

**27 426**

## **Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 juli 2002

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de Eerste Kamer in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hebben gesteld. In de onderstaande beantwoording wordt de volgorde van de vragen van het voorlopig verslag in het algemeen gevolgd. In enkele gevallen waren vragen van verschillende fracties zozeer met elkaar verwant dat antwoorden zijn gecombineerd om verval in herhalingen te voorkomen. Op die plaatsen zijn over en weer verwijzingen opgenomen.

### **De vragen van de leden van de fractie van het Christen Democratisch Appèl**

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven in hoeverre de ervaringen tot nu toe ten aanzien van de effectiviteit, efficiëntie en de rechtmatigheid van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, zoals onder meer blijkend uit de inmiddels verschenen evaluaties van zelfstandige bestuursorganen, aanleiding zijn om te blijven veronderstellen dat er een causale of conditionele relatie is tussen verzelfstandiging en een verbetering van het functioneren naar de genoemde criteria van goed bestuur.

Zeker in de sfeer van het openbaar bestuur is het bijzonder lastig, zo niet onmogelijk, om één-op-één een causaal of conditioneel verband aan te tonen tussen veranderingen in de organisatie en de kwaliteitsverbetering met betrekking tot de publieke taken die worden uitgevoerd. Wel kan vastgesteld worden dat vele verzelfstandigingen van uitvoerende organisaties, hetzij in de vorm van zelfstandige bestuursorganen, hetzij in de vorm van vèrgaande vormen van zelfbeheer binnen de ministeries (agentschappen, thans omgedoopt in baten-lastendiensten als bedoeld in artikel 70 Comptabiliteitswet), in hun nieuwe constellatie in het algemeen naar behoren en naar verwachting functioneren.

Verzelfstandigingen – in het bijzonder in de vorm van baten-lastendiensten – worden als regel eerst geëffectueerd als voldaan is aan een aantal voorwaarden die zeker moeten stellen dat sprake is van een gezonde uitgangspositie. In enkele gevallen heeft dat ertoe geleid dat een voorgenomen verzelfstandiging een jaar of langer werd uitgesteld.

Verondersteld zou derhalve kunnen worden dat een goede aanloop tot een verzelfstandiging een ten minste even belangrijke bijdrage is tot het succes van de organisatie als de verzelfstandiging zelf en de kwaliteit van werken daarna.

De inmiddels bij verzelfstandigde organisaties gehouden evaluaties hebben geen aanleiding gegeven om in een concreet geval noch in het algemeen tot de slotsom te komen dat interne of externe verzelfstandiging niet heeft bijgedragen tot een beter functionerende overheid. Wel heeft de toegenomen aandacht voor met name het transparant(er) maken van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen (zie de reeks rapporten van de Algemene Rekenkamer daarover in de afgelopen jaren en ook de VBTB-operatie) ertoe geleid dat er allerwegen nog preciezer dan voorheen wordt gekeken naar de op dat gebied voor verzelfstandigde organisaties geldende regels. Het gevolg daarvan voor zelfstandige bestuursorganen blijkt in het voorliggende voorstel in hoofdstuk 4, maar ook in diverse recente wetsvoorstellen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën zijn ingediend (Wet FIDO en wijzigingen van de Comptabiliteitswet).

Volledigheidshalve moet er overigens nog op worden geattendeerd dat reeds in 1995 (brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën van 26 januari 1995, kamerstukken II, 1994–1995, 21 042, nr. 15) in reactie op het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van een ambtelijke commissie het kabinet het standpunt heeft ingenomen dat externe verzelfstandiging – het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan – niet (langer) kon worden gemotiveerd vanuit overwegingen van betere bedrijfsvoeringmogelijkheden, efficiency- en doelmatigheidsverbetering. Vastgesteld werd toen – en dat werd herhaald in de iets later verschenen notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» (brief van 10 april 1995, kamerstukken II, 1994–1995, 24 130, nr. 5) – dat er genoeg mogelijkheden waren om binnen het verband van de rijksdienst en dus met handhaving van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te werken met een beheersregime (baten-lastendiensten, flexibeler arbeidsvoorwaarden) dat beter aansluit bij de behoeften van uitvoerende organisaties dan het traditionele kas/verplichtingensysteem van de rijksbegroting.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een beoordeling van het gewijzigde wetsvoorstel waar het gaat om de relatie tussen een formele status als zelfstandig bestuursorgaan met de idee van een daadwerkelijk grotere «bewegingsvrijheid» van de betrokken organen. Zij vroegen voorts om een waardering in dit licht van de afweging die is gemaakt tussen de gewilde verzelfstandiging en de verscherping in de afbakening van taken en bevoegdheden in de (nieuwe) artikelen 3, 19 en 21.

De drie genoemde artikelen van het wetsvoorstel hebben betrekking op drie zeer van elkaar verschillende aspecten. Artikel 3 is een bepaling, die – ervan uitgaande dat een zelfstandig bestuursorgaan in beginsel slechts bij wet wordt ingesteld – zich richt tot de wetgever: u mag alleen een zelfstandig bestuursorgaan instellen indien zich een van de volgende drie situaties voordoet. Over de betrekkelijke juridische betekenis van dit artikel in het licht van de vrijheid ten principale van de wetgever om «te doen wat hij wil» wordt hier verwezen naar de regeringsreactie op amendement op stuk nummer 12 (stuk nummer 57, blz. 2). Bij de beantwoording van de eerste vraag van de D66-fractie hierna wordt op de inhoud van artikel 3 nader ingegaan.

Artikel 19 bevat een instructie van de wetgever aan ieder zelfstandig bestuursorgaan om expliciet aandacht te besteden aan de daar genoemde aspecten van zijn taakuitoefening, die samengevat zouden kunnen worden

met de term «good governance». Het zijn alle onderwerpen, waarvoor ook in de rijksdienst in enge zin – de ministeries – en bij de medeoverheden inmiddels veel aandacht is en waaraan hard gewerkt wordt. De toelichting bij het amendement (stuk nummer 33) zegt hetzelfde met iets andere woorden. De regering heeft in haar reactie (stuk nummer 57, blz. 8) aangegeven geen behoefte aan het amendement te hebben – behoudens het derde lid – omdat zij van oordeel is dat deze soort van zaken langs andere weg al ruimschoots ingang hebben gevonden in de hele overheid, met andere woorden: eigenlijk al vanzelfsprekend zijn. Met «bewegingsvrijheid» heeft dit artikel dus weinig te maken, want een zelfstandig bestuursorgaan is als zodanig nog altijd overheid en dient zich dus ook als overheid te gedragen.

Artikel 21 betreft de relatie tussen een minister en het zelfstandig bestuursorgaan. Deze bepaling was opgenomen in het wetsvoorstel zoals het destijds aan de Raad van State voor advies is voorgelegd en heeft de regering uit het wetsontwerp verwijderd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Dit feit en het gegeven dat de Tweede Kamer met het amendement op stuk nummer 21 de bepaling weer terugbracht maakt duidelijk dat er verschillend gedacht wordt over de noodzaak om de bevoegdheid om beleidsregels te stellen in de Kaderwet op te nemen. In haar reactie (stuk nummer 57, blz. 4) heeft de regering zich neutraal opgesteld, maar wel al vast de veronderstelling geuit dat dit artikel in een aantal gevallen in de specifieke wetgeving over zelfstandige bestuursorganen – bij voorbeeld met betrekking tot de Kiesraad – buiten toepassing zal moeten worden gesteld. Over dit artikel moet in het licht van de «bewegingsvrijheid» overigens nog een andere kanttekening worden gemaakt: het artikel verleent de minister een bevoegdheid, waarvan hij gebruik kan maken. Hij is daartoe niet verplicht. Er is dus altijd ruimte voor een afweging of het nuttig en nodig is om beleidsregels te stellen en niets verbiedt om in zo een afweging tot de slotsom te geraken dat de «bewegingsvrijheid», die aan een zelfstandig bestuursorgaan door de wetgever is toegedacht, het niet opportuun doet zijn om beleidsregels te stellen. Ook het parlement kan daarop volop controle uitoefenen omdat een minister volledig verantwoordelijk is zowel voor de beslissing geen beleidsregels te stellen en zijn beweegredenen daarbij als voor het besluit dergelijke regels wel te stellen alsook voor de inhoud van die regels. Aldus bezien is artikel 21 op zichzelf derhalve bepaald nog geen bedreiging van de zelfstandigheid van een bestuursorgaan en zijn er vele waarborgen tegen een (te) royaal gebruik ervan.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de instellingscriteria, genoemd in artikel 3, eerste lid, bij voorkeur alle moeten gelden of dat reeds tot instelling kan worden overgegaan indien aan één van de genoemde criteria is voldaan.

Het laatste is het geval, maar een cumulatie van de onderscheiden instellingsmotieven blijkt in de praktijk ook regelmatig voor te komen.

De leden van de CDA-fractie veronderstelden dat de in artikel 3 genoemde criteria de operationalisering van de idee van «onafhankelijkheid» zijn en zij vroegen waarom juist deze criteria zijn gekozen.

In «Zelfstandige bestuursorganen in soorten»<sup>1</sup> (hierna: Boxum c.s.) hebben de auteurs op basis van empirisch onderzoek naar de ontstaansredenen van zelfstandige bestuursorganen in Nederland drie motieven aangetroffen, waarom de wetgever tot instelling ervan was overgegaan. Aan de hand daarvan onderscheidten zij drie typen van zelfstandige bestuursorganen (t.a.p., blz. 227–231, waaraan het onderstaande ontleend wordt):

a. het *deskundigen type* op grote afstand van de minister, opdat louter en

---

<sup>1</sup> J. L. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema: Zelfstandige bestuursorganen in soorten, verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; Kluwer, Deventer, 1989, ISBN 90 268 1974 9.

alleen professionele deskundigheid een rol zal spelen bij te nemen beslissingen. De taak is scherp afgebakend met een duidelijke doelstelling. Tegen nadere politieke afweging van de doelstellingen van het overheidsoptreden en het beleid waarmee die doelstelling moet worden gerealiseerd zijn in de wet barrières opgeworpen, evenals tegen coördinatie met andere overheidstaken. Het orgaan is samengesteld uit onafhankelijk opererende deskundigen; hun oordeel geeft volledig de doorslag bij de besluitvorming van het orgaan;

b. het *onafhankelijke gezaghebbenden type* op vrij grote afstand van de minister, waarbij de waarborg voor onpartijdigheid en objectiviteit bij de taakbeartiging in individuele gevallen in de vormgeving van dit orgaan voorop staat. Het orgaan is samengesteld uit onafhankelijke gezaghebbende personen, ervaren bestuurders. Verschillende belangen behoren bij de taakuitoefening evenwichtig te worden afgewogen;

c. het *participatie type*, samengesteld uit belanghebbendenorganisaties, waarbij consensusvorming tussen partijen met verschillende belangen vooropstaat in de besluitvorming. Dit type staat veel dicht bij een minister dan de andere typen, omdat de minister/de regering een van de partijen is in de consensusvorming.

Deze driedeling, ontleend aan de empirie, is omstreeks 1994–1995 (in het hiervoor in het antwoord op de eerste vraag al genoemde rapport «Verantwoord verzelfstandigen» en de reactie van de regering daarop in de eveneens als genoemde nota «Herstel van het primaat van de politiek..») enigszins aangepast. Het deskundigen type en het onafhankelijke gezaghebbenden type zijn min of meer ineengeschoven in thans onderdeel a van artikel 3, eerste lid. De «beschikkingenfabrieken», die Boxum c.s. ook al wel hadden aangetroffen en bij het onafhankelijke gezaghebbenden type hadden ondergebracht, werden afzonderlijk benoemd in wat nu onderdeel b van artikel 3, eerste lid, is. Het participatie type (onderdeel c.) is gebleven zoals het was.

«Verantwoord verzelfstandigen» leverde voorts op dat externe verzelfstandiging om redenen van beheer en bedrijfsvoering wel was voorgekomen in de voorafgaande periode, maar dat dat niet meer nodig en ook niet meer wenselijk was en dus niet meer mocht (zie ook het antwoord op de eerste vraag in deze memorie van antwoord).

De gevolgtrekking is, dat de motivering voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan derhalve toelaatbaar zou kunnen zijn op de gronden «onafhankelijk oordeel», «massale beschikkingenproductie naar vaste regels» en «participatiebehoefte». Maar ook als een of meer van deze overwegingen aan de orde waren, diende bovendien expliciet een afweging gemaakt te worden of in casu externe verzelfstandiging de prijs van verminderde controle mogelijkheden door de Staten-Generaal waard zou zijn.

Dit werd een jaar later gecodificeerd in Aanwijzing voor de regelgeving 124c.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in welke hoedanigheid maatschappelijke organisaties geacht worden te participeren: als belangengroep, als dienstafnemende organisaties of als partners conform de governance-gedachte.

Het onderzoek van Boxum c.s. heeft laten zien dat alle drie de hoedanigheden bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen van het participatietype een rol hebben gespeeld, zij het dat de terminologie vaak – afhankelijk van de tijd waarin ertoe werd besloten – een wat andere was.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de in artikel 3 genoemde instellingsgronden voor een zelfstandig bestuursorgaan zich verhouden

tot de in de discussie dominante redengeving, namelijk het streven naar een meer op het bedrijfsleven geënte bedrijfsvoering.

Zoals hierboven werd aangegeven, zijn bedrijfsvoeringoverwegingen als reden om een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen sinds 1995 geen kabinetsbeleid meer. In de daaraan voorafgaande periode (1985–1995) en in het bijzonder ten tijde van de «grote efficiency operatie» (1990–1991) is een aantal grote organisaties mede verzelfstandigd om bedrijfsvoeringoverwegingen. Dat verleden speelt inderdaad in de discussies rondom het nu voorliggende wetsvoorstel nog steeds een rol, niet het minst omdat woordvoerders van deze zelfstandige bestuursorganen nog altijd veel energie erin steken om de beloften voor een betere en efficiëntere overheid (het motto van het kabinet Lubbers-III en de grote efficiency operatie) na te komen. Dat doen zij met succes en dat dragen zij ook actief uit, maar daarmee is bedrijfsvoering nog niet een «dominante» redengeving bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige bestuursorganen zijn ingesteld vanaf 1814 (De Nederlandse Bank is een van de oudste) tot vandaag aan toe en slechts gedurende een tiental jaren deden daarbij bedrijfsvoeringoverwegingen opgeld.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waaruit de feitelijk gebleken ontwikkelingen verklaard kunnen worden waar het gaat om het opheffen van bestaande respectievelijk het instellen van nieuwe zelfstandige bestuursorganen.

