

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

**
*0: EK
*1: 2006-2007
*2: 4
*3: WordXP
*4: 4de vergadering
*5: Dinsdag 31 oktober 2006
*6: 13.30 uur
**

Voorzitter: Jurgens

Tegenwoordig zijn 72 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsmä, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Pruiksma, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de heer Nicolai, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, wegens verblijf buitenslands in verband met deelname aan de Conference of the Network of Parliamentary Committees for Equal Opportunities for Women and Men;

Van Gennip, wegens ziekte.
**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Wij gaan thans over tot de beëdiging van de heer Minderman. In verband met het staatsbezoek van de koning en koningin van Jordanië is de Voorzitter afwezig. Normaal gesproken is de Voorzitter aanwezig bij de beëdiging van een nieuw lid en zij vindt het vervelend dat zij er nu niet bij kan zijn. Zij heeft vanmorgen echter een gesprek gehad met de heer Minderman en hem reeds van harte welkom geheten in de Kamer.

Ik deel aan de Kamer mede dat door mij zijn benoemd tot leden van de commissie tot onderzoek van de

geloofsbrief van het benoemde lid der Kamer, de heer G.D. Minderman, de leden Schuurman (voorzitter), Schuyer en Wagemakers.

Ik deel voorts aan de Kamer mede dat de ingekomen missives van de voorzitter van het Centraal Stembureau en de geloofsbrief van de heer Minderman inmiddels in handen zijn gesteld van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrief.

Het is mij gebleken dat de commissie haar taak reeds heeft verricht. Ik geef derhalve het woord aan de heer Schuurman, voorzitter van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van de heer Minderman, tot het uitbrengen van het rapport.

**

De heer **Schuurman** (voorzitter der commissie): Voorzitter. De commissie welke de geloofsbrief van het benoemde lid van de Kamer, de heer G.D. Minderman, heeft onderzocht, heeft de eer te rapporteren dat de geloofsbriefen en de daarbij ingevolge de Kieswet overgelegde bescheiden in orde zijn bevonden.

Het rapport van de commissie is neergelegd ter griffie ter inzage voor de leden. De commissie adviseert de Kamer, de heer G.D. Minderman als lid van de Kamer toe te laten.

De **voorzitter**: Ik dank de heer Schuurman voor het uitbrengen van het rapport en de commissie voor het verrichten van haar taak. Ik stel aan de Kamer voor, het advies van de commissie te volgen en het rapport in de Handelingen te doen opnemen.

**

Daartoe wordt besloten.

(Het rapport is opgenomen aan het eind van deze editie.)<1>

De **voorzitter**: Ik verzoek de griffier, de heer Minderman binnen te leiden.

**

Nadat de heer Minderman door de griffier is binnengeleid, legt hij in handen van de voorzitter de bij de wet voorgeschreven eden af.

De **voorzitter**: Ik wens u van harte geluk met uw benoeming en verzoek u om in ons midden plaats te nemen, maar niet dan nadat ik de andere leden in de gelegenheid heb gesteld om u met uw benoeming te feliciteren.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Wijziging Politiewet 1993/Bewaking en beveiliging!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten (30041);

- het wetsvoorstel Wijziging van de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging (30070).

De **voorzitter**: Anders dan aanvankelijk voorzien en op de agenda vermeld, kunnen deze wetsvoorstellen als hamerstuk worden afgedaan.

**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van GroenLinks benoem ik in:

de vaste commissie voor Economische Zaken:
- de heer Minderman tot lid in plaats van de heer Thissen;

de vaste commissie voor Financiën:
- de heer Minderman tot lid in plaats van de heer Thissen;

de vaste commissie voor Onderwijs:
- de heer Minderman tot lid in plaats van de heer Thissen;

de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking:
- de heer Thissen tot lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
- de heer Thissen tot lid in de bestaande vacature;

de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad:
- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Thissen;

de vaste commissie voor Justitie:
- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Thissen;

de vaste commissie voor Milieu:
- de heer Thissen tot plaatsvervangend lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat:
- mevrouw De Wolff tot plaatsvervangend lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:

- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Van der Lans;

de vaste commissie voor Onderwijs:

- de heer Thissen tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Van der Lans;

de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs:

- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Van der Lans;

de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken:

- de heer Minderman tot lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Defensie:

- de heer Platvoet tot lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken:

- de heer Platvoet tot lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken:

- de heer Thissen tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Defensie:

- de heer Thissen tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Financiën:

- de heer Thissen tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking:

- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:

- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in plaats van de heer Platvoet;

de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties:

- de heer Minderman tot plaatsvervangend lid in de bestaande vacature;

de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken:

- de heer Platvoet tot plaatsvervangend lid in de bestaande vacature.

**

*B

!Diverse wetsvoorstellen!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Vaststelling en invoering titel 8.18 (overeenkomst van goederenvervoer over spoorwegen) van het Burgerlijk Wetboek (30365);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenwet 1994 en enkele verwante wetten op een aantal punten van uiteenlopende aard (30476);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens in verband met de aanpassing aan de eisen die gelden voor basisregistraties (30514);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met onder meer de toepasselijkheid van de Wet verbetering poortwachter, de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (30596);

- het wetsvoorstel Wijziging van de wet van 10 mei 2006, houdende goedkeuring van het op 25 februari 2005 te Den Haag tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), met Protocol (Trb. 2005, 96) (Stb. 262) (30633);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met samenwonen ten behoeve van zorg voor een hulpbehoevende (30666);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en enige andere wetten in verband met de verlening van een tegemoetkoming aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene nabestaandenwet (30667).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Subsidiariteitstoets!

Aan de orde is de behandeling van:

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

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

Daartoe wordt besloten.

*B

!Stemmingen!

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

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

**

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Tijdens het plenaire debat op 17 oktober jl. zijn door de minister van Justitie belangrijke toezeggingen gedaan met betrekking tot strafvervolgning op grond van artikel 5.3 Wet luchtvaart. Mijn fractie heeft zich op het standpunt gesteld en stelt zich op het standpunt dat voor de luchtverkeersveiligheid blame free reporting noodzaak is. Dat geldt niet in het geval van opzet en grove nalatigheid en bij onachtzaamheid. Laat dat duidelijk zijn. De minister van Justitie heeft de volgende toezeggingen gedaan met betrekking tot de aanwijzing aan het Openbaar Ministerie.

1. Wijziging van de aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal voorleggen aan de minister van Justitie.

2. De minister van Justitie legt die voor aan de Eerste Kamer.

3. Er wordt een werkgroep ingesteld die zich zal buigen over artikel 5.3 Wet luchtvaart.

4. Indien zich knelpunten voordoen, zal artikel 5.3 Wet luchtvaart gewijzigd worden in de door de VVD-fractie voorgestane zin, namelijk geen strafvervolgning in geval van onoplettendheid en/of onachtzaamheid.

Wij houden de minister aan deze toezeggingen, hoewel die op ons als enigszins merkwaardig overkomen. Wij vragen ons af wat het vervolg is van de procedure als de minister een wijziging van de aanwijzing aan de Eerste Kamer voorlegt. Wij vragen ons bovendien af waarom een werkgroep moet worden ingesteld. Voelen de ministers zich te onzeker om artikel 5.3 Wet luchtvaart te herzien?

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

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

**

In stemming komt het wetsvoorstel.

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

**

*B

!Kaderwet zbo's!

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Aan de orde is de behandeling van:

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

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

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

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

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

Gelukkig wordt de soep niet zo heet gegeten als zij wordt opgediend. De minister zegt namelijk in de memorie van antwoord dat de visie van de commissie wordt onderschreven, maar dat dat pas tot uitdrukking zal komen bij de restrictieve toepassing van de afzonderlijke instellingswetten en dat dat dus niet bij deze kaderwet aan de orde komt. Dat zal gebeuren met toekomstig regeringsbeleid -- die toekomst is zeer nabij -- en zal van geval tot geval worden getoetst. De wet zelf blijft intact.

Bij elke afzonderlijke instellingstoets per minister zal, als het aan deze minister ligt, het rapport-Kohnstamm worden uitgevoerd. Wat kan dat precies betekenen? Dat dan successievelijk alle zbo's, de een na de ander, zullen verdwijnen? Want dat is wat "een herkenbare staat" -- zie het rapport-Kohnstamm -- wil. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich inmiddels in niet mis te verstane bewoordingen tegen dat advies gekeerd en erop gewezen dat in de praktijk van het openbaar bestuur het zbo kwantitatief noch kwalitatief een niet meer weg te denken figuur is. De raad toont ook aan dat het pleidooi van de commissie niet berust op enigerlei onderbouwing en dat de hoge transitiekosten waarmee zo'n gigaoperatie gepaard zou gaan, voor lief worden genomen.

Bovendien is zo'n "terug in het hok"-operatie volledig in strijd met de tijdgeest, zoals onder woorden gebracht in het RMO-rapport Bevrijdende kaders, in het WRR-rapport over de transactiestaat en in het SER-rapport over de horizontalisering van de publieke sector. Het is vooral in strijd met de filosofie van het project Andere overheid, waarvoor deze minister ook verantwoordelijk is. Door de behandeling van het wetsvoorstel te willen voortzetten legt het kabinet het advies van Kohnstamm in feite naast zich neer, alhoewel men bij hoog en bij laag beweert dat diens visie wordt onderschreven en dat de instellingscriteria zullen worden aangescherpt. Dat wordt dan een soort processie van Echternach: nu een stap vooruit en dan weer enkele stappen achteruit. Maar ik volg de minister. Het is nu niet aan de orde. Aan de orde is wel dat wij nu een aantal min of meer constitutionele randvoorwaarden afspreken die enige ordening brengen in het geheel van openbare lichamen dat in de loop der decennia is ontstaan. Dit nu beoogt de voorliggende kaderwet.

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

Het doel van deze wet is een harmonisatie van de uiteenlopende regelingen die in de afgelopen decennia voor de vele zelfstandige bestuursorganen zijn ontwikkeld. Daarbij wordt met name gestreefd naar een heldere afbakening met het ministeriële toezicht in verband met het primaat van de politiek. Tot dusver vond onze fractie deze kaderwet een belangrijke mijlpaal op weg naar een verdere differentiatie van het openbaar bestuur; dat vinden wij nog steeds. De ontwikkeling van de zbo's, dan wel rwt's, is een goede invulling van het continuüm tussen markt en overheid en vormt als externe verzelfstandiging een reëel alternatief voor agentschappen als interne verzelfstandiging enerzijds en privatisering anderzijds. Op die manier is tegemoetgekomen aan wensen zoals de

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

ontbureaucratisering van de overheid, hetgeen ook past in de hedendaagse verkiezingsprogramma's. Hoe zou je trouwens anders tot de aangekondigde afslanking van de overheidsorganisatie kunnen komen dan via de instelling en instandhouding van zbo's? Een tweede doel is het ontlasten van de ministeriële verantwoordelijkheid van specifieke uitvoeringstaken. Dit is een heel actuele discussie. Een derde doel is het creëren van een grotere discretionaire bevoegdheid voor specifieke deskundigheid. Een vierde doel is het terugdringen van politieke bemoeienis met de strikt regelgebonden uitvoering in individuele gevallen. Het verschaft ten slotte ook een goede basis voor het op een meer bedrijfsmatige basis behartigen van openbare belangen c.q. publieke diensten binnen het beleidskader dat door de overheid bij de instelling van een zbo is of wordt geschapen.

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

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

De heer **Van Raak** (SP): De heer Van Thijn trekt al zoveel conclusies. Hij zegt terecht dat wij eigenlijk nog helemaal niks weten over de zbo's. Er zijn heel veel zbo's, heel veel verschillende zbo's; ze functioneren allemaal op een verschillende manier. Is het dan niet vreemd om vandaag

al een kaderwet aan te nemen? Zouden wij niet eerst een discussie moeten hebben over de rol van zbo's in de besluitvorming en uitvoering van beleid? Zouden wij niet pas als wij meer kennis hebben, moeten besluiten tot een kaderwet? Is het daar vandaag niet een beetje te vroeg voor?

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

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

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

In ieder geval verschaffen deze kaderwet en de zbo-gedachte een goede basis voor het op een meer bedrijfsmatige grondslag behartigen van openbare belangen en publieke diensten binnen het beleidskader dat door de overheid wordt geschapen. Een heel belangrijk aandachtspunt is daarbij het paal en perk stellen aan exorbitante salarisontwikkelingen aan de top. Dat verzelfstandiging tegenwoordig haast automatisch gepaard gaat met sprongsgewijze salarisverhogingen aan de top heeft de reputatie van het zbo-stelsel geen goed gedaan. Dat is ook een belangrijk aandachtspunt in het rapport-Kohnstamm, dat wij wel onderschrijven. Governance en een governance code zouden hier ook aan de orde moeten zijn.

