

Van Heukelum

die vraag wel beantwoord, maar naar de mening van mijn fractie niet duidelijk en niet bevredigend. De regering heeft aangegeven dat de opvattingen over wat van constitutionele orde is in de loop van de tijd kunnen wijzigen. Dat die opvattingen niet in marmer gebeiteld zijn, kan mijn fractie onderschrijven, maar de vraag is of er niet iets meer over te zeggen is. Mijn fractie kijkt met buitengewoon veel belangstelling uit naar de door de regering toegezegde notitie over het algemene grondwetsherzieningenbeleid waarin ook dit vraagstuk aan de orde zal komen. Mijn vraag aan de minister is, of hij al kan aangeven wanneer wij deze notitie tegemoet kunnen zien.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel aan deze Kamer geeft mij aanleiding tot een enkele constatering en conclusie. In de eerste plaats constateer ik dat het belangrijkste argument voor het onderhavige wetsvoorstel is, dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten niet van constitutionele orde is. In algemene zin is niet objectief aan te geven wat precies tot de blijvende hoofdelementen van de Grondwet behoort, aldus de regering. De opvattingen over wat van constitutionele orde is, kunnen in de loop van de tijd wijzigen. Criteria voor voorstellen tot grondwetswijziging zijn niet altijd eenduidig, lees ik. Verschillen in visie op wenselijke inhoud, karakter en betekenis van de Grondwet is mogelijk, erkent de regering. Een notitie waarin deze vraagstukken aan de orde zullen komen, wordt in het vooruitzicht gesteld, maar is er niet.

In algemene zin kan voorts niet worden aangegeven wat de hoofdelementen van het decentraal bestuur zijn die grondwettelijke verankering behoeven. Ondanks dit alles verklaart het kabinet niettemin van oordeel te zijn dat het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten niet van zodanig gewicht is dat dit in de Grondwet vastgelegd moet blijven.

Voorts blijkt de regering op het standpunt te staan dat de dualiseringsoperatie, door alle voorgaande woordvoerders genoemd, niet dwingt tot dit voorstel. Er zijn geen aanwijzingen, zo lees ik, dat de burgemeester niet in staat is de dubbelrol van voorzitter van de raad en voorzitter van het college goed te vervullen. Verder wordt nog eens bevestigd dat de aanleiding voor het thans voorliggende voorstel, in elke geval in belangrijke mate, was/is gelegen in het perspectief van de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Een voornemen dat nimmer onze steun heeft genoten.

Ten slotte wat betreft mogelijke vervolgwetgeving: indien de deconstitutionalisering van het voorzitterschap haar beslag krijgt, houdt de regering het voor mogelijk dat bij organieke wet het voorzitterschap wordt, beter gezegd, blijft opgedragen aan de burgermeester, respectievelijk de commissaris van de Koningin. Dat wordt genoemd als een van de mogelijkheden.

Gegeven dit geheel van constatering en conclusies op basis van de memorie van antwoord zou ik de waarheid geweld aandoen als ik zou verklaren dat ik in gemoede overtuigd ben geraakt van de noodzakelijkheid of wenselijkheid van het voorliggende voorstel. En wie wel, die niet reeds overtuigd was voordat het voorstel werd ingediend, zo wil ik vragenderwijs besluiten. Aan de andere kant zijn er, menen wij, goede praktische

argumenten te noemen om geen verandering in de bestaande situatie te brengen, onder andere de positie van een tussen en boven de partijen staand onpartijdig orgaan. Tot zover dit misschien wat dissonante geluid in de eerste termijn van deze Kamer.

De **voorzitter**: Geen van de sprekers heeft zich specifiek gewend tot de minister van Binnenlandse Zaken. Hij vroeg zich af of het noodzakelijk is dat hij de verdere behandeling bijwoont. Ik laat de beslissing over zijn aanwezigheid aan hem over. Of de heer Remkes bij de hervatting van de behandeling van dit wetsvoorstel nog in ons midden is, zal op dat moment blijken.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.35 uur tot 17.15 uur geschorst.

Voorzitter: Schuurman

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (27426).**

De beraadslaging wordt hervat.

Minister **Nicolaï**: Voorzitter. Laat ik beginnen met mijn dank uit te spreken voor alle bijdragen die door de leden van uw Kamer naar voren zijn gebracht en de vele principiële betogen, overwegingen en vragen die daarbij aan de orde waren. Het begon uiteraard bij velen en ook bij mij bij het verschijnsel van de zelfstandige bestuursorganen zelf, wat een veelomvattend begrip is en dat kort gezegd gaat om een heel groot deel van de uitvoerende taken van de rijksoverheid en de organisatie daarvan. Zeer uiteenlopend, zoals door veel woordvoerders is gezegd; het verlenen van vergunningen, het betalen van uitkeringen, het verstrekken van subsidies, het houden van toezicht op markten en zo zou ik nog wel een tijdje kunnen doorgaan. Het zijn allemaal verantwoordelijkheden van zbo's, allemaal taken waar de burger de rijksoverheid op afrekent.

In dit verband hebben wij het niet over het functioneren van de zbo's zoals wij ze nu kennen, zoals door enkelen al met nadruk is gesteld. Het algemene beeld is dat zij goed functioneren, belangrijk werk verrichten, dat er ook belangrijke stappen worden gezet in het verbeteren van het functioneren van die uitvoeringsinstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van relaties met klanten, de governance, benchmarking. Ik vind het belangrijk om hier met elkaar te kunnen constateren dat het debat vandaag gaat over het principe van de zelfstandige bestuursorganen en de plek en de organisatie daarvan maar niet over het functioneren. Wij realiseren ons ook dat het een heel scala van verschillende soorten organisaties is, uiteenlopend van Kiesraad tot markttoezichthouders, NMa, AFM, enorm grote uitvoeringsorganisaties, zoals het kadaster, de RDW en ga zo maar door, die alle een bepaalde zelfstandigheid hebben en daarom ook zelfstandige bestuursorganen heten, maar eigenlijk, zoals de heer Holdijk al zei, beter relatief

Nicolai

zelfstandige bestuursorganen zouden kunnen heten of, zoals eerder de heer Platvoet opmerkte, quasi zelfstandige bestuursorganen zijn. Dat is een van de kernpunten van deze discussie en die in het wetsvoorstel aan de orde is, de zelfstandigheid van deze bestuursorganen.