Deze ontwikkelingen kunnen worden verklaard uit de achtereenvolgende in de samenleving geleefd hebbende en nog levende gedachten, ideeën en ideologieën over de inrichting, de rol en de taken van de overheid. De doorlichting van alle bestaande zelfstandige bestuursorganen uit 1997 (kamerstukken II, 1996–1997, 25 268, nr. 1) geeft daarvan een goed overzicht.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat een «kaderwet» is en in hoeverre het nu voorliggende wetsvoorstel daaraan voldoet. Op bladzijde 9 van het voorlopig verslag stelden de leden van de fracties van de SGP en van de CU dezelfde vraag en vroegen zij naar de positie van de Kaderwet ten opzichte van bijzondere wetten.

Het begrip kaderwet wordt op verschillende manieren gebruikt en heeft geen eenduidige inhoud. In de parlementaire discussies rond de zelfstandige bestuursorganen heeft al heel vroeg de idee postgevat dat er behoefte was aan een «toetsingskader» voor de instelling en inrichting van zelfstandige bestuursorganen (zie hoofdstuk 5 van de regeringsnota Functioneel bestuur, waarom en hoe?, kamerstukken II, 1990–1991, 21 042, nr. 3, het debat in de Tweede Kamer daarover, handelingen II, 15 en 22 mei 1991 en de aan het slot van dat debat aanvaarde motie-De Cloe c.s., kamerstukken II, 21 042, nr. 10). In de loop van de tijd is bij de Tweede Kamer en de regering het aanvankelijk heel abstracte idee van een toetsingskader geconcretiseerd: zodra daarbij ook ter sprake kwam dat dat toetsingskader in de vorm van een wet in formele zin zou kunnen of zelfs zou moeten worden gegoten, werd die beoogde wet in het spraakgebruik genoemd de «kaderwet zelfstandige bestuursorganen».

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die nu voorligt is – evenals zijn wat oudere broer, de Kaderwet adviescolleges – in zoverre bijzonder dat hij, anders dan kaderwetten zoals de Wet op de kamers van koophandel en de Wet op de bedrijfsorganisatie, niet «gevuld wordt» door krachtens de wet genomen koninklijke besluiten of andere lagere regelgeving. Deze wet neemt de instellingswetgever van een zelfstandig bestuursorgaan een flink stuk werk uit handen, doordat hij generiek een flink aantal dingen regelt over de inrichting en de relatie tot de minister. Enerzijds betekent

dat winst doordat de instellingswetgever niet langer steeds opnieuw «het wiel moet uitvinden» en anderzijds zal het op wat langere termijn na aanpassing van alle instellingswetten niet meer nodig zijn om van geval tot geval steeds weer uit te zoeken hoe voor het ene of het andere zelfstandig bestuursorgaan bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen, omdat er een standaardregime geldt.

Omdat er voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, evenals voor de instelling van een adviescollege als bedoeld in artikel 79 Grondwet, steeds een wet in formele zin nodig is, bestaat de mogelijkheid dat in een dergelijke instellingswet een of meer bepalingen staan, die een afwijking van de Kaderwet inhouden en die dan de overeenkomstige bepalingen uit de Kaderwet voor dat concrete geval buiten werking stellen. Dat is een gevolg van het feit dat wij in het Nederlandse bestel geen «hogere» of «lagere» formele wetten kennen. De ervaring met de Kaderwet adviescolleges leert dat dat in de praktijk geen bezwaar behoeft te zijn.

De leden van de fractie van het CDA hebben geconstateerd dat het bekleed zijn met openbaar gezag een cruciaal criterium is bij de vaststelling van de reikwijdte van de wet. Zij vroegen nog eens aan te geven wat daaronder in het verband van deze wet moet worden verstaan.

Bekleed zijn met openbaar gezag wil zeggen dat aan het zelfstandig bestuursorgaan bij of krachtens de wet een bevoegdheid is gegeven om eenzijdig justitiabelen bindende beslissingen te nemen ofwel besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te nemen. Zie omtrent openbaar gezag ook het antwoord op de tweede vraag van de leden van de PvdA-fractie verderop in deze memorie van antwoord.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven welk percentage aan bestaande zelfstandige bestuursorganen onder de Kaderwet zal gaan vallen gezien de daarin gegeven definiëring van zelfstandige bestuursorganen.

Hoewel op het terrein van de zelfstandige bestuursorganen voortdurend zaken in beweging zijn, geeft de bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (stuk nummer 5) een nog steeds actueel overzicht van zelfstandige bestuursorganen die voldoen aan de definitie alsmede van de zelfstandige bestuursorganen, die om de daarbij vermelde redenen niet in aanmerking komen om onder de kaderwet gebracht te worden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is niet gebleken van enige politieke discussie tussen regering en kamer over het uitgangspunt om alle zelfstandige bestuursorganen, die voldoen aan de definitie van de Kaderwet, uiteindelijk ook onder de werking daarvan te brengen. Voor nieuw in te stellen zelfstandige bestuursorganen is dat door amendering van de reikwijdtebepaling (artikel 2, amendement op stuk nummer 61) tot een automatisme geworden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de bepalingen inzake de financiële controle zich verhouden tot de door groepen van zelfstandige bestuursorganen geclaimde zelfregulering, geïllustreerd door de uitgave van een handvest publieke verantwoording en de ingenomen standpunten waar het gaat om de verantwoording aan belanghebbenden en de interne controle.

In het handvest publieke verantwoording heeft een vijftal zelfstandige bestuursorganen een aantal voornemens en ideeën neergelegd om zichzelf niet alleen voor «hun» eerstverantwoordelijke minister, maar ook



voor het Nederlandse publiek en in het bijzonder voor diegenen, die rechtstreeks met het doen en laten van de betreffende zelfstandige bestuursorganen te maken hebben, in het openbaar te verantwoorden. Dit streven om systematisch het publiek te informeren en zich open te stellen voor kritiek en publiek debat over het eigen functioneren kan alleen maar toegejuicht worden.

Voor zo ver in het handvest de gedachte besloten zou liggen – de opstellers wijzen overigens die suggestie van de hand – dat deze nieuwe wijze van zich publiekelijk verantwoorden geheel of gedeeltelijk in de plaats zou moeten treden van de «gewone» verantwoordingslijn naar de minister en via de minister naar de Staten-Generaal, heeft de Tweede Kamer op diverse momenten sinds het verschijnen van het handvest ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat daar geen sprake van kan zijn in de parlementaire democratie. De regering heeft zich insgelijks afwijzend betoond, onder andere in de beantwoording van schriftelijke vragen van Tweede Kamerlid Te Veldhuis (Aanhangsel handelingen II, 2000–2001, 361) alsook in de nota's naar aanleiding van het verslag en naar aanleiding van het nader verslag bij dit wetsvoorstel. De bepalingen inzake de financiële controle in het voorliggende wetsvoorstel (hoofdstuk 4) zijn de neerslag van de gewenste verticale verantwoording door zelfstandige bestuursorganen. Het handelen naar het handvest (horizontale verantwoording) door zelfstandige bestuursorganen is daarop een uitstekende aanvulling.

De leden van de fractie van het CDA informeerden naar aanleiding van artikel 35, vierde lid, waarin aan de accountant gevraagd wordt om ook verslag te doen van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan de eisen van doelmatigheid, welke waarborgen en zijn of nog moeten komen om een uniforme en hoogwaardige invulling van de bepaling inzake dit oordeel in de vereiste accountantsverklaring te verzekeren.

Het verslag van bevindingen van de accountant, bedoeld in artikel 35, vierde lid, heeft betrekking op de eisen van doelmatigheid die aan het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan worden gesteld. De eisen van doelmatigheid worden bepaald in de specifieke wet- en regelgeving die van toepassing is bij het betreffende zelfstandig bestuursorgaan en in de afspraken die zijn gemaakt tussen een minister en het zelfstandig bestuursorgaan, alsmede door de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden gehanteerd.

De accountantsverklaring zoals bedoeld in artikel 35, tweede en derde lid, gaat uitsluitend over de getrouwheid van de jaarrekening en over de rechtmatige inning en besteding van de middelen van het zelfstandig bestuursorgaan. Deze verklaring bevat het oordeel van de accountant over de jaarrekening. Naast deze verklaring wordt een afzonderlijk document gevraagd in de vorm van een verslag van bevindingen over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

De hoogwaardige invulling van deze bepaling is enerzijds geborgd door middel van de deskundigheidseisen waaraan een accountant die dit verslag moet opstellen, moet voldoen. Anderzijds is een hoogwaardige invulling bovenal afhankelijk van de mate waarin de afspraken, die tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan zijn gemaakt, criteria bevatten voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Dat laatste geldt ook voor vraag naar een uniforme invulling. Een uniforme invulling is in deze kaderwet niet goed mogelijk, omdat de grote diversiteit van zelfstandige bestuursorganen vereist dat ruimte wordt gelaten aan de specifieke wet- en regelgeving. Detailleringen en eisen met betrekking tot de doelmatigheid zijn afhankelijk van de aard, omvang en complexiteit van de verschillende organisaties en hun taken. Om dezelfde

reden is in de toelichting op deze bepaling sprake van bedrijfseconomische normen, zonder die meteen nader in te vullen. Dergelijke normen kunnen bijvoorbeeld in het ene geval gericht zijn op analyses van de kostprijs- of tariefontwikkeling, in andere gevallen op de ontwikkeling van onderhoudskosten van een autopark, de huisvestingskosten of de automatiseringsorganisatie. Voor elke groep van organisaties zal de oriëntatie op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering andere accenten krijgen.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een beoordeling van de status van een zelfstandig bestuursorgaan, zoals geregeld in deze kaderwet ten opzichte van die van een agentschap. Zij vroegen welke de doorslaggevende redenen thans nog zijn om te kiezen voor de status van een zelfstandig bestuursorgaan en niet van een agentschap. Deze leden zagen het antwoord graag geïllustreerd met de casus Belastingdienst, welke qua taken beantwoordt aan het criterium, genoemd in artikel 3, eerste lid onder b en (wellicht) ook aan dat onder a.

Sinds het begin van de jaren '80 is de omvang van de overheid en de inrichting van de overheid voortdurend onderwerp geweest van publiek en politiek debat. De periode 1982–1989 (kabinetten Lubbers-I en -II) stonden in het teken van een aantal grote privatiseringsoperaties en de verkleining van de overheid ten gunste van het private domein. Met het aantreden van het kabinet Lubbers-III kenterde het tij en kwamen verzelfstandigingen in zwang als middel om de overheid beter te organiseren. De eerdergenoemde «grote efficiency operatie» leidde tot besluiten om diverse, vaak grote uitvoerende onderdelen van ministeries «op afstand» te zetten. In 1994–1995 kenterde het tij opnieuw en dat werd deze keer gemarkeerd door het aantreden van het kabinet Kok-I en de eerder ook reeds gememoreerde kabinetsnotitie «Herstel van het primaat van de politiek» als reactie op het jaarrapport van de Algemene Rekenkamer 1994 onder de titel «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (kamerstukken II, 1994–1995, 24 130, nr. 3) en de eveneens reeds gememoreerde ambtelijke notitie «Verantwoord verzelfstandigen». Heel kort gezegd werd toen de ministeriële verantwoordelijkheid «herontdekt» als de spil waarom het ook in het verzelfstandigingdebat moet draaien. Afdoen aan de ministeriële bevoegdheden en daarmee aan de ministeriële verantwoordelijkheid zou in het vervolg alleen toelaatbaar zijn in bepaalde gevallen en dan nog niet eens altijd. Immers, indien zich een geval voor zou doen als (nu) genoemd in artikel 3, eerste lid, van het voorliggende wetsvoorstel, moet bovendien de afweging gemaakt worden of in dit concrete geval de voordelen van de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid opwegen tegen de nadelen van verminderde controlemogelijkheden door het parlement. Instelling van een zelfstandig bestuursorgaan met als (enig) doel daarmee de als te rigide beschouwde beheersregels van de rijksdienst te ontwijken was niet langer toegestaan en ook niet langer nodig, omdat inmiddels in die beheersregels de noodzakelijke flexibiliteit, in het bijzonder de baten-lastendienst (zie artikel 70 Comptabiliteitswet), was aangebracht. Sindsdien hebben de verzelfstandigingen van uitvoerende diensten van ministeries dan ook uitsluitend of bijna uitsluitend de vorm gehad van een baten-lastendienst, die bleef opereren onder de volle ministeriële verantwoordelijkheid.

Op de vraag wat een doorslaggevende reden kan zijn om onder het huidige gesternte nog te besluiten tot een zelfstandig bestuursorgaan, is in abstracto geen ander antwoord mogelijk dan dat dat een kwestie is van politieke afweging, in beginsel langs de lijn van Aanwijzing voor de regelgeving 124c casu quo artikel 3 van de Kaderwet zbo.

Met betrekking tot de Belastingdienst heeft de Minister van Financiën op 5 juni 2002 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II,



2001–2002, 28 389, nr. 1). Daarin wordt het voornemen bekend gemaakt de Belastingdienst met ingang van 1 januari 2003 in te richten als een baten-lastendienst als bedoeld in artikel 70 Comptabiliteitswet. Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie is paragraaf 4 van evengenoemde brief zeer ter zake. Deze luidt:

«4. Denkstappen van de commissie-Sint

In het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» uit 1994 heeft een commissie onder voorzitterschap van mevr. M. Sint denkstappen geformuleerd die doorlopen moeten worden teneinde de juiste organisatievorm voor overheidsorganisaties te bepalen. Hieronder worden deze denkstappen doorlopen voor de Belastingdienst.

1e. Is er een collectief belang gemoeid met de taak van de Belastingdienst?

De kerntaak van de Belastingdienst is een proportionele en evenwichtige fiscale rechtshandhaving. Bij wet is geregeld dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de heffing en inning van rijksbelastingen. De rijksbelastingen vormen de belangrijkste financieringsbron van de collectieve uitgaven. Er is zonder meer sprake van een collectief belang. Dit betekent volgens de commissie Sint dat de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid heeft.

2e. Zo ja, moet deze taak door de overheid zelf worden uitgevoerd?