Het spreekt vanzelf dat bij de behandeling van het wetsontwerp tot dusver de nadruk werd gelegd op de vraag hoe via de voorgestelde bevoegdhedenverdeling greep kan worden gehouden op de waarborging van het publieke belang, inclusief het belang van de burger. Daarbij tekent zich een spanningsveld af tussen enerzijds de behoefte om langs allerlei wegen de ministeriële verantwoordelijkheid, met in het kielzog daarvan de parlementaire controle, op hoofdlijnen in stand te houden, en anderzijds de wenselijkheid om daarbij aan de zelfstandigheid van de bestuursorganen zo min mogelijk afbreuk te doen. Een permanente bron van verwarring. Daar kunnen wij nu misschien geen einde aan maken, maar er is wel een begin van een sleutel. De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt onder meer gestalte via benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de zbo's, de goedkeuring van tarieven, de verplichting tot een jaarverslag, een inlichtingenplicht en het begrotingstoezicht. Bovendien kan de minister beleidsregels vaststellen en voorzieningen treffen bij ernstige taakverwaarlozing. Voorts worden alle zbo's bij wet ingesteld. Voorgenomen wijzigingen in de mandaatverlening worden tijdig aan beide Kamers bekendgemaakt.

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

*N

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De geschiedenis van de parlementaire behandeling van deze kaderwet is een langdurige. Dat wordt vooral verklaard door de discussie over het fenomeen van het zelfstandige bestuursorgaan zelf. Die discussie wordt gekenmerkt door tamelijk heftige politieke

stemmingswisselingen. Ook in de commentaren vanuit de vakgebieden van het staatsrecht, de rechtsfilosofie en de bestuurskunde is een dergelijke wisselende waardering met soms uitgesproken standpunten waarneembaar. Gezien die wisselende maatschappelijke en politieke waarderingen lijkt de discussie eerder langs chronologische dan langs logische lijnen te moeten worden getypeerd.

In de discussie is een tegenstelling te ontwaren tussen de commentatoren, in de Angelsaksische literatuur aangeduid als "hierarchs" versus "pluralists". Enerzijds zijn dat degenen die uniforme hiërarchische structuren voorstaan vanwege de gewenste helderheid over de toegekende bevoegdheden, de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht. Anderzijds zijn het degenen die aan een grotere diversiteit en een zekere horizontalisering in de gezagsverhoudingen positieve effecten toekennen, vooral een grotere efficiëntie en effectiviteit, onder andere door de gecreëerde mogelijkheid zich uitdrukkelijk te richten op bepaalde cliëntgroepen in bepaalde maatschappelijke sectoren. De "hierarchs" oftewel de uniformisten zullen pleiten voor een grotere eenheid en consistentie in de regelgeving inzake zbo's ten behoeve van de democratisch controleerbare rechtmatigheid. De pluralisten zullen menen dat dit gezien de grote diversiteit aan organisaties qua taken, omvang en werkwijzen niet goed mogelijk en niet wenselijk is door de bestuurlijke "bijiendheid" waaraan vele overheden zouden lijden. Het fenomeen van het zelfstandige bestuursorgaan heeft, zeker in de Nederlandse context maar ook in andere landen, al een lange geschiedenis. Nieuw is vooral de grote groei in deze typen organen, met name in de jaren tachtig en negentig. De discussie daarover kreeg zijn eerste belangrijke accent in de oratie van professor Scheltema in 1974, die een evenwichtig beeld schetste van de voor- en nadelen van deze vorm van functioneel bestuur. Intussen nam het aantal zelfstandige bestuursorganen snel toe, mede als gevolg van de discussie over de gewenste scheiding tussen beleid en uitvoering en de daaraan toegekende positieve effecten waar het gaat om het bedrijfsmatig functioneren.

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

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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

bestuursorganen. Kan de minister het met die wens van de CDA-fractie eens zijn?

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

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

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

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

De kaderwet biedt een definitie van een zelfstandig bestuursorgaan als een orgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Nu deze formele definitie voorligt, moet helder zijn welk materieel begrip van een zelfstandig bestuursorgaan de regering met deze wet voor zich ziet. Wij nemen aan dat hier de instellingsgronden indicatief zijn. Dat zegt echter nog niet alles over het type taken in de uitvoering waarvan dit type

organen zou dienen te functioneren. Er zijn organen die zich bewegen op beleidsterreinen, met name op de terreinen van onderwijs, cultuur en media, waarvoor met name de ministeriële bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels en de vernietigingsbevoegdheid erg ver gaan. Hoe wenst de minister hier in te zetten? Met andere woorden, hoe ziet hij hier het voorgenomen uitvoeringsbeleid voor zich? Is de bepaling dat dit type maatregelen kan worden ingezet zo te verstaan dat deze niet of slechts met grote omzichtigheid zal worden gehanteerd bij zbo's die goed functioneren? Het kabinet spreekt van maatwerk. Wij onderschrijven die intentie, maar vragen naar de invulling daarvan. De zorgvuldigheid waarmee deze bevoegdheden worden gehanteerd, luistert onzes inziens nauw, zeker in de genoemde beleidssectoren die een grote mate van civil society-karakter kennen en waar zbo's van het zogenaamde participatietype ook uitdrukkelijk worden uitgenodigd om samen te werken met maatschappelijke organisaties. Dat begrijpen wij althans uit bladzijde 2 van de Nadere memorie van antwoord.

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

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

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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

waardering van zbo's als uitvoeringsinstrumenten van overheidstaken.

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

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

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

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

Zoals gezegd, de politieke controle dient in de democratie op enigerlei wijze te worden ingevuld, wanneer sprake is van een bestuursorgaan met taken die het publieke belang raken. Daarom, onvermijdelijk, de vraag naar het toezicht en de politieke controle. Hoe dient dat toezicht te zijn geregeld, zowel extern, door de overheid, als intern, binnen die organen? Hoe is de relatie tussen beide? De externe verantwoordingsplicht heeft betrekking op de feitelijk gerealiseerde kwaliteit in termen van

rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Dat veronderstelt allereerst heldere rechtsregels en doelformuleringen in de programma's en de taken van zelfbesturende organen. Zelfbesturende organen zullen daarnaast eigen, al dan niet in het verlengde van de overheidsdoelen uitgewerkte doelstellingen ontwikkelen, die soms als vallend binnen het professionele doelenschema kunnen worden geëind. Hoe komt in de visie van de minister deze doelformulering tot stand bij zbo's? In zekere dialoog met de overheid of is er overwegend vrijheid tot het aanbrengen van eigen accenten en prioriteiten? Hoe wil de minister die vrijheid duiden in het licht van de Kaderstellende visie op toezicht 2005?

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

Maar de Rekenkamer is nog niet tevreden en biedt opnieuw een bepaalde uitwerking aan van wat is te verstaan onder het publieke belang bij het functioneren van dit zo omvangrijke fenomeen. Aangezien het grootste deel van de inkomsten van deze organen uit tarieven, heffingen en leges komt, dient de bedrijfsvoering transparanter te zijn dan bij veel organen momenteel nog het geval is, aldus de Rekenkamer. Een publiek jaarverslag moet dat inzicht bieden in inkomsten, uitgaven en prestaties. Daarbij zijn voor de Rekenkamer van belang voor de borging van het publieke belang zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing, continuïteit en kwaliteit in de dienstverlening. Daar dient, aldus de Rekenkamer, het parlement inzicht in te hebben. Wat vindt de minister van deze duiding van het publieke belang en van de wijze waarop daar thans verantwoording over wordt afgelegd? In hoeverre kan hij het eens zijn met de Rekenkamer, die aandringt op nadere normstelling ter zake en de wijze waarop de overheid zich ervan dient te vergewissen dat daaraan wordt voldaan? Bieden de relevante bepalingen in de artikelen 17, 18, 19 en 28 van deze kaderwet die gaan over de vaststelling van tarieven en over het jaarverslag daartoe voldoende garantie?

Omdat de kaderwet niet garandeert dat alle kabinetsdoelen worden bereikt, neemt het kabinet een aantal aanvullende maatregelen. De maximumbezoldiging voor bestuurders van publiekrechtelijke zbo's wordt aan

normen gebonden. De minister van Financiën komt met een voorstel hoe de begroting van deze zbo's te betrekken bij de integrale budgettaire afweging. Kan de minister aangeven hoe de stand van zaken is met betrekking tot de verdere uitwerking en invoering van deze flankerende maatregelen?

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

*N

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

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

**

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

Het waarom van deze ontwerpwet ligt in de toenemende kritiek op het verschijnsel zbo, de vele verschillende soorten en maten, het gebrek aan transparantie, de hoge vergoedingen, de gebrekkige politieke en ministeriële verantwoordelijkheid en de geringe sturingsmogelijkheid op de taakuitoefening en de financiën, terwijl er toch vele miljarden overheidsgeld, dus belastinggeld, omgaan in het circuit van die honderden zbo's. Een "staat in de staat" is een veel gehoorde typering van het zbo, zeker als het organisaties zijn, zoals het UWV, die in een kwetsbare omgeving functioneren. Het doel van deze kaderwet is dus om daaraan een eind te maken. De kaderwet moet een eind maken aan al die verschillende typen organisatie en moet leiden tot een goede regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, een heldere financiële controle en een grotere transparantie. Deze ontwerpwet biedt daartoe zeker de mogelijkheid, maar de hamvraag is of de geest van de wet ook naar de letter wordt uitgevoerd. Ik kom daar later uiteraard op terug.

Het komt niet vaak voor in dit gezelschap, maar ik begin met een compliment aan de Tweede Kamer, want via een reeks van amendementen heeft de Tweede Kamer ervoor gezorgd dat de zbo's meer onder invloed van de

minister en in het verlengde daarvan van het parlement zijn komen te staan. Zo is er parlementaire invloed op het geven dan wel ontnemen van openbaar gezag aan een zbo. De jaarverslagen worden voortaan ook voorgelegd aan de Staten-Generaal. De minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening en dergelijke. Dat zijn allemaal zaken die in de ontwerpwet terecht zijn gekomen na amendering door de Tweede Kamer, want in het wetsvoorstel dat de regering aan de Kamer aanbood, werden deze zaken niet geregeld. Ik probeer altijd niet achterdochtig te zijn, maar als je achterdochtig bent, doet dit twijfels zaaien aan de intentie die de regering aanvankelijk bij het indienen van het wetsvoorstel had om de zbo's daadwerkelijk transparant en controleerbaar te maken.

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

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

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

**

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

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

*N

De heer **Engels** (D66): Mijnheer de voorzitter. Laat ik beginnen uit te spreken dat de fractie van D66 is bereid mee te werken aan de afhandeling van dit wetsvoorstel. Gelet op de duur van de voorbereiding, is het wetsvoorstel terdege voorbereid. De kaderwet biedt goede aanknopingspunten voor een verbetering van de democratische controle op en een versterking van de legitimatie van zelfstandige bestuursorganen. Er komt met deze wet wat meer overzichtelijkheid en eenheid in de regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van zbo's. Tegelijkertijd blijft er enige flexibiliteit voor de wetgever om bij de instelling van een zbo zo nodig en gemotiveerd van dit kader af te wijken.

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

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

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

Een aantal gecertificeerde zbo's heeft in dit verband gewezen op het belang van een zo zelfstandig mogelijke bedrijfsvoering en op het bestaan van interne controlesystemen zoals een raad van toezicht. Hoewel het

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

op zichzelf genomen juist is dat op afstand gezette instellingen in beginsel ruimte moeten hebben om zo onafhankelijk mogelijk te kunnen opereren, kan men zich uit een oogpunt van publiek belang en democratische controle toch afvragen of daarmee in voldoende mate sprake is van inzichtelijkheid in dat functioneren. De ministeriële jaarverslagen beperken zich thans tot uitzonderingsrapportages. Voor zover er raden van toezicht interne controle uitoefenen op de bedrijfsvoering is 37% van die organen niet door de betrokken minister benoemd. Bovendien heeft de minister bij 40% van de rwt's geen zeggenschap over de beloningen van bestuurders. Gelet op deze bevindingen van de Algemene Rekenkamer zou het goed zijn alle zogeheten rwt's en daarmee de zbo's, te verplichten publieke jaarverslagen op te stellen waarin de kwaliteit van de prestaties en de kosten daarvan inzichtelijk worden gemaakt.

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

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

*N

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

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

Maar hoe gaat het met modes, een aantal jaren later lach je er om. Het zou wel vreemd zijn als het bestuur en de uitvoering beter worden als je minder controleert. En al helemaal niet goedkoper. Twee groepen mensen maken

meestal een einde aan een mode. In de eerste plaats natuurlijk de mensen die nooit aan die mode hebben meegedaan. In dit geval is dat de SP. De voorzitter weet, wij zijn niet zo modieus. Wij hebben nooit veel gevoeld voor de politiek van privatisering en verzelfstandiging. Maar veel belangrijker nog bij het beëindigen van een mode zijn de aanvankelijke voortrekkers ervan. In dit geval de VVD. Zonder liberalen was de politiek van meer markt en minder overheid ondenkbaar geweest. En juist bij hen breekt nu het eerste licht door.