Tegen zelfstandigheid pleit dat niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Voor pleit dat het in een aantal gevallen juist heel belangrijk is dat er voldoende ruimte is om wat meer rekening te houden met je omgeving en iets minder met de politiek of de minister die daar weer verder verantwoordelijk voor is. Zelfstandigheid is vaak nodig, heeft ook vaak goed gewerkt, maar het is volgens mij wel de kern van de discussie die wij hier vandaag voeren en die voorligt met dit wetsvoorstel. Het is, zoals door anderen al opgemerkt, in feite een duivels dilemma, een spanning: hoe organiseren wij beide kanten? Ik heb geconstateerd dat de meeste woordvoerders op verschillende wijzen een typering gaven aan die tegenstelling. De heer Van Thijn hing het vooral op aan de tegenstelling tussen de Kohnstamm-benadering en de wet die hij daar haaks op vond staan. Mevrouw Bemelmans verwees naar de Engelstalige vakliteratuur en de "hierarchs" versus de "pluralists", de mensen die in de hiërarchie en uniformering geloven en de mensen die meer in de pluralistische benadering geloven. Anderen hebben gewezen op de principiële spanning waar wij met deze wet een belangrijke stap voorwaarts zetten in het verkleinen daarvan. Maar ook ik zeg dat wij hierover nog niet het laatste woord hebben gezegd.

Wat is tegen deze achtergrond nu de meerwaarde van deze kaderwet? Wat wij moeten waarborgen is dat enerzijds de zbo's goed zijn ingericht en dat anderzijds de minister daar voldoende invloed op houdt en daarmee dus de democratische controle voldoende is gegarandeerd. In die spanning staat deze wet en zij biedt een weg om daar op de beste wijze mee om te gaan. De wet bevat regels waar, als ik goed heb geluisterd, geen bezwaren tegen naar voren zijn gebracht. Integendeel, enkele zijn met instemming genoemd. Wij praten vooral over de minister die bestuurders kan benoemen, schorsen en ontslaan en hun beloning kan vaststellen. Ook op dit punt kom ik nog terug. Als het een tarieven-zbo is moeten ook de tarieven door de minister kunnen worden goedgekeurd. De wet bevat regels voor de verantwoording van zbo's aan de minister en dus ook voor de democratische controle. De minister kan beleidsregels stellen, besluiten vernietigen en bij ernstige taakverwaarlozing ook verdergaande maatregelen nemen. Een zbo heeft een duidelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de taakuitoefening, maar de minister kan het zbo daar wel op aanspreken. Ten slotte in deze niet limitatieve, althans niet volledige opsomming van een aantal belangrijke punten van dit wetsvoorstel, er komt ook een register waarin voor ieder zbo eventuele afwijkingen van die kaderwet wordt aangegeven.

De kaderwet richt zich in de eerste plaats op het hoe: als eenmaal besloten is dat er ergens een zbo moet zijn of moet blijven of moet komen, hoe zou die er dan uit moeten zien? Enkele woordvoerders hebben gewezen op de lange totstandkomingsgeschiedenis van dit wetsvoorstel. De wet zoals die er nu ligt, is enkele jaren oud. De vraag is gesteld of dit nu echt de verbetering is die wij willen. Mijn overtuiging is dat dit voor dit moment inderdaad precies de juiste afweging is tussen het

garanderen van die voldoende zelfstandigheid aan de ene kant en de gebondenheid die wij willen aan de andere kant. Ik heb daarom ook niet besloten om het wetsvoorstel in te trekken, ook niet naar aanleiding van het rapport De herkenbare staat, het rapport van de heer Kohnstamm, waarop ik straks nader zal ingaan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Hebt u intrekking wel overwogen?

Minister **Nicolai**: In de politiek betekent overwegen al dat je het serieus van plan bent geweest. In deze politieke betekenis heb ik het niet overwogen!

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Enkele andere wetsvoorstellen in uw portefeuille bestuurlijke vernieuwing hebt u wel ingetrokken. Blijkbaar, en dat is te prijzen, hebt u bij aanvaarding van deze portefeuille toch nagedacht en het lijstje langsgelopen. Er is geen spoor van twijfel geweest bij dit wetsvoorstel?

Minister **Nicolai**: Nu legt u mij weer iets anders in de mond. Ik zei wat ik zei, namelijk dat ik niet in politieke zin heb overwogen om het in te trekken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Welke twijfel had u dan?

Minister **Nicolai**: Na mijn aantreden heb ik mij wel beraden op wat wij het beste met deze wet zouden kunnen doen omdat er immers heel veel principiële kanten aan zitten en het voor mij niet het ultieme antwoord is op alle vragen die over dit principiële punt te stellen zijn, maar naar mijn stellige overtuiging wel een heel goede stap is op weg naar een verheldering en verbetering van de situatie.