De huidige overheersende mening is dat de heffing en inning van rijksbelastingen behoren tot de kerntaken van de rijksoverheid. Marktwerking (concurrentie) is niet aan de orde. Waar het gaat om financiering van collectieve uitgaven op landelijk niveau is uitvoering van deze taak door een lagere overheid eveneens niet aan de orde.

3e. Zo ja, wat is de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving?

De vraag is, of er dringende redenen zijn om (bestuurlijke) bevoegdheden van de minister over te dragen (aan een zelfstandig bestuursorgaan). Het antwoord daarop is ontkennend. Wél is al in 1998 in een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst aangegeven dat zowel de besturingswijze als de bedrijfsvoering van de Belastingdienst meer op resultaat gericht kunnen zijn. Daarbij werd opgemerkt dat de invoering van een baten-lastenstelsel aan zo'n besturingswijze kan bijdragen; het bestaande kasstelsel biedt uit het oogpunt van doelmatigheid minder mogelijkheden. Deze conclusies zijn door de Belastingdienst overgenomen.

Het voorstel is nu om bij de Belastingdienst vanaf 1 januari 2003 een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenstelsel in te voeren.» (einde citaat)

De leden van de CDA-fractie vroegen of er een gezagsverhouding bestaat tussen zelfstandige bestuursorganen en gemeenten en provincies en zo ja, hoe die dan te karakteriseren is.

Reeds in de regeringsnota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (kamerstukken II, 1990–1991, 21 042, nr. 4) werd zeer nadrukkelijk gesteld dat zelfstandige bestuursorganen slechts aanvullend kunnen zijn aan de grondwettelijke hoofdstructuur van de drie bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten met ieder hun eigen democratische legitimering door parlement, staten en raden. Zelfstandige bestuursorganen moeten niet kunnen interfereren met de integrale belangenafweging, die de drie soorten volksvertegenwoordigingen maken en die bij uitsluiting daaraan ook is voorbehouden, aldus deze nota in een notendop. Voorbeelden waarin gemeenten of provincies in hun hoedanigheid van lokaal respectievelijk provinciaal bestuur ondergeschikt zijn aan een zelfstandig bestuursorgaan, zijn niet bekend. Wel zal natuurlijk ook de lift in het gemeentehuis door het Liftinstituut gecertificeerd moeten worden zoals

iedere andere lift in Nederland en zullen dienstauto's periodiek APK-gekeurd moeten worden, doch daar zullen de hier aan het woord zijnde leden met hun vraag niet op doelen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar aanleiding van artikel 39 aan te geven wat als de gewenste effecten van de Kaderwet zbo beschouwd wordt en wat van het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan.

Evaluaties van wetten tot instelling van zelfstandige bestuursorganen zijn al in vele gevallen voorgeschreven en hebben inmiddels in een aantal gevallen ook plaatsgevonden. Wat precies de «gewenste effecten» zijn van de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan zal kunnen blijken uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarbij de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan heeft plaatsgevonden. Zoals uit de hele beknopte samenvatting van de typologieën van zelfstandige bestuursorganen als door Boxum c.s. gegeven blijkt, zijn de motieven vaak uiteenlopend geweest en derhalve is een algemeen geldend antwoord, anders dat «is er bereikt wat werd beoogd?», niet mogelijk.

Aangaande de evaluatie van de effecten van de Kaderwet zelve zal over een vijftal jaren moeten blijken a. of nieuwe zelfstandige bestuursorganen meer of minder moeiteloos met integrale toepassing van de Kaderwet zbo tot stand zijn gebracht;

b. of bestaande zelfstandige bestuursorganen inmiddels meer of minder moeiteloos onder de werking van de Kaderwet zullen zijn gebracht;

c. of er bepalingen in de Kaderwet blijken te staan, die vaker wel dan niet door de specifieke wet buiten werking zijn gesteld dan wel anders zijn geformuleerd en

d. of er wellicht bepalingen zijn, die nog niet in de Kaderwet zbo staan, maar die in (vrijwel) alle gevallen in instellingswetten voorkomen en zich dus blijkbaar lenen voor opnemings alsnog in de Kaderwet zbo.

De leden van de CDA-fractie refereerden aan de kritiek van de Raad van State met betrekking tot de mogelijkheid besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen en vroegen in dat verband de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen formeel, maar ook substantieel te duiden.

De Raad van State trok in twijfel of de parallel met de vernietigingsbevoegdheid van de Kroon ten aanzien van besluiten van de gemeenten en provinciebesturen (art. 132, vierde lid) wel getrokken zou mogen worden. De Raad van State gaf daarbij twee overwegingen, namelijk dat met betrekking tot de besluiten van gemeente- en provinciebesturen een waarborg voor bijna-non-usus is gelegen in een lange traditie op dit punt en dat in de tweede plaats daar sprake is van een zware besluitvormingsprocedure. Beide ontbraken met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen en daarom adviseerde de Raad van State deze bepaling niet in het wetsvoorstel op te nemen.

Het eerste bezwaar van de Raad van State is wat merkwaardig in zoverre dat men zich toch niet iets kan voorstellen bij een redenering dat er éérs een langdurige traditie van non-usus van een bevoegdheid moet zijn gevestigd alvorens de bijna nooit aan te wenden bevoegdheid in het leven zou mogen worden geroepen. Belangrijker is evenwel de overweging dat de regering het standpunt huldigt dat de terughoudendheid die ten aanzien van medeoverheden al decennia aan de orde is, ook ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen wordt gepraktiseerd en ongetwijfeld ook onder de Kaderwet zal worden voortgezet.

Het tweede bezwaar van de Raad van State is een feitelijk juiste constatering. Echter, in het geval van vernietiging van een besluit van een gemeente- of een provinciebestuur, is die extra zware procedure nodig,

omdat er wel twee keer moet worden nagedacht alvorens een in beginsel geheel democratisch gelegitimeerd besluit teniet wordt gedaan. Een evenwaardige democratische legitimatie ontbreekt bij een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan en daarom is niet per se noodzakelijk geoordeeld om in deze gevallen ook de Raad van State te betrekken. Wat betreft de positie van een minister en zijn verantwoordelijkheid voor het al dan niet gebruik maken van de bevoegdheid om een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen zal er formeel het verschil zijn dat een minister, als het om medeoverheden gaat, een voordracht voor een koninklijk besluit doet en, als het om een zelfstandig bestuursorgaan gaat, zelf een besluit neemt. Substantieel zal er geen verschil ten opzichte van de vernietigingsbevoegdheid met betrekking tot besluiten van medeoverheden zijn en zal de «waarborg gelegen in een langdurige traditie van bijna non-usus» vanzelf moeten en kunnen groeien. Indien dat onverhoopt ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan niet het geval zou kunnen zijn, omdat er bij herhaling naar dit uiterste redmiddel gegrepen zou moeten worden, dan zal dat aanleiding kunnen en ook moeten zijn om te overwegen of de betreffende overheidstaak wel nog langer op deze manier uitgeoefend kan worden: de wetgever zal zich dan de vraag moeten stellen of de instellingswet van het betreffende zelfstandig bestuursorgaan aan gedeeltelijke of gehele herziening toe is. Hierna, bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie, wordt hierop nog teruggekomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om een typering van de achterliggende samenhangende visie waar het gaat om de uitgangspunten en normen voor toezicht en verantwoording bij organisaties op afstand van het Rijk en zij refereerden daarbij aan de Comptabiliteitswet 2001 en de Kaderstellende visie op toezicht (kamerstukken II, 27 831, nr. 1).

Uitgangspunt voor toezicht en verantwoording is dat ook «op afstand» van onmiddellijke ministeriële zeggenschap de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen verantwoord zullen worden naar dezelfde kwalitatieve normen die gehanteerd worden voor de rijksbegroting. Dat is de heldere boodschap van achtereenvolgende rapportages van de Algemene Rekenkamer over aanvankelijk zelfstandige bestuursorganen en later over rechtspersonen met wettelijke taken, die de regering reden hebben gegeven om de toezichtvisie, waaraan de hier aan het woord zijnde leden refereerden, te formuleren en om projecten zoals VBTB en de herziening van de Comptabiliteitswet te entameren. Voor wat betreft de zelfstandige bestuursorganen geldt met betrekking tot de openbaar gezagsuitoefening, dat het toezicht en de verantwoording zich beperken tot het vaststellen dat de beslissingen worden genomen volgens de regels en binnen de randvoorwaarden die de (instellings)wet voor een zelfstandig bestuursorgaan heeft gesteld. Dat wil zeggen dat de vraag naar de politieke opportuniteit van deze of gene individuele beslissing *niet* aan de orde kan en mag zijn, want die afweging uitsluiten is precies de reden waartoe de wetgever heeft vastgelegd dat de uitvoering «op afstand» zal geschieden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de bevoegdheid om beleidsregels te stellen thans gezien moet worden nadat deze eerst op advies van de Raad van State uit het wetsvoorstel was verwijderd en vervolgens door amendering weer, thans in artikel 21, is teruggekeerd. Ook de leden van de fractie van de PvdA stelden deze vraag en informeerden in het bijzonder naar de onwenselijkheid om voor een zelfstandig bestuursorgaan als de Kiesraad beleidsregels te stellen.

Dat beleidsregels met betrekking tot de Kiesraad niet wel denkbaar zijn, heeft de regering in de discussies met de Tweede Kamer rondom het

beleidsregel-amendement ook al als haar opvatting gegeven. De Kieswet en het Kiesbesluit hebben zo tot in de finesses alle taken en bevoegdheden reeds vastgelegd dat daar in het geheel geen ruimte meer is voor (aanvullende) beleidsregels.

Bij andere zelfstandige bestuursorganen is evenwel heel goed denkbaar dat een minister beleidsregels vaststelt omtrent – bij voorbeeld – de manier waarop hem of het publiek informatie aangeleverd zal worden (een informatiestatuut of protocol). De praktijk is nu al dat er tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen allerlei werkafspraken gelden in het dagelijks verkeer en de Kaderwet biedt daar nu ook een formele basis voor.

Volledigheidshalve moet hier nog opgemerkt worden dat beleidsregels vanwege de minister natuurlijk tot stand komen onder volle ministeriële verantwoordelijkheid en dat dus het parlement te allen tijde de gelegenheid heeft om ministers te controleren op een gepast gebruik ervan.

### **De vragen van de leden van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie**

De leden van de fractie van de VVD waarderen de poging van de regering om te komen tot een Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen, maar zij vragen zich af of, na aanvaarding van zestien amendementen, de beoogde duidelijkheid wel gebracht wordt. Met name op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen deze leden vraagtekens.

Het zal de hier aan het woord zijnde leden van de VVD-fractie niet ontgaan zijn dat in de Tweede Kamer door verschillende fracties is betoogd dat het wetsvoorstel van de regering te mager was. De ingediende amendementen waren alle ingegeven door de wens om op diverse onderdelen scherper aan te geven wat er, met name bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan en in het verkeer tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan, moet worden gewaarborgd casu quo per se niet kan. Het ene deel van de amendementen, die uiteindelijk aanvaard zijn, is qua strekking en inhoud geheel in overeenstemming met het beleid rond zelfstandige bestuursorganen, zoals dat eerder is neergeslagen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzingen 124a tot en met 124z): vaak zijn Aanwijzingen zelfs letterlijk overgenomen. Het andere deel van de aanvaarde amendementen vloeit voort uit met name het VBTB-project, dat naar het oordeel van de Tweede Kamer op een aantal punten ook steviger verankerd moet worden in de procedures en informatievoorziening «achter» de rijksbegroting en rijksverantwoording, waarop de VBTB-operatie in de eerste plaats betrekking heeft.

Omdat de amendementen inhoudelijk in lijn zijn met het door de regering voorgestane beleid, heeft de regering in de Tweede Kamer zich ook niet fundamenteel tegen aanvaarding van deze amendementen verzet, maar zich beperkt tot het uitleggen dat er vaak wel wetgevingstechnische bedenkingen zijn en wel in het bijzonder dat sommige in het wetsvoorstel ingebrachte bepalingen slechts gericht (kunnen) zijn aan het adres van de wetgever zelf die bij latere wetgeving daar weer vanaf kan wijken. Vaak is dat ook precies de reden geweest waarom de regering eerder besloot af te zien van dezelfde of bijna dezelfde bepalingen in het aanvankelijke wetsvoorstel of waarom de regering alsnog besloot bepalingen weg te laten na het advies van de Raad van State.

De leden van de fractie van de VVD hadden behoefte aan een heldere uiteenzetting hoe de ministeriële verantwoordelijkheid nu wordt ingevuld als dit wetsvoorstel het Staatsblad zal hebben bereikt.

De ministeriële verantwoordelijkheid als zodanig is in het geheel niet in het geding. Deze ligt vast in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet in samenhang met artikel 68 van de Grondwet. De aanvaarde amendementen hebben daar geen onduidelijkheden in gebracht. Eerder is het tegendeel het geval nu dankzij de toegevoegde bepalingen een aantal preciseringen is aangebracht met betrekking tot zaken, waarover een minister door ieder zelfstandig bestuursorgaan geïnformeerd behoort te zijn, waarop hij actie kan ondernemen en waarover hij dus bevraagd kan worden door het parlement. Voor die zaken is dus nu buiten kijf dat de zelfstandigheid van het betreffende bestuursorgaan de minister niet ontslaat van zijn ambts- en politieke plicht daarop te reageren en – uiteraard – om vervolgens over die reactie verantwoording aan het parlement af te leggen.

De regering onderkent wel een ander misverstand, dat mogelijk de reden is voor de leden van de VVD-fractie om vraagtekens te zetten. In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer is regelmatig door diverse leden van die kamer gesproken in termen van «de kamer moet (kunnen) weten wat er allemaal in al die zelfstandige bestuursorganen gebeurt» en «de kamer moet kunnen ingrijpen als er wat misgaat bij het ene of het andere zelfstandige bestuursorgaan». Staatsrechtelijk is dat echter een niet geheel accurate voorstelling van zaken: het is aan de regering en de afzonderlijke bewindspersonen om oog te houden op de uitvoering van wetgeving, dus ook op het goed functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Alles wat daar gebeurt, wordt echter pas relevant voor parlementaire controle en beoordeling doordat de regering of een individuele minister (staatssecretaris) op de ene of de andere manier daarop reageert. Die reactie van regeringswege – en in voorkomende gevallen ook het uitblijven ervan – is het aangrijpingspunt voor de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het door amendering uitgebreide wetsvoorstel expliciteert nu op méér punten dan het aanvankelijke wetsvoorstel waaruit de informatieplicht van de minister van artikel 68 Grondwet ten minste bestaat.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering hoe ook aan de burger uitgelegd kan worden hoe de ministeriële verantwoordelijkheid nu werkt, omdat – zo veronderstellen deze leden – de burger het falen van een zelfstandig bestuursorgaan zal zien als falen van de overheid, waarop hij die overheid ook zal willen kunnen aanspreken. Waar, zo vroegen deze leden zich af, is een minister nog op aanspreekbaar en verantwoordelijk als het het handelen of niet handelen van een zelfstandig bestuursorgaan betreft?