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

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

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

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

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

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

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

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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

Het Centrum voor Werk en Inkomen, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, de Stichting Reclassering Nederland, de uitvoeringsorganen AWBZ en vele andere organisaties voeren taken uit die onderwerp kunnen zijn van politiek debat. Na de kabinetsreactie van mei 2005 op het heroverwegingsonderzoek van onze oud-collega Kohnstamm kreeg deze Kamer het verzoek om de behandeling van de kaderwet alsnog voort te zetten. Vindt de minister dat de discussie over de toekomst van de zelfstandige bestuursorganen is afgerond? Of vindt hij met ons dat dit debat juist is begonnen? Zo ja, vindt hij het dan ook niet een beetje vreemd om in dit stadium deze kaderwet aan te nemen?

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

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

Deze kaderwet heeft betrekking op eventuele nieuwe zelfstandige bestuursorganen of op de hernieuwde instelling daarvan. Ik durf de minister te voorspellen dat er in de toekomst nog maar weinig nieuwe zbo's zullen komen. De mode is over. Zelfstandige bestuursorganen zijn alweer uit. Maar wat doen wij met de bestaande organisaties? Daar speelt het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar was het allemaal om

begonnen. Daarvoor biedt de minister ook aanvullende maatregelen. Onderdeel van deze kaderwet is een, ik citeer: "voortvarende doorlichting" van bestaande zelfstandige bestuursorganen. Voortvarend, dat klinkt goed!

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

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

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

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

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

Is de kaderwet in deze vorm voldoende om de doelen te bereiken die de minister zich heeft gesteld in reactie op het rapport van de commissie- Kohnstamm? Ik denk dat de minister zal antwoorden dat dat niet het geval is. Dat is ook heel logisch, want deze kaderwet is opgesteld voordat de commissie haar heroverwegingswerk had aangevat. Het zou dus wel heel toevallig zijn als dit wetsvoorstel daarvoor een oplossing zou bieden.

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

*N

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

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

Het voorliggende voorstel voor een kaderwet beoogt een zekere mate van harmonisatie van het organisatierecht voor het zelfstandig bestuur en, door het stellen van regels voor het bestuurlijk toezicht, het verzekeren van het primaat van de politiek. Het komt dus

neer op harmonisatie van bij wet ingestelde of in te stellen zbo's, met de mogelijkheid om bij instellingswet af te wijken. Zo moeten standaardbepalingen tot stand komen die op 75% van de gevallen toepasbaar zijn. Onder het debat over harmonisatie en gezamenlijke kaders liggen gedachten over differentiatie versus homogeniteit, horizontaal en/of verticaal toezicht en natuurlijk het leerstuk en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Al met al toch een vrij complex en gevoelig vraagstuk.

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

Zbo's zijn bij of krachtens de wet met openbaar gezag beklede publieke organisaties met wettelijke taken, die onder de verantwoordelijkheid van de minister blijven vallen hoewel ze niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Het zou dan ook beter zijn om te spreken over relatief zelfstandige bestuursorganen. Het is niet verwonderlijk dat binnen een dergelijke setting de discussie wordt beheerst door de begrippen toezicht en verantwoording. Men pleegt daarbij onderscheid te maken tussen enerzijds horizontale, publieke, maatschappelijke verantwoording richting gebruikers/burgers en opdrachtgevers en anderzijds verticale, hiërarchische, bestuurlijke verantwoording richting de politiek, in eerste instantie de minister en vervolgens ook het parlement.

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

Nu beseft de Handvestgroep ongetwijfeld dat een publieke taak zonder publieke verantwoording in strijd is met de grondbeginselen van ons staatsrecht. Instanties die publieke taken vervullen, publieke diensten verlenen of met publiek geld werken, moeten daarvoor verantwoording afleggen. Toezicht als middel om een zbo te controleren, staat bij de Handvestgroep dan ook niet ter discussie. De wijze waarop dat gebeurt, staat echter wel ter discussie. Terecht wordt gesteld dat het voor de beantwoording van de vraag naar het motief voor de uitoefening van toezicht op zelfstandig bestuur van belang is om te weten welke activiteiten het zbo verricht en waarom voor verzelfstandiging is gekozen. Aard en werkzaamheden

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn en daar moet ook bij het toezicht oog voor zijn. In de kaderwet worden weliswaar de algemene regels gesteld, maar aan de pluriformiteit en diversiteit van organen moet recht worden gedaan in de instellingswet. Het is opvallend dat de Handvestgroep met zoveel nadruk stelt dat verantwoording, en dus toezicht, niet alleen een instrument moet zijn ter ondersteuning van de effectivering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De vraag is of de groep niet teveel één bepaald type zbo's voor ogen heeft -- dienstverleners -- en te weinig oog heeft voor het feit dat behartiging en bewaking van het algemeen belang centraal moeten staan bij het toezicht op zbo's in algemene zin. Vloeit daaruit ook niet het standpunt voort dat het ministerieel toezicht als een sluitstuk en een soort restpost worden beschouwd en de overheid als een metatoezichthouder? De vrees voor meebesturen door de politiek op bedrijfsvoeringsniveau moge tot op zekere hoogte begrijpelijk zijn maar is toch misplaatst omdat de regering nadrukkelijk verklaart dat de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels door de minister niet de bedrijfsvoering maar de taakuitvoering kan betreffen en dat daarbij ook nog eens terughoudendheid is geboden. Een minister moet en kan niet op detailniveau worden aangesproken, maar in het kader van verantwoording aan de overheid moet democratische controle mogelijk zijn; daarop rust, naast de wet, de legitimiteit. Specifieke wetten waarbij zbo's zijn ingesteld, bevatten soms, en misschien wel altijd, informatie- en controleprotocollen. Kan de minister aangeven of deze in de praktijk naar tevredenheid werken?

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

Ik stel tot slot nog enkele vragen over de door de Algemene Rekenkamer zogenoemde "rwt's", rechtspersonen met een wettelijke taak, en de reikwijdte van de kaderwet. Als wij het goed begrijpen, valt deze categorie als het geen zbo betreft, buiten het bereik van het wetsvoorstel. Bij het falen van een zbo zal de minister evenwel daarop worden aangesproken, ongeacht of het om een privaatrechtelijke stichting of publiekrechtelijke

variant gaat. Hebben minister, Tweede Kamer en Eerste Kamer voldoende inzicht in het functioneren van privaatrechtelijke rwt's? Hoe kan worden voorkomen dat het verschil in variant leidt tot verschil voor de bescherming van de burger? Privaatrechtelijke vormgeving mag niet leiden tot minder waarborgen voor de burger omdat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Verdient het niet de voorkeur om wettelijk te regelen dat een privaatrechtelijke overheidsstichting van rechtswege gelijk gesteld wordt aan een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht?

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

*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen vandaag een wetsvoorstel met een lange geschiedenis. Zelf volg ik het al ruim vier jaar en ik zag dan ook uit naar de behandeling ervan. U kunt zich dan misschien ook voorstellen dat de schrik afgelopen vrijdag bij mij groot was toen ik in Het Financieel Dagblad een artikel las over een net uitgebracht rapport van de Rekenkamer. Het rapport is de woordvoerders dit weekend nog toegestuurd. In dat artikel las ik dat de Rekenkamer Schiphol zou zien als een zelfstandig bestuursorgaan en een rechtspersoon met een wettelijke taak. Nou verkeerde ik toch oprecht ruim zes jaar in de veronderstelling dat ik bij een structuurvennootschap werkzaam was, een nv waarvan de aandelen, helaas, nog volledig in handen zijn van de overheid en die onder toezicht staat van een zelfstandig bestuursorgaan, de NMa. Toen ik een beetje van de schrik was bekomen, heb ik mijn fractie gevraagd of ik deze kaderwet vandaag nog wel kon behandelen. Mijn fractie heeft besloten om dat toch maar aan mij over te laten, waarmee ik in de gelegenheid ben gesteld om aan de minister te vragen wat hij vindt van deze merkwaardige opvatting van de Rekenkamer over een zelfstandig bestuursorgaan dat gecontroleerd wordt door een ander zelfstandig bestuursorgaan.

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

De VVD-fractie onderschrijft de doelstellingen die met dit wetsvoorstel worden beoogd: de herkenbaarheid van het overheidsbestuur vergroten, duidelijkheid scheppen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid, de eenheid binnen het recht met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen bevorderen en het systematiseren en vereenvoudigen van de wetgeving ten aanzien van zbo's. Daarvan zijn er nogal wat. De heer Van Thijn noemde een aantal getallen omdat hij het ook niet precies wist. Laatst las ik in een Rekenkamerrapport

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dat het er ongeveer 300 zijn en dat er 117,5 mld. in omgaat, waarvan een groot deel via premies binnenkomt. Het gaat dus niet om klein bier.

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

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

Met de regering stelt de VVD-fractie vast dat mede naar aanleiding van het rapport-Kohnstamm veel departementen de sturingsrelaties met de zbo's hebben verbeterd. Er zijn, zo constateert het kabinet, geen grote onvolkomenheden. Zij wij hier dan met overbodige regelgeving bezig? Het is ook de vraag of wij hier echt over een kaderwet spreken. Ik sluit mij in dat licht aan bij mevrouw Bemelmans, "Is hier geen sprake van een structuurwet?", en de heer Platvoet die sprak over een "quasikaderwet". Zijn er straks niet weer zo veel uitzonderingen op de regel dat je niet meer over een algemene regel kunt spreken? Ook de Raad van State heeft hier opmerkingen over gemaakt en gesteld dat als vuistregel zou kunnen gelden -- ook de heer Van Thijn heeft dit naar voren gebracht -- dat een bepaling voor het opnemen in een kaderwet in aanmerking komt als minder dan 25% van de instellingsregelingen een afwijkende regeling hoeft te bevatten. In de brief van de minister van 17 augustus heeft hij het ook over uitzonderingen op de kaderwet die bij het instellingsbesluit kunnen worden geregeld. Heeft hij een idee of dat beneden of boven die 25% zal liggen?

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

In de Tweede kamer heeft in 2002 mijn partijgenoot Te Veldhuis zeer goed aangegeven hoe wij als VVD staan ten opzichte van zbo's. Ik ga dat hier nu allemaal niet herhalen, want dat hebben wij allemaal ter voorbereiding op dit debat nog eens na kunnen lezen. Het is echter duidelijk dat de VVD zorgen heeft over de wildgroei aan zbo's zoals die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. Wij missen in deze kaderwet criteria om de vraag te kunnen beantwoorden of er een zbo kan

worden opgericht. Voor de goede orde: wij zijn niet tegen zbo's. Sommige zijn vanzelfsprekend, maar wij vinden wel dat ze niet te gemakkelijk moeten kunnen ontstaan. Wij praten immers over bestuursorganen van de centrale overheid die met openbaar gezag zijn bekleed maar die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Dat impliceert dus dat wij met deze kaderwet een structuur legitimeren waarmee de democratie en de volksvertegenwoordiging, maar ook de burger, toch op enige afstand worden gezet. Er zijn zelfs gevallen waarin niemand ter verantwoording kan worden geroepen. Het gaat over openbaar bestuur en de besteding van veel publiek geld. Het liefst zien wij overheidstaken ondergebracht bij departementen of in een agentschap met de daarbij behorende ministeriële verantwoordelijkheid. Zbo's zouden eerder uitzondering dan regel moeten zijn. In het continuüm zit ik dus aan de aan een andere kant dan de heer Van Thijn.

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

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

Dit klinkt bemoedigend. Het bezien van de instellingswetten is goed, maar zal het ook de mogelijkheid

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

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

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

De voorzitter: Nadat het gewijzigde voorstel van wet was vastgesteld, hebben wij alsnog een nota tot verbetering ontvangen. Het indienen van zo'n nota is mogelijk wanneer sprake is van een kennelijke misstelling. De nota tot verbetering betreft artikel 20. In het gewijzigde voorstel van wet wordt daar gesproken van "orgaan" en in de verbeter tekst van "zelfstandig bestuursorgaan". Die laatste term wordt ook gebruikt in de Koninklijke boodschap. Misschien kan met het antwoord van de minister duidelijk worden gemaakt wat de status van de nota tot verbetering is. Normaal is het niet mogelijk om, nadat het gewijzigde voorstel van wet is binnenkomen, een nota tot verbetering toe te sturen. Ik kan mij evenwel voorstellen dat in dit geval sprake is van een kennelijke misstelling.

**

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Voorzitterschap gemeenteraad en provinciale staten!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het

vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (29978).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

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

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

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

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

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

**

*N

De heer **Engels** (D66): Mijnheer de voorzitter. De fractie van D66 kan zich volledig vinden in dit voorstel om de grondwettelijke bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten te schrappen. Het voorzitterschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen is niet van constitutionele orde en derhalve kan de regeling daarvan worden overgelaten aan de gewone wetgever. Daarnaast moet worden vastgesteld dat met de dualisering van het gemeentelijke en provinciale bestuursstelsel de vraag naar ontvlechting van de combinatie van voorzitter van het college en

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

voorzitter van de volksvertegenwoordiging in ieder geval uit een oogpunt van systeemconformiteit gerechtvaardigd is.