Kortom, het politieke debat over zbo's gaat voornamelijk over hoe de verschillende motieven voor zelfstandigheid moeten worden geïnterpreteerd. Centraal staat de wat-vraag: voor welke type taken is de zbo-constructie in principe aanvaardbaar? De kaderwet zbo's staat, zoals ik al zei, los van dit debat, omdat die zich richt op het hoe. Net heb ik ook aangegeven dat de regels zelf weinig omstreden zijn. Wel heeft een aantal leden van deze Kamer opgemerkt dat zij het toejuichen dat een aantal regels zijn verscherpt in de behandeling in de Tweede Kamer. Ik deel die positie, ik denk dat het een verbetering is van de wet dat op een aantal punten de criteria en de regels zijn aangescherpt.

De belangrijkste operatie die uit deze wet moet voortvloeien is de operatie die volgt uit artikel 42 dat namelijk voorschrijft dat ministers binnen een jaar na inwerkingtreding hun plannen met bestaande zbo's aan de Tweede Kamer voorleggen. Als de wet snel genoeg wordt aangenomen en in werking treedt, zal dit beeld er binnen een jaar moeten zijn. Iedere minister zal de onder hem of haar vallende zbo's naast de kaderwet en de criteria leggen. Dan geldt het principe: pas aan of leg uit. Met andere woorden: of de criteria worden gevolgd voor alle zbo's die nu in deze kaderwet worden opgenomen, of de bewindslieden moeten motiveren waarom zij daarop een uitzondering maken.

Elke discussie over een zbo en een eventuele wijziging van de wet is uiteraard een zaak van de wetgever, dus ook van de Tweede en de Eerste Kamer. Dit moet per geval worden bekeken. Ik zal nog wel een paar opmerkingen maken naar aanleiding van de vraag of er wel

Nicolaï

volgende centraal zicht blijft op wat er in al die vakministeriële trajecten gebeurt in het komende jaar.

Wij praten over ingewikkelde bestuurlijke constructies en uiteindelijk is ons doel dat de burger beter wordt bediend en dat wij tegelijkertijd de democratische controle helder organiseren. Het maakt de burger natuurlijk niets uit hoe het georganiseerd is. Hij ziet maar één overheid en zo moet hij dat ook kunnen zien. Ik denk dat wij dit op deze manier beter kunnen organiseren. Wij kunnen de burgers bovendien meer helderheid geven over het stramien waartoe een zbo behoort.

Ik kom nu op de drie motieven. Hier is terecht een aantal opmerkingen over gemaakt, want zij vormen misschien wel het hart van deze discussie. Op grond van welke overwegingen wordt er getoetst of een zbo op juiste gronden is ingesteld? Die kunnen natuurlijk ook worden gebruikt voor de discussie over de eventuele instelling van een nieuwe zbo.

Het eerste motief is het zogenaamde onafhankelijkheidsmotief. Ik zeg hier meteen bij dat dit voor mij de belangrijkste overweging is in deze discussie. Dit motief gaat ervan uit dat er juist een reden is om de politiek bewust op afstand te willen plaatsen. Dat wil zeggen dat er principiële redenen zijn om professionals meer ruimte te bieden of om andere redenen de politiek op afstand te houden. Een voorbeeld hiervan is De Nederlandsche Bank. Wij vinden het allemaal van groot belang dat de minister van Financiën geen opdracht kan geven om de rente laag te houden. Verder is het van het grootste belang dat markt-toezichthouders voldoende onafhankelijk hun werk kunnen doen. Mevrouw Bemelmans noemde voorbeelden van cultuur, onderwijs en media. Het is van principieel belang dat er de nodige afstand is tussen de media of de fondsen voor kunstsubsidies en de politiek. Dit is daarom niet toevalligerwijs het eerste motief.

Het tweede motief is de regelgebonden uitvoering, het feit dat er een grote hoeveelheid beschikkingen afgegeven moet kunnen worden, uiteraard binnen de afgesproken beleidsregels. Een meer praktisch motief is dat het vooral het werk zelf ten goede moet komen om dit voldoende zelfstandig te organiseren. Dit maakt ook een directe relatie met de klant eerder en beter mogelijk.

Hierover zijn de nodige vragen gesteld, zeker ook naar aanleiding van de bevindingen van de heer Kohnstamm. Ik kom daar later op terug.

Het derde motief is het participatiemotief. Met name mevrouw Bemelmans heeft gesproken over het belang om maatschappelijke organisaties op een goede manier bij sommige zbo's te betrekken.

Na deze meer algemene woorden ga ik over naar de specifieke vragen van de woordvoerders. Ik begin met de vraag over de nota van verbetering op artikel 20. De veronderstelling dat dit een kennelijke verschrijving is, is juist.

Ik zal nu ingaan op een aantal punten met betrekking tot de reikwijdte en de doelen van de wet. Er is de juridische en niet onbelangrijke vraag gesteld in hoeverre dit een kaderwet is. Je zou kunnen zeggen dat met een kaderwet vaak een wet wordt bedoeld die met andere wetgeving wordt ingevuld. In dit opzicht is dit inderdaad feitelijk geen kaderwet. Dit is een kaderwet zoals de Kaderwet Adviesorganen een kaderwet is, dat wil zeggen dat de wet een kader biedt voor wetgeving waarin met dit kader rekening gehouden moet worden.

Er is de vrees geuit dat de definitie in de kaderwet meer bestaande zbo's uitsluit dan insluit. Die vrees kan ik wegnemen. Ik ben er stellig van overtuigd dat het grootste deel van de zbo's onder deze wetgeving zal vallen en dat een veel kleiner deel erbuiten zal vallen. Dan praat je bovendien over bijzondere zbo's, namelijk zbo's die geen openbaar gezag, dus geen regelbindende bevoegdheid hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor academische ziekenhuizen, TNO en Staatsbosbeheer. Ik denk dat wij het grootste deel van het hele scala hiermee kunnen ondervangen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Een zbo dat niet met openbaar gezag is bekleed, is volgens de definitie van de wet geen zbo meer.

Minister **Nicolaï**: In ieder geval niet in die zin dat dit zbo onder deze kaderwet valt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De wet geeft een duidelijke definitie van wat onder een zbo wordt verstaan. Ik wees er al op dat dit een enorm complex veld is met allerlei verschillende types. Wij moeten uiteindelijk toch tot een samenhangende harmonisatie uitkomen. Als wij nu spreken over zbo's, moeten wij dit naar mijn mening wel in het kader van deze wet doen. Betekent dit dat een zbo die conform de artikel 42-procedure niet wordt aangemeld, niet langer een zbo kan zijn?

Minister **Nicolaï**: Materieel is het de bedoeling om het geheel van wat wij aanduiden met zbo's zo veel mogelijk onder de werking van deze wet te laten vallen. Die wens heeft een ieder hier geuit. Er zijn zbo's die geen openbaar gezag hebben, wel zbo worden genoemd, maar niet onder de kaderwet vallen die hier wordt besproken. Dit is inderdaad verwarrend. Ik verwacht echter niet dat dit in de buurt komt van de 25% die de heer Van Thijn noemde. Ik verwacht dat dit aandeel kleiner zal zijn. Daarom zei ik zojuist dat naar mijn verwachting het overgrote deel hieraan zal voldoen. Ook dan geldt nog steeds dat dit zbo's zijn die geen openbaar gezag kennen.

Ik ben mijn termijn begonnen met een algemene positieve opmerking over het algemeen functioneren van de zbo's. De heer Luijten heeft gevraagd waarom dit nodig is als zich eigenlijk geen grote problemen voordoen. Ik wijs erop dat dit wel heel veel meer en veel beter regelt dan er in feite nu niet is geregeld, althans nu er geen orde in deze "wildgroei" bestaat. Dit zijn nu net die bepalingen waar iedereen zich in kan vinden bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht, duidelijkheid en eenvormigheid en die ertoe strekken dat er een afwijking mogelijk is als daartoe redenen bestaan; die moeten dan worden uitgelegd.

Worden met deze kaderwet zbo nu ook alle doelen van het kabinetsstandpunt bereikt? Dat is niet zo. Het is namelijk een misverstand om te denken dat na de inwerkingtreding van de kaderwet gegarandeerd is dat alle kabinetsdoelen worden bereikt. De kaderwet is daarvoor een van de instrumenten, zij het een belangrijke.

Ik denk dat het goed is om de doelen uit het kabinetsstandpunt nogmaals te verwoorden:

- het kabinet wenst verduidelijking van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, zowel ten opzichte

Nicolaï

van zbo's als stichtingen zonder openbaar gezag. Deze laatste groep valt overigens geheel buiten de reikwijdte van de kaderwet zbo's;

- het kabinet wil de kwaliteit en de doelmatigheid van het functioneren van uitvoeringsorganisaties bevorderen met het oog op een optimale dienstverlening aan burgers en bedrijven;

- het kabinet heeft in zijn standpunt geconcludeerd dat de inwerkingtreding van de kaderwet zbo de verwezenlijking van veel van de door het kabinet gestelde doelen bevordert. De kaderwet is daarmee een belangrijk onderdeel van het totaal aan maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten.

Ik zal nu in het kort een overzicht geven van de maatregelen uit de kabinetsaanpak:

- voortzetting van de behandeling van de kaderwet zbo ten behoeve van optimale transparantie en consistentie van het stelsel van zbo's;

- een nadere, restrictieve uitleg van de instellingsmotieven voor zbo's. Dat zijn de motieven op grond waarvan een uitzondering kan worden gemaakt op het beginsel dat rijksstaken uitgevoerd dienen te worden onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid;

- professionalisering van de opdrachtgever, opdrachtnemer en de eigenaarsrol;

- verbetering van het toezicht en het interne toezicht en de klantgerichtheid van zbo's door middel van informatie-uitwisseling over best practices;

- het opstellen van een beleidskader voor stichtingen zonder openbaar gezag om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te verduidelijken.

Enkele aanvullende beleidslijnen hierbij zijn:

- het kabinet wil de bezoldiging van de bestuurders van publiekrechtelijke zbo's aan een maximum binden;

- het kabinet streeft ernaar om de bezoldiging aan te laten sluiten op de motie-Bakker, waarin de regering wordt gevraagd om per sector in het semipublieke domein een salarisonorm te definiëren waarboven de salarissen in beginsel niet mogen uitstijgen;

- de minister van Financiën zal in overleg met zijn collega-bewindslieden en de desbetreffende zbo's een voorstel doen voor de manier waarop de begroting van deze zbo's kunnen worden betrokken bij de integrale budgettaire afweging;

- de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens is in werking getreden. Deze wet geeft invulling aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van het inkomensniveau en de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen in de publieke sector;

- het stichtingskader voor stichtingen zonder openbaar gezag, stichtingen die buiten de kaderwet zbo's vallen, is toe aan afronding en zal zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer worden gezonden.

Met name de heer Van Thijn heeft gewezen op de privaatrechtelijke zbo en de mogelijke risico's daarvan. Meer in het bijzonder drong hij erop aan om dergelijke zbo's een uitzondering te laten blijven. Ik ben het geheel met hem eens dat deze zbo's een uitzondering op de gewenste juridische vorm voor een zbo zijn. In dit verband zeg ik tegen de heer Holdijk dat hij zich geen zorgen hoeft te maken over de werking over de Awb, omdat deze wet niet is gekoppeld aan de juridische vorm en de publiekrechtelijke taak van een zbo. Als een stichting een publiekrechtelijke taak verricht, kan de

burger op dezelfde manier in zijn rechten worden beschermd als bij een privaatrechtelijke organisatie.

De heer Van Thijn vroeg naar de salarissen van de bestuurders. In het kabinetsstandpunt staat veel over governance. Dat is een modieus woord, maar hier heeft het wel degelijk betekenis, want hier gaat het om de vraag hoe de minister zijn of haar zbo kan sturen. De kaderwet geeft hem of haar de daarvoor benodigde bevoegdheden. Zo stelt de minister de bezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke zbo's vast. Daarvoor heeft de commissie-Dijkstal de normen verschaft.

Mevrouw Bemelmans vroeg of de artikelen 17, 18, 19 en 28 van de kaderwet over de vaststelling van de tarieven voldoende garanties bieden. Ik ben ervan overtuigd dat wij over het juiste minimumpakket gaan beschikken en dat er dus voldoende garanties zijn. Bovendien kan de wetgever bij specifieke zbo's meer regelen dan voorzien is in het minimumpakket.

De vraag van de heer Holdijk over de privaatrechtelijke zbo's heb ik grotendeels beantwoord. Ik kan daar alleen maar aan toevoegen dat het er nogal wat zijn. Daarbij moet hij vooral denken aan de subsidieverleners in de cultuursector. Dat zijn namelijk in bijna alle gevallen stichtingen.

De heer Luijten viel bijna uit zijn stoel toen hij hoorde dat Schiphol volgens de Algemene Rekenkamer ook een zbo zou zijn. De N.V. Luchthaven Schiphol is inderdaad voor een deel een zbo, omdat het verdelen van de slots over de verschillende luchtvaartmaatschappijen een publiekrechtelijke taak is. Voor dat deel voldoet Schiphol dus aan de zbo-criteria.

De heer **Luijten** (VVD): Ik denk dat u abusief bent, want het toedelen van de slots wordt gedaan door een onafhankelijke coördinator.

Minister **Nicolaï**: Misschien moet voor Schiphol dan maar een goed gemotiveerde uitzondering op de regel van de kaderwet worden gemaakt. Laten wij hierover maar op een ander moment verder spreken.

Voorzitter. De heer Platvoet heeft er nadrukkelijk op gewezen dat het niet de bedoeling is om heel veel zbo's uit te zonderen van de criteria van de kaderwet. Dat is zeker niet mijn bedoeling, maar de wetgever bestaat uit meer mensen dan wij tweeën. Verder zal per zbo moeten worden bediscussieerd of er reden is om af te wijken van de regels uit de kaderwet. En daar is de heer Platvoet natuurlijk weer zelf bij. Ik kom hier later nog op terug, omdat de heer Luijten in dit verband heeft gevraagd naar de centrale en integrale beoordeling en aanpak, en de controle daarop.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In het beroemde artikel 42 is duidelijk een rol weggelegd voor de minister. Betekent dat dat u de argumenten van uw collega's om een zbo niet aan te melden, gaat controleren?

Minister **Nicolaï**: Daarop kom ik terug als ik inga op de vragen die de heer Luijten hierover heeft gesteld.

Voorzitter. Mevrouw Bemelmans vroeg mij hoe het toezicht is geregeld. Dat is natuurlijk geregeld in de kaderwet. De kaderwet geeft de minister de daarvoor benodigde bevoegdheden, bijvoorbeeld benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders, goedkeuring van de tarieven en het jaarverslag, inlichtingenrecht en de mogelijkheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing.

Nicolaï

Verder zal per zbo worden gezien de doelstelling redenen is voor een separaat wetsvoorstel. Als dat nodig wordt geacht, kunnen extra garanties, toezichtsmogelijkheden en bevoegdheden worden afgesproken, bovenop de mogelijkheden die de kaderwet al biedt.

Mevrouw Bemelmans was positief over de bevoegdheden uit de kaderwet. Op een aantal punten zal daar echter terughoudend gebruik van worden gemaakt vanwege die zelfstandigheid, al gaat het om een relatieve zelfstandigheid. Dat is absoluut waar. Daar moet ook met wijsheid mee worden omgegaan. Wij zijn daar als wetgever allemaal bij. Ik wijs bijvoorbeeld op het punt waar door enkelen van u over gesproken is. In de kaderwet zijn vergaande bevoegdheden opgenomen om in te grijpen, tot en met de mogelijkheid – in extreme gevallen – om individuele beschikkingen of beslissingen van een zbo te vernietigen. Daarmee is niet de deur opengezet naar een soort indirecte verantwoordelijkheid van de minister voor individuele beschikkingen en beslissingen van een zbo. Daarmee zou het bouwwerk op zijn kop worden gezet. De mogelijkheid kan worden vergeleken met de Kroonvernietiging, waarvan alleen in zeer bijzondere gevallen gebruik wordt gemaakt en in zeer terughoudende mate. Wij willen immers dat binnen zbo's aan professionals en deskundigen de ruimte wordt gegeven om een eigen afweging te maken, binnen het beleidskader en binnen de regels die de wetgever vaststelt.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Wij hebben hier echt een kernpunt te pakken. Wij kunnen wel een reeks bevoegdheden met elkaar afspreken en het is ook belangrijk dat dat gebeurt. Ik ben daar ook een groot voorstander van. De kwintessens bij zelfstandige bestuursorganisaties is echter dat daar met de grootst mogelijke terughoudendheid gebruik van wordt gemaakt. Het is de bedoeling dat van de ministeriële verantwoordelijkheid – waarover minister Donner bij zijn afscheid zei dat wij ons moeten afvragen wat wij nog wel kunnen dragen en wat niet meer – met gevoel voor de praktijk en de horizontalisering binnen de overheid gebruik wordt gemaakt. Het grote voorbeeld noemde de minister zelf al, namelijk De Nederlandsche Bank. De minister van Financiën heeft daarvoor aanwijzingsbevoegdheid, maar het zou een schande zijn en tot zijn aftreden leiden als hij ooit in de situatie kwam dat hij daarvan gebruik moest maken. Dat past absoluut niet in de monetaire verhoudingen.

Hetzelfde gold vroeger voor de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken in relatie tot de politie. De minister had aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de korpsbeheerders maar het zou als not done zijn beschouwd als hij daar gebruik van had gemaakt. Dan hadden zich wel heel bijzondere omstandigheden moeten voordoen. Dat is nu wat aangescherpt. De mentaliteit van de terughoudendheid is in dit dossier echter doorslaggevend voor het succes van de operatie. De rijksoverheid kan niet alles zelf en een minister kan niet alles van bovenaf reguleren. De woorden van de minister over die terughoudendheid zijn dus heel belangrijk.

Minister **Nicolaï**: Ik dank de heer Van Thijn. Wij delen ten principale de visie op deze problematiek. Er zijn twee mogelijkheden. Het is mogelijk om in de specifieke wet over een zbo te bepalen dat een zekere mogelijkheid die in de kaderwet staat niet van toepassing is. Dat is de

eerste garantie. De Kiesraad moet bijvoorbeeld zo onafhankelijk zijn dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister daarin niet mag gelden. Dat geldt voor meer aangelegenheden. De tweede garantie is dat ook in gevallen waarin de wetgever vindt dat er mogelijkheden moeten zijn om op te treden bij ernstige taakverwaarlozing – zelfs om tot vernietiging van een specifiek besluit over te gaan – de wetgever en mede-wetgever, maar vooral de regering, de verantwoordelijkheid hebben om daarmee met wijsheid en terughoudendheid om te gaan.

De heer **Van Raak** (SP): Er zijn natuurlijk heel veel zbo's die verschillende taken hebben. De heer Van Thijn noemt De Nederlandsche Bank en ik kan het CWI noemen. Als een kaderwet wordt vastgesteld met algemene regels, zal dan niet bij elke zbo van die algemene regels moeten worden afgeweken? Dat lijkt mij logisch omdat al die zbo's zo van elkaar verschillen. Heeft het in dat verband eigenlijk wel zin om een kaderwet op te stellen?

Minister **Nicolaï**: Met deze kaderwet wordt het mogelijk om veel scherper antwoord te geven op de principiële vraag: is er reden om een uitzondering te maken op de regels die wij in het algemeen willen laten gelden? Dat is juist het doel van dit wetsvoorstel, met name van artikel 42. Aan de hand daarvan wordt tijdens die operatie alles tegen het licht gehouden. Een zbo kan dan niet stellen dat zij meer bijzonder is dan een andere organisatie. Er moet dan heel precies worden aangegeven wat de principiële of uitzonderlijke praktische overwegingen zijn om iets anders te organiseren.

De heer **Van Raak** (SP): Ik durf te voorspellen dat in de praktijk elke zbo heel bijzonder zal blijken te zijn. Is het dan niet veel handiger om een aantal criteria op papier te zetten of een richtlijn? Waarom moet daar een kaderwet voor komen? Is de kaderwet – en dan nog deze onduidelijke kaderwet, een quasikaderwet – het juiste instrument om dat doel te bereiken?

Minister **Nicolaï**: Het antwoord daarop is ja. Ik begrijp de opmerking van de heer Van Raak niet want dat regelen wij nu juist. De punten die hij aandraagt, zijn redenen om in te stemmen met deze wet. Alles staat daarin. In de kaderwet staan de principiële overwegingen waarmee desgewenst gekomen kan worden tot het oprichten van een zbo of het toetsen van de bestaansredenen voor huidige zbo's. In het wetsvoorstel staat precies waar de heer Van Raak om vraagt. Hij wil die wet niet, maar dat kan ik niet helpen.

De heer **Van Raak** (SP): Zo ver zijn wij nog niet en daarom stel ik deze vragen. De minister stelt dat bij de instelling van een zbo de afweging moet worden gemaakt tussen de onafhankelijkheid van het zbo en de politieke verantwoordelijkheid. De minister heeft schriftelijk gesteld dat het daarbij eigenlijk om een politieke afweging gaat. Kan hij bevestigen dat het ondanks de kaderwet en toekomstige discussies over het instellen van zbo's altijd om een politieke afweging zal gaan, waarbij de kaderwet altijd maar een zeer kleine rol zal spelen?

Minister **Nicolaï**: Ik denk dat die een heel belangrijke rol zal spelen. Aan mij zal dat in elk geval niet liggen. Elke

Nicolaï

zbo wordt straks tegen het licht van deze kaderwet gehouden. Daarin zijn heel logische en principiële afspraken gemaakt over wat in elk geval geregeld moet zijn in een zbo, tot en met al die bevoegdheden die in de handen van de minister moeten liggen. De wetgever zal vervolgens moeten aangeven waarom in bepaalde gevallen uitzonderingen worden toegestaan. In een aantal gevallen zullen beide Kamers het daar hartgrondig mee eens zijn omdat er heel principiële redenen zijn om bepaalde bevoegdheden niet aan de minister toe te delen bij een bepaald zbo. In alle andere gevallen zijn de Kamers er zelf bij; het maakt allemaal onderdeel uit van de wetgeving.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik begrijp het antwoord van de minister, maar daarmee wordt toch te veel ruimte geboden aan het idee dat talloze uitzonderingen worden gemaakt in de specifieke regelgeving op grond van deze kaderwet. Dat lijkt mij niet wenselijk. Als het gaat om een zbo die tarieven vaststelt, dan is het toch niet denkbaar dat de bepaling in de kaderwet dat tarieven bij de minister gemeld moeten worden, niet van toepassing wordt verklaard? Een zbo kan toch geen voorbehoud maken op de bepaling van het sturen van het jaarverslag naar de minister en de Staten-Generaal? Het is toch onvoorstelbaar dat de minister zijn recht opgeeft om een besluit nietig te verklaren, al kan een vergelijking worden getrokken met het Kroonvernietigingsbesluit? Het kan toch niet zo zijn dat de minister zijn recht weggeeft om bijvoorbeeld het bestuursreglement goed te keuren? Dat soort uitzonderingen kan toch niet worden gemaakt?

Minister **Nicolaï**: Dat lijkt mij ook niet. Nogmaals, daar zijn wij als wetgever zelf bij. De punten die de heer Platvoet noemt, zijn voorbeelden waarbij er toch wel heel onverwachte en voor mij op dit moment niet inschatbare argumenten moeten zijn om een uitzondering te maken. De discussie ging zonet over de specifieke bevoegdheid van een minister tot vernietiging bij een onder hem of haar vallend zbo. Dat is een vergaande bevoegdheid, waarbij er principiële overwegingen kunnen zijn om die niet te willen toekennen, bijvoorbeeld bij de Nederlandse Bank, een kunstfonds of de Kiesraad. Het is niet de bedoeling om zo veel mogelijk uitzonderingen te maken op deze wetgeving. Ik ben het ermee eens dat alleen zeer gemotiveerd en met instemming van beide Kamers daarop een uitzondering kan worden gemaakt.

De heer Platvoet heeft een specifieke vraag gesteld over de raden van toezicht. Deze kaderwet heeft op zichzelf geen gevolgen voor de raden van toezicht omdat er over dit onderwerp eenvoudigweg geen regels worden vastgelegd. Het staat daarom per geval vrij om dat te organiseren.

Meerdere woordvoerders hebben verwezen naar de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Mevrouw Bemelmans en de heer Platvoet hebben specifiek gesproken over de aanbevelingen van de Rekenkamer om "publiek belang" goed uit te werken en het opstellen van een publiek jaarverslag te verplichten. Ik ben het met de Rekenkamer eens dat bij elk zbo het publiek belang glashelder moet zijn. Het betreft een politieke vraag, die echter wel moet worden beantwoord. De kaderwet verplicht zbo's een jaarverslag te zenden aan de minister en de Staten-Generaal. Dit laat onverlet – met name de heer Holdijk vroeg daarnaar – dat er ook een horizontale verantwoordingsplicht is. Iedereen juicht de stappen die

worden gezet met het handvest toe, maar dit kan niet in de plaats komen van de publieke verantwoording. Ik ben het met de Kamer eens dat de horizontale en de verticale verantwoordingsplicht elkaar moeten versterken maar elkaar niet kunnen vervangen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik heb in mijn inbreng een wat nadrukkelijker verbintenis aangebracht tussen enerzijds de aanbevelingen van de Rekenkamer over de nader toegespitste eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering en de verslaglegging daarover en anderzijds hetgeen al in de kaderwet wordt geregeld. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft immers betrekking op het bredere fenomeen van de rwt's, die voor een deel wel en voor een deel niet samenvallen met de zbo's. De artikelen 17, 18, 19 en 28 gaan over de vaststelling van tarieven en het jaarverslag. Hoe verhoudt de waarborging in de wet zich tot de voor een deel nieuwe eisen van de Rekenkamer inzake de verantwoording over de bedrijfsvoering?

Minister **Nicolaï**: In algemene zin gaat het om minimumvoorwaarden, wat zich goed verhoudt met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Wellicht zijn de aanbevelingen en opmerkingen van de Rekenkamer aanleiding om extra specifieke eisen te stellen of criteria te formuleren. Dat kan bij elk wetsvoorstel voor de instelling van een zbo aan de orde zijn. Ik zal proberen om in reactie op de vraag van mevrouw Bemelmans daarover in tweede termijn nog wat meer te zeggen. Ook de heer Platvoet en anderen spraken over de kwaliteitsborging in horizontale zin. Daarop heb ik al gereageerd: die juich ik toe als die niet in de plaats komt van.

Ik kom ten slotte bij het vervolg. Heel veel woordvoerders, zo niet alle maar met name de heer Luijten en de heer Platvoet, hebben gevraagd: hoe houden wij het integrale overzicht? De zorg leeft dat dit wetsvoorstel wellicht een mooie, belangrijke stap is, maar dat er geen garantie bestaat dat de uitzonderingen niet over elkaar heen gaan buitelen waardoor er onvoldoende zicht is of echt naar de letter en de geest van dit wetsvoorstel wordt gehandeld. Wat moet daarin de verantwoordelijkheid zijn van de coördinerend bewindspersoon? Het is inderdaad de verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon om zelf het integrale overzicht te krijgen en te houden en dit ook aan de Kamers te laten zien. Als de Kamer dit wetsvoorstel aanneemt, krijgen alle ministers de opdracht om hun zbo's tegen het licht van deze kaderwet te houden. Onder mijn verantwoordelijkheid is een team ingesteld om dat te begeleiden. Hierbij werk ik samen met mij collega van Financiën, die daarbij vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid optreedt. Dit team adviseert de vakministers en zal mij melden wat de overwegingen, plannen en stappen zijn. De gestelde vragen op dit punt beschouw ik als een verzoek om de Kamers hierover te informeren en het niet alleen over te laten aan de vakministers. Bij dezen zeg ik toe om voordat het jaar om is waarin conform artikel 42 de operatie moet plaatsvinden, de Kamers te informeren over het totaal. Zij krijgen daarmee een overzicht van het geheel van de operatie en kunnen dit op basis van hun algemene overwegingen beoordelen. Vervolgens kunnen specifieke gevallen worden besproken, behandeld of aan de orde gesteld. Op grond van artikel 42 moeten ministers binnen het jaar na inwerkingtreding melden of zij uitzonderingen willen maken of wetswijziging nodig

Nicolaï

achten. Zij moeten bovendien een precieze planning aangeven van wanneer en hoe dat plaats gaat vinden. Daarbij moeten de principiële redenen waarom een bepaald zbo wordt gehandhaafd of is opgericht steeds glashelder worden aangegeven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De Kamer is natuurlijk blij met elke toezegging van de minister. Wat zegt hij nu echter anders toe dan al in artikel 42 is geregeld?

Minister **Nicolaï**: Ik zeg toe dat ik er integraler op zal toezien vanuit de verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon en de Kamers daarover integraler en daarmee overzichtelijker en inzichtelijker zal informeren.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat betekent dus dat de coördinerend bewindspersoon meer doet dan een nietje jagen door de stukken die hij krijgt?

Minister **Nicolaï**: Ja, dat betekent het. Nog iets belangrijker is dat het ook betekent dat ik de vinger aan de pols houd tijdens het gehele traject. Dat is materieel van niet minder belang.

De invoering van het wetsvoorstel moet absoluut ook leiden tot minder regels. Zo eenvoudig en helder moet het zijn, zeg ik met name in de richting van de heer Luijten. Er zal meer volgens het standaardmodel van de kaderwet worden georganiseerd, waardoor er minder onduidelijkheid en minder regels zullen zijn.

Ik wil besluiten met een algemene opmerking, die ik wil ophangen aan een vraag van de heer Van Raak: is hiermee de principiële discussie over de zbo's afgerond of juist begonnen? Aan het begin van mijn betoog heb ik nadrukkelijk gezegd dat dit wetsvoorstel niet het laatste woord is in deze principiële discussie, die nog niet volledig is gevoerd of tot een einde is gekomen. Daaraan is een bijdrage geleverd door de heer Kohnstamm met zijn rapport en door een aantal woordvoerders hier en in de Tweede Kamer met hun inbreng. Het betreft een heel principiële discussie over de vraag of wij niet toch verder zouden moeten gaan door uitvoerende taken van de overheid zelf bij agentschappen of, zoals dat tegenwoordig wordt genoemd, baten- en lastendiensten onder te brengen. Ik vind dat die discussie met deze wet niet tot een einde gebracht moet worden, integendeel. Ik denk dat deze wet de beste stap is om die discussie verder te helpen. Deze wet is bij uitstek het instrument om veel scherper zicht te krijgen op de zbo's die er zijn en de overwegingen om deze in stand te houden of nieuwe op te richten. Wij kunnen nu ook zien wat de concrete mogelijkheden zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid en de democratische controle hierop te garanderen of om, als er principiële overwegingen zijn, de ruimte te geven voor de uitvoering zelf. Die zorgen en twijfels kunnen met aanneming van deze wet helder in beeld worden gebracht. De principiële discussie kan wat mij betreft daarna verder gaan.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben heel blij met deze laatste opmerking, want nu kan ik een beetje in het hoofd en het hart van de minister kijken. Ik heb nog een ander principieel punt genoemd. De minister heeft in de memorie van antwoord geschreven dat hij het niet elegant vond om in dit stadium van het wetgevingsproces te gaan sleutelen aan een artikel van dit

wetsvoorstel dat de Tweede Kamer per amendement heeft toegevoegd. Ik kon niet anders dan daaruit lezen dat de Eerste Kamer zich niet mag uitspreken over zaken die door de Tweede Kamer per amendement zijn toegevoegd en dat zij ook niet mag vragen om wijziging daarvan.

Minister **Nicolaï**: Ik zou terug moeten naar de eerste les staatsrecht als ik dat zou bedoelen.

De heer **Van Raak** (SP): Wat heeft de minister met deze passage in de memorie van antwoord die mij zo verontrustte, bedoeld?

Minister **Nicolaï**: De Eerste Kamer heeft haar eigen rechten. Ik had het niet in mijn hoofd gehaald om daar ook maar enigszins aan te tornen, maakt u zich geen zorgen. De Eerste Kamer kan alles vragen en alles terugsturen wat zij dienstig, nuttig en nodig acht. Er kan natuurlijk altijd een oproep zijn die de regering ter harte zal nemen. Iets anders is dat ik het inderdaad niet netjes vind om uit eigen beweging na amendering door de Tweede Kamer tot een ander voorstel te komen. Dat is een ander deel van het verhaal, maar dat raakt niet aan de positie van de Eerste Kamer. Ik heb al gezegd dat ik het inhoudelijk op wezenlijke punten eens ben met de amendering van de Tweede Kamer, althans voor zover het de aanscherping van de zbo-wet betreft.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De minister heeft twee van mijn vragen nog niet beantwoord. De ene heeft betrekking op de evaluatiebepaling in de wet. Ik heb daarnaast een vergelijking gemaakt tussen het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken en het oordeel van de regering over de ontwikkeling van de zogenaamde Europese regelgevende agentschappen. Daar zit een parallel in die mogelijkwerijs kan bijdragen aan een principiële discussie over dit soort fenomenen, nu en in de toekomst.

Minister **Nicolaï**: Mijn excuses. Het is geen rechtvaardiging, maar er was korte tijd om deze beantwoording voor te bereiden waarin ik bovendien bezig was met de voorbereiding van een belangrijke bijeenkomst met de Nederlandse Antillen die morgen zal plaatsvinden. Ik zal proberen om deze vragen te beantwoorden in de tweede termijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 18.10 uur tot 19.15 uur geschorst.

Voorzitter: Schuyer

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

De beraadslaging wordt hervat.