Die uitleg is niet zo moeilijk. De praktijk is dat er op een aantal plaatsen behoefte bestaat aan de uitoefening van bestuurstaken op afstand van de minister door zelfstandige bestuursorganen. Deze bestuursorganen zijn en blijven deel uitmaken van de overheid.

De hele overheid – dus ook de zelfstandige bestuursorganen voor wat betreft de aan hun opgedragen taken – behoort zich publiekelijk te verantwoorden voor zijn doen en laten en voor de inning, het beheer en de besteding van de publieke middelen, die daarmee gemoeid zijn. Die verantwoording wordt afgelegd door bewindslieden ten overstaan van de Staten-Generaal. Voor hetgeen bij de ministeries zelf gebeurt is er geen enkele complicatie. Die kan zich wel voordoen als hem om zelfstandige bestuursorganen gaat, want dan rijst van geval tot geval de vraag hoe ver de ministeriële bevoegdheden reiken en waartoe de verantwoordingsplichten van een zelfstandig bestuursorgaan strekken. Deze Kaderwet zbo nu geeft in een tamelijk beperkt en overzichtelijk aantal bepalingen het (minimum-)instrumentarium dat nodig is om die verantwoording ten overstaan van de Staten-Generaal via en door de minister de inhoud te

geven die nodig is. Wanneer te zijner tijd alle wetgeving met betrekking tot de bestaande zelfstandige bestuursorganen conform de Kaderwet zbo zal zijn aangepast, zal aanzienlijk eenvoudiger dan nu overzien kunnen worden waarop ministers aanspreekbaar zijn en hoe er in voorkomende gevallen corrigerend kan worden opgetreden als een zelfstandig bestuursorgaan minder zou blijken te functioneren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering aan te geven waar de winst zit ten opzichte van de huidige situatie.

Er is brede politieke overeenstemming over hoe de relaties tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan ingericht behoren te zijn. De politieke discussie, die inmiddels meer dan een decennium gaande is, over of er een kaderwet zou moeten komen en zo ja, wat daar dan wel of niet in zou moeten staan, levert nu een concreet resultaat op. Dat biedt een stevig houvast, de tekst van een Staatsblad, voor het vervolg, namelijk dat nu die relaties stuk voor stuk ook daadwerkelijk dienovereenkomstig zullen kunnen worden vormgegeven.

Winst op het gebied van wetgeving, die geboekt kan worden na de inwerkingtreding van deze kaderwet, zit ook in het feit dat de wetgever bij nieuwe wetgeving met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen als het om de inrichting en de vormgeving van de (informatie)relaties en bevoegdheden tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan gaat een hele massa zaken niet meer behoeft te regelen in de instellingswet, omdat de Kaderwet dat reeds doet. Vervolgens zal, nadat uitvoering zal zijn gegeven aan het bepaalde in artikel 42, van lieverlee een standaardregime kunnen ontstaan voor alle zelfstandige bestuursorganen in plaats van de afzonderlijke regelingen, die nu nog per individueel zelfstandig bestuursorgaan van kracht zijn, hetgeen zonder twijfel de transparantie van de overheid zeer zal bevorderen.

De leden van de fractie van de VVD wezen op de grote verscheidenheid in vorm, aard, omvang, financiële reikwijdte en publieke functie van de bestaande zelfstandige bestuursorganen. Zij stelden dat voor een aantal goed doordachte instellingswetten bestaan en dat voor anderen nauwelijks iets geregeld is terwijl ook de prestaties van de onderscheiden zelfstandige bestuursorganen nogal uiteen kunnen lopen en zelfs beneden verwachting zijn. Is het eigenlijk wel goed mogelijk al deze zelfstandige bestuursorganen in één kaderwet te vangen?

Uit het feit dat de regering na langdurige en grondige overweging op 27 september 2000 een voorstel van wet bij de Tweede Kamer aanhangig heeft gemaakt kan afgeleid worden dat de regering dit mogelijk acht. De Tweede Kamer heeft door de aanvaarding van een reeks amendementen en vervolgens van het (geamendeerde) wetsvoorstel als geheel kenbaar gemaakt dat zij nog aanmerkelijk meer voor mogelijk houdt dan de regering aanvankelijk meende. De regering heeft echter na kennisneming van de uitslag van de stemmingen in de Tweede Kamer over de diverse amendementen, maar voorafgaand aan de eindstemming in de Tweede Kamer zich beraden. Zij is tot de slotsom gekomen dat zij ook het gewijzigde wetsvoorstel voor haar rekening kan nemen. Opmerkelijk is dat de enige fractie, die in de Tweede Kamer tegen het wetsvoorstel als geheel stemde, dat deed op grond van de opvatting, dat de Kaderwet in de nu voorliggende vorm nog steeds onvoldoende soulaas biedt voor het democratische deficit, dat deze fractie bij zelfstandige bestuursorganen aantreft. De kanttekening moet hier overigens gemaakt worden, dat noch uit de doorlichting van alle zelfstandige bestuursorganen van 1997 (kamerstukken II, 1996–1997, 25 268, nr. 1), noch daarna uit de diverse andere evaluaties en evenmin uit het overleg dat naar aanleiding deze rapportages met de Staten-Generaal heeft plaatsgevonden is gebleken



van apert beneden verwachting functioneren van een of enkele zelfstandige bestuursorganen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of nu niet het gevaar dreigt dat voor de slecht presterende zelfstandige bestuursorganen de Kaderwet zbo eigenlijk nog te weinig garanties biedt dat het ministerieel toezicht verbetering zal brengen, maar dat andersom voor de goed functionerende zelfstandige bestuursorganen deze wet juist veel te betuttelend en belemmerend werkt. Deze leden vroegen verder aan de hand van voorbeelden duidelijk te maken hoe zij denkt in dit opzicht maatwerk te leveren of dat zij ernaar streeft om alles zoveel als mogelijk over één kam te scheren.

Inzet van de regering bij de indiening van het wetsvoorstel was dat de Kaderwet zbo onverkort zou kunnen gelden voor ongeveer 75% van alle zelfstandige bestuursorganen. Met andere woorden: dat 75% van de zelfstandige bestuursorganen over dezelfde kam geschoren zullen worden. Daarvoor stelt de Kaderwet de norm van wat als «goed functioneren» wordt beschouwd. Op die inzet heeft de Tweede Kamer niet afgedaan. Veeleer was de tendens in de gedachtewisseling met de Tweede Kamer dat er hoger dan 75% gemikt zou moeten worden met – zie de amenderingen – een uitgebreider pakket aan regels. Of om het anders te zeggen: een goed functionerend zelfstandig bestuursorgaan kan alleen de kwalificatie «goed functionerend» verdienen door te voldoen aan de eisen die de Kaderwet stelt. Dan pas – zo luidt de boodschap – is voldoende gewaarborgd dat de minimaal noodzakelijke democratische controle op bestuurshandelen op afstand van de minister via de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden geëffectueerd.

Zo er al (structureel) onder de maat presterende zelfstandige bestuursorganen zouden zijn, dan is geenszins zeker dat een kaderwet met welke vorm en inhoud dan ook iets aan die prestaties zou kunnen verbeteren. Wel biedt de nu voorliggende wet het instrumentarium, waardoor eventueel disfunctioneren snel aan het licht kan treden, dat wil zeggen bij de minister bekend kan geraken en reden kan geven om maatregelen te treffen met gebruikmaking van de bevoegdheden, die deze kaderwet aanreikt.

De leden van de VVD-fractie vroegen of – indien een zelfstandig bestuursorgaan slecht heeft gefunctioneerd en dit terug te voeren is op bepaalde besluiten van het zelfstandig bestuursorgaan – een minister dan verantwoordelijk kan worden gehouden voor het niet-vernietigen van deze besluiten.

Zij merken hierbij op dat eerder is gebleken dat niet alle besluiten van ieder zelfstandig bestuursorgaan aan de minister moeten worden voorgelegd. Maar wie bepaalt dan op basis waarvan wat wel en wat niet bij de minister terechtkomt?

Op de bevoegdheid een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen is hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie ook reeds ingegaan. De ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd in de artikelen 41, tweede lid, en 68 van de Grondwet. De Kaderwet geeft een pakket van regels die gelden tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister in termen van vooral verplichtingen aan de zijde van het zelfstandig bestuursorgaan en vooral bevoegdheden bij de minister. Over het al dan niet gebruiken van zijn bevoegdheden kan een minister ter verantwoording worden geroepen. Het antwoord op het eerste deel van de vraag is dus een eenvoudig «ja».

Er is geen enkel verschil tussen de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om al dan niet

een voordracht aan de Kroon te doen tot vernietiging van een besluit van gemeentebestuur X en de ministeriële verantwoordelijkheid van een minister om een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan aan te pakken. Net zo min als het noodzakelijk is dat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle besluiten van ongeveer 500 medeoverheden dagelijks nageplozen worden is het noodzakelijk dat alle besluiten van alle zelfstandige bestuursorganen stuk voor stuk en systematisch worden bekeken en beoordeeld. Misstanden komen in de praktijk via allerlei wegen aan het licht en de betreffende minister zal signalen daarvoor niet licht negeren. Vernietiging kan alleen aan de orde komen als er iets werkelijk de spuigaten uitloopt en er werkelijk iets heel belangrijks in de samenleving dreigt mis te gaan. Dan en alleen dan moet er een «stok achter de deur staan» zoals die bij de medeoverheden al sinds jaar en dag achter de deur staat zonder dat er enige twijfel is aan de zelfstandigheid van provincies en gemeenten en zonder dat dat problematisch is gebleken in de sfeer van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het al dan niet doen van een voordracht tot vernietiging aan de Kroon.

De leden van de fractie van de VVD informeerden waarom in artikel 20 is gekozen voor een passieve in plaats van voor een actieve informatieplicht van het zelfstandig bestuursorgaan richting minister.

Het cruciale punt is dat de minister te allen tijde in staat is het parlement te informeren en tegenover het parlement verantwoording af te leggen. De minister is dus degene bij uitstek die kan bepalen wat hij daarvoor van een zelfstandig bestuur incidenteel dan wel periodiek nodig heeft. «Desgevraagd» betekent dan ook dat de minister zijn informatiebehoefte expliciteert. Het brengt tot uitdrukking dat een zelfstandig bestuursorgaan zich niet kan kwijten van zijn informatieplicht door maar ongestructureerd een minister van alles wat er omgaat een kopie toe te sturen. Aldus zou de minister opgezadeld worden met de zorg om uit die ongestructureerde informatie de voor hem relevante zaken tevoorschijn te halen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de betekenis van artikel 23 van het wetsvoorstel: betekent dit dat de verantwoordelijkheid van de minister eerst aanvangt als de ernstige verwaarlozing is geconstateerd? Voorts vroegen deze leden naar de betekenis van «verwaarlozing» en suggereerden zij dat het lastig is een eenmaal verwaarloosde taak alsnog naar behoren uit te voeren.

Zoals op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie hiervoor reeds werd gezegd, is deze bepaling – evenmin als enige andere bepaling uit het wetsvoorstel – niet van invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze geldt alles wat zich op het werkkterrein, dat wil zeggen binnen de portefeuille van een bewindspersoon, afspeelt en zij kan op ieder moment door het parlement geëffectueerd worden. Toegespitst op het genoemde artikel 23 betekent dat dat een bewindspersoon te allen tijde gevraagd kan worden naar zijn oordeel over de wijze waarop een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak vervult. Indien er twijfels zouden rijzen over de kwaliteit van de taakvervulling of indien er zelfs een vermoeden zou zijn van meer of minder ernstige taakverwaarlozing, dan zal de bewindspersoon zich ten overstaan van de beide kamers hebben te verantwoorden voor zijn beslissing wel of (nog) geen actie te ondernemen met gebruikmaking van een of meer van de bevoegdheden – de meest vèrgaande is die van artikel 23 – die de Kaderwet hem biedt.

De term «verwaarlozing» heeft geen andere betekenis dan die uit het normale spraakgebruik: het niet naar behoren vervullen van de opgedragen taken ofwel deze veronachtzamen (Van Dale, 11e druk, deel 3, blz. 3200). Als een extra waarborg tegen een te lichtvaardig gebruik van deze bijzondere en alleen in uiterste gevallen aan te wenden bevoegdheid

is voorts bepaald dat het zelfstandig bestuursorgaan een kans moet hebben zijn ernstige tekortschieten te herstellen. Of dat in de praktijk een reële optie zal zijn, is zozeer van de omstandigheden van het concrete geval afhankelijk dat daarover hier geen voorspellingen gedaan kunnen worden. Niettemin is het – verwezen wordt hier naar de Algemene wet bestuursrecht en ook naar de bepalingen over bijzondere voorzieningen in de Gemeentewet en de Provinciewet – gebruikelijk dat bestuursorganen, die krachtens een hun bij de wet gegeven bevoegdheid ingrijpen bij een onder hun toezicht staande ander – bestuursorgaan of particulier – dat niet doen dan nadat de betrokkene de kans krijgt alsnog zelf de reden van het voorgenomen ingrijpen te redresseren.

Het was de leden van de fractie van de VVD niet altijd even duidelijk wie precies de leden zijn van een zelfstandig bestuursorgaan en wie tot de medewerkers van het zelfstandig bestuursorgaan moeten worden gerekend. Zij informeerden in het bijzonder naar die gevallen, waarin naast een directie ook een raad van toezicht bestaat.

Leden van een zelfstandig bestuursorgaan zijn de personen, die door een minister benoemd zijn in het orgaan, dat met openbaar gezag is bekleed. Medewerkers zijn de personen, die als secretaris of anderszins ter ondersteuning van de werkzaamheden van het zelfstandig bestuursorgaan zijn aangesteld, hetzij vanwege de minister (als het zelfstandig bestuursorgaan onderdeel is van de rechtspersoon Staat en de minister dus dient te voorzien in de bewerktuiging van het zelfstandig bestuursorgaan), hetzij vanwege het zelfstandig bestuursorgaan zelf, indien dat aan het hoofd staat van de rechtspersoon, niet zijnde de Staat. Of leden van raden van toezicht als lid van een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo kunnen worden aangemerkt, hangt af van het antwoord op de vraag of de betreffende raad van toezicht met openbaar gezag is bekleed. Tot «personeel» zullen deze leden echter nooit gerekend kunnen worden, omdat kenmerkend voor een raad van toezicht en dus voor zijn leden is, dat zij vrijuit en niet vanuit een positie van hiërarchische ondergeschiktheid hun inbreng leveren waar en op de wijze die zijzelf nuttig en noodzakelijk oordelen. Daaraan ontlenen zij hun meerwaarde voor een organisatie en voor het zelfstandig bestuursorgaan.

De leden van de fractie van de VVD stelden dat een aantal zelfstandige bestuursorganen zich uitstekend heeft kunnen ontplooiën, juist doordat de salariëring van het personeel niet meer afhankelijk was van die van ambtelijke rangen. Deze leden vroegen of een grond voor een vrijstelling als bedoeld in artikel 15 zou kunnen zijn dat sommige zelfstandige bestuursorganen, om genoeg en genoeg gekwalificeerde medewerkers van de arbeidsmarkt te kunnen aantrekken, moeten kunnen concurreren met het bedrijfsleven en daarom met de ambtelijke rangen en rechtspositie niet uitkomen.

Bij de verzelfstandiging van enkele onderdelen van ministeries in de late jaren '80 en vroege jaren '90 heeft in enkele gevallen ook een rol gespeeld de veronderstelling dat de verzelfstandigde organisatie, doordat zij «onder het juk» van het ARAR en het BBRA1984 uit zou komen, zich een betere positie op de arbeidsmarkt zou kunnen verwerven, beter gekwalificeerd personeel zou kunnen aantrekken en daarmee beter zou kunnen presteren. De rechtspositie van de rijksambtenaren heeft in die tijd echter niet stilgestaan. Zo die rechtspositieregeling rond 1990 al belemmeringen voor de werving van medewerkers opleverde, zijn deze in de afgelopen jaren voor een heel belangrijk gedeelte weggewerkt, omdat ook de ministeries op dezelfde arbeidsmarkt dezelfde soort hooggekwalificeerde medewerkers nodig hadden en nog steeds hebben. De regering heeft in de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer

reeds aangegeven en herhaalt hier dat het niet realistisch is aan te nemen dat door deze kaderwet en artikel 15 daarvan gevestigde rechtspositieregelingen bij verzelfstandigde organisaties zouden (moeten) worden afgebouwd en dat alle betrokkenen nu weer voetstoots onder het ARAR/BBRA1984-regime moeten worden gebracht. Dat zou alleen kunnen in goed overleg en met instemming van alle betrokkenen. De regering is niet voornemens bij de bestaande regelingen op dit terrein op groot-scheepse wijze in te gaan breken, al was het maar omdat dat middel erger zal blijken dan de kwaal zelf.

De betekenis van artikel 15 van het wetsvoorstel is dat vanaf nu de regel zal zijn dat welke ook de rechtspositieregeling precies zal zijn – bij voorkeur die van de burgerlijke rijksambtenaren (lid 1) en bij uitzondering een andere (lid 2) – deze steeds tot stand zal komen bij algemene maatregel van bestuur en dus op voordracht van een bewindspersoon en met advisering door de Raad van State met als sluitstuk dat een voordragende bewindspersoon over die voordracht volledig verantwoording kan afleggen ten overstaan van het parlement.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of artikel 18 juncto artikel 43 van het wetsvoorstel door de bekorting van de termijn naar 15 maart niet een betrekkelijk geringe tijdwinst oplevert ten koste van de kwaliteit van jaarverslagen en of niet beter een onderscheid gemaakt had kunnen worden tussen jaarcijfers (15 maart) en het jaarverslag laten op 1 juli, zoals bij het bedrijfsleven ook gebruikelijk is.

Zoals blijkt uit de reactie van de regering op het amendement tot het op termijn vervangen van de datum van 1 juli door die van 15 maart (kamerstukken II, nr. 57, blz. 5–6, handelend over de amendementen op de stukken 25 en 26) heeft de regering de verkorting van de termijn ontraden om precies dezelfde reden als de leden van de VVD-fractie hier geven. Er is echter door de wetgever reeds een precedent geschapen met betrekking tot de verslaglegging door de zelfstandige bestuursorganen in de zorg en de sociale zekerheid. Deze twee groepen van zelfstandige bestuursorganen zijn qua financiële omvang bepaald niet de geringste onder de zelfstandige bestuursorganen. Er geldt een apart van de rijksbegroting en de rijksrekening geregeld controle- en verantwoordingsstelsel, mede omdat beide groepen niet of bijna niet via de rijksbegroting worden gefinancierd.

Voor de meeste andere zelfstandige bestuursorganen geldt dat zij wel via de rijksbegroting worden gefinancierd en is er dus een reden te meer om hun begrotings- en verantwoordingscyclus op het VBTB-tempo af te stemmen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe zelfstandige bestuursorganen, die buiten de definitie van artikel 1 van de kaderwet vallen, in de toekomst zullen worden geduid en onder welk wettelijk regime zij zullen vallen.

De beperkte definitie van dit wetsvoorstel – openbaar gezag uitoefenend als aanvullend criterium ten opzichte van de «oude» gangbare definitie – zal leiden tot het naast elkaar bestaan van twee soorten zelfstandige bestuursorganen. Gelet op het spraakgebruik tot nu toe ligt het meest in de rede de groep van zelfstandige bestuursorganen die wel aan de definitie voldoen van artikel 1, in het vervolg aan te duiden als de «zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet zbo» of «kaderwet-zbo-en» en overigens de terminologie dezelfde te laten als tot nu toe.

Voor de zelfstandige bestuursorganen die niet vallen binnen de definitie van artikel 1 van het voorliggende wetsvoorstel, zal de instellingswetgeving moeten blijven voorzien in alle regelingen van ministeriële

bevoegdheden, informatieplichten aan de zijde van het zelfstandig bestuursorgaan en wat dies meer zij, zoals dat tot nu toe overal het geval is. Daarvoor blijven de Aanwijzingen voor de regelgeving 124a tot en met 124z als leidraad gelden.

### **De vragen van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een kwantitatief inzicht in de verschillende categorieën van zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak, die wel en niet onder de Kaderwet vallen.

Voor wat betreft de zelfstandige bestuursorganen biedt het overzicht, dat werd gegeven in bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (stuk nummer 5), het gevraagde inzicht dat nog alleszins actueel is. Deze bijlage bevat mede een aantal rechtspersonen met wettelijke taken, namelijk die rechtspersonen, wier organen met openbaar gezag zijn bekleed. Deze laatste categorie wordt in het spraakgebruik ook wel aangeduid als «zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid».

Van iets recenter datum is de «Referentielijst RWT's en ZBO's» van het Ministerie van Financiën, waarin van alle, op diverse plaatsen geïnventariseerde (bestuurs)organen en rechtspersonen in en rondom de Rijksdienst in enge zin (de ministeries en daaronder ressorterende diensten) wordt aangegeven hoe zij geclassificeerd zijn. Deze referentielijst is destijds aan de Tweede Kamer toegezonden (brief van de Minister van Financiën van 22 februari 2002; kamerstukken II, 27 426, nr. 51), maar niet als kamerstuk in druk of op het internet gepubliceerd. Deze lijst wordt derhalve thans tegelijk met deze memorie van antwoord toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat er nu precies onder «openbaar gezag» moet worden verstaan. Zij veronderstelden daarbij dat de definitie niet geheel sluitend en het onderscheid enigszins arbitrair zou zijn.

Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht is «openbaar gezag» een in het juridische spraakgebruik algemeen bekend en ingeburgerd begrip. Zeker nu de Kaderwet in artikel 1 de eis stelt dat het openbaar gezag bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur dan wel krachtens de wet bij ministeriële regeling moet zijn toegekend, kan er op dit punt geen misverstand ontstaan. Zie ook hierboven het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de «75%-norm» is ingegeven door een wenselijke situatie of door de feitelijkheid.

Geen van beide is het geval. Idealiter zouden alle zelfstandige bestuursorganen, die passen binnen de definitie van artikel 1, voor de volle 100% onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 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 in zijn advies daarom het «75%-criterium» aan de hand gedaan. Dat is geen absolute rekenregel in de zin van «drie van elke vier», maar vooralsnog een vuistregel, die betekent dat er geen bepalingen in de Kaderwet zouden moeten worden opgenomen die niet in ongeveer driekwart van de gevallen onverkort zouden kunnen gelden. De reden is dat bij een kaderwet, waarop – bij wijze van spreken – «de uitzonderingen de regel zouden worden», de harmoniserende werking illusoir zou worden

en het gezag als een wet, houdende algemene regels voor zelfstandige bestuursorganen, dienovereenkomstig zou afnemen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het de bedoeling is dat met betrekking tot de andere categorieën een verantwoordelijkheidsverdeling naar analogie wordt getroffen, al of niet ook wettelijk vastgelegd.

Ja. Het streven is om met betrekking tot de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen over de volle breedte (rijksbegroting en de periferie daarvan, zijnde de rechtspersonen met wettelijke taken) op een zelfde inzichtelijke wijze verantwoording af te leggen als voor de rijksbegroting thans al geldt of binnenkort zal gaan gelden (VBTB, Comptabiliteitswet 2001).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voor de zelfstandige bestuursorganen, die niet onder de centrale overheid vallen, nog een vergelijkbare exercitie overwogen wordt. Ook de leden van de fractie van GroenLinks informeerden hiernaar met verwijzing naar de motie op stuk nummer 55.

Voor zelfstandige bestuursorganen op het decentrale niveau geven de Provinciewet, de Gemeentewet (ook na de wijzigingen in verband met de dualisering) en de Wet gemeenschappelijke regelingen en krachtens deze wetten geldende regelingen (bijv. de Comptabiliteitsvoorschriften) afdoende en sluitende regelingen. Zo geldt voor het provinciale en lokale niveau een gesloten systeem voor het overdragen van bevoegdheden. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de (onlangs) gewijzigde Gemeentewet (Gw). Op grond van artikel 156 Gw kan een gemeenteraad uitsluitend bevoegdheden overdragen aan het college, een door hem ingestelde bestuurscommissie of een deelraad. Artikel 165 Gw bepaalt daarnaast dat het college uitsluitend bevoegdheden kan overdragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie en aan het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Artikel 178 Gw bepaalt ten slotte dat een burgemeester uitsluitend bevoegdheden kan overdragen aan een door hem ingestelde bestuurscommissie en de voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente. Voor het overdragen van bevoegdheden door het college en de burgemeester is in die zin in de Gw een betrokkenheid van de raad opgenomen, dat het college onderscheidenlijk de burgemeester pas een besluit terzake mag nemen nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college onderscheidenlijk de burgemeester te brengen. Daarnaast kan het gemeentebestuur uiteraard bevoegdheden overdragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Onder meer artikel 30 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet hierin. Consequentie van het gesloten systeem is dat het gemeentebestuur geen publiekrechtelijke bevoegdheden kan overdragen aan een privaatrechtelijk rechtspersoon. De wet voorziet hier immers niet in. Aangezien de wet reeds voorziet in een regeling voor bestuurscommissies (ZBO's) op decentraal niveau, is het niet nodig om aanvullende wettelijke regels tot stand te brengen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er meer in het algemeen enig inzicht gegeven kan worden in het type wettelijke taken dat in de toekomst bij een zelfstandig bestuursorgaan zou kunnen worden ondergebracht.

Anders dan in de nogal abstracte termen van Aanwijzing voor de regelgeving 124c en thans ook artikel 3 van het wetsvoorstel, kan daarover geen uitspraak worden gedaan. Hier bestaan steeds ten minste



twee onzekerheden: de eerste is dat door de tijd heen de (politieke) opvattingen verschuiven over wat wel en geen overheidstaken en/of -verantwoordelijkheden zijn zonder dat de voorziening als zodanig ter discussie staat – zie bij wijze van voorbeeld de uitvoering van de sociale zekerheid: oorspronkelijk privaat initiatief, later verstatelijkt, in de jaren '90 een trend naar privatisering en onder de SUWI-wet weer ondubbelzinnig overheid – en de tweede is dat er zich ook door de tijd heen nieuwe zaken aandienen, waaraan niemand eerder ooit gedacht had en die soms bij uitstek voor een zelfstandig bestuursorgaan geschikt zijn – bij voorbeeld de OPTA – en soms daarvoor beslist niet geschikt zijn, omdat het om bij uitstek politiek aan te sturen nieuw beleid gaat – bij voorbeeld milieu-beleid in de jaren '70.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er al inzicht te geven is in de invulling van de tijdsplanning voor de aanpassingswetgeving, die zij veronderstelden dat in drie jaren zijn beslag zou moeten krijgen en naar de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarin.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zoals dat destijds bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt, wordt gewag gemaakt van een voorgenomen aanpassingstraject onder centrale regie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met een tijdshorizon van drie jaar. In de loop van de gedachtewisseling in de Tweede Kamer is echter van deze planning afgestapt, mede in verband met enkele voorgestelde amendementen, die strekten tot gehele of gedeeltelijke verwijdering van het zogenoemde «enumeratiesysteem». De uitkomst is geworden het huidige artikel 2 en het huidige artikel 42 en het gevolg daarvan is dat iedere minister voor de zelfstandige bestuursorganen binnen zijn portefeuille binnen een jaar beide kamers der Staten-Generaal meedeelt welke bestaande zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht alsmede de termijn waarop de kamers wetsvoorstellen dienaangaande tegemoet zullen kunnen zien. In dat raam past geen zware centrale regierol voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals aanvankelijk nog was voorzien. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal wel – op grond van artikel 6 – de voorstellen van wet tot aanpassing van de diverse instellingswetten aangaande de bestaande zelfstandige bestuursorganen mede dienen te ondertekenen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in artikel 3 nu alle argumenten om tot een zelfstandig bestuursorgaan te komen daarmee gegeven zijn en of niet ook argumenten gelden van efficiency en doelmatigheid en meer in het algemeen, een verbetering van de kwaliteit en transparantie van de overheidsorganisatie.