In dat licht is het goed dat de beantwoording van de vraag naar de aanvaardbaarheid van deze dubbelrol door de wetgever niet onnodig wordt bemoeilijkt door een grondwettelijk voorschrift. Dat grondwettelijke voorschrift is overigens in 1983 om puur strategische redenen in de Grondwet opgenomen. Wij hebben nu overigens geen behoefte om al vooruit te lopen op de vraag hoe de wetgever aan het verzoek om regeling van het voorzitterschap zou moeten voldoen nadat deze grondwetswijziging in tweede lezing haar beslag heeft gekregen. Bij deze vraag speelt immers een aantal deelvragen die nog een grondige overdenking vergen. Bijvoorbeeld of de op zichzelf wenselijke systeemconformiteit zover moet gaan dat de burgemeester en de Commissaris der Koningin in het geheel geen voorzitter meer kunnen zijn van de volksvertegenwoordiging of dat het aanvaardbaar is dat deze taak wordt overgedragen aan een plaatsvervangende voorzitter ingeval zij namens het college het woord voeren. Ook geldt bijvoorbeeld de vraag of de wetgever zou moeten overgaan op het toestaan van een formele differentiatie waarbij het voorzitterschap per gemeente verschillend kan worden ingevuld. Verder denk ik aan de vraag of de wetgever de regeling van het voorzitterschap zodanig open formuleert dat gemeenten en provincies zelf kunnen bepalen wie zij als voorzitter wensen, met zelfs als derde variant een voorzitter "van buiten". Bij dit alles is zelfs denkbaar dat de wetgever mogelijkheden schept om het voorzitterschap te politiseren door aan deze functie allerlei bevoegdheden toe te delen welke thans aan de burgemeester en de commissaris als voorzitter van raad en provinciale staten toekomen.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding gevraagd naar de samenhang van dit voorstel met de overige bepalingen uit hoofdstuk 7 van de Grondwet. In de kern vroegen wij hoe uit een oogpunt van constitutionele orde en de systeemconformiteit van de verschillende hoofdelementen van het decentrale bestuur nog vastgehouden moet worden aan het hoofdschap van de raad en provinciale staten -- zie artikel 125, lid 1, van de Grondwet -- en aan de algemene autonome bestuursbevoegdheid van deze organen die mede besloten ligt in artikel 124, lid 1. Mijn fractie is van mening dat deze beide elementen monistisch van aard zijn. Niet voor niets behoorden zij tot de pijlers van het door Thorbecke geïntroduceerde monistische bestuursmodel in 1848 en 1851. In een dualistisch stelsel dat consistent wordt uitgewerkt, behoort niet één orgaan in beginsel over alle bevoegdheden te beschikken, behoort het volksvertegenwoordigende orgaan om die reden niet ook nog zelf te besturen of mee te regeren en kan de op zichzelf logische en essentiële eindverantwoordelijkheid van raden en staten heel goed zonder een formeel monistisch hoofdschap worden gewaarborgd.

Dat het kabinet ervoor kiest deze beide elementen te handhaven, is dus wel buitengewoon wonderlijk. Dat dit standpunt ook niet meer is dan een politiek-normatief ingegeven wens om de dualisering niet verder te laten gaan dan de stand van nu, blijkt uit de argumentatie. Deze wens

wordt namelijk opgehangen aan de politieke keuze van het vorige kabinet om de dualisering in te voeren zonder grondwetswijzigingen. De staatscommissie Dualisering en lokale democratie wees terecht op de constitutionele complicatie dat voor een volledig doorgevoerde dualisering grondwetswijziging op deze beide punten nodig zou zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik moet toch even interrumpen...

De heer **Engels** (D66): Ik had u al veel eerder verwacht.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wat u zegt klinkt allemaal zo logisch dat je haast gaat denken "de rest is toch wel erg dom", terwijl het debat over het wijzigen van de Grondwet in verband met de positie van de gemeenteraad een- en andermaal is gevoerd en een heel duidelijke meerderheid van mening was dat het hoofdschap van de raad gewaarborgd moest blijven. Waarom? Zelfs binnen het huidige dualistische systeem is een aantal wezenlijke taken bij de raad blijven liggen: het budgetrecht, regelgeving op gemeentelijk niveau, het benoemen van wethouders enzovoorts. Als je dat bij elkaar optelt, is er maar een conclusie mogelijk, namelijk dat het terecht is dat het hoofdschap ook grondwettelijk verankerd bij de raad blijft.

De heer **Engels** (D66): Ik kan u daarin niet volgen. Ik volg u wel in uw betoog, maar ik wil ook geen enkel misverstand laten bestaan over onze opvatting. In de decentrale bestuursstelsels behoren de volksvertegenwoordigingen het primaat te hebben. Mijn opvatting is dat voor die eindverantwoordelijkheid en voor het aandeel van de volksvertegenwoordigingen bij alle elementen die u noemt handhaving van het oorspronkelijk om een heel andere reden in de Grondwet opgenomen hoofdschap niet nodig is. Dat hoofdschap verwijst naar een monistische situatie waarin een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging in principe alle regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden heeft. Daarin is nu een wisseling gekomen. Aangezien dat hoofdschap historisch gezien op die situatie betrekking heeft, zeg ik uit een oogpunt van systeemconformiteit dat er aanleiding zou kunnen zijn om dat punt en dat van de algemene autonome en onbestemde bestuursbevoegdheid ook te deconstitutionaliseren. Ik stel dat punt aan de orde, omdat het in de schriftelijke voorbereiding onderdeel is van een debat met de regering.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat hoofdschap kan dynamisch en eigentijds worden ingevuld. Hoewel ik het debat over de gekozen burgemeester niet wil herhalen, moet u er dan ook bij zeggen dat in dat debat een aantal elementen aan de bevoegdheid van de gekozen burgemeester werd toegekend. Dan heb je het over het benoemen van de wethouders door de burgemeester...

De heer **Engels** (D66): Nee, alleen voordragen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan heb je het over het overhevelen van het budgetrecht. Als je het debat van toen zou volgen, dan kun je inderdaad vraagtekens plaatsen bij

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

het hoofdschap van de raad. Maar dat is allemaal niet gebeurd, gelukkig. Daarmee is er voor mij een extra argument om niet aan het hoofdschap te willen tornen.

De heer **Engels** (D66): Ik begrijp uw standpunt heel goed, maar dat geeft mij geen aanleiding om anders tegen de zaak aan te kijken dan ik net heb uiteengezet.

Voorzitter. Ik gaf aan hoe de staatscommissie tot de waarneming was gekomen dat het hoofdschap van de raad en de algemene autonome bestuursbevoegdheid wel uit de Grondwet zouden moeten worden gehaald uit een oogpunt van systeemconformiteit. Op pagina 409 wordt erkend dat het grondwettelijk hoofdschap historisch nauw verweven is met de keuze voor een monistisch bestuursmodel. Daarom ligt het volgens de staatscommissie in de rede dat de grondwetgever zich over de afschaffing daarvan uitspreekt. In diezelfde grondwetswijziging, nog steeds volgens de staatscommissie, zou dan als sluitstuk ook de autonome bestuursbevoegdheid in het bevoegdhedenprimaat van de raad naar het college moeten worden getransporteerd. Dat de voorzitter van de staatscommissie later ervoor heeft gepleit het bij de wettelijke invoering te laten, is natuurlijk een heel ander verhaal. Maar dat zal de heer Platvoet waarschijnlijk meer hebben aangesproken.

Mijn fractie begrijpt heel goed dat de tegenstanders van de dualisering geen belang hebben bij en dus ook geen boodschap hebben aan een zo groot mogelijke systeemconformiteit en constitutionele consistentie. Voor hen zijn het grondwettelijke hoofdschap en het bestaande bevoegdheidsprimaat van de raad en PS immers veilige dijken tegen een volledig doorgevoerde dualisering. Mijn fractie realiseert zich ook dat deze kwestie als zodanig buiten de grenzen van dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening valt. Het leek ons niettemin goed een reactie te geven op de in de memorie op dit punt verwoorde opvattingen van het kabinet. Natuurlijk wachten wij voorshands op de aangekondigde notitie van het kabinet over het algemene grondwetsherzieningsbeleid. Nu daarin zal worden voortgebouwd op de voorstellen van de nationale conventie, valt niet uit te sluiten dat ook ten aanzien van hoofdstuk 7 van de Grondwet een minder behoudende wind gaat waaien.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. GroenLinks is gaarne bereid een voorstel in overweging te nemen om de Grondwet te veranderen, om hieruit te schrappen dat de burgemeester en de commissaris der Koningin voorzitter zijn van de gemeenteraad en de staten. Ik zou het natuurlijk hierbij kunnen laten. Maar alles wat met de burgemeester en in mindere mate met de commissaris der Koningin te maken heeft, blijft een boeiend onderwerp. Dus heb ik nog iets meer noten op mijn zang.

Ik begin met de argumenten van de regering om met deze grondwetswijziging in eerste lezing te komen. Het standpunt dat het voorzitterschap niet van constitutionele orde is, dus dat het niet belangrijk genoeg is om het in de Grondwet te regelen, kunnen wij wel delen. Ik realiseer mij dat je het als een gelegenheidsargument

kunt opvatten, maar ook gelegenheidsargumenten zijn argumenten.

Dat geldt niet voor het inmiddels achterhaalde argument van de direct gekozen burgemeester, want die komt er niet. Naar de stellige opvatting van GroenLinks kan dat ook niet het argument zijn. Volgens ons is het, met de invoering van het dualisme, een ongerijmdheid van de eerste orde dat de burgemeester de gemeenteraad voorziet. Het controlerend orgaan, de gemeenteraad, wordt voorgezeten door degene die ook het college voorziet, dat de gemeenteraad moet controleren. Dat is een ongerijmdheid. Dubbele petten en spagaten zijn daarvan in vele gevallen het gevolg met alle ongemakken en politieke ongelukken van dien.

De dualisering is overigens in veel gemeenten geen succes. Met name in kleinere gemeenten, maar niet alleen daar, is het een dode letter. De burgemeester is vaak nog de dominante bestuurder die in de huidige situatie te veel spanning oproept. Als raadsvoorzitter kiest hij of zij partij voor het college in plaats van de positie van de raad als hoogste orgaan te waarborgen. Maar ook in die gevallen en die gemeenten waar de dualisering wel succesvoller is verlopen, knijpt de spagaat. Natuurlijk, er zijn gemeenten waar de burgemeester die twee rollen prima weet te combineren, maar dat is meer dankzij persoonlijke kwaliteiten of de lokale politieke cultuur dan door de structuur.

Als deze grondwetswijziging in de eerste lezing wordt aangenomen, is nog niet duidelijk hoe de voorzitter van de gemeenteraad en van de staten wel wordt gekozen. Dat is misschien wel een goede zaak en dat moet misschien ook zo blijven tot na de tweede lezing, tenminste als wij het scenario van de deconstitutionalisering van de wijze van benoeming van de burgemeester willen voorkomen. Dat is namelijk dat de vraag wat er na de deconstitutionalisering gaat gebeuren al zo dwingend is ingevuld dat dit voor een voldoende minderheid aanleiding is om de grondwetswijziging in tweede lezing tegen te houden. Dat is het scenario dat wij hadden bij de direct gekozen burgemeester. Waar wij wél voor pleiten is dat zorgvuldig de verschillende varianten worden bekeken die voor de invulling van het voorzitterschap van raden en staten denkbaar zijn. Dat is ook niet gebeurd bij de benoemingswijze van de burgemeester. De woordvoerder van D66, de heer Engels, ging daar even op door. Een zo'n variant is dat de gemeenteraad uit zijn midden de voorzitter kiest. Deze variant spreekt ons zeer aan. Dat komt overeen met de wijze waarop de Eerste en de Tweede Kamer hun voorzitter kiezen. Daarmee is ook ervaring opgedaan in het deelradensysteem. Ook is het voor de buitenstaander een heldere structuur. Een eigen voorzitter lijkt voorts het best de positie van de raad als hoogste orgaan in de gemeente tegenover het college van B en W te kunnen waarborgen. Dat is een toch een belangrijk criterium in een parlementaire democratie.

Een andere variant is dat de gemeenteraad iemand van buiten kiest, of dat een raadslid dat eenmaal tot voorzitter is gekozen, niet langer raadslid is en in de fractie op normale wijze wordt opgevolgd. Het voordeel van iemand van buiten is dat uit een grotere kring geput kan worden -- een kwaliteitsargument -- en dat de politieke

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

neutraliteit beter gewaarborgd lijkt. Het grote nadeel is dat de positie van de raad er niet door wordt versterkt. Het voordeel van een raadslid dat eenmaal tot voorzitter is gekozen en niet langer raadslid is, moge duidelijke zijn: ook kleine fracties kunnen dan iemand leveren zonder dat hun slagkracht wordt aangetast.

In gemeenteland wordt wel gehoord dat de burgemeester het ook na deze deconstitutionalisering moet blijven. Dat vindt het genootschap van burgemeesters, wat niet zo verwonderlijk is, maar je hoort het ook wel van raadsleden uit de kleinere gemeenten. De burgemeester is de enige bestuurlijke professional. Hij wordt ervoor betaald en hij of zij doet het ook goed, hoewel je daarover ook andere geluiden kunt horen.

Politieke culturen kunnen per gemeente verschillen. Hetzelfde geldt voor de politieke en persoonlijke kwaliteiten. Dat kan leiden tot een variant die de heer Engels ook heeft neergelegd: laat het aan gemeenteraden en aan staten over hoe zij het voorzitterschap willen invullen. Wij zouden het een goede zaak vinden als de verschillende varianten als voorbereiding van het vervolgtraject goed op hun merites worden beoordeeld. Wij hebben wel een duidelijke voorkeur voor de eerste variant, waarbij de raad uit zijn midden een voorzitter kiest.

Er zijn ook andere zaken die volgens ons een nadere beschouwing vergen. Het is minder simpel dan het in eerste instantie lijkt. De burgemeester is niet langer voorzitter, maar er wordt een bepaalde variant gekozen. Het is iets minder simpel omdat de voorzitter van de raad meer taken heeft dan alleen het pure voorzitten. Daarbij gaat het over het aansturen van de raadsgriffie, over de bewaking van het raads- en statenprogramma, de verantwoordelijkheid voor het democratische proces in die raden en staten en het voorzitten van het presidium. Kortom, het raadsvoorzitterschap heeft een aantal taken dat wel degelijk bij de overwegingen moet worden betrokken. Het voorzitten is niet alleen maar iets technisch. Het is een echte taak die invulling moet krijgen. Dat vergt deskundigheid, misschien ook een profielschets en een goede procedure, training, en wellicht zelfs wel een aparte onkostenvergoeding.

De schakelfunctie tussen raad en college blijft wel van essentieel belang. Het is waar: de burgemeester kan die natuurlijk het best vervullen, want hij is van beide organen nu voorzitter. Dat zal niet langer het geval zijn en dat betekent volgens ons dat de raadsvoorzitter in goed samenspel met de griffie die schakelfunctie moet blijven vervullen. Uiteraard is zo'n raadsvoorzitterschap aan een termijn verbonden.

Graag hoor ik de toezegging van de minister dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel deze verschillende varianten en de overige zaken die ik heb genoemd, aan de orde komen en dat ook met de organisaties van raads- en statenleden en dus niet alleen met de VNG en het ipo op een goede manier overleg wordt gevoerd. Bij het ingeslagen traject naar de dualisering heb ik helaas steeds moeten constateren dat vooral aan de invalshoek van de raads- en statenleden te weinig aandacht is besteed.

Veel dingen kun je niet vastleggen, maar zijn wel van belang omdat de nieuwe werkwijze dieper ingrijpt dan

velen aannemen. Zo lijkt het mij niet wenselijk dat een burgemeester en raadsvoorzitter lid zijn van dezelfde partij. Dat zijn allemaal zaken die uiteindelijk lokaal geregeld worden.

Als de burgemeester geen voorzitter meer is van de raad, wordt hij of zij als voorzitter van het college van B en W wél politiekeer. Hij wordt dan immers een uitgesproken woordvoerder en verdediger van het collegebeleid. Hoewel hij nu dus nog steeds twee petten op heeft, wordt dat er uiteindelijk maar één. Daar is niets mis mee, maar dat vraagt wel om een burgemeester die politiek gelegitimeerd moet zijn en tot aftreden moet kunnen worden gedwongen. Dat leidt weer tot de vraag naar de samenhang met het voorstel over de benoemingswijze van de burgemeester.

Ik moet dan concluderen dat dit toch wel een ongelooflijk verbrokken wetgevingsproces is. Dat heb ik een- en andermaal bij vorige gelegenheden naar voren gebracht. Ik noem de positie van de burgemeester, de verschillende kanten daarvan en de manier waarop dat in wetgeving veranderd moet worden. Daarmee roep je ongelukken over je af, zoals in het verleden ook is gebleken. Het is te laat om dat allemaal te repareren. Wij zitten nu eenmaal opgescheept met die ontzettend verbrokkelde wetgeving. Dat leidt mij alleen tot de conclusie dat het afschaffen van de benoemde burgemeester des te noodzakelijker is. Ik ben het eens met de heer Van Thijn dat het nu op de lange baan wordt geschoven. Wij halen het niet meer voor deze verkiezingen. Daar moet ik wel aan toevoegen dat 2014 wel wat pessimistisch is. De geschiedenis leert toch dat twee kabinetten achter elkaar nooit de volledige termijn uitzitten, zeker niet als het veel verwachte CDA/PvdA-kabinet er komt. Dat zal geen lang leven beschoren zijn, denk ik. Ik verwacht in ieder geval dat een en ander veel eerder zal zijn gerealiseerd dan in 2014.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ook de fractie van het CDA maakt graag gebruik van dit plenaire debat over de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de provinciale staten en de gemeenteraad om een paar thema's aan te snijden die onzerzijds ook al bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel te berde zijn gebracht.

De memorie van antwoord was niet helemaal bevredigend. Misschien komt dat wel door de geweldige haast die het kabinet plotseling beving en die het voortraject van dit wetsvoorstel aanzienlijk accelereerde. Wij vleien ons een beetje met de gedachte dat onder andere onze inbreng in het voorlopig verslag, waarbij wij erop wezen dat artikel 137, lid 3, nog steeds in de Grondwet staat, mede de inspiratie vormde voor deze snelle afhandeling. Dat betekent wel dat niet alles geheel bevredigend is.

Wij willen beginnen met het eerste thema, namelijk de grondwetsherziening, de uitleg van artikel 137, lid 3, van de Grondwet. Op instigatie van de huidige voorzitter heeft dit artikel -- niet deze bepaling -- al eens eerder geleid tot uitgebreide debatten met minister De Graaf. De vragen die wij op dit moment over artikel 137,

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

lid 3, hebben, gaan over de betekenis van deze bepaling in situaties waarin vervroegde verkiezingen interveniëren met de behandeling van een verklaringswet. Dat is een grondwetsherziening in eerste lezing. De beantwoording door de regering is dan ook naar de mening van mijn fractie van principiële belang. Dit raakt namelijk niet alleen deze voorliggende kwestie, maar ook toekomstige cases. Tot nu toe is het zo dat een ontbindingsbesluit dat tevens ziet op een door artikel 137, lid 3, gevorderde ontbinding, dit besluit dan ook vermeldt. Wij hebben het nog eens opgezocht: bij het Koninklijk Besluit van 6 april 1995, van 16 maart 1998 en 27 maart 2002 wordt dat gedaan. In het andere geval, bijvoorbeeld het besluit van 1 november 2002, wordt slechts artikel 64 van de Grondwet vermeld. Dat laatste was ook het geval met het ontbindingsbesluit dat ten grondslag ligt aan de komende Kamerontbinding, ingaande op 30 november.

De regering ziet nu dat probleem ook en kondigt aan om met een nieuw Koninklijk Besluit te komen in het geval dit wetsvoorstel wordt aanvaard en bekendgemaakt. Daarin wordt de bevolking alsnog gewezen op het feit dat de komende verkiezingen ook grondwetsverkiezingen zijn en onder andere over dit punt gaan. Ziet de regering dit als een soort service aan de bevolking, al zal dat niet geweldig veel indruk maken, of meent de regering dat zo een Koninklijk Besluit constitutioneel nodig is omdat anders nergens vaststaat dat er een samenvval van verkiezingen is? Tot hoe lang voor een verkiezing kan naar de opvatting van de regering een bekend gemaakte verklaringswet ex post inzet worden gemaakt van reeds uitgeschreven verkiezingen? Dit slaat ook op het wetsvoorstel over de curandi. Twee weken? Kortere? Kan het op de dag zelf?

Het tweede thema dat onze fractie bezighield bij de schriftelijke voorbereiding was de vraag in hoeverre de bepaling, artikel 125, lid 3, die vastlegt wie de voorzitter is van de staten en wie van de raad, van constitutionele orde is. Onze opvatting is, hopen wij, bekend en ieder geval consistent. De hoekstenen, pijlers of kernkarakteristieken van de provinciale en gemeentelijke overheid dienen te zijn geborgen in de nationale constitutie, in dezelfde Grondwet die ook de gemeenten en de provincies erkent en constitueert.

Op zich hoeft het voorzitterschap van raad en staten niet per se als zodanig gekwalificeerd te worden. Zie ook de geschiedenis tot 1983. Toen stond het ook niet in de Grondwet. Voor ons is de overweging van de grondwetgeving van ruim 20 jaar geleden, dat er een strategisch belang is dat opname rechtvaardigde omdat men vreesde dat de functie van burgemeester werd uitgehold, in historisch perspectief verdedigbaar en begrijpelijk. Gelet op de ontwikkelingen die ook de regering noemt, lijken die nu niet meer van zodanig gewicht dat wij tot datzelfde oordeel komen. De vrees voor uitholling van het burgemeestersambt als zodanig is niet bewaarheid geworden. Wij beschouwen de vraag daarom nu op zichzelf, los van de historische dimensie. Is het voorzitterschap van constitutionele orde anno 2006? Nee, niet langer, wat ons betreft.

Deconstitutionalisering betekent niet dat de CDA-fractie meent dat hieruit voort zou moeten vloeien dat artikel 9 van de Provinciewet en artikel 9 van de Gemeentewet, die het voorzitterschap van gemeenteraad

en staten leggen bij burgemeester en commissaris, dienen te worden geschrapt. Wij zeggen hier alvast daar niet op voorhand mee akkoord te zullen gaan.

Het voorzitterschap van de raad door de burgemeester, zoals wij dat hier twee eeuwen kennen, heeft namelijk ook voordelen. Het gemeentelijke bestuur, zo benadrukte onze fractie dat andermaal bij de schriftelijke voorbereiding, is ook na het dualiseringsproject zoals dat uiteindelijk gestalte kreeg, betekend anders gestructureerd dan het nationale model op het Binnenhof. De raad is veel meer dan het parlement ook nog steeds een bestuursorgaan, staat aan het hoofd van het gemeentelijke bestuur, is niet te ontbinden en is in bezit van verordenende en autonome bestuurlijke bevoegdheden, het recht van begroting en vaststelling van de rekening, bij benoeming van de wethouders, enzovoorts.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Dölle deelt dus niet het argument dat de regering expliciet noemt, namelijk dat dualisering moet leiden tot een verandering in het voorzitterschap van de raad en de staten?

De heer **Dölle** (CDA): Dat heeft de heer Platvoet goed begrepen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat vind ik jammer.

De heer **Dölle** (CDA): Ik kom daarop terug.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben benieuwd of er nog ruimte is voor een andere opvatting.

De heer **Dölle** (CDA): Ik heb al gezegd dat de CDA-fractie niet op voorhand akkoord gaat met het schrappen van artikel 9 uit de Gemeentewet en artikel 9 uit de Provinciewet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat begrijp ik. Dat is ook verstandig. Het kan dus dat als er in het vervolgtraject verschillende varianten aan bod komen de CDA-fractie tot andere conclusies komt?

De heer **Dölle** (CDA): Als er een nieuwe wet komt waarin zichtbaar wordt wat precies de bedoeling is, wat de afwegingen zijn en wat de argumenten, kunnen wij daarover praten. Voorshands geloven wij echter in de burgemeester en commissaris als voorzitter.

Even terzijde, waar de regering ingaat op het hoofdschap van de raad, daartoe geprovoceerd of uitgedaagd door D66, vergeet zij een paar elementen te noemen als integrerend onderdeel van dat hoofdschap. Zij noemt als onderdeel van het hoofdschap de altijd weer mysterieuze eindverantwoordelijkheid van de raad en het ook al wat mysterieuze, sinds 2002 voorkomende, verschijnsel van de autonome, tot de Grondwet herleidbare bevoegdheden. Die zouden het hoofdschap constitueren. Ik neem aan dat dit enumeratief en niet limitatief is. De minister-president wees op 21 oktober 2003 in dit huis op een aantal andere elementen, zoals het benoemingsrecht van wethouders, als onderdeel van het hoofdschap. Ook minister De Graaf weersprak die lezing desgevraagd niet

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

bij het bekende burgemeestersdebat op 22 maart 2005. Wij nemen aan dat de ministers die uitleg nog steeds delen.

Terug naar het onderwerp: het eigen karakter van het lokaal bestuur. De drie centrale bestuursorganen van de gemeente: de raad, het college en de burgemeester, komen in de raadsvergadering gezamenlijk en in het openbaar bijeen om daar over de res publica van de gemeente te beraadslagen en te besluiten. Het is in die context niet merkwaardig dat de raadsvergadering door een niet-stemhebbend en primair niet-politiek geprofileerde ambtsdrager zoals de Nederlandse burgemeester, wordt voorgezeten. Hij of zij is ook de persoon die de vergaderorde handhaaft en het seniorenconvent of presidium van advies dient. De bewaking van de Gemeentewet met al zijn bepalingen over bijvoorbeeld verboden handelingen en wel of niet deelname aan stemmingen is historisch bij hem of haar doorgaans in goede handen gebleken. De bevolking ziet, zo hebben wij de indruk, ook graag een onpartijdig burgemeesterlijk oog in het zeil van de raadsvergadering. Het is niet zomaar in te zien waarom de dualisering, waarvan de kern is dat wethouders geen lid van de raad zijn en dat enkele bestuursbevoegdheden uit artikel 160, Gemeentewet, zijn overgegaan, de burgemeester als bestuursorgaan en ambtsdrager plotseling in een heel andere positie zou brengen. Wij kennen overigens het standpunt van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Onze vraag in het voorlopig verslag is of de regering weet of het in landen in de EU die een burgemeester kennen vaak voorkomt dat deze ambtsdragers de raad als regel niet voorzitten. Die vraag beantwoordde de regering origineel maar niet bevredigend. Ja, zegt zij, dat komt veel voor. En zij noemt vervolgens een aantal landen waar de burgemeester nu juist wel de raad voorzit. Zij benadrukt vervolgens dat het voorkomt dat de burgemeester, daar waar hij gekozen wordt, toch de raad voorzit. Dat gaat veel verder dan het dualisme dat wij kennen. Wij zouden dan ook zeggen: "Precies!" Dat bewijst ons punt dat ook gedualiseerd lokaal bestuur zich niet verzet tegen en wellicht zelfs vraagt om de burgemeester als raadsvoorzitter. Wij herhalen de vraag: kan de regering landen noemen waar de burgemeester de raad niet voorzit? Wij hebben de indruk dat die er misschien wel zijn in de EU, maar niet zoveel.

Het laatste thema is de formele differentiatie. In dit verband gaat het om de vraag of het voorzitterschap niet alleen moet worden gedeconstitutionaliseerd, maar zelfs uit de organieke wetten moet worden gehaald. Daar ging de heer Van Thijn eigenlijk al van uit en dat beluisterde ik ook een beetje bij de heer Engels. De vraag is of de regering van opvatting is dat het uit de wet moet worden gehaald en dat het feitelijk moet worden neergelegd bij de meerderheden van de gemeenteraden. De vraag is wie zij benoemen en of in de collegeprogramma's afspraken worden gemaakt over wie voorzitter wordt: iemand uit de grootste fractie, de griffier, een gezaghebbend burger uit de samenleving of de formateur bijvoorbeeld.

De heer **Engels** (D66): Ik merk voor de goede orde op dat ik inderdaad het punt heb aangesneden wat dit zou betekenen voor de wetgever, gelet op artikel 9

Gemeentewet en Provinciewet. Ik heb uiteraard een aantal varianten en complicaties genoemd, maar die heb ik genoemd vanuit de opvatting dat het op dit moment te vroeg is om te veronderstellen dat al op voorhand is geïndiceerd dat er een verandering moet komen. Wij sluiten die verandering niet uit, maar wij nemen niet het standpunt in dat het ook nu al zou moeten. Ik denk dat het goed is om dat nog even te markeren.

De heer **Dölle** (CDA): Wij doen de regering overigens ook tekort als wij suggereren dat zij dat op dit moment wel doet, maar daar kom ik zo op terug.

Voorzitter. Christendemocraten zijn vurige voorstanders van decentralisatie en van materiële differentiatie. De opvatting dus dat niet iedere gemeente dezelfde takenpakketten hoeft te hebben. Niet iedere gemeente hoeft de zelfde taken- en bevoegdhedenpakketten te bezitten. Het laatste om de voortdurende opschaling en kneveling van decentrale overheden in keurslijven, ontworpen door de nationale overheid, tegen te gaan. Wij hebben dus niets tegen materiële differentiatie. Sterker nog, wij zijn daar een groot voorstander van. Formele differentiatie, die tot op zekere hoogte ook nu wel op onderdelen bestaat, is echter een heel andere zaak.

De regering stelt zich in de memorie van antwoord correct op door te stellen dat dit punt thans niet aan de orde is en zij neemt, anders dan zij bijvoorbeeld deed op het punt van de wenselijkheid van revisie van hoofdstuk 7 Grondwet, ook geen voorschot op de discussie. Wij doen dat dan ook niet. Wel heeft mijn fractie de behoefte te waarschuwen dat attributen als het voorzitterschap van de raad, het voorzitterschap van het college en de aanstelling van griffiers en secretarissen en dergelijke zich moeilijk lenen voor differentiatie. Het risico is te groot dat op die terreinen een "crazy quilt pattern", een van gemeente tot gemeente verschillende manier van organisatie ontstaat. Dat kan leiden tot marginalisering, ondoorzichtigheid -- hier is het zo geregeld en daar is het zo geregeld -- en verrommeling van een cruciaal instituut uit het gemeenterecht: de raadsvergadering. Wat is de opstelling of grondhouding van het kabinet? Welke houding neemt het kabinet in tegenover het beginsel van formele differentiatie op deze onderdelen? Het staat het kabinet natuurlijk vrij om te herhalen wat het bij de voorbereidingen heeft gezegd, namelijk dat het daar nog niet op ingaat. Dat kunnen en moeten wij uiteraard accepteren. Wij stellen er echter belang in, omdat het kabinet ook op andere punten niet schroomt om voorschotten te nemen, zoals bij de discussie over het hoofdschap en hoofdstuk 7. Durft het kabinet dat ook op dit punt aan? Wij wachten de antwoorden van de regering met belangstelling af.

*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. In maart vorig jaar stond ik tegenover de voor-voorganger van deze minister voor Bestuurlijke Vernieuwing in het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Samen met de collega's Platvoet en Van Thijn hebben wij toen dat voorstel tegengehouden, omdat

het zou leiden tot de invoering van de direct gekozen burgemeester en omdat dit het door ons gewenste alternatief, een door de raad gekozen burgemeester, onmogelijk maakte. De toenmalige minister, Thom De Graaf, is nu door de raadsfracties van de partijen die wij vertegenwoordigen officieus gekozen tot burgemeester in Nijmegen. U ziet, op deze manier hebben wij de facto alsnog een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Wij nemen aan dat de andere minister deze voordracht overneemt en dan kunnen wij Nijmegen feliciteren met haar nieuwe burgemeester.

Vandaag staan wij voor een nieuwe deconstitutionalisering, dit keer van artikel 125, lid 3: "De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad." Dit debat zal minder vuurwerk opleveren en deze ministers zullen vandaag niet hun Waterloo vinden, zo verwachten wij. Zij zullen binnenkort wel aftreden, maar dat heeft natuurlijk weer een andere reden: de verkiezingen. In 1983 is de bepaling die wij uit de Grondwet willen halen via een amendement van de Tweede Kamer in de Grondwet opgenomen, maar bij velen bleef de twijfel bestaan of het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten van een constitutionele orde is. Wij delen die twijfel.

Directe aanleiding voor deze deconstitutionalisering was de beoogde rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Daar zijn wij geen voorstander van. In het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester was naar onze opvatting geen open debat mogelijk over de wijze van verkiezing. Dat bezwaar zien wij bij deze deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad niet. Een andere reden voor de deconstitutionalisering van het voorzitterschap van de gemeenteraad en de provinciale staten is de dualisering van het lokale en provinciale bestuur. Ook daar zijn wij geen voorstander van. Maar, nu de dualisering een politiek feit is, is het niet onlogisch om het raadsvoorzitterschap van de burgemeester en het statenvoorzitterschap van de commissaris van de Koningin niet meer in de Grondwet vast te leggen.

Vandaag behandelen wij deze grondwetswijziging in eerste lezing. Na de verkiezingen, zo nemen wij aan, zal het voorstel direct voor tweede lezing worden ingediend. Wij moeten niet, zoals in het verleden, grondwetswijzigingen laten liggen. Voordat je het weet, valt er weer een kabinet en dan moet de voorzitter ons weer gaan uitleggen hoe het zit met grondwetswijzigingen in tweede lezing. Niet gedraald dus, bovenaan het lijstje "nog te doen" zetten en bij overdracht van de portefeuille meteen doorgeven aan de nieuwe ministers. Op basis van artikel 132, lid 1 van de Grondwet zal de minister moeten komen met een nadere invulling van het voorzitterschap van raad en staten. Kunnen de ministers alvast iets van hun gedachten met ons delen? Overigens noemde de minister in dit verband in de memorie van antwoord aan deze Kamer van 17 oktober ten onrechte artikel 131.

Stel dat wij in de toekomst -- als wij een regering hebben van een andere politieke kleur dan de huidige -- besluiten tot een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Kunnen de ministers aangeven of in dat

geval de burgemeester voorzitter kan zijn van de gemeenteraad? Of kunnen wij gemeenteraden en provinciale staten een eigen recht en verantwoordelijkheid geven om de lokale democratie vorm te geven?

*N

De heer **Van Heukelum** (VVD): Mijnheer de voorzitter. De tekst van dit wetsvoorstel is kort en sober. Er bestaat grond om het hierna in de artikelen I en II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen. Het is heel simpel, het houdt in dat er één zin uit de Grondwet wordt geschrapt, artikel 125, lid 3. Daarmee verliezen dan wel de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters hun grondwettelijke taak als voorzitter van respectievelijk provinciale staten en gemeenteraden. Ik weet dat menig burgemeester daar niet gelukkig mee is. Volgens de memorie van toelichting is de aanleiding de invoering van de gekozen burgemeester. En dat voorstel is -- het zal ieder van ons bekend zijn -- in dit huis gesneuveld. De aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel is derhalve niet meer aanwezig, maar het wetsvoorstel ligt er nog wel. De vraag die wij thans te beantwoorden hebben, is of er desalniettemin reden is, het standpunt van de regering dat het raadsvoorzitterschap van de burgemeester niet van constitutionele orde is, te onderschrijven.

Naar de mening van mijn fractie is er in ieder geval alleszins reden om een discussie aan te gaan over het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten. Na de invoering van het duale stelsel in gemeenten en provincies, blijkt dat het gecombineerde voorzitterschap van zowel de raad als het college in meerdere gemeenten en bij meerdere burgemeesters problemen oplevert. Met het voortbestaan van het huidige artikel 125, lid 3, van de Grondwet is de speelruimte om hiervoor oplossingen te vinden uiterst beperkt. De destijds gedane uitspraak van de Staatscommissie dualisme en democratie "De burgemeester moet voorzitter van de Raad blijven" kan naar de mening van mijn fractie op zijn minst van een vraagteken worden voorzien. Met het aannemen van het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd, het voorzitterschap van gemeenteraad en provinciale staten op een andere wijze in te vullen. Mijn fractie realiseert zich dat er dan nog de nodige discussies zullen volgen over de vraag, hoe dit voorzitterschap dan wel in te vullen. Dat blijkt ook uit de opmerkingen van verschillende collega's. Maar die discussies zullen plaatsvinden bij de wetsvoorstellen die er naar mijn vaste overtuiging zullen komen tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet. Ik heb er geen behoefte aan om daarop thans vooruit te lopen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Als ik uw woorden goed beluister, dan betreft u niet dezelfde positie als de CDA-fractie. Dat lijkt mij ook goed. VVD en CDA zijn tenslotte twee totaal verschillende partijen. U zegt dus niet: wij vinden op voorhand dat er niet moet worden getornd aan de positie van de burgemeester als voorzitter van de raad.

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik zeg dat wij te zijner tijd ongetwijfeld nog een discussie zullen krijgen. Daarbij zal onder meer de vraag aan de orde komen of de burgemeester voorzitter van de raad mag blijven. Wij bespreken vandaag niets anders dan de vraag of de benoeming nog van constitutionele orde is. De heer Engels heeft een aantal buitengewoon boeiende thema's aangedragen, maar ik heb er geen behoefte aan nu al die potentiële vragen aan de orde te stellen. Wij zien het wel, wat dat betreft.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zegt ook dat er argumenten zijn om eraan te sleutelen. U noemde de dualisering als argument én de dubbele petten die daardoor zijn ontstaan.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voor mijn fractie staat zeker niet vast dat de burgemeester voorzitter móét blijven van de raad. Dat is een discussie die wij ongetwijfeld nog krijgen.

Voorzitter. Uit mijn betoog tot nu toe mag duidelijk zijn dat mijn fractie van harte zal instemmen met het voorliggende wetsvoorstel, omdat wij menen dat je je moet afvragen of het voorzitterschap nog wel van constitutionele orde is.

Dat laat onverlet dat de vraag blijft liggen wat de criteria zijn aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of iets van constitutionele orde is. Ik meen dat deze vraag met name door de SGP-fractie in de schriftelijke voorbereiding aan de orde is gesteld. De regering heeft 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 grondwetsherzieningsbeleid 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.

*N

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 centraal 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

*B

!Kaderwet zbo's!

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Nicolai**: 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 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!

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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 voldoende 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 markttoezichthouders voldoende onafhankelijk hun werk kunnen doen. Mevrouw Bemelmans noemde voorbeelden van cultuur, onderwijs en media. Het is van principiële 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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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 **Nicolai**: 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 **Nicolai**: 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 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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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 **Nicolai**: 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 zijn en 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 **Nicolai**: 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.

Verder zal per zbo worden gezien de doelformulering reden 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 grootste 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.

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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 medewetgever, 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 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 **Nicolai**: 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 Luitjen 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 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 **Nicolai**: 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 **Nicolai**: 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 Luitjen. 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

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

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 principiële 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 **Nicolai**: 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 verontruste, bedoeld?

Minister **Nicolai**: 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 mogelijksterwijs kan bijdragen aan een principiële discussie over dit soort fenomenen, nu en in de toekomst.

Minister **Nicolai**: 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

*B

!Voorzitterschap gemeenteraad en provinciale staten!

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.

*N

Minister **Nicolai**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor de opmerkingen die zij hebben gemaakt en de vragen die zij hebben gesteld. Ik dank de Kamer ook voor de bereidheid om dit wetsvoorstel op zo'n korte termijn te behandelen, want daardoor is het mogelijk om het voor de verkiezingen af te handelen zodat deze wijziging van de Grondwet in eerste lezing op tijd plaatsvindt. Ik ben verheugd over de zeer brede bijval die ik van alle woordvoerders, wellicht onder voorbehoud van de heer Holdijk, heb gehoord. Wellicht kan ik ook de heer Holdijk in mijn korte beantwoording nog over de streep trekken. Als dit niet lukt, kan ik hem misschien nog overtuigen met de notitie over hoofdstuk 7 en de Grondwet in het algemeen.

Wij zijn gelukkig op tijd met de behandeling van deze wijziging van de Grondwet, nog voor de verkiezingen. De heer Dölle had twee vragen over de procedure. Ik heb aangekondigd dat er een herzien KB zal worden geslagen. Hij vroeg of dat principiële of staatsrechtelijk moet worden beschouwd als service aan de burger of als een constitutionele verplichting. Het is formeel niet nodig, dit nieuwe KB. Wij zijn het er materieel over eens dat het goed is en dat ik het niet voor niets doe. Er zou dus kunnen worden gezegd dat het service is, maar ik vind het eigenlijk ook een goed gebruik. Het is constitutioneel niet vereist.

De tweede vraag van de heer Dölle was van enig staatsrechtelijk belang, meer ten principale, namelijk hoe kort voor verkiezingen de bekendmaking uiterlijk moet plaatsvinden. Daar zijn geen vaste en precieze normen voor. Formeel kan het vlak van tevoren, dus de dag voorafgaand aan verkiezingen of zelfs op de verkiezingsdag zelf, plaatsvinden. Naar de geest van de wet lijkt het mij logisch om er in elk geval een aantal dagen tussen te hebben zitten zodat de burger die erin is geïnteresseerd er kennis van kan nemen en het mee kan nemen in zijn afweging. Wij streven naar uiterste publicatie van dit wetsvoorstel in de week voor de verkiezingen, als de behandeling en stemming in deze Kamer snel plaatsvinden.

Inhoudelijk is deze wijziging in feite een eenvoudige stap. Het betreft het vervallen van een bepaling over het voorzitterschap van provinciale staten en

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

gemeenteraden. De bedoeling is om deze bepaling over het voorzitterschap, artikel 125, derde lid, uit de Grondwet te halen. Het is gelukkig volstrekt helder dat dit voorstel niet regelt dat burgemeesters of commissarissen der Koningin geen voorzitter meer zijn van de gemeenteraad of de provinciale staten. De reden van het schrappen van deze bepaling is dat het onvoldoende van constitutionele orde is om het op deze wijze in de Grondwet te verankeren. Deze wijziging staat dus los van de politieke discussies over bijvoorbeeld de invoering van de gekozen burgemeester. Zaken rond het voorzitterschap worden aan de gewone wetgever toevertrouwd.

Er werd op gewezen dat het voorzitterschap van de gemeenteraad en provinciale staten pas sinds 1983 op deze wijze in de Grondwet is vastgelegd. De regering vond toen ook eigenlijk al dat dit niet in de Grondwet thuishoorde omdat deze geen zaken moet regelen die te gedetailleerd van aard zijn of in hun aard niet constitutioneel genoeg zijn. Het opnemen van deze bepaling was toen vooral een strategische keuze vanwege de vrees voor uitholling van de positie van de burgemeester. Dat is voor ons niet meer een punt van zorg, hetgeen overigens te maken heeft met de dualisering. Daarom kunnen wij nu deze stap zetten. In de praktijk worden de grenzen van de mogelijkheden verkend. Er worden alternatieve stappen gezet. Daar staat tegenover dat het Genootschap van burgemeesters juist heeft betoogd dat de huidige praktijk voortgezet moet worden en dat dus de burgemeester de voorzitter van de gemeenteraad moet blijven. In de Tweede Kamer is de mogelijkheid besproken om de keus geheel aan de gemeenten te laten. Er zijn dus verschillende varianten en modaliteiten genoemd voor de latere wetgeving.

De heer Dölle vroeg wat de situatie in andere landen is. In de memorie van toelichting heb ik Estland genoemd. In een aantal deelstaten daar kent men de constructie waarmee de voorzitter niet de voorzitter van de raad is.

Door een aantal leden van de Kamer zijn interessante en behartigenswaardige woorden gesproken over de varianten. De heer Engels heeft een aantal mogelijkheden genoemd en ook de heer Platvoet heeft dat gedaan. Terecht is er echter door de heer Van Heukelum en anderen op gewezen dat die varianten niet op de agenda staan. Vandaag staat op de agenda of wij de bepaling over het voorzitterschap van de raad en de staten uit de Grondwet willen halen. Na de tweede lezing kan gediscussieerd worden over de vraag wat wij eventueel nog verder bij wet willen regelen.

Het voorgaande geldt ook voor datgene waarover de heer Platvoet sprak toen hij wees op punten die in de beschouwingen betrokken moeten worden. Hij sprak in dat verband over de voorzitter van het presidium, de onkostenvergoeding voor raadsleden en de leden van de griffie. Dat zijn echter allemaal onderwerpen die nu niet op de agenda staan. Eerst moet de tweede lezing volgen en daarna kan de wetgever bepalen of er redenen zijn om een nadere regeling te treffen. Een volgend kabinet zal dus moeten beslissen of die er inderdaad moet komen en het zal die eventueel met de Kamers moeten bespreken.

Namens dat nieuwe kabinet zeg ik al toe dat uiteraard de VNG, het ipo, het Genootschap van

burgemeesters en de Vereniging van raadsleden, de griffiers, de gemeentesecretarissen en de wethouders bij de behandeling van dit onderwerp betrokken moeten worden. Zij moeten hierover uiteraard hun oordeel kunnen geven. Hierop heeft de heer Platvoet terecht gewezen.

De heer Van Heukelum zei uit te zien naar de algemene notitie over de mogelijkheden voor grondwetsherziening. Daarbij zou ook de weging van het constitutionele karakter van de Grondwet of delen daarvan aan de orde moeten komen. De planning is dat in de eerste helft van het volgend jaar, dus in 2007, de Kamers die notitie tegemoet kunnen zien.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik begrijp dat de minister niet wil weergeven wat de basishouding van het kabinet is ten aanzien van formele differentiatie. Daarbij doel ik op de mogelijkheid om ook in de Gemeentewet en de Provinciewet de regeling over de aanstellingswijze te schrappen. Deze opstelling van het kabinet moeten wij voorlopig maar aanvaarden.

Ik begrijp dat het aantal landen waar de burgemeester de raad niet voorziet, zeer beperkt is. De minister noemde in dat verband namelijk Estland en een paar deelstaten. Dat is een teken temeer dat het heel belangrijk is het verschil tussen lokaal bestuur en de nationale modellen behoorlijk in de gaten te houden. Ik zal echter niet in herhaling vervallen.

De heer Van Heukelum heeft gevraagd om een notitie over de mogelijkheden van grondwetsherziening. Misschien is daarom ook gevraagd in het perspectief van de nationale conventie. Zal die notitie preluderen op een algemene herziening, een herziening die wij ook in 1983 hebben gekend: een grote herziening? Op dit punt krijg ik graag een reactie van de minister.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De minister zegt dat de discussie over dit wetsvoorstel losstaat van de bespreking van andere onderwerpen, zoals de gekozen burgemeester. Dat vind ik op zichzelf geen goede opstelling. In eerste termijn heb ik gezegd dat het proces voor wetgeving van de positie van de burgemeester zeer verbrokken is geweest. Anderen hebben dat bij eerdere gelegenheden ook gezegd. Dit proces verdient absoluut niet de schoonheidsprijs.

Het klopt dat de alternatieven waarover de heer Engels en ik hebben gesproken niet op de agenda staan. Tegelijk geldt dat door de regering het argument is gebruikt dat dualisering leidt tot scheiding van posities. Dat argument zou ook moeten leiden tot wetgeving waarmee wel iets wordt geregeld ten aanzien van de voorzitter van raden en staten. Het is dan een beetje flauw dat wij met het debat daarover nog niet kunnen beginnen en dat wij nog niet kunnen proeven wat er in de boezem van de regering leeft. Ik begrijp evenwel heel goed dat de besluitvorming erover pas kan plaatsvinden na tweede lezing. Dat dat zo is, vind ik goed.

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Dölle** (CDA): U legt steeds een verband tussen de dualisering en het voorzitterschap. Door dualisering heeft het college een enigszins zelfstandige positie gekregen. Ik wijs er evenwel op dat zelfs in landen waar de burgemeester wordt gekozen, waar de kandidaat-burgemeester campagne moet voeren, de burgemeester de raad voorziet. Dus er is niet een direct verband tussen de Nederlandse bescheiden vorm van ontvlechten, die wij "dualisering" noemen, en de veel radicaler vorm die men in het buitenland kent. Ik begrijp dan ook niet waarom u steeds die koppeling legt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het buitenland laat ik liever buiten beschouwing. Ik ben niet zo'n type dat altijd naar de situatie in het buitenland gaat kijken om goede voorbeelden te vinden voor democratisering. Ik vind dat Nederland inventief genoeg is en alles goed zelf afkan. Op een bepaalde manier ben ik het wel met u eens, zij het op een andere manier dan u zou willen. Als het monistische model nog zou bestaan, zou er volgens mij ook veel voor te zeggen zijn om de raad niet door de burgemeester te laten voorzitten. Voor mij is namelijk steeds het centrale element in het debat geweest dat de raad de sterkste positie behoort te hebben in het gemeentelijke krachtenveld. Dat idee kan het beste gestalte krijgen als de voorzitter van de raad aan de raad die rol toekent. Volgens mij kan dan niet de burgemeester de voorzitter zijn omdat hij nog een andere positie heeft.

De minister zei dat als het bedoelde debat er komt het logisch is dat het niet eendimensionaal van aard is, maar dat dan de verschillende alternatieven worden besproken. Ook de andere punten die bij het raadsvoorzitterschap een rol spelen, zouden dan nadrukkelijk bij de afweging moeten worden betrokken, maar dit is uiteraard een zaak voor een volgend kabinet.

*N

Minister **Nicolaï**: Voorzitter. Ik dank de twee leden die gesproken hebben voor hun opmerkingen in tweede termijn. De heer Dölle sprak nog over de differentiërmogelijkheden. Die vergen een principiële discussie en die komt niet alleen hier aan de orde, maar ook in het laatste manifest van de VNG. De heer Dölle wees op het onderscheid tussen formele differentiatie en de materiële differentiatie. Hoe verleidelijk ook, ik laat mij niet verleiden om de discussie daarover met de heer Dölle aan te gaan. Zij staat niet op de agenda.

De notitie waarover hij het had, is een verkennende notitie. Daarmee wordt zowel ingegaan op de discussie over hoofdstuk 7 -- daarbij denk ik aan de punten die hier aan de orde zijn -- als op een aantal voorstellen die van de kant van de conventie zijn gedaan. De notitie zal dus een verkennend karakter hebben.

De heer Platvoet maakte zich opnieuw zorgen over de verbrokkeling. Om verdere verbrokkeling te voorkomen, wilde ik juist niet alvast een beetje filosoferen over mogelijke varianten en alternatieven. Ik vind dat wij de koninklijke weg moeten bewandelen. Als een nieuw kabinet daartoe een nieuw wetsvoorstel gaat indienen, zullen de varianten op een zorgvuldige manier aan de orde komen. Ik vind het op dit punt iets lastiger om namens een

nieuw kabinet te spreken, maar wat mij betreft zal de notitie niet eendimensionaal van karakter zijn. Maar ja, ik weet niet wie deel gaan uitmaken van het nieuwe kabinet.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aanteekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

**

*B

!Kaderwet zbo's!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt hervat.

*N

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Ik complimenteer de minister vanaf deze plaats voor zijn beantwoording in eerste termijn bij dit wetsvoorstel. Ik stel het bijzonder op prijs dat hij de moed heeft gehad om de behandeling van dit wetsvoorstel op de valreep door te zetten. Er tekent zich brede steun af, dus het is een heel goede beslissing geweest. Wij hebben dit delicate, lastige en weerbarstige onderwerp hiermee een belangrijke stap verder gebracht. Ik heb nog drie opmerkingen.

Het woord "eendimensionaal" is net gevallen in het vorige dossier, maar het speelt ten onrechte ook heel sterk in dit dossier. Wij kunnen het maar niet laten om te denken in de termen "overheid" en "markt", alsof er daartussen niet een heel groot gebied is in de realiteit van de maatschappelijke ontwikkeling. De 400 tot 600 zbo's en wat er nog allemaal bij komt vertegenwoordigen die realiteit. Het lijkt wel alsof wij er allemaal contre coeur mee akkoord gaan. Natuurlijk vechten het parlement inclusief de Eerste Kamer en de minister voor de eigen verantwoordelijkheid. Als puntje bij paaltje komt wordt de ministeriële verantwoordelijkheid aangesproken. Maar de realiteit is toch dat wij moeten erkennen dat uitvoeringsorganisaties veel vaker -- dat is de definitie van een zbo -- buiten de hiërarchie worden geplaatst. In de praktijk van de interambtelijke verhoudingen onder de paraplu van de ministeriële verantwoordelijkheid zie je heel vaak heel grote perceptieverschillen. Enerzijds denkt het management van een zbo: wij zijn marktpartij, wij kunnen onze inkomens verhogen, wij hebben aan niemand meer een boodschap, wij zijn bijna een particulier bedrijf. Anderzijds proberen de departementen, die node deze taak hebben losgelaten, nog greep op de ontwikkeling te houden om de minister, die immers verantwoordelijk is, niet in verlegenheid te brengen. Dat leidt tot die onduidelijkheid, tot die mêlee, tot die weerbarstigheid van

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

deze materie, waarin wij nu orde moeten brengen. Het is verstandiger om het advies van de Algemene Rekenkamer te volgen en te denken in checks and balances in plaats van voortdurend onze toevlucht te nemen tot de verticale invulling van het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid, want dan breng je de minister pas echt in problemen als het erop aankomt.

Mijn benadering is: accepteer dat er tussen markt en overheid ook andere segmenten zijn, waaronder de zelfstandige bestuursorganen. De departementen hebben een grotere voorkeur voor agentschappen, want dat is lekker dichtbij; daarop kunnen zij veel meer greep uitoefenen. Maar dat is veel te etatistisch gedacht in het huidige tijdsgewricht. Het leidt niet tot minder, maar tot meer bureaucratie: de departementen controleren de zbo's, de zbo's wapenen zich met extra bureaucratie. Het is dubbelop; je krijgt een stapeling van toezicht. Daar is niemand mee gebaat, zeker het publieke belang en de burger niet. Ik heb wat moeite met die etiketten van quasizelfstandigheid. Nee, er tekent zich echt een substantiële ontwikkeling af, die wij vanuit onze publieke verantwoordelijkheid in goede banen moeten leiden. De minister heeft hierin een belangrijke toon gezet. Ook deze operatie maakt toch deel uit van het streven van dit kabinet en naar ik aanneem van volgende kabinetten om de administratieve lasten terug te dringen en niet op te schroeven?

Ik heb de minister nauwelijks lastig durven vallen met het vervolgtraject: hij zit met de Antillen, het dossier was hem vreemd en hij heeft zich niet echt kunnen inwerken. Maar ik had het helemaal verkeerd, want uit het antwoord van de minister bleek dat hij zich wel degelijk in de materie heeft verdiept en ook een visie heeft op het vervolgtraject. Daar complimenteer ik hem mee, maar het leidt nu wel tot een vraag over het integrale vervolgtraject, het integrale begeleidingsteam dat hij heeft ingesteld en de belofte die hij heeft gedaan om ons daarover nog aan het eind van dit jaar te laten informeren of wellicht zelf te informeren. Hoe is dat begeleidingsteam samengesteld en hoe zal het integraal functioneren? Het is toch niet weer een optelsom van departementen, maar echt een begeleidingsteam onder de paraplu van de coördinerend minister, die ervoor zorgt dat het vervolgtraject integraal wordt aangepakt?

*N

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor de beantwoording. Hij sprak in zijn algemene typering van de stand van de discussie op dit moment van een juiste balans voor dit moment tussen zelfstandigheid en gebondenheid. Ik heb mij in overeenkomstige termen uitgelaten, dat wil zeggen met verwijzing naar de CDA-visie op gespreide verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende opvattingen over de realisatie van publieke gerechtigheid. De minister zei dat de principiële discussie nog niet ten einde was. Wij realiseren ons zeer wel dat de vraag wat wel en niet tot de overheidstaken dient te worden gerekend, waar de overheid enige afstand wenst te creëren tot bestuursorganen of wenst samen te werken met maatschappelijke organisaties, steeds een onderwerp zal

blijven van een zekere discussie. Dat neemt echter niet weg dat de betrokken organen wel voldoende zekerheid dienen te verkrijgen over hun status -- dat gaat met deze wet gebeuren -- en over de aan hen gestelde eisen. Ik heb de eisen samengevat als eisen inzake rechtsstatelijkheid, democratie, effectiviteit en efficiëntie. Ook heb ik een vraag gesteld over de criteria van de evaluatie die over vijf jaar gehouden zal worden. Ik vind het prettig als de minister daarop een helder antwoord geeft. De evaluatiebepaling in de wet is namelijk in tamelijk algemene termen gesteld. Wanneer wij zeggen dat dit de eisen zijn waaraan deze organen dienen te voldoen en daarop straks ook evalueren, dan biedt dat voor de betrokken organen de nodige helderheid.

Een andere vraag die de minister nog niet beantwoordt heeft, gaat over de visie van het kabinet op het zogenaamde Europees regelgevend agentschap. Ik heb die vraag gesteld omdat er een zekere mate van correspondentie tussen beide zaken is. Het zou goed zijn als de gedachten van het kabinet over beide zaken een zekere consistentie vertonen.

De CDA-fractie wil erop vertrouwen dat met deze wet een bijdrage wordt geleverd aan de oproep die de vice-president van de Raad van State, de heer Tjeenk Willink, in het jaarverslag over 2005 heeft gedaan: om de prestaties van de overheid te verbeteren moeten wij terug naar de grondslagen van ons staatsbestel, met een heldere taakverdeling in de publieke ruimte. Naar ons gevoel draagt deze wet daaraan bij. Op die manier, aldus de heer Tjeenk Willink, kan tegenwicht worden geboden aan de bureaucratische bedrijfsmatigheid die het openbaar bestuur is gaan beheersen. Hij doelde daarbij vooral op de professionele uitvoerders die via marktwerking tegen elkaar worden uitgespeeld. Terug naar de trias politica, meer duidelijkheid over de taakverdeling en verantwoordelijkheden voor de publieke dienstverlening. De fractie van het CDA ziet de uitvoerders in zbo's als professionele werkers in beleidssectoren die om een grote professionaliteit vragen. Door verheldering van hun bevoegdheden met respect voor de vrijheid die zij ten behoeve van die professionaliteit behoeven, wordt een bijdrage geleverd aan, in de woorden van Tjeenk Willink, een "gematigde staatsvorm". "Verscheidenheid in eenheid" als motto, ook voor de Nederlandse overheid zelf.

Christendemocraten herkennen in dat pleidooi iets van hun streven om publieke taken naar de maatstaf van publieke gerechtigheid te behartigen op het niveau waar dat het effectiefst en het efficiëntst kan gebeuren en vanuit een optimale eigen verantwoordelijkheid.

Wij zien de nadere antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording, en niet alleen als een soort formeel begin, maar omdat hij op een aantal punten vertrouwenwekkend heeft geantwoord. Hij ziet deze kaderwet niet als een slotstuk, maar als een stuk dat verder ontwikkeld moet worden. Met het rapport van de Algemene Rekenkamer in de hand moet het ook verbreed worden met rwt's. Ook daarvoor moet een harmonisatie

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

plaatsvinden en een slag naar meer transparantie en meer verantwoording. De minister heeft zich positief uitgelaten over de amendementen die in de Tweede Kamer zijn aangenomen. Dat vond ik een verheugende mededeling.

De reacties in de eerste termijn over de toepassing van artikel 42 hebben mij nog beter geluimd gemaakt over de verwachtingen die wij kunnen koesteren. Ik wil mij nadrukkelijk aansluiten bij de inzet van de VVD-fractie en haar opvatting dat dit ook moet leiden tot het stopzetten van de wildgroei, en misschien zelfs tot een vermindering van het aantal zbo's waar dat nuttig en nodig is. In het traject op grond van artikel 42 moet toch opnieuw per zbo de principiële vraag worden gesteld waartoe wij eigenlijk op aarde zijn. Het lijkt mij heel goed om dat op die manier aan te pakken. Ik ben benieuwd wat wij binnen een jaar te zien krijgen.

Over enkele punten ben ik nog niet tevreden. Ik heb het begin van mijn bijdrage gewijd aan de opvatting dat je de stelling dat een zbo niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister moeilijk staande kunt houden. Ook na de amendering door de Tweede Kamer zijn aan de minister op tien tot twaalf punten instrumenten aangereikt om dwingend op te treden. Daarmee moet natuurlijk terughoudend en met verstand worden omgegaan. Ik ben het ook eens met degenen die dat hebben gezegd, maar die instrumenten zitten er wel in naast een aantal reguliere instrumenten zoals de verslaglegging, het tarievenbeleid, enz. Dit alles leidt mij tot de opvatting dat niet langer vol te houden is met deze wet in de hand dat van die hiërarchie geen sprake kan zijn. En dat bedoel ik met quasizelfstandig. Ik wil toch van de minister horen of hij dat alles overziende niet met mij eens is.

De minister zei in zijn antwoord dat deze wet niets toe- of afdoet aan de positie van de raden van toezicht, maar is dat wel zo? In artikel 12 van de wet is immers duidelijk geregeld dat de minister de leden van het zbo benoemt, schorst en ontslaat. Voor zover ik weet, is dat in een aantal zbo's nu de bevoegdheid van de raden van toezicht. Dan is toch niet staande te houden dat de implementatie van deze kaderwet er niet toe leidt dat de positie van de raden van toezicht in die gevallen een andere gaat worden? Zij hebben die bevoegdheid namelijk niet meer. Lees ik dat zo goed? Of vindt de minister dat de raden van toezicht die nu die bevoegdheid hebben, die moeten behouden, zodat het hele circus van uitzonderingen begint te draaien? Dat zou ik wel heel treurig vinden. Graag hoor ik daarop een reactie.

De minister juicht toe dat de horizontale inbedding wordt verstevigd. Ik spreek nu over de kwaliteitsverbetering en de borging daarvan. Ik heb wat meer concrete dingen gevraagd om ervoor te zorgen dat het ook gebeurt. De minister heeft daar niet op gereageerd. In de verslaglegging van de zbo's wil ik daarover concrete informatie krijgen zodat bekend wordt in hoeverre zij werken aan de kwaliteitsslag van die horizontale inbedding. Ik heb ook gevraagd of die jaarverslagen per definitie openbaar zijn. Ook daarop heeft de minister niet geantwoord. Zijn de begrotingen en de bestuursreglementen per definitie openbaar? Dat zijn allemaal elementen die voor de transparantie en de

maatschappelijk inbedding van belang zijn. Ik wil daar graag iets meer concreets over horen.

De minister zegt dat in de verslaglegging de beloning van de individuele leden van een zbo zal worden vermeld. Als dat de bedoeling is, juich ik dat toe. Graag wil ik dat expliciet horen.

Ik wil hier niet uitgebreid over Schiphol praten, maar de kwestie Schiphol levert wel het bewijs van de begripsverwarring die in dit veld is opgetreden. Op bladzijde 90 van deel 2 van het rapport van de Rekenkamer staat dat Schiphol een grote rwt is. Het is een van de 37 rwt's die vallen onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor het toezicht op de NV Luchthaven Schiphol is echter niets geregeld, terwijl daar 0,5 mld. aan heffingen worden geïnd. Er is ambtelijk overleg over de rwt-status van Schiphol. Daar lees ik ook dat voor de NV Luchthaven Schiphol niets is geregeld over het toezicht, alhoewel er 0,5 mld. aan heffingen wordt geïnd. Er is dan ook ambtelijk overleg over de rwt-status van Schiphol. Ik ben zeer benieuwd naar de verslaglegging van Verkeer en Waterstaat over deze rwt. Dit is een goed voorbeeld van de begripsverwarring die snel ontstaat. Daar moet met goede regelgeving een einde aan worden gemaakt.

*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. De minister heeft in zijn eerste termijn aangegeven serieus te hebben getwijfeld of hij dit wetsvoorstel moest terugtrekken. Toch heeft hij dat niet gedaan. De minister meent dat de kaderwet in al haar beperkingen enige orde kan brengen in de honderden zelfstandige bestuursorganen. Mijn fractie wil ook graag orde brengen, maar mijