Rekenkamer stelt tevens vast dat bij de instellingen zelf de ontwikkelingen rondom de governance codes in de publieke sectoren een belangrijke impuls vormden ter verbetering en versterking van hun interne toezicht en publieke verantwoording.

Maar de Rekenkamer is nog niet tevreden en biedt opnieuw een bepaalde uitwerking aan van wat is te verstaan onder het publieke belang bij het functioneren van dit zo omvangrijke fenomeen. Aangezien het grootste deel van de inkomsten van deze organen uit tarieven, heffingen en leges komt, dient de bedrijfsvoering transparanter te zijn dan bij veel organen momenteel nog het geval is, aldus de Rekenkamer. Een publiek jaarverslag moet dat inzicht bieden in inkomsten, uitgaven en prestaties. Daarbij zijn voor de Rekenkamer van belang voor de borging van het publieke belang

zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing, continuïteit en kwaliteit in de dienstverlening. Daar dient, aldus de Rekenkamer, het parlement inzicht in te hebben. Wat vindt de minister van deze duiding van het publieke belang en van de wijze waarop daar thans verantwoording over wordt afgelegd? In hoeverre kan hij het eens zijn met de Rekenkamer, die aandringt op nadere normstelling ter zake en de wijze waarop de overheid zich ervan dient te vergewissen dat daaraan wordt voldaan? Bieden de relevante bepalingen in de artikelen 17, 18, 19 en 28 van deze kaderwet die gaan over de vaststelling van tarieven en over het jaarverslag daartoe voldoende garantie?

Omdat de kaderwet niet garandeert dat alle kabinetsdoelen worden bereikt, neemt het kabinet een aantal aanvullende maatregelen. De maximumbezoldiging voor bestuurders van publiekrechtelijke zbo's wordt aan normen gebonden. De minister van Financiën komt met een voorstel hoe de begroting van deze zbo's te betrekken bij de integrale budgettaire afweging. Kan de minister aangeven hoe de stand van zaken is met betrekking tot de verdere uitwerking en invoering van deze flankerende maatregelen?

Er lijkt sprake van een zekere parallelie tussen de in dit wetsvoorstel neergelegde regelingen ten aanzien van zbo's en die ten aanzien van de zogenaamde Europese regelgevende agentschappen. Zo blijkt ons althans uit het advies van de Raad van State dienaangaande alsmede uit de kabinetsappreciatie van dat advies. Dat advies heeft de Raad van State overigens op verzoek van deze Kamer uitgebracht. Is de minister het eens met deze constatering? Hoe wenst hij die te duiden? Wij zien de antwoorden van de minister met bijzonder veel belangstelling tegemoet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Wilt u de tijd even op nul zetten, anders ben ik nu al 21 minuten bezig?

De **voorzitter**: Als het zo gemakkelijk was om in algemene zin de tijd stil te zetten, dan zou dat heel plezierig zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan kan ik eindeloos praten, maar of dat helpt, is de vraag, want de conceptie van deze kaderwet heeft lang geduurd en zou dan nog langer duren. Het wetsvoorstel is in 1993 al aangekondigd, is in september 2000 ingediend en in maart 2002 door de Tweede Kamer aanvaard. Kabinetscrises, het rapport-Kohnstamm, twijfels en verschillen van inzicht bij de regering zijn aan die lange duur debet geweest, maar met een miraculeuze U-bocht is de regering toch weer uitgekomen bij deze ontwerpwet die wij vandaag dan eindelijk behandelen.

Het waarom van deze ontwerpwet ligt in de toemennende kritiek op het verschijnsel zbo, de vele verschillende soorten en maten, het gebrek aan transparantie, de hoge vergoedingen, de gebrekkige politieke en ministeriële verantwoordelijkheid en de geringe sturingsmogelijkheid op de taakuitoefening en de financiën, terwijl er toch vele miljarden overheidsgeld, dus belastinggeld, omgaan in het circuit van die honderden zbo's. Een "staat in de staat" is een veel gehoorde typering van het zbo, zeker als het organisaties zijn, zoals

Platvoet

het UWV, die in een kwetsbare omgeving functioneren. Het doel van deze kaderwet is dus om daaraan een eind te maken. De kaderwet moet een eind maken aan al die verschillende typen organisatierecht en moet leiden tot een goede regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, een heldere financiële controle en een grotere transparantie. Deze ontwerp-kaderwet biedt daartoe zeker de mogelijkheid, maar de hamvraag is of de geest van de wet ook naar de letter wordt uitgevoerd. Ik kom daar later uiteraard op terug.

Het komt niet vaak voor in dit gezelschap, maar ik begin met een compliment aan de Tweede Kamer, want via een reeks van amendementen heeft de Tweede Kamer ervoor gezorgd dat de zbo's meer onder invloed van de minister en in het verlengde daarvan van het parlement zijn komen te staan. Zo is er parlementaire invloed op het geven dan wel ontnemen van openbaar gezag aan een zbo. De jaarverslagen worden voortaan ook voorgelegd aan de Staten-Generaal. De minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taak-uitoefening en dergelijke. Dat zijn allemaal zaken die in de ontwerp-kaderwet terecht zijn gekomen na amendering door de Tweede Kamer, want in het wetsvoorstel dat de regering aan de Kamer aanbod, werden deze zaken niet geregeld. Ik probeer altijd niet achterdochtig te zijn, maar als je achterdochtig bent, doet dit twijfels zaaien aan de intentie die de regering aanvankelijk bij het indienen van het wetsvoorstel had om de zbo's daadwerkelijk transparant en controleerbaar te maken.

Ambivalent blijft voor ons het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Artikel 1 van de ontwerp-wet is er duidelijk over: het zbo is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Eigenlijk had de Tweede Kamer ook dat moeten amenderen, want de nu voorliggende ontwerp-wet kent een groot aantal bepalingen die de bevoegdheid van zbo's intomen ten gunste van de ministeriële verantwoordelijkheid. In artikel 11 staat dat de minister het bestuursreglement moet goedkeuren. Ingevolge artikel 12 benoemt, schorst en ontslaat de minister de leden van een zbo. Artikel 17 houdt in dat de tarieven moeten worden goedgekeurd door de minister. Artikel 20 behelst de plicht, de minister in te lichten. Artikel 21 geeft de minister de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. De vraag is dan ook gewettigd wat er over is van het gestelde in artikel 1 dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. In het vraag-en-antwoordspel dat de GroenLinks-fractie daarover met de regering heeft gehad, bestrijdt deze de opvatting van de fractie dat er sprake is van een gradueel verschil en niet van een principieel verschil. Volgens de regering komt dit het scherpste aan het licht "als het op besluitvorming aankomt: een zelfstandig bestuursorgaan is door de wetgever aangewezen om op zijn terrein zelf besluiten in concrete gevallen te nemen en daar komt – ook in bezwaar en beroep – geen minister aan te pas. Een zelfstandig bestuursorgaan kan bovendien tot op grote hoogte zijn eigen organisatie en werkwijze bepalen zonder inmening van de minister." Echter, ik heb al enkele artikelen genoemd waaruit blijkt dat de minister diep kan ingrijpen in zowel de werkwijze als de taakuitoefening en de financiën van een zbo door vernietiging van besluiten en het vaststellen van beleidsregels. Voorts is er nog artikel 32 waarin is vastgelegd dat de minister kan bepalen dat het zbo een aantal besluiten vooraf ter instemming aan de minister moet voorleggen.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Ik heb altijd wat geduld nodig voordat ik de gelegenheid krijg om te interrumperen, maar het gaat er toch van komen.

De **voorzitter**: Het is ook zo onverwacht als u interrumpeert.

De heer **Van Raak** (SP): De voorzitter moet toch weten dat ik dat doe.

Ik weet niet of de heer Platvoet hetzelfde wetsvoorstel heeft te lezen als wij. Hij zegt dat deze kaderwet een oplossing kan bieden voor de wirwar van soorten zbo's, een middel kan zijn om het uit de hand lopen van topinkomens bij de zbo's tegen te gaan en transparantie en toezicht kan verbeteren. Enerzijds zegt de heer Platvoet dat zbo's een staat in de staat zijn en anderzijds zegt hij dat deze kaderwet dat zal kunnen verbeteren. Ik heb dat niet in het wetsvoorstel gezien.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan hebt u inderdaad een ander wetsvoorstel bekeken dan ik. Ik heb het wetsvoorstel bekeken waar een vette 1 boven staat. Dat is het wetsvoorstel dat wij nu behandelen. Misschien hebt u het wetsvoorstel gelezen waar een 2 boven stond, het wetsvoorstel dat in de Tweede Kamer aan de orde is geweest. Ik heb net een stuk of tien bepalingen genoemd die ertoe kunnen leiden dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt genomen voor een zbo en dat de transparantie toeneemt. Ik kom er nog verder over te spreken. Wij hebben het over een ontwerp-kaderwet. Alle instellingswetten die hierna nog aan de orde moeten komen, dus al die wetten die ten grondslag liggen aan iedere afzonderlijke zbo, moeten natuurlijk wel aan de kaderwet worden aangepast. Dat is de tour de force die moet worden gemaakt. Als dat gebeurt, kunt u uw stelling niet handhaven.

Ik was bezig met een virtueel debat met de minister, want hij kan natuurlijk niet reageren, over de ministeriële verantwoordelijkheid en het niet ondergeschikt zijn van een zbo aan enig hiërarchisch model. Ik heb al een aantal onderdelen van de ontwerp-kaderwet genoemd die volgens mij tot slechts één conclusie kunnen leiden, namelijk dat het zbo wel degelijk hiërarchisch is ingebed, om niet te zeggen dat het zbo wordt vastgeketend bij optimaal gebruik van de mogelijkheden in de kaderwet vastgeketend.

De Engelse taal heeft een veel mooiere en ook juistere omschrijving van dit soort organen: quango, oftewel – en dat spoot ook in het Nederlands – een quasi-autonome nationaal gouvernementele organisatie. Het juistere zit hem natuurlijk in het woord quasi. Quango bekt ook aanmerkelijk beter dan qzbo. Dus waarom nemen wij deze term niet over?

Ik zei al in reactie op de interruptie van Van Raak dat wij hier spreken over het ontwerp van een kaderwet die vanuit zichzelf niets doet, zoals de regering het noemt. De kaderwet reikt een aantal standaardbepalingen aan die voor zbo's moeten gaan gelden, als ze tenminste in de instellingswet van de betreffende zbo worden opgenomen. Want voor elke zbo kan ook weer een uitzondering worden gemaakt. Daarin zit ook de zwakte van deze kaderwet. Want is het geen zoethouder voor diegenen die kritiek hebben op de "staat in de staat"-positie van veel zbo's, terwijl er als het puntje bij het paaltje komt, uiteindelijk weinig verandert? Is het geen quasikaderwet? Ter geruststelling zegt de regering wel

Platvoet

toe dat het principe wordt gevolgd dat deze kaderwet van toepassing is, tenzij er gemotiveerd van wordt afgeweken. Dat valt te begrijpen als het een zbo betreft die geen tarieven heft, dan hoeft artikel 17 niet in werking te treden. Maar het is niet echt voorstelbaar dat allerlei artikelen die de transparantie, de controlebaarheid en de mogelijkheid van politiek-bestuurlijke sturing regelen, buiten werking kunnen worden geplaatst. Ziet de minister dat ook zo? De vraag is natuurlijk ook wat er met de regelgeving van bestaande zbo's gaat gebeuren. Wordt deze aangepast aan de kaderwet zodra deze van kracht is? Dat lijkt ons van wel. Dat lijkt ook de regering te menen, waar ze schrijft in de nadere memorie van antwoord dat er "helderheid komt over de ministeriële bevoegdheden en verantwoordelijkheden waar nu nog vrijwel ieder zelfstandig bestuursorgaan de regels weer net iets anders luiden".

In artikel 42 is geregeld dat binnen één jaar na de inwerkingtreding van deze wet de Kamers wordt meegedeeld welke zbo's onder de werking van deze wet worden gebracht. Wij vinden dat een wat vreemde tekst, want het geldt toch voor alle zbo's, behalve dan die waarvoor in artikel 2, lid 1, een uitzondering is gemaakt? Een zbo die niet wordt aangemeld – ik meen dat Van Thijn het percentage van 25 noemde – en ook niet onder artikel 2, lid 1, valt, is dan toch geen zbo meer naar de letter van deze wet? En de essentie van deze wettekst is toch ook dat wet- en regelgeving van bestaande zbo's worden aangepast aan letter en geest van deze kaderwet? Helemaal gerust ben ik er niet op, als de minister stelt dat een minister verplicht is, aan te geven welke plannen hij of zij heeft om de instellingswet van de zbo's die in zijn of haar portefeuille zitten aan de kaderwet aan te passen. Ze moeten aangeven welke plannen ze hebben. Neen, dat lijkt mij niet goed geformuleerd. Ze moeten aangeven op welke termijn ze dat zullen doen. "Plannen" vind ik wat vaag, temeer omdat er in het antwoord van de minister eraan is toegevoegd dat in deze fase veel van de Staten-Generaal zal gaan afhangen. Het is natuurlijk altijd fijn om te horen dat er veel afhangt van de Staten-Generaal – als ware democraat zou ik zo zeggen dat alles daarvan zou moeten afhangen – maar in deze context lijkt het er toch wel op alsof de minister daarmee wil zeggen: de minister heeft tamelijk veel vrijheid en als de Kamers niet goed opletten glijpen veel zbo's door de mazen van de kaderwet heen. Maar, er kan toch geen grijs circuit van illegale zbo's gaan ontstaan?

Het lijkt me dat de hiërarchische inbedding van de ministeriële verantwoordelijkheid, met hier en daar een vertakking naar de Staten-Generaal voldoende is om de zbo's in ieder geval politiek te binden, de zogenaamde verticale binding. Of dat ook maatschappelijk het geval is – de zogenaamde horizontale binding – valt nog te bezien. In de jaarverslagen moet ook melding worden gemaakt van het beleid op het gebied van kwaliteitszorg en daaronder verstaat GroenLinks nadrukkelijk zaken als kwaliteitshandvesten, gebruikersraden en onafhankelijke raden van toezicht. De regering ziet blijkens haar antwoorden inderdaad ook wel in dat deze instrumenten belangrijke bijdragen kunnen leveren aan kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging, maar wil niet toezeggen om erop toe te zien dat dit ook echt gebeurt. De argumenten daarvoor ontbreken, maar die wil ik wel graag horen, alsmede de toezegging dat in de verslag-

legging van de minister aan de Kamers dit punt expliciet aan de orde zal komen.

De raden van toezicht ziet de regering terecht als een vorm van verticale binding – zij gebruikt zelf de term "klankbord" – en nadrukkelijk niet als een schakel in hiërarchische zin tussen directie en ministeriële verantwoordelijkheid. Die benadering steunen wij, al zou dan de term "raad van advies" meer op zijn plaats zijn dan "raad van toezicht". Welke consequentie heeft deze opvatting van de regering voor al die zbo's die nu wel hiërarchisch functionerende raden van toezicht hebben?

De maatschappelijke inbedding van zbo's zou ook beter verzorgd zijn als er regels in de kaderwet waren opgenomen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Waarom is dat niet geregeld? Waarom is er niet voor gekozen dat elke zbo een bestuursreglement vaststelt? Nu wordt dat overgelaten aan zbo's zelf. Als er wel een bestuursreglement wordt vastgesteld, is dat dan per definitie een openbaar stuk? Het jaarverslag wordt door de minister aan beide Kamers toegezonden, maar is het daarmee per definitie openbaar? Is de begroting van een zbo dat onderdeel van de staat is openbaar? Ik vind dat daar in de kaderwet niet echt heldere en dwingende regels over zijn opgenomen. Dat zou wel moeten als je echt vindt dat die transparantie optimaal moet zijn. Ook het recente rapport van de Rekenkamer – Rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 – plaatst een aantal kritische kanttekeningen, met name op het punt van zowel de politieke als de publieke verantwoording. Ik vraag mij af wat de minister in het vervolgtraject daarmee gaat doen.

Ik zei het al en begon er ook mee: het wetgevingsproces heeft lang geduurd en die lange sur place heeft er wel toe geleid dat elders in het overheidsapparaat verder is doorgedacht. Zo hebben de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Verkeer en Waterstaat aan hun collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken – drie van die vier ministers zijn inmiddels opgestapt, maar dat heeft hier verder niets mee te maken – gevraagd of er voor hun sectoren nieuwe rechtspersonen ontwikkeld zouden kunnen worden, zodat toezicht en zelfstandigheid meer in balans zouden kunnen komen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de brief van de minister van Onderwijs "Governance in het onderwijs" van deze zomer. De klemmende vraag is natuurlijk hoe deze ontwikkeling – die een nieuwe ontwikkeling kan betekenen met betrekking tot dit soort zelfstandige organen – zich verhoudt of gaat verhouden tot deze kaderwet, of deze nieuwe rechtspersonen zbo's zullen zijn, dan wel dat er een verbeterde vorm wordt ontwikkeld die uiteindelijk ook weer zou moeten leiden tot een nieuw type kaderwet. Diezelfde vraag geldt ook voor het brede veld van de rwt's, waarover dat deel 5 van dat Rekenkamer-rapport is verschenen en waarvan slechts een beperkt deel als zbo is te typeren en een belangrijk ander deel niet. De vraag is natuurlijk hoe op de langere termijn ook dat bredere veld wettelijk zo kan worden ingekaderd dat er, analoog aan deze wet, meer transparantie en meer bestuurlijke en politieke verantwoording komt, want dat is uiteindelijk toch de bedoeling van de discussie en de voor ons liggende wetgeving?

□

De heer **Engels** (D66): Mijnheer de voorzitter. Laat ik beginnen uit te spreken dat de fractie van D66 is bereid

Engels

mee te werken aan de afhandeling van dit wetsvoorstel. Gelet op de duur van de voorbereiding, is het wetsvoorstel terdege voorbereid. De kaderwet biedt goede aanknopingspunten voor een verbetering van de democratische controle op en een versterking van de legitimatie van zelfstandige bestuursorganen. Er komt met deze wet wat meer overzichtelijkheid en eenheid in de regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zbo's. Tegelijkertijd blijft er enige flexibiliteit voor de wetgever om bij de instelling van een zbo zo nodig en gemotiveerd van dit kader af te wijken.

Maar met deze kaderwet is niet het eindpunt bereikt waar het gaat om een verheldering van de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsrelaties tussen ministers en zbo's. In het door art. 42 opgelegde proces tot standaardisering van alle bestaande instellingswetten ligt een beleidsvraag besloten die materieel in nauw verband staat met deze procedurele kaderwet. Die vraag betreft hoe wij verder moeten met de zbo-figuur en raakt bij uitstek het centrale probleem van dit type organen: welke taken en bevoegdheden zetten wij op afstand van de ministeriële verantwoordelijkheid?

Het antwoord op deze vraag impliceert in beginsel een algehele herijking van de bestaande zbo's. Er zal in ieder geval een scherpere toets worden uitgevoerd op de instellingsmotieven voor een zbo, zo blijkt uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Kohnstamm. Mijn fractie kan die benadering wel volgen. Niet alle publieke belangen moeten ons inziens per definitie als overheidstaak worden aangemerkt. Is er wel sprake van een overheidstaak, dan kan wat D66 betreft nadrukkelijk ook naar de mogelijkheid van decentralisatie gekeken worden. Maar het niet onder ministeriële verantwoordelijkheid uitvoeren van rijkstaken moet in beginsel als een uitzondering worden gezien.

De eerstvolgende concrete stap is nogmaals om vóór 2008 tot een oordeel te komen over de vraag welke zbo's onder de in de kaderwet gestelde criteria dienen te vallen. Mijn fractie kan zich dit proces niet anders voorstellen dan dat in dat kader alle zbo's worden beoordeeld. In dat licht zou het goed zijn als in dat proces aandacht wordt besteed aan problemen die recentelijk ook door de Algemene Rekenkamer in het rapport "Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak", deel 5, onder de aandacht zijn gebracht. De Rekenkamer oordeelt dat deze rwt's, waarvan de meeste de zbo-status hebben, onvoldoende inzicht bieden in belangrijke aspecten van hun functioneren. Zo kan men zich afvragen of er voldoende zicht is op de bedrijfsvoering, met name in relatie tot de vraag of de publieke belangen daarin goed gewaarborgd zijn. In dat verband kan worden gedacht aan de formele en inhoudelijke kwaliteit van de output en aan de hoogte van de gehanteerde tarieven en beloningen.

Een aantal gecertificeerde zbo's heeft in dit verband gewezen op het belang van een zo zelfstandig mogelijke bedrijfsvoering en op het bestaan van interne controle-systemen zoals een raad van toezicht. Hoewel het op zichzelf genomen juist is dat op afstand gezette instellingen in beginsel ruimte moeten hebben om zo onafhankelijk mogelijk te kunnen opereren, kan men zich uit een oogpunt van publiek belang en democratische controle toch afvragen of daarmee in voldoende mate sprake is van inzichtelijkheid in dat functioneren. De ministeriële jaarverslagen beperken zich thans tot

uitzonderingsrapportages. Voor zover er raden van toezicht interne controle uitoefenen op de bedrijfsvoering is 37% van die organen niet door de betrokken minister benoemd. Bovendien heeft de minister bij 40% van de rwt's geen zeggenschap over de beloningen van bestuurders. Gelet op deze bevindingen van de Algemene Rekenkamer zou het goed zijn alle zogeheten rwt's en daarmee de zbo's, te verplichten publieke jaarverslagen op te stellen waarin de kwaliteit van de prestaties en de kosten daarvan inzichtelijk worden gemaakt.

Voorzitter. De fractie van D66 is ten volle bereid de stap naar deze kaderwet te zetten. Wij realiseren ons wel dat er reden is voor een vervolgdiscussie, bijvoorbeeld over de aard en omvang van de mogelijke nadere inperkingen van het functioneren van zbo's op grond van de nog resterende ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ministeriële invloed.

Tot slot. Ik ben vanaf zes uur verhinderd om de vergadering van de Kamer bij te wonen vanwege dringende en reeds lang geplande werkzaamheden elders voor mijn leerstoel. Er is dus absoluut geen sprake van desinteresse in het antwoord van de minister en de collega-woordvoerders in dit en in het volgende debat.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Ons leven en denken is onderhevig aan modes. Dat geldt voor kleding, taalgebruik, eetgewoonten en omgangsvormen en natuurlijk ook voor de politiek. Een mode is een voorbijgaand gebruik waarvoor mensen niet bewust hebben gekozen, maar dat toch door veel mensen wordt gevolgd. Op het moment dat je een mode volgt, lijkt dit het enige logische om te doen. Als je later op een mode terugkijkt denk je echter: "Hoe heb ik dit ooit kunnen doen?" Veel heren in deze Kamer hebben ooit rondgelopen in strakke bruine ribbroeken en oranjebruin geruite bloezen.

De explosie van zelfstandige bestuursorganen die ons de afgelopen decennia heeft overspoeld, was naar onze opvatting ook een vorm van politieke mode. Tijdens de kabinetten-Lubbers kwam een beleid in gebruik van meer markt en minder overheid. Publieke taken moesten in handen komen van private organisaties. Dit zou het bestuur beter en goedkoper maken. Onder premier Kok bleef deze politiek onverminderd in zwang, maar in een iets andere verpakking, zo gaat dat met modes. Het toverwoord werd nu verzelfstandiging. Organisaties moesten publieke taken uitvoeren, met publiek geld, maar zonder nadrukkelijke publieke controle. Dat zou opnieuw het bestuur beter en goedkoper maken.

Maar hoe gaat het met modes, een aantal jaren later lach je er om. Het zou wel vreemd zijn als het bestuur en de uitvoering beter worden als je minder controleert. En al helemaal niet goedkoper. Twee groepen mensen maken meestal een einde aan een mode. In de eerste plaats natuurlijk de mensen die nooit aan die mode hebben meegedaan. In dit geval is dat de SP. De voorzitter weet, wij zijn niet zo modieus. Wij hebben nooit veel gevoeld voor de politiek van privatisering en verzelfstandiging. Maar veel belangrijker nog bij het beëindigen van een mode zijn de aanvankelijke voortrekkers ervan. In dit geval de VVD. Zonder liberalen was de politiek van meer markt en minder overheid

Van Raak

ondenkbaar geweest. En juist bij hen breekt nu het eerste licht door.

"Thorbecke zou de schrik om het hart geslagen zijn, als hij de hedendaagse privatiseringsideologen aan de slag had gezien", zo stelde Frank Ankersmit in NRC Handelsblad van 20 oktober 2005. Hij typeerde de groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen als een "refeodalisering" van de overheid. Het eerste axioma van de liberale staat, zo stelde deze VVD-filosoof, is dat publieke bevoegdheden nooit en te nimmer mogen worden overgedragen aan private of verzelfstandigde organisaties.

Een soortgelijk geluid klonk ook uit een andere liberale hoek. Een commissie onder leiding van D66'er Kohnstamm stelde voor om al die zelfstandige bestuursorganen maar weer bij de ministeries onder te brengen.

De wordingsgeschiedenis van deze kaderwet laat ook twijfel zien. In augustus 2002 leek deze wet zonder al te veel problemen door deze Kamer te komen tot het kabinet op de valreep besloot om het voorstel terug te trekken.

De heer **Luijten** (VVD): De heer Van Raak betitelt de heer Ankersmit als een VVD-filosoof. Misschien is hij filosoof, maar het is te veel eer om hem als een VVD-filosoof neer te zetten.

Ik vrees dat de heer Van Raak verzelfstandiging, privatisering en dit soort dingen door elkaar haalt. Natuurlijk is er sprake van verzelfstandiging, privatisering en liberalisering, maar je kunt van een zbo toch niet zeggen dat er sprake is van privatisering. Hij weet wellicht dat de voorkeur van mijn partij uitgaat naar agentschappen, dat wil zeggen naar interne verzelfstandiging in plaats van zbo's. Ik vind dat de heer Van Raak hier een karikatuur van maakt.

De heer **Van Raak** (SP): Het gaat misschien wat ver om de heer Ankersmit als een VVD-filosoof te betitelen, maar hij is wel een van de mensen die mede het beginselprogramma van de partij hebben geschreven en de partij in de goede richting willen helpen. Het onderscheid dat de heer Luijten maakt, komt niet overeen met het onderscheid dat de heer Ankersmit maakt. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de discussie binnen de VVD is afgelopen. Ik heb gezegd dat deze discussie juist als eerste binnen de VVD is begonnen. Dit heb ik van harte toegejuicht.

De heer **Luijten** (VVD): Ik kan de heer Van Raak verzekeren dat die discussie nog niet is beëindigd.

De heer **Van Raak** (SP): Kijk, dat biedt mogelijkheden voor vandaag. Misschien komen wij er toch nog uit.

Het kabinet-Balkenende heeft dus in 2002 op de valreep besloten om dit voorstel terug te trekken. Het wilde een heroverweging maken. Een belangrijk punt hierbij was de ministeriële verantwoordelijkheid. Kort gezegd bleek dat de minister wél wordt aangesproken over zaken waarvoor zelfstandige bestuursorganen in het leven zijn geroepen, maar hij kan hiervoor niet meer afdoende verantwoordelijkheid afleggen.

Het Centrum voor Werk en Inkomen, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, de Stichting Reclasseering Nederland, de uitvoeringsorganen AWBZ en vele andere organisaties voeren taken uit die onderwerp kunnen zijn van politiek debat. Na de kabinetsreactie van mei 2005 op het heroverwegingsonderzoek van onze

oud-collega Kohnstamm kreeg deze Kamer het verzoek om de behandeling van de kaderwet alsnog voort te zetten. Vindt de minister dat de discussie over de toekomst van de zelfstandige bestuursorganen is afgerond? Of vindt hij met ons dat dit debat juist is begonnen? Zo ja, vindt hij het dan ook niet een beetje vreemd om in dit stadium deze kaderwet aan te nemen?

De minister zegt het eens te zijn met de conclusie van de commissie-Kohnstamm dat bij zelfstandige bestuursorganen lang niet altijd is duidelijk waarvoor de minister verantwoordelijk is en waarvoor niet. Hij deelt het uitgangspunt van de commissie dat zo veel mogelijk publieke taken volledig onder de verantwoordelijkheid van de minister moeten worden uitgevoerd. De commissie wil dat beter wordt nagedacht over de vraag wanneer een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld. De minister stelt voor om de instellingsmotieven aan te scherpen. De voordelen van een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten opwegen tegen de verminderde mogelijkheden voor parlementaire controle. De minister erkent dat dit een nogal politieke afweging is. Bij elke toekomstige instelling van een zelfstandig bestuursorgaan moet deze afweging worden gemaakt. Wat heeft het dan voor zin om dit in een kaderwet op te nemen?

Deze kaderwet is volgens de minister niet opgesteld omdat zelfstandige bestuursorganen niet goed zouden functioneren. Ook dit lijkt mij een nogal politieke afweging. Ik zou niet voor mijn rekening willen nemen dat bij voorbeeld het Centrum voor Werk en Inkomen of het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen goed functioneren. Maar dat was niet de onderliggende vraag. De vraag was niet of deze zelfstandige bestuursorganen goed of niet goed functioneren, maar of een voldoende parlementaire controle mogelijk is. Daarover vroegen wij advies aan oud-collega Kohnstamm. Is de minister het met ons eens dat de herbezinning op de zelfstandige bestuursorganen niet in de eerste plaats ging om de uitvoering van het beleid, maar om de democratische controle?

Deze kaderwet heeft betrekking op eventuele nieuwe zelfstandige bestuursorganen of op de hernieuwde instelling daarvan. Ik durf de minister te voorspellen dat er in de toekomst nog maar weinig nieuwe zbo's zullen komen. De mode is over. Zelfstandige bestuursorganen zijn alweer uit. Maar wat doen wij met de bestaande organisaties? Daar speelt het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar was het allemaal om begonnen. Daarvoor biedt de minister ook aanvullende maatregelen. Onderdeel van deze kaderwet is een, ik citeer: "voortvarende doorlichting" van bestaande zelfstandige bestuursorganen. Voortvarend, dat klinkt goed!

De bestaande organen worden geïnventariseerd, blijktbaar omdat wij nog niet genoeg weten. En die worden vervolgens allemaal beoordeeld. Ik lees verder: "Bij deze beoordeling geldt als eis dat de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoerende organisatie minstens gelijk moet blijven en zo mogelijk moet verbeteren." Dat klinkt alweer veel minder goed. Er komt informatie-uitwisseling en er komen best practices. Dat is natuurlijk allemaal prachtig, maar daar gaat het ook nu weer niet om. Het gaat niet om de uitvoering, maar om de controle.

Volgens mij draait de minister een beetje om de hete brij heen. Hoe gaan wij verzekeren dat wanneer beleid

Van Raak

wordt uitgevoerd door zelfstandige bestuursorganen, toch de volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt en afdoende parlementaire controle mogelijk is? De commissie-Kohnstamm stelt voor om alle zelfstandige bestuursorganen onder te brengen bij de ministeries. Ook liberale denkers als Ankersmit lijken daar wel voor te voelen. Ook voor mijn fractie is dit een heel serieuze optie. De minister zegt hier echter niets voor te voelen. Dat is zijn goed recht, maar dan moet hij wel de discussie aangaan en met alternatieve komen.

Deze kaderwet is geen alternatief. De minister stelt in de nadere memorie van antwoord terecht dat deze kaderwet op zichzelf nog niets doet. De politieke discussie over de verhouding tussen de vermeende voordelen van een vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid en het nadeel van verminderde controle mogelijkheden van het parlement wordt verschoven naar de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen. Wat is met andere woorden de reactie van de minister op het door Kohnstamm gesignaleerde democratische tekort? Hoe gaan wij dat nu eindelijk aanpakken? Volgens mij wordt dat niet geregeld in deze kaderwet. Ik voel mij in deze opvatting gesterkt door het recente rapport van de Algemene Rekenkamer waarin nadrukkelijk om aandacht wordt gevraagd voor dit democratische gat.

Wat wel in de kaderwet staat, is een meer restrictieve uitleg van de instellingsmotieven. In antwoord op een vraag van collega Van Thijn of hier geen aanvullende wetgeving nodig is, antwoordt de minister dat het niet elegant is om in dit stadium van het wetgevingsproces door een novelle of anderszins te sleutelen aan een artikel van een wetsvoorstel, dat de Tweede Kamer per amendement heeft toegevoegd. Het zou het verwijt kunnen uitlokken dat er afgedongen wordt op het recht van amendement van de Tweede Kamer. Tegen deze opmerkingen maak ik toch echt bezwaar. De Tweede Kamer heeft het recht van amendement, de Eerste Kamer niet. Maar deze Kamer heeft wel een eigen verantwoordelijkheid voor de besluitvorming en moet beoordelen of voorstellen consistent en uitvoerbaar zijn. Het maakt daarbij niet uit of wetten door de regering of door de Tweede Kamer zijn opgesteld. Meent de minister nu werkelijk dat deze Kamer voorstellen van de Tweede Kamer niet mag afkeuren? Dat zou toch zeker in strijd met de Grondwet zijn?

De minister wil dat de Eerste Kamer vandaag een kaderwet goedkeurt, die hoegenaamd niets doet. Daar voel ik niets voor. Een wet moet namelijk wel iets doen: een probleem oplossen of een oplossing dichterbij brengen. Het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen lost deze kaderwet niet op. Dat zal de minister onmiddellijk beamen. Deze kaderwet brengt evenmin een oplossing dichterbij. Ik hoop overigens natuurlijk wel dat de minister mij van het tegendeel kan overtuigen. Binnen een jaar na de inwerkingtreding moeten de ministers de zelfstandige bestuursorganen op hun beleidsterrein de maat nemen en aangeven of een wettelijke regeling nodig is. Maar dat kunnen de ministers toch zeker even goed zonder deze kaderwet?

Is de kaderwet in deze vorm voldoende om de doelen te bereiken die de minister zich heeft gesteld in reactie op het rapport van de commissie-Kohnstamm? Ik denk dat de minister zal antwoorden dat dat niet het geval is. Dat is ook heel logisch, want deze kaderwet is opgesteld

voordat de commissie haar heroverwegingswerk had aangevat. Het zou dus wel heel toevallig zijn als dit wetsvoorstel daarvoor een oplossing zou bieden.

Ik voel wel wat voor de suggestie van de VVD-fractie in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Waarom trekt de minister dit wetsvoorstel niet in en komt hij met een voorstel dat wel iets doet? Waarom geeft hij toe aan een oude mode? Is het niet veel beter om eerst een debat te voeren over de politiek van de terugtrekkende overheid? Is het niet beter om eerst fundamenteel na te denken over de positie van zelfstandige bestuursorganen? Is dat niet veel beter dan een oude wet aannemen die geen antwoorden geeft op nieuwe problemen?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Begin jaren negentig werd besloten, een aantal departementsonderdelen extern te zelfstandigen. De motieven ervoor verschillen. Het voornaamste was wellicht om bestuursorganen doelmatiger en efficiënter te laten opereren en om ze beter te kunnen beheersen. Maar ook motieven als de noodzaak om over specifieke kennis, nodig voor het verrichten van taken, te kunnen beschikken, of om overheids- en marktbelangen te kunnen scheiden, waren aan de orde.

Al spoedig deed zich het knelpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid gevoelen. Vervolgens kwam er een wildgroei aan zbo's, waarbij de een dacht aan te veel zbo's en de ander aan de verschillen in inrichting van de zbo's. Ook al viel het volgens een onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog wel mee met die wildgroei, vanaf dat moment is toch een uniformeringsdiscussie op gang gekomen en is er sprake geweest van het opstellen van een kaderwet.

Het voorliggende voorstel voor een kaderwet beoogt een zekere mate van harmonisatie van het organisatie-recht voor het zelfstandig bestuur en, door het stellen van regels voor het bestuurlijk toezicht, het verzekeren van het primaat van de politiek. Het komt dus neer op harmonisatie van bij wet ingestelde of in te stellen zbo's, met de mogelijkheid om bij instellingswet af te wijken. Zo moeten standaardbepalingen tot stand komen die op 75% van de gevallen toepasbaar zijn. Onder het debat over harmonisatie en gezamenlijke kaders liggen gedachten over differentiatie versus homogeniteit, horizontaal en/of verticaal toezicht en natuurlijk het leerstuk en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Al met al toch een vrij complex en gevoelig vraagstuk.

Laat ik om te beginnen zeggen dat onze fracties voorstander zijn van voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel in deze Kamer. Zbo's beschikken in tegenstelling tot openbare lichamen niet over een democratische legitimatie. Verbetering van de democratische controle op en versteviging van de legitimatie van de zbo's zijn in onze ogen wenselijk, ook al gaat het niet om spectaculaire veranderingen. In hoofdzaak wordt immers wettelijk vastgelegd wat krachtens de bestaande aanwijzingen reeds geldt. Er wordt wat meer systematiek in het geheel aangebracht.

Zbo's zijn bij of krachtens de wet met openbaar gezag beklede publieke organisaties met wettelijke taken, die onder de verantwoordelijkheid van de minister blijven vallen hoewel ze niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan

Holdijk

de minister. Het zou dan ook beter zijn om te spreken over relatief zelfstandige bestuursorganen. Het is niet verwonderlijk dat binnen een dergelijke setting de discussie wordt beheerst door de begrippen toezicht en verantwoording. Men pleegt daarbij onderscheid te maken tussen enerzijds horizontale, publieke, maatschappelijke verantwoording richting gebruikers/burgers en opdrachtgevers en anderzijds verticale, hiërarchische, bestuurlijke verantwoording richting de politiek, in eerste instantie de minister en vervolgens ook het parlement.

Het is opvallend dat een aantal prominente zbo's, verenigd in de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, sterk is gefocust op de horizontale verantwoording als instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisaties. Horizontale verantwoording moet een bijdrage leveren aan de realisering van de maatschappelijke effecten die met de taakoefening worden beoogd. Wij zijn het op zichzelf genomen met die benadering eens. Er zou ook verder gegaan moeten worden met het ontwikkelen van horizontale verantwoording. Een vraag in dit verband is of er misschien meer horizontale elementen in de kaderwet hadden kunnen of moeten worden ingebracht dan nu is gebeurd.

Nu beseft de Handvestgroep ongetwijfeld dat een publieke taak zonder publieke verantwoording in strijd is met de grondbeginselen van ons staatsrecht. Instanties die publieke taken vervullen, publieke diensten verlenen of met publiek geld werken, moeten daarover verantwoording afleggen. Toezicht als middel om een zbo te controleren, staat bij de Handvestgroep dan ook niet ter discussie. De wijze waarop dat gebeurt, staat echter wel ter discussie. Terecht wordt gesteld dat het voor de beantwoording van de vraag naar het motief voor de uitoefening van toezicht op zelfstandig bestuur van belang is om te weten welke activiteiten het zbo verricht en waarom voor verzelfstandiging is gekozen. Aard en werkzaamheden kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn en daar moet ook bij het toezicht oog voor zijn. In de kaderwet worden weliswaar de algemene regels gesteld, maar aan de pluriformiteit en diversiteit van organen moet recht worden gedaan in de instellingswet. Het is opvallend dat de Handvestgroep met zoveel nadruk stelt dat verantwoording, en dus toezicht, niet alleen een instrument moet zijn ter ondersteuning van de effectivering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De vraag is of de groep niet teveel één bepaald type zbo's voor ogen heeft – dienstverleners – en te weinig oog heeft voor het feit dat behartiging en bewaking van het algemeen belang centraal moeten staan bij het toezicht op zbo's in algemene zin. Vloeit daaruit ook niet het standpunt voort dat het ministerieel toezicht als een sluitstuk en een soort restpost worden beschouwd en de overheid als een metatoezichthouder? De vrees voor meebesturen door de politiek op bedrijfsvoeringsniveau moge tot op zekere hoogte begrijpelijk zijn maar is toch misplaatst omdat de regering nadrukkelijk verklaart dat de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels door de minister niet de bedrijfsvoering maar de taakuitvoering kan betreffen en dat daarbij ook nog eens terughoudendheid is geboden. Een minister moet en kan niet op detailniveau worden aangesproken, maar in het kader van verantwoording aan de overheid moet democratische controle mogelijk zijn; daarop rust, naast de wet, de legitimiteit. Specifieke wetten waarbij zbo's zijn ingesteld, bevatten soms, en misschien wel altijd, informatie- en

controleprotocollen. Kan de minister aangeven of deze in de praktijk naar tevredenheid werken?

Spreken over het primaat van de politiek in relatie tot controle op de zbo's is kwetsbaar. Toch is er, als ik mij niet vergis, langzamerhand een consensus gegroeid tussen regering en Staten-Generaal over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid als de uitvoering van publieke belangen – wettelijk – in handen van derden is gelegd. Men is het erover eens dat bij publieke belangen steeds sprake is van een publieke verantwoordelijkheid. Daarbij moet ook aan het publiek verantwoording worden afgelegd, dus door de minister aan de Staten-Generaal. De minister moet zich kunnen verantwoorden over de recht- en doelmatigheid van het met de verwezenlijking van het publieke belang gemoeide publieke geld, ook als dit door derden wordt geïnd, beheerd en besteed. Hij moet weten welke resultaten zijn verwezenlijkt. In wet- en regelgeving moeten de modaliteiten van het publieke belang worden neergelegd en bij uitvoering door derden dient adequate verantwoording door de betrokken derden te worden afgelegd en dient door de minister doeltreffend toezicht te worden gehouden. Verantwoording en toezicht veronderstellen ook zekere sturingsmogelijkheden. Tussen een zbo en de verantwoordelijke minister moeten daarom mijns inziens ook rechtstreeks lijnen bestaan.

Ik stel tot slot nog enkele vragen over de door de Algemene Rekenkamer zogenoemde "rwt's", rechtspersonen met een wettelijke taak, en de reikwijdte van de kaderwet. Als wij het goed begrijpen, valt deze categorie als het geen zbo betreft, buiten het bereik van het wetsvoorstel. Bij het falen van een zbo zal de minister evenwel daarop worden aangesproken, ongeacht of het om een privaatrechtelijke stichting of publiekrechtelijke variant gaat. Hebben minister, Tweede Kamer en Eerste Kamer voldoende inzicht in het functioneren van privaatrechtelijke rwt's? Hoe kan worden voorkomen dat het verschil in variant leidt tot verschil voor de bescherming van de burger? Privaatrechtelijke vormgeving mag niet leiden tot minder waarborgen voor de burger omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Verdient het niet de voorkeur om wettelijk te regelen dat een privaatrechtelijke overheidsstichting van rechtswege gelijk gesteld wordt aan een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht?

Hiermee besluit ik onze bijdrage in eerste instantie. Wij zullen met aandacht naar de reactie van de minister luisteren.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen vandaag een wetsvoorstel met een lange geschiedenis. Zelf volg ik het al ruim vier jaar en ik zag dan ook uit naar de behandeling ervan. U kunt zich dan misschien ook voorstellen dat de schrik afgelopen vrijdag bij mij groot was toen ik in Het Financieel Dagblad een artikel las over een net uitgebracht rapport van de Rekenkamer. Het rapport is de woordvoerders dit weekend nog toegestuurd. In dat artikel las ik dat de Rekenkamer Schiphol zou zien als een zelfstandig bestuursorgaan en een rechtspersoon met een wettelijke taak. Nou verkeerde ik toch oprecht ruim zes jaar in de veronderstelling dat ik bij een structuurvenootschap werkzaam was, een nv waarvan de aandelen, helaas, nog volledig in handen zijn van de overheid en die onder toezicht

Luijten

staat van een zelfstandig bestuursorgaan, de NMa. Toen ik een beetje van de schrik was bekomen, heb ik mijn fractie gevraagd of ik deze kaderwet vandaag nog wel kon behandelen. Mijn fractie heeft besloten om dat toch maar aan mij over te laten, waarmee ik in de gelegenheid ben gesteld om aan de minister te vragen wat hij vindt van deze merkwaardige opvatting van de Rekenkamer over een zelfstandig bestuursorgaan dat gecontroleerd wordt door een ander zelfstandig bestuursorgaan.

Ik heb het al gezegd: het is een wetsvoorstel met een lange en ook merkwaardige geschiedenis. Eigenlijk is het een wetsvoorstel dat zowel aan het begin (de motie-Scheltema uit 1995) als aan het eind (de motie-Fierens c.s. van december 2005) in hoge mate door de Tweede Kamer is bepaald. Ook de tientallen amendementen zijn daar getuige van. Op 30 augustus 2002 heeft het kabinet verzocht, de behandeling in dit huis aan te houden. Wij hebben de behandeling op 4 april van dit jaar hervat, nadat in de tussentijd jaren ook nog het rapport-Kohnstamm is verschenen.

De VVD-fractie onderschrijft de doelstellingen die met dit wetsvoorstel worden beoogd: de herkenbaarheid van het overheidsbestuur vergroten, duidelijkheid scheppen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid, de eenheid binnen het recht met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen bevorderen en het systematiseren en vereenvoudigen van de wetgeving ten aanzien van zbo's. Daarvan zijn er nogal wat. De heer Van Thijn noemde een aantal getallen omdat hij het ook niet precies wist. Laatst las ik in een Rekenkamerrapport dat het er ongeveer 300 zijn en dat er 117,5 mld. in omgaat, waarvan een groot deel via premies binnenkomt. Het gaat dus niet om klein bier.

Over de doelen zijn wij het dus eens. De vraag die vandaag moet worden beantwoord, is of wij dit het goede wettelijke middel vinden om die doelen te bereiken. Uit onze schriftelijke inbreng is gebleken dat wij daar, vriendelijk gezegd, ambivalent tegenover staan, maar de parlementaire behandeling vandaag zal helpen om ons uiteindelijke oordeel te vormen.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij al geconstateerd dat ook het kabinet van mening is dat het wetsvoorstel niet garandeert dat alle beleidsdoelen worden bereikt en dat aanvullende regelgeving nodig is. Dat zegt de regering zelfs nog ná de aanneming van veel amendementen door de Tweede Kamer die het voorstel in onze ogen – ook de heer Platvoet sprak zich in die zin uit – hebben verbeterd. Wij hadden hier vandaag graag een voorstel gezien dat die beleidsdoelen, die wij dus geheel onderschrijven, dichterbij bracht. Had die periode van vier jaar bezinning hiervoor niet moeten worden gebruikt? Welke beleidsdoelen worden niet of onvoldoende bereikt? Vindt de regering dat de beleidsdoelen worden gerealiseerd met de voorstellen over de maximumvergoeding van bestuurders en de begroting?

Met de regering stelt de VVD-fractie vast dat mede naar aanleiding van het rapport-Kohnstamm veel departementen de sturingsrelaties met de zbo's hebben verbeterd. Er zijn, zo constateert het kabinet, geen grote onvolkomenheden. Zij wij hier dan met overbodige regelgeving bezig? Het is ook de vraag of wij hier echt over een kaderwet spreken. Ik sluit mij in dat licht aan bij mevrouw Bemelmans, "Is hier geen sprake van een structuurwet?", en de heer Platvoet die sprak over een "quasikaderwet". Zijn er straks niet weer zo veel uitzonderingen op de regel dat je niet meer over een

algemene regel kunt spreken? Ook de Raad van State heeft hier opmerkingen over gemaakt en gesteld dat als vuistregel zou kunnen gelden – ook de heer Van Thijn heeft dit naar voren gebracht – dat een bepaling voor het opnemen in een kaderwet in aanmerking komt als minder dan 25% van de instellingsregelingen een afwijkende regeling hoeft te bevatten. In de brief van de minister van 17 augustus heeft hij het ook over uitzonderingen op de kaderwet die bij het instellingsbesluit kunnen worden geregeld. Heeft hij een idee of dat beneden of boven die 25% zal liggen?

De definitie in het wetsvoorstel van zbo sluit meer bestaande zbo's uit dan in, om over de duizenden rechtspersonen met een wettelijke taak nog maar niet te spreken. Ware het niet beter geweest om de werking van de wet breder te maken? Bestaan er bij de regering voornemens in die richting?

In de Tweede kamer heeft in 2002 mijn partijgenoot Te Veldhuis zeer goed aangegeven hoe wij als VVD staan ten opzichte van zbo's. Ik ga dat hier nu allemaal niet herhalen, want dat hebben wij allemaal ter voorbereiding op dit debat nog eens na kunnen lezen. Het is echter duidelijk dat de VVD zorgen heeft over de wildgroei aan zbo's zoals die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Wij missen in deze kaderwet criteria om de vraag te kunnen beantwoorden of er een zbo kan worden opgericht. Voor de goede orde: wij zijn niet tegen zbo's. Sommige zijn vanzelfsprekend, maar wij vinden wel dat ze niet te gemakkelijk moeten kunnen ontstaan. Wij praten immers over bestuursorganen van de centrale overheid die met openbaar gezag zijn bekleed maar die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Dat impliceert dus dat wij met deze kaderwet een structuur legitimeren waarmee de democratie en de volksvertegenwoordiging, maar ook de burger, toch op enige afstand worden gezet. Er zijn zelfs gevallen waarin niemand ter verantwoording kan worden geroepen. Het gaat over openbaar bestuur en de besteding van veel publiek geld. Het liefst zien wij overheidstaken ondergebracht bij departementen of in een agentschap met de daarbij behorende ministeriële verantwoordelijkheid. Zbo's zouden eerder uitzondering dan regel moeten zijn. In het continuüm zit ik dus aan de aan een andere kant dan de heer Van Thijn.

Ik kom bij het dilemma waar mijn fractie voor staat. Als wij deze wet aannemen, weten wij precies wat een zbo is en wat niet. Dat is helder in dit wetsvoorstel vastgelegd. Dan weten wij echter ook wat geen zbo is, bijvoorbeeld een groot aantal rechtspersonen met een wettelijke taak, de rwt's. Voor de VVD-fractie staat voorop dat deze wet niet mag bijdragen aan een nog verdere groei van het aantal "zbo's", zelfstandige bestuursorganen die geen zbo meer heten. Integendeel, deze wet zou moeten bijdragen aan het verminderen van het aantal zbo's en het aantal regels. Met het voorstel zoals dat uiteindelijk door de Tweede Kamer in 2002 is aangenomen, hadden wij dat gevoel niet, wat bleek uit onze schriftelijke inbreng. Belangrijk voor ons is echter ook de aanneming van de motie van mevrouw Fierens, de heer Çörüz en mevrouw Nijs van december vorig jaar, waarin de regering werd verzocht om ten eerste binnen één jaar te beoordelen welke huidige zbo's onder de kaderwet vallen – in het oorspronkelijke voorstel zou dat een tergend langzaam bureaucratisch proces van vijf jaar zijn – en ten tweede alleen die zbo's door te lichten die

Luijten

niet onder de kaderwet dienen te vallen. De regering heeft hierop uiteindelijk positief gereageerd.

Ik ben blij dat collega Van Thijn en ik vorige maand nog een aanvullende schriftelijke vraag hebben gesteld, want het antwoord van de minister van vorige week, van 24 oktober om precies te zijn, spreekt ons zeer aan, dus dank daarvoor. De minister stelt daarin duidelijk: "De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal wel een zeer goed bruikbaar vehikel zijn om de uitvoering ter hand te nemen van hetgeen de regering in haar reactie op van de commissie-Kohnstamm heeft besloten. Artikel 42 van het wetsvoorstel verplicht immers iedere minister om binnen een jaar aan het parlement voor te leggen hoe hij 'zijn' zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen denkt te gaan brengen. Dat zal in de meeste gevallen wijziging van een of meer wetten met zich brengen." De minister concludeert vervolgens dat wij zo twee vliegen in één klap slaan. Niet alleen brengen wij zo veel mogelijk zbo's onder één regime, maar ook zullen de instellingswetten opnieuw bekeken moeten worden door regering en parlement; dat wordt nog een zware klus.

Dit klinkt bemoedigend. Het bezien van de instellingswetten is goed, maar zal het ook de mogelijkheid bieden integraal naar een aantal zbo's te kijken? Ik ben anders bevreesd dat ieder departement in zijn eigen koker blijft en natuurlijk concludeert dat zijn zbo vooral moet blijven bestaan. Ook zal er tempo in gehouden moeten worden om niet in eindeloos lange procedures terecht te komen die ook niet goed zijn voor de zbo's in kwestie. Hoe kan de minister dit garanderen. Ligt hier geen coördinerende rol voor hem? Hoe verhouden de uitspraken van de minister in zijn brief van 24 oktober zich tot de motie-Fierens c.s., waarin wordt gevraagd om alleen zbo's door te lichten die niet onder de kaderwet vallen? Ook de heer Platvoet heeft om verheldering op dit punt gevraagd. Wat betekent een en ander voor de rwt's? Kunnen die gewoon doorgaan?

De minister eindigt zijn brief van vorige week door in antwoord op een vraag van de VVD-fractie mee te delen dat de procedure van artikel 42 van het wetsvoorstel schrapping zal kunnen opleveren van "vele tientallen wetsartikelen in afzonderlijke instellingswetten". Dat klinkt ons als muziek in de oren, maar wij zouden helemaal tevreden zijn als het ook leidt tot het daadwerkelijk terugdringen van het aantal zbo's. Kan de minister zichtbaar maken hoeveel regelgeving er wordt teruggedrongen en welke zbo's kunnen worden geclusterd, samengevoegd dan wel opgeheven?

Ik kom tot een afronding in eerste termijn. De VVD-fractie had grote aarzelingen over het wetsvoorstel dat in 2002 naar deze kamer is gestuurd. Toch zien wij ook enkele positieve ontwikkelingen die met name het laatste jaar hebben plaatsgevonden. Het glas is halfvol of halfleeg. Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de minister op deze vragen af, want die zullen bepalend zijn voor de uiteindelijke standpuntbepaling van mijn fractie.

De voorzitter: Nadat het gewijzigde voorstel van wet was vastgesteld, hebben wij alsnog een nota tot verbetering ontvangen. Het indienen van zo'n nota is mogelijk wanneer sprake is van een kennelijke misstelling. De nota tot verbetering betreft artikel 20. In het gewijzigde voorstel van wet wordt daar gesproken van "orgaan" en in de verbetertekst van "zelfstandig

bestuursorgaan". Die laatste term wordt ook gebruikt in de Koninklijke boodschap. Misschien kan met het antwoord van de minister duidelijk worden gemaakt wat de status van de nota tot verbetering is. Normaal is het niet mogelijk om, nadat het gewijzigde voorstel van wet is binngekomen, een nota tot verbetering toe te sturen. Ik kan mij evenwel voorstellen dat in dit geval sprake is van een kennelijke misstelling.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (29978).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Opnieuw behandelen wij een deconstitutionaliseringsvoorstel. Deze keer gaat het om het schrappen van de bepaling over het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten. Gelukkig staat deze wijziging los van dat andere deconstitutionaliseringsvoorstel, dat hier veel voeten in de aarde heeft gehad. De wenselijkheid om het voortaan aan de raden en de staten over te laten wie zij het liefst als hun voorzitter zien, wordt ingegeven door de praktijk van de dualisering. Mij dunkt dat daartegen moeilijk bezwaren kunnen worden gemaakt.

Interessant is te zien hoe de regering alle zeilen heeft moeten bijzetten om deze grondwetsherziening te kunnen betrekken bij de ontbinding van de huidige Kamer, gelet ook op artikel 137, derde lid, dat expliciet bepaalt dat de Tweede Kamer pas wordt ontbonden na bekendmaking van de wet die verklaart dat een verandering in de Grondwet in overweging zal worden genomen. Het was kantje boord, met de hakken over de sloot. Stel je voor dat het niet gelukt was. Hadden wij dan de verkiezingen moeten uitstellen? Ik had er niet aan moeten denken!

Met deze hardnekkige fictie dat de kiezers bij het bepalen van hun keus hun oordeel over deze grondwetsherziening kunnen laten meewegen, wordt nog eens aangegeven hoe verouderd deze grondwetsherziening-procedure is. Dat is door de heer Jurgens meerdere malen in een andere hoedanigheid aan de orde gesteld.

Het is niet gelukt om dat andere deconstitutionaliseringsvoorstel op tijd hier in te dienen. Wij hebben daarbij een actief aandeel geleverd. Ik heb evenwel nimmer kunnen inzien – dat betreurt ik ernstig – dat het er nu op lijkt dat enigerlei herziening pas in 2014 weer aan de orde zal zijn. Dat was een onbedoeld neveneffect.

De voorzitter: Ik heb nagelaten de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in ons midden welkom te heten. Dat doe ik alsnog. Ik geef vervolgens het woord aan de heer Engels.