In het algemeen mag worden aangenomen dat iedere herschikking of herpositionering van overheidstaken en -verantwoordelijkheden wordt ingegeven door de veronderstelling vooraf dat deze een verbetering zal inhouden van de wijze waarop de taak vervuld wordt en dus van het functioneren van de overheid als geheel. In die zin zullen dus de door de hier aan het woord zijnde leden geopperde andere argumenten hun rol blijven spelen. Deze andere argumenten zijn echter op zichzelf niet (meer) voldoende grond om een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen sedert de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» uit 1995 (kamerstukken II, 1994–1995, 24 130, nr. 5). Bij die gelegenheid werd vastgesteld dat indien alleen overwegingen van bedrijfsvoering, zoals doelmatigheid en efficiency, aan de orde zijn, er binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voldoende instrumenten aanwezig zijn (o.a. de toen nog nieuwe

agentschapfiguur, thans de baten-lastendienst ex artikel 70 Comptabiliteitswet) om tot een optimale bedrijfsvoering te komen. Daarvoor hoeft in het vervolg, zo kan de Herstel-notitie hier kort worden samengevat, niet afgedaan te worden aan de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, die de hoeksteen is van de parlementaire democratie en waaraan niet (te) lichtvaardig getornd mag worden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er nu al criteria genoemd kunnen worden die een afwijking van de Kaderwet zouden kunnen rechtvaardigen of praktijkvoorbeelden, waarvan nu al kan worden vastgesteld dat zij buiten het minimumpakket zullen vallen. Zij informeerden voorts hoe de Minister (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), vanuit zijn bijzondere verantwoordelijkheid ter zake op het beginsel van rechtsgelijkheid en de wenselijkheid van harmonisatie, op het in gang te zetten beleidsproces zal toezien.

De beslissing of er in een concreet geval al dan niet van de Kaderwet zal moeten worden afgeweken is aan de wetgever in formele zin. De wetgever is – strikt juridisch gezien – niet gebonden aan enig ander eerder wettelijk voorschrift bij zijn besluitvorming (behoudens aan Statuut en Grondwet), al is de verwachting gewettigd dat door het bestaan van de Kaderwet zbo hij niet lichtvaardig tot een afwijking in een concreet geval zal besluiten. In dit stadium kan eigenlijk maar één voorbeeld genoemd worden waarin de wetgever vermoedelijk tot een afwijking van het kaderwetregime zal (moeten) besluiten, namelijk het geval waarin een dwingende verplichting of een dwingend verbod uit een supra- of internationale rechtsbron zich zou verzetten tegen het onverkort van toepassing laten zijn van een bepaling van de Kaderwet.

Over alle voorstellen om bestaande zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet te brengen, casu quo om dat op onderdelen niet of anders te doen, beslist de regering en dus mede de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat het steeds zal zijn in de vorm van een voorstel van wet. Om zijn verantwoordelijkheid voor de harmonisatie – of meer in het algemeen voor de organisatie van de rijksdienst – te markeren bepaalt artikel 6 van het wetsvoorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dergelijke voorstellen van wet mede zal ondertekenen. Dat veronderstelt dat hij dus in het bijzonder deze voorstellen vanwege collega-ministers met extra aandacht zal bezien. Het aspect van rechtsgelijkheid, dat de hier aan het woord zijnde leden noemen, is in de hier aan de orde zijnde gevallen niet zo relevant, want geen zelfstandig bestuursorgaan is gelijk aan of zodanig vergelijkbaar met een ander dat dat bij (instellings)wetgeving de wetgever zou kunnen beperken bij zijn politieke afweging om hetzij het ene dan wel het andere besluit te nemen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke beleidsuitgangspunten er bij de beoordeling van specifieke instellingswetten zullen worden gehanteerd waar het gaat om raden van toezicht, die bij enkele rechtspersonen als tweede zelfstandig bestuursorgaan werkzaam zijn. Zij informeerden hoe wordt voorkómen dat er in de relatie tussen ministeriële verantwoordelijkheid en het specifieke toezicht doublures gaan optreden en hoe wordt voorkomen dat waar sprake is van onafhankelijk toezicht, dit in de praktijk zal worden ingeperkt.

De Kaderwet zbo heeft op zichzelf geen gevolgen voor de raad van toezichtconstructie: zij bevat over dit onderwerp geen regels en de instellingswetgever is dus per geval vrij om een raad van toezicht de positie te geven die in het concrete geval de meest passende is. Randvoorwaarde is slechts dat tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan, dat belast is met de publieke taak en het openbaar gezag,

de verbindingen open blijven: de bevoegdheden van de minister moeten zonder verdere tussenkomst rechtstreeks het zelfstandig bestuursorgaan aangaan en omgekeerd zal het zelfstandig bestuursorgaan zich rechtstreeks moeten kunnen verantwoorden jegens de minister. Indien nodig, kan dat met behulp van artikel 7 van het wetsvoorstel in de instellingswet ondubbelzinnig worden vastgelegd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of er meer inzicht gegeven zou kunnen worden in de specifieke omstandigheden, waarin het stellen van nadere beleidsregels wenselijk zou kunnen worden geacht en wat het karakter van die regels zou moeten zijn. Deze leden veronderstelden dat de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels met terughoudendheid zal worden gehanteerd en met betrekking tot – bij voorbeeld – de Kiesraad zelfs ondenkbaar is.

Deze vraag is hiervoor reeds beantwoord, samen met de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of voor de informatievoorziening aan de minister per zelfstandig bestuursorgaan een informatieprotocol als voorgesteld door de Commissie-Holtslag geldt.

Het is – mede onder invloed van steeds vaker voorkomende geautomatiseerde informatie-uitwisseling – inmiddels op steeds meer plaatsen gebruikelijk om afspraken ter zake in een protocol of statuut vast te leggen. Dat is dus ook het geval tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen.

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

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de juridische, casu quo politiek-bestuurlijke waarde van het gestelde in artikel 1 dat een zelfstandig bestuursorgaan «niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister», terwijl in vele artikelen in de wet (artt. 11, 12, 17, 20, 21, 22, 23, 29 enz.) de minister bevoegdheden heeft die als hiërarchisch geïnterpreteerd kunnen worden.

Er is een zeer fundamenteel verschil tussen een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister zoals voor directies en diensten van een ministerie geldt en de positie, waarin zelfstandige bestuursorganen die kennen. Hiërarchische ondergeschiktheid houdt in dat zonder verder enige (wettelijke) bepaling de minister bevoegd is om alle opdrachten, vragen en eisen aan zijn ondergeschikten te stellen en dat de ondergeschikten gehouden zijn daaraan te voldoen. Bij zelfstandige bestuursorganen is het tegendeel het geval. De wet zal daar steeds limitatief bepalen waartoe een minister bevoegd is en waartoe het zelfstandig bestuursorgaan gehouden is. Daarbuiten is er in beginsel niets, behoudens «regels» van gezond verstand en fatsoen waaraan een ieder zich gebonden weet en beginselen van behoorlijk bestuur, die ieder overheidsorgaan bovendien in acht heeft te nemen.

De hier aan het woord zijnde leden lijken met de reeks artikelen die zij noemen de suggestie te wekken dat het verschil tussen ondergeschiktheid en zelfstandigheid in de praktijk slechts gradueel zou zijn. Toch is dat niet het geval. Het scherpste komt dat 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 inmenging van de minister. Ondergeschikte directies en diensten daarentegen bereiden beslissingen

van een minister voor of nemen die beslissingen krachtens een mandaat «namens de minister» of – in enkele gevallen – krachtens een wettelijke attributie, die echter (zie het voorontwerp van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht) aan de ondergeschiktheid aan de minister niet afdoet; hun interne organisatie en werkwijze wordt bepaald door wat de minister daarover als hoofd van het ministerie heeft bepaald. Het zelf besluiten nemen jegens burgers en het zelf de eigen werkwijze en organisatie bepalen mag echter niet zo ver gaan dat daarover geen publieke verantwoording wordt afgelegd. Om die publieke verantwoording te waarborgen legt dit wetsvoorstel vast dat er in de eerste plaats jegens de minister wordt verantwoord wat er gebeurt, zodat de minister op zijn beurt is staat zal zijn de «ultieme» publieke en politieke verantwoording af te leggen ten overstaan van het parlement. Dat vergt, zo is bij de behandeling in de Tweede Kamer gebleken, een hele reeks wetsartikelen, maar op de keper beschouwd is de inhoud niet zo heel veel anders dan al langer gedacht was: qua inhoud verschilt het voorliggende wetsvoorstel niet wezenlijk van de Aanwijzingen voor de regelgeving 124a t/m 124z uit 1995 en evenmin van de zogenoemde «toetsingspunten» uit hoofdstuk 5 van de regeringsnota «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» uit 1990 (kamerstukken II, 21 042, nr. 4), waarmee het debat over zelfstandige bestuursorganen destijds begonnen is.

De leden van de GroenLinks-fractie verzochten de regering onderdeel 1c van artikel 3, dat per amendement is ingevoegd, toe te lichten zoals dat in een memorie van toelichting gebruikelijk is.

Het «participatietype» van zelfstandige bestuursorganen (Boxum c.s.)<sup>1</sup> komt in aanmerking, indien zich op een terrein van overheidszorg de situatie voordoet dat die zorg het beste kan worden behartigd met actieve deelneming en medeverantwoordelijkheid van in de samenleving werkende, bij voorkeur representatieve organisaties op datzelfde terrein. Met name in de jaren '50 en '60 van de 20e eeuw is deze vorm vaak gebruikt (sociale zekerheidsstelsel, financiering en planning van de gezondheidszorg) toen Nederland het stadium bereikte dat deze soort voorzieningen, die dankzij particuliere initiatieven al voor bepaalde groepen in de samenleving beschikbaar waren, algemene, voor een ieder of voor ten minste alle werknemers beschikbaar behoorden te zijn. Bij die gelegenheid heeft de wetgever het niet wijs geoordeeld dat de overheid het bestaande particuliere initiatief zonder meer tot zich nam, maar werd voorzien in een in het vervolg gedeelde verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en overheid. Recenter voorbeelden zijn die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Nederlandse Loodsen-corporatie. Boxum c.s. rekenden tot de participatietypen ook de pbo-lichamen, bedoeld in artikel 134 Grondwet. Hoewel de hier gegeven voorbeelden alle inmiddels wat gedateerd zijn, zijn zelfstandige bestuursorganen als een publiekrechtelijke vorm van samenwerking tussen overheid en particulier initiatief nog steeds alleszins denkbaar: een dergelijke samenwerking zou alleszins ook vormgegeven kunnen worden langs de weg van een zelfstandig bestuursorgaan met gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid, die te beschouwen is als de tegenhanger op rijksniveau van de gemeenschappelijke regelingen met deelneming van private organisaties die medeoverheden kunnen treffen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het besluit van een minister tot vaststelling van de bezoldiging of schadeloosstelling van leden van een zelfstandig bestuursorgaan een openbaar besluit is en of een dergelijk besluit onder de Wet openbaarheid van bestuur valt.

Indien de vaststelling geschiedt door een algemene regeling (Regeling bezoldiging leden van zbo X), dan zal zo een regeling actief openbaar

---

<sup>1</sup> Zie noot 1 op blz. 3.

gemaakt worden door plaatsing ervan in de Staatscourant. Indien de vaststelling zou geschieden per individueel lid, bij voorbeeld in het benoemingsbesluit, dan is er geen generieke plicht tot actieve openbaarmaking, maar zal als regel op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een dergelijk besluit aan een ieder beschikbaar gesteld worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom niet is overwogen de bezoldigingsgegevens verplicht in het openbaar register ofwel in het jaarverslag op te nemen. Zij vroegen voorts of dit aspect aan de orde kan komen bij de periodieke evaluatie van ieder zelfstandig bestuursorgaan, bedoeld in artikel 39, eerste lid.

Overwogen is dit wel degelijk (zie blz. 13 van de memorie van toelichting aan het begin en de motie-Pitstra op stuk nummer 50 vrijwel aan het slot van de behandeling in de Tweede Kamer). De regering heeft in de memorie van toelichting bij haar wetsvoorstel aangegeven dat zij wat betreft de openbaarheid van bezoldigingsgegevens/schadeloosstellingen zich aansluit bij wat krachtens burgerlijk recht voor (beursgenoteerde) vennootschappen geldt, namelijk dat in jaarverslagen wordt aangegeven welk totaalbedrag is gemoeid met de bezoldiging c.a. van de leiding, in casu de leden van het zelfstandig bestuursorgaan. Indien zich op dit onderwerp nieuwe ontwikkelingen aandienen (zie de aanbevelingen van de Commissie-Peters rond o.m. publicatieverplichtingen voor vennootschappen en de inmiddels in de Angelsaksische landen reeds tot stand gekomen verplichting om salarissen per individu te openbaren) ligt het in de rede dat de kaderwet-wetgever dat te zijner tijd zal volgen. Bij de periodieke evaluatie van de afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen, die voorzien is in artikel 39, eerste lid, zou dit aan de orde kunnen komen, hoewel bij een dergelijke evaluatie toch in de eerste plaats gekeken zou moeten worden naar de vraag of taakuitvoering-op-afstand als zodanig nog steeds de beste wijze van werken is of dat privatisering dan wel juist het tegendeel – plaatsing in de ambtelijke organisatie van een ministerie – gewenst is. Tegen het verder bezien in het kader van afzonderlijke evaluaties zou kunnen pleiten dat we over een aantal jaren – ondanks deze kaderwet – weer zitten met een «wildgroei» van afzonderlijke openbaarheidregimes. De wetgever kan dat eenvoudig voorkómen door artikel 14, vierde lid, aan te passen op hetzelfde moment dat het openbaarheidregime voor vennootschappen in het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de onthouding van een goedkeuring door de minister als bedoeld in artikel 17 tevens een vernietiging ex artikel 22 betekent.

Dat is niet het geval. In het eerste geval is er juridisch een besluit van het zelfstandig bestuursorgaan, dat bij ontbreken van de ministeriële goedkeuring niet in werking kan treden. Een vernietiging betekent dat het besluit als zodanig heeft opgehouden te bestaan en juridisch geacht wordt nimmer bestaan te hebben. Materieel is het effect evenwel identiek, namelijk dat het laatste wel goedgekeurde besluit omtrent de tarieven van kracht blijft.

Toch is het geen lood om oud ijzer: een tarievenbesluit is een besluit van algemene strekking en – mede omdat tarievenbesluiten in een aantal gevallen (bijv. premies voor verplichte verzekeringen) zeer aanzienlijke uitstralingseffecten kunnen hebben, is het gewenst en noodzakelijk dat wijzigingen daarin op zijn minst van een expliciete ministeriële goedkeuring worden voorzien. In het algemeen heeft de wetgever erin voorzien dat tarieven en premies, die die grote uitstralingseffecten op zogenoemde «koopkrachtplaatjes» en de economie als geheel hebben, op

het niveau van de wet of eventueel van een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Dit artikel is te beschouwen als een «veiligheidsklep» en begint daarom ook met «Indien».

De leden van de GroenLinks-fractie constateerden dat per amendement het tweede lid van artikel 20 is toegevoegd. Deze bepaling geeft het zelfstandig bestuursorgaan het recht te bepalen welke inlichtingen een vertrouwelijk karakter hebben, aldus de hier aan het woord zijnde leden, die dit een zeer vèrgaande bepaling noemden. Zij vroegen of de minister het zelfstandig bestuursorgaan op het punt van de vertrouwelijkheid zou kunnen overrulen en of de minister gehouden is die vertrouwelijkheid ook ten overstaan van het parlement te handhaven als hem ter zake vragen gesteld worden.

De regering heeft deze bepaling bepaald niet opgevat als een recht van een zelfstandig bestuursorgaan, doch als een plicht om – nu het gehouden is zonder restricties *alle* inlichtingen te verstrekken en *alle* gegevens en bescheiden ter inzage te geven aan de minister – hem daarbij te vermelden welke gegevens een vertrouwelijk karakter hebben vanwege hun aard dan wel vanwege het feit dat aan een derde, die het zelfstandig bestuursorgaan de informatie verstrekke, vertrouwelijkheid is toegezegd. Het is dus een waarborg voor de minister en kan hem behoeden tegen ongelukken. Aldus luidt ook de schriftelijke toelichting, die indiener Van den Berg bij zijn amendement voegde (amendement op stuk nummer 27). De regering heeft zich in haar reactie op dit amendement (zie stuk nummer 57) neutraal opgesteld en het oordeel aan de Tweede Kamer overgelaten. Het betreffende artikellid kan heel goed geïnterpreteerd worden als een duidelijk signaal van de wetgever, dat hij met «*alle*» inlichtingen, gegevens en bescheiden dus ook inderdaad *alles* bedoeld heeft en dat een zelfstandig bestuursorgaan dus geen inlichtingen kan weigeren met een beroep op de vertrouwelijkheid, want – zo luidt de boodschap van het tweede lid – dan hebt u (zelfstandig bestuursorgaan) niet te weigeren, maar te geven en erbij te zeggen dat er vertrouwelijkheid aan de orde is.

In het verkeer tussen minister en parlement geldt artikel 68 Grondwet. Daarbij is het de eigen verantwoordelijkheid van een minister om te besluiten om bepaalde informatie, waarover hij beschikt, al dan niet of alleen vertrouwelijk aan het parlement te verstrekken. De mededeling van een zelfstandig bestuursorgaan dat iets vertrouwelijk is, zal een minister zelfstandig – eventueel in overleg met leden van of zelfs de voltallige ministerraad – op zijn merites moeten beoordelen en voor die beoordeling draagt hij opnieuw de volle verantwoordelijkheid. Voor een uitgebreide beschouwing over artikel 68 Grondwet wordt hier verwezen naar de notitie «Reikwijdte van artikel 68 Grondwet», die ondergetekende op 21 januari 2002 aan de Tweede Kamer zond (kamerstukken II, 2001–2002, 28 362, nr. 2).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook naar de diepere betekenis van de mysterieuze zinsnede «dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard der gegevens».

De aangehaalde zinsnede vindt de regering allerminst mysterieus: zij beschouwt dit als een adequate samenvatting van het gestelde in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of «de aard der gegevens» zou kunnen betreffen gevallen van wanbeleid, het achterblijven bij gestelde doelstellingen of financiële overschrijdingen. Ten



slotte informeerden zij of dit niet een opening zou bieden om jaarverslagen te kuisen van hun onwelgevallige informatie.

Vooropgesteld zij dat de regering geen enkele andere aanleiding heeft tot het ingaan op deze hypothesen dan dat de leden van de fractie van GroenLinks deze opwerpt. Indien zich een geval zou voordoen van deze soort, zal een minister daarmee korte metten maken door de beide kamers deelgenoot te maken van zijn opvattingen over het jaarverslag, bedoeld in artikel 18, en door aan de jaarrekening zijn goedkeuring (artikel 34, tweede lid) te onthouden, omdat hij «beter weet» en het in strijd is met het algemeen belang dat een jaarrekening feitelijke onwaarheden meldt. In de hypothesesfeer blijvende kan hier bovendien verondersteld worden dat de accountant in zijn verklaringen, bedoeld in artikel 35, tweede tot en met vierde lid, daar bovendien al alle aanleiding voor zal hebben gegeven.

Met verwijzing naar de artikelen 21 en 22 vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of het voornemen bestaat om naast publicaties in de Staatscourant deze wettelijk voorgeschreven publicaties ook digitaal – en dus permanent – beschikbaar te houden en deze toegankelijkheid ook wettelijk vast te leggen.

Het actief openbaar maken van allerlei informatie op het internet raakt steeds meer in zwang: in de rubriek «zelfstandige bestuursorganen» van *www.overheid.nl* is goed te zien dat de zelfstandige bestuursorganen beslist niet achterlopen als het gaat om het gebruik van dit nieuwe medium om actief informatie beschikbaar te stellen aan het publiek.

Het kabinet heeft zich in verschillende nota's uitgesproken over de wenselijkheid van het toegankelijk maken van belangrijke overheidsinformatie – dus ook die afkomstig van zelfstandige bestuursorganen – via internet. Laatstelijk gebeurde dit in de kabinetsreactie op het rapport «In dienst van de democratie» van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (kamerstukken II 2001–2002, 26 387, nr. 12). Daarin neemt het kabinet de aanbeveling over om alle «papieren» informatie ook digitaal beschikbaar te maken. Het kabinet streeft ernaar dit op middellange termijn te realiseren. Daarbij geldt dat overheidsinformatie waarvan de publicatie wettelijk is voorgeschreven uiteraard niet de onbelangrijkste is. Hoewel er op dit gebied al het nodige op internet wordt gepubliceerd, bestaan er vanuit het gezichtspunt van een optimale toegankelijkheid nog veel lacunes:

- veel officiële bekendmakingen uit de Staatscourant worden nog niet op internet gepubliceerd;
- de teksten van wet- en regelgeving die op internet worden gepubliceerd hebben i.t.t. papieren publicaties geen officieel karakter (het publiek mag er dus niet op vertrouwen);
- geconsolideerde teksten van wet- en regelgeving (d.w.z. teksten waarin latere wijzigingen zijn verwerkt) hebben nimmer een officieel karakter;
- decentrale overheden publiceren hun officiële bekendmakingen nog slechts in zeer beperkte mate op internet.

Een interdepartementale ambtelijke werkgroep onderzoekt op dit moment welke maatregelen er op dit gebied mogelijk en wenselijk zijn. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of publicatie op internet van deze informatie wettelijke geregeld moet worden en of een dergelijke publicatie de status van officiële bekendmaking kan krijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks betreurden dat een amendement om de zittingsduur van leden van een zelfstandig bestuursorgaan tot ten hoogste twaalf jaar te beperken niet is aanvaard. Zij kwamen terug op de reactie van de regering op het betreffende amendement en vroegen of de regering voorbeelden kan noemen van afwijkingen vanwege specifieke

deskundigheid. Deze leden vroegen of het niet «reuze flauw» was dat de regering stelt dat in andere gevallen een snellere doorstroming wenselijk is daar waar in het amendement sprake is van een maximale termijn van twaalf jaar.

Evenals bij een aantal andere amendementen heeft de regering in de reactie op dit amendement (stuk nummer 57, blz. 10) aangegeven te vrezen dat een algemene bepaling zoals in het amendement werd voorgesteld niet zal voldoen aan het zogenoemde 75%-criterium dat de Raad van State adviseerde tot vuistregel te nemen. De regering heeft in haar reactie vervolgens aangegeven dat zij zich diverse redenen kon voorstellen – concrete voorbeelden zijn er niet, want de wetgever heeft de situatie van een algemene maximumtermijn niet onder ogen gehad – die de wetgever aanleiding zouden geven van de twaalf jarentermijn af te wijken, te weten:

- a. indien de termijn het risico zou opleveren dat op enig moment de deskundigen bij uitstek op een bepaald terrein wegens termijnoverschrijding zouden moeten terugtreden en er het gevaar zou bestaan dat het zelfstandig bestuursorgaan aan kennis en gezag inboet, omdat noodgedwongen niet de besten erin zitting kunnen hebben. Dit zou kunnen bij de «professionele deskundigentypen» van zelfstandige bestuursorganen;
- b. indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan een vaste aanstelling in een fulltime functie betreft. Daarbij zij er hier nog op gewezen, dat directieleden van grote organisaties, die eigenstandige rechtspersonen zijn, (nog) geen lid van de algemene bestuursdienst kunnen zijn omdat zij niet bij het Rijk zijn aangesteld. Zij kunnen dus niet betrekkelijk eenvoudig na ommekomst van een termijn doorschuiven naar een evenwaardige functie, zoals dat tussen en binnen de ministeries kan.

Tot slot heeft de regering in haar reactie willen aangeven dat een termijnbepaling in de Kaderwet zbo in gevallen, waarin juist een snellere doorstroming – d.w.z. een kortere maximumtermijn – gewenst zou zijn, er licht toe zou kunnen leiden dat men niettemin in de praktijk de twaalf jarentermijn gaat gebruiken, «omdat die toch in de kaderwet staat».

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het voorschrift dat in jaarverslagen ook verslag wordt gedaan omtrent kwaliteitszorg (artikel 18) met zich brengt dat kwaliteitszorg nadrukkelijk ook aan de orde is in de evaluaties, bedoeld in artikel 39, eerste en tweede lid. Zij vroegen voorts of deze kwaliteitszorg zaken betreffen als kwaliteitshandvesten, gebruikersraden en onafhankelijke raden van toezicht.

Het ligt voor de hand dat nu kwaliteitsborging zo nadrukkelijk als onderwerp wordt genoemd waaraan zelfstandige bestuursorganen aandacht dienen te besteden, dit ook zal terugkeren bij de periodieke evaluatie van ieder zelfstandig bestuursorgaan. Bij de evaluatie van de werking van de Kaderwet zelf (artikel 39, tweede lid) zal die kwaliteitsborging inhoudelijk niet aan de orde kunnen zijn, maar kan natuurlijk wel geëvalueerd worden of het voorschrift van artikel 18 in het algemeen door de zelfstandige bestuursorganen is nageleefd. Het door de vragenstellers genoemde instrument van een kwaliteitshandvest en ook gremia als gebruikersraden en raden van toezicht kunnen inderdaad belangrijke bijdragen leveren aan kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging. Maar daarmee is niet gezegd, dat een zelfstandig bestuursorgaan dat een of zelfs alle drie deze figuren niet gebruikt of niet heeft, daarom niet of onvoldoende aandacht zou (kunnen) hebben voor verhoging en borging van de kwaliteit van zijn functioneren. Er zijn vele andere middelen (certificatie, benchmarking, zorgvuldig personeelsbeleid etcetera) die eveneens adequaat kunnen zijn.

De leden van GroenLinks informeerden op welke manier de regering uitvoering denkt te geven aan de motie op stuk nummer 55.

De situatie bij de medeoverheden is onvergelykbaar met die op het niveau van de centrale overheid en er is geen reden om aan het gesloten systeem, dat bij de medeoverheden geldt, veranderingen te overwegen. Zie overigens het antwoord op de vraag van dezelfde strekking van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid.

### **De vragen van de leden van de fractie van D66**

De leden van de fractie van D66 hadden geconstateerd dat in artikel 3 van het wetsvoorstel de drie overwegingen zijn opgenomen, die ten grondslag kunnen liggen aan de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, maar dat aldaar de additionele voorwaarde – die zij in de nota naar aanleiding van het nader verslag hadden aangetroffen (stuk nummer 9, blz. 6) – dat «bovendien de voordelen van de vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betreffende bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal» niet is overgenomen. Zij vroegen of de overweging daarbij is dat de wetgever bij de totstandkoming van de wet «daar zelf bij is». Zij merkten daarbij op dat ook de «specifieke deskundigheid» in artikel 3, eerste lid onder a en het «aangewezen moet worden geacht» in hetzelfde artikellid, onder c, kwalitatieve aanduidingen zijn, waarover de wetgever per geval een oordeel moet hebben.

Artikel 3 van het wetsvoorstel is een getrouwe kopie van Aanwijzing voor de regelgeving 124c met dien verstande dat de ook aldaar staande additionele voorwaarde, die in de nota naar aanleiding van het nader verslag werd geciteerd, achterwege is gebleven. Inderdaad was daarbij de overweging dat de afweging tussen voordelen van «afstand» tot de minister versus nadelen van verminderde parlementaire controle-mogelijkheden een politieke is die sowieso aan de beide kamers der Staten-Generaal is, aldus de indienster van het amendement, mevrouw Belinfante, op een interruptie van de heer Te Veldhuis (handelingen II, 27 februari 2002, blz. 50–3531). De leden van de fractie van D66 hebben gelijk dat er meer kwalitatieve elementen in Aanwijzing 124c zitten, waarvoor hetzelfde zou kunnen gelden. De regering heeft in haar reactie op dit amendement (stuk nummer 57, blz. 2) dan ook gezegd aan dit amendement geen behoefte te hebben – net als aan enkele andere – omdat dit zich eigenlijk alleen maar richt tot de wetgever. Die wetgever, zeker ook de Staten-Generaal, heeft steeds alle vrijheid of, zoals de heer Van Middelkoop in het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer ook nog eens opmerkte (handelingen II, 12 maart 2002, 54–3724), «dan komt het heel af en toe voor dat de Kamer haar zelfstandigheid bewaart.» aDe leden van de fractie van D66 constateerden dat dit wetsvoorstel een minimumpakket van toezicht- en controlemechanismen vastlegt, waarbij de mogelijkheid bestaat om bij specifieke aanpassingswetgeving nog nadere regels te stellen. Zij veronderstelden dat daarbij niet wordt gedacht aan regels, bijvoorbeeld op grond van artikel 32, die onder het minimumpakket kunnen worden begrepen. Zij vroegen waar het dan om zou kunnen gaan als een vernietigingsbevoegdheid al bij het minimumpakket hoort. Gaat het dan om gedetailleerder toezicht bij de taakuitoefening, zo vroegen deze leden en zij vroegen een grens aan te geven wanneer er strijd met artikel 1, onder a, zou ontstaan dat bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister is.

Nadere of andere regels kunnen niet alleen in aanpassingswetgeving worden vastgesteld, maar in elke volgende wet in formele zin. De

mogelijkheden tot nadere regels zijn, anders dan wanneer zij krachtens deze wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling zouden worden gesteld, niet beperkt tot de «ruimte» die de Kaderwet zbo biedt, omdat de nadere regels steeds gesteld zullen worden in de (instellings)wet van dat zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen in een wet in formele zin die niet «onder», maar naast de Kaderwet zbo staat. Het kan dus alles zijn.

In alle beleidsdocumenten en debatten rond het onderwerp zelfstandige bestuursorganen is steeds over sturing- en toezichtinstrumenten gezegd dat de bevoegdheid bij een minister om met betrekking tot individuele beslissingen (doorgaans: beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) aan een zelfstandig bestuursorgaan aanwijzingen of instructies te geven eigenlijk niet denkbaar is («niet mag»), omdat dan de zelfstandigheid feitelijk zou ontbreken en het (veronderstelde) zelfstandig bestuursorgaan de facto in dezelfde verhouding tot een minister zou staan als elke willekeurige ambtenaar ten departemente.

Het heeft de fractie van D66 wel verwonderd dat de minister zich geen voorstander heeft betoond van het openbaar maken van de salarissen van de bestuurders van zelfstandige bestuursorganen. Zij stelden daarover een aantal vragen. Is de reden daarvan gelegen in een algemenere regel van de openbaarheid van salarissen in de overheidsfeer, die in voorbereiding zou zijn, waar bestuurders van zelfstandige bestuursorganen onder zouden vallen? Wanneer komt er zo'n regeling? Waarom zou er verschil moeten zijn tussen politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen, als het gaat om de openbaarheid van het inkomen, waar allen verantwoordelijkheid dragen voor de besteding van publieke middelen?

De fractie van D66 was van mening dat de eis van openbaarheid van inkomens van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen uitstekend zou passen in de systematiek van het wetsontwerp.

Het kabinet is geenszins tegenstander van openbaarheid. Het is veeleer een vraag van de mate waarin openbaarheid nodig is. Als vuistregel voor openbaarheid geldt, hoe verder weg van politieke controle des te meer openbaar noodzakelijk en gewenst is.

Het is die vuistregel die ten grondslag ligt aan de door de leden van de fractie van D66 bedoelde systematiek van het wetsontwerp.

Voor private instellingen geldt dat een grote mate van openbaarheid aan de orde is. Verder wordt op het ogenblik nagegaan in hoeverre de regeling, die gaat gelden voor private instellingen in het zorgveld, ook van toepassing kan zijn op andere private organisaties die voor een substantieel deel gefinancierd worden uit collectieve middelen en waarbij de (vak)minister geen directe invloed heeft op de beloning van de topfunctionarissen. En ook gaat het kabinet over tot een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gecoördineerde periodieke inventarisatie van de beloningsontwikkeling en inkomensniveaus van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector. De onderzoeksresultaten worden gepubliceerd in de nota «De Arbeidsmarkt in de collectieve sector», die jaarlijks door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt opgesteld en elk voorjaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Voor bestuurders van privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geldt het regime van de private instellingen. Hier geldt reeds de maximale openbaarheid. Ten aanzien van bestuurders van de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen geldt dat de bezoldiging van deze bestuurders door de voor het zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijke minister wordt vastgesteld. Deze bewindspersoon is dus te allen tijde aanspreekbaar op het inkomen van de betreffende bestuurders. Nadere regels zijn niet nodig om de transparantie en daarmee de

beheersbaarheid van de salarissen te vergroten.

De leden van de fractie van D66 vroegen of na het van kracht worden van de Kaderwet zbo alle instanties, die niet onder de werking van de Kaderwet vallen, zich geen zelfstandig bestuursorgaan meer mogen noemen.

Dat is niet het geval. Of iets een «zelfstandig bestuursorgaan» is, is niet op voorhand en strikt juridisch te bepalen. Het is ook geen «beschermde titel». Dat kan geïllustreerd worden aan het geval van de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (zie ook de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, stuk nummer 5, blz. 129): de stichting werd in de jaren '90 opgericht en belast met de uitvoering van de nationale hypotheekgarantie, welke in de plaats kwam van de vroegere gemeentegarantie bij aankoop van een eigen woning.

Iedereen dacht aanvankelijk dat de gemeentegarantie daarmee geprivatiseerd was en dat het stichtingsbestuur strikt civielrechtelijke overeenkomsten van borgtocht sloot. Totdat de bestuursrechter er in 1997 aan te pas kwam: die oordeelde op grond van de oorsprong van de stichting en de omstandigheden waaronder zij was opgericht, dat een weigering tot het aangaan van een borgtochtovereenkomst geduid moet worden als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee bleek het stichtingsbestuur enkele jaren na haar oprichting een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te zijn en omdat er geen hiërarchische band was met de Minister van VROM bleek het een *zelfstandig* bestuursorgaan te zijn.

Zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo is genoemd stichtingsbestuur echter niet, want het openbaar gezag is hem niet bij krachtens wet opgedragen. Het bestaan van openbaar gezag blijkt of wordt afgeleid uit wat er in de oprichtingsakte van de stichting staat en/of uit wat er voorafgaand aan de oprichting van de stichting op grond van artikel 29 Comptabiliteitswet aan de Staten-Generaal is voorgelegd.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is ook al aan de orde geweest dat er organen zijn van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, die om die reden bestuursorgaan zijn (artikel 1:1, onder a, Algemene wet bestuursrecht) en die niet hiërarchisch aan een minister ondergeschikt zijn en mitsdien zelfstandig zijn, maar die niet met openbaar gezag bekleed zijn. Staatsbosbeheer is daarvan een voorbeeld en ook alle adviescolleges zijn geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van artikel 1 Kaderwet zbo.

Omtrent rechtsbescherming voor burgers tegen vermeend onjuist handelen dient nog het volgende opgemerkt te worden. De Kaderwet zbo is daarvoor van geen betekenis: de Algemene wet bestuursrecht regelt dat uitputtend en goed. De Algemene wet bestuursrecht maakt geen onderscheid tussen al of niet zelfstandigheid van een bestuursorgaan. De rechter heeft er – o.a. in het hiervoor gegeven voorbeeld – al bij herhaling blijk van gegeven hem voorgelegde gevallen te benaderen vanuit het uitgangspunt dat een rechtsingang voor de burger vooropstaat: daartoe kwalificeert de rechter een beslissing als snel als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (en de afzender dus als bestuursorgaan) eigenlijk ongeacht of er een juridisch correcte grondslag is voor het geven van die beschikking.

De leden van de fractie van D66 vroegen of de minister voornemens is te proberen om ook voor allerlei rechtspersonen, die buiten de werkingssfeer van de Kaderwet zbo vallen, een algemeen kader te scheppen.

Dat ligt minder op de weg van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dan op de weg van de Minister van Financiën. Vanwege de Minister van Financiën zijn reeds – naar aanleiding van de rapportages van de Algemene Rekenkamer over de (andere) rechtspersonen met een wettelijke taak – voorstellen in procedure gebracht om waar dat nodig is hiaten in het toezicht op en de verantwoording over een juiste inning, beheer en besteding van publieke middelen te dichten.

### **De vragen van de leden van de fracties van de Staatkundig Gereformeerde Partij en van de ChristenUnie**

De leden van de fracties van de SGP en van de CU vroegen wat de regering in het algemeen onder een kaderwet verstaat en welke positie zulk een kaderwet inneemt ten opzichte van bijzondere wetten die de materie van de kaderwet raken.

Verwezen wordt naar het antwoord op de vrijwel identieke vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fracties van de SGP en van de CU vroegen naar aanleiding van een artikel van professor Zijlstra in de Staatscourant van 8 mei 2002 naar het bestaan van een zestiental calamiteitenstichtingen.

Het aantal van zestien stichtingen, waarvan professor Zijlstra in zijn artikel gewag maakt, is gebaseerd op bijlage 1 bij de nota naar aanleiding van het verslag over dit wetsvoorstel (kamerstukken II, 27 426, nr. 5, blz. 129–130). Aldaar is (onder aan blz. 129) een vijftal stichtingen vermeld, dat door de (bestuurs)rechter reeds als «bestuursorgaan» is gekwalificeerd en vervolgens (boven aan blz. 130) een elftal, dat zodanige overeenkomsten met het eerste vijftal heeft dat verwacht mag worden dat de bestuursrechter daarover identiek zal oordelen als het eens tot een rechtszaak zou komen. Dit zijn echter lang niet alle stichtingen, die naar aanleiding van calamiteiten en/of spoedshalve zijn opgericht: bij voorbeeld de Stichting NCDO en de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen zijn opgericht nadat eerst de formele wetgever de intentie daartoe in een wet had vastgelegd. Ook de Stichting erkenningsregeling koeltechnisch installatiebedrijf ontleent haar publieke bevoegdheden aan een aanwijzing vanwege een minister die deze minister krachtens een wettelijk voorschrift deed.

De leden van de fracties van de SGP en van de CU vroegen of artikel 4 van het voorliggende wetsvoorstel aan het verder gebruik van deze rechtsfiguur in de weg zal staan, hoewel de behoefte eraan ook in de toekomst nog wel eens zou kunnen blijken.

Zonder een wettelijke basis zoals bij de hiervoor genoemde voorbeelden is vanuit staatsrechtelijk perspectief het gebruik van de stichtingsvorm en een stichtingsbestuur, bij voorbeeld in het geval van de voorziening voor gewezen mijnwerkers (in de wandeling de «Silicose-stichting»), ook afgezien van de nu voorliggende Kaderwet zbo al problematisch. In een noot bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangaande de Silicose-stichting (AB 1996, 136) betoogt reeds genoemde Zijlstra dat bij afwezigheid van enige wettelijke grondslag voor de opdracht of overdracht van bestuursbevoegdheid (het geven van beschikkingen) aan het bestuur van de betreffende stichting de rechter tot onbevoegdheid van het stichtingsbestuur had behoren te concluderen. Dat deed de Afdeling echter niet en dat heeft ertoe bijgedragen dat beleidsmatig de weg sindsdien vrij was om het gebruik van stichtingen en stichtingsbesturen te herhalen, ook al gaat het – in de woorden van de annotator – om een «ondoorzichtige en van rechtsstatelijke waarborgen gespeende wijze van organiseren». Tegen deze achtergrond is de



opneming van artikel 4 in de Kaderwet – ook omdat strekking en inhoud nauw aansluiten bij wat de regering zichzelf in Aanwijzing voor de regelgeving 124b al eerder heeft voorgeschreven en wat de wetgever de medeoverheden voorschrijft (art. 151 Provinciewet en art. 160, tweede lid, Gemeentewet) – alleszins aanvaardbaar.

De leden van de fracties van de SGP en van de CU vroegen de regering te erkennen dat er behoefte zal blijven bestaan aan het snel in het leven roepen van een rechtspersoon. Is het dan niet, gelet op de voorkeur van de wetgever voor een publiekrechtelijke vormgeving, merkwaardig te noemen dat diezelfde wetgever op het niveau van de centrale overheid het procedureel gemakkelijker maakt om een privaatrechtelijke rechtspersoon te (doen) oprichten dan om een rechtspersoon naar publiekrecht in te stellen.

Deze leden trokken een vergelijking met de eenvoudige voorhangprocedure voor oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon (artikel 29 Comptabiliteitswet) en vroegen naar de mogelijkheid om op even eenvoudige wijze ook in de instelling van een rechtspersoon krachtens publiekrecht te voorzien.

Artikel 4 is in het wetsvoorstel opgenomen dankzij de aanvaarding van een amendement-Scheltema-de Nie/Van den Berg (stuk nummer 22). De regering heeft zich neutraal opgesteld en het oordeel over dit amendement aan de Tweede Kamer overgelaten (zie stuk 57, blz. 4). Aldaar heeft de regering aangegeven dat er enige twijfel kan rijzen aan de juridische hardheid van artikel 4, omdat de wetgever hier – zoals ook op enkele andere plaatsen in dit wetsvoorstel – zichzelf de wet lijkt voor te schrijven en er geen enkel beletsel voor de wetgever is om te eniger tijd anders te besluiten. Aan de andere kant is de strekking van het artikel in overeenstemming met het beleidsmatige uitgangspunt dat de regering voor zichzelf al in de Aanwijzingen voor de regelgeving (124b) had vastgelegd en met wat de wetgever ook al aan de medeoverheden heeft voorgeschreven (art. 151 Provinciewet en art. 160, tweede lid, Gemeentewet). De bepaling is geen categorisch verbod om gebruik te maken van organen van een rechtspersoon naar privaatrecht, maar er moet wel een hele goede reden voor zijn. Of in een concreet geval die goede reden voorhanden is, is een zaak van politieke afweging op dat moment en daarover kunnen wij in abstracto slechts speculeren.

Het oprichten of doen oprichten van een rechtspersoon naar privaatrecht is echter niet het springende punt. Cruciaal is dat de uitoefening van overheidsgezag steeds geschiedt onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dat daarvan alleen kan worden afgeweken op grond van een wet in formele zin. Door die formele wet wordt immers gewaarborgd dat zowel de regering als haar controleur, het parlement, zich van tevoren rekenschap geven welk openbaar gezag onder welke condities buiten het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechtstreekse parlementaire controle zal worden gebracht. Met andere woorden: er is geen «winst» te behalen met een vereenvoudigde wijze van instellen van een publiekrechtelijke rechtspersoon, omdat het toebedelen van publieke taken en het ter vervulling daarvan bekleden met openbaar gezag van het bestuur van een dergelijke rechtspersoon toch steeds een wet in formele zin vergt.

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen hoe de vragen van het kamerlid Te Veldhuis met betrekking tot het «Handvest publieke verantwoording» (Aanhangsel handelingen II, 2000–2001, 361) thans, in het licht van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, zouden worden beantwoord.

Deze vragen zouden niet anders beantwoord worden dan zij op 7 december 2000 zijn beantwoord.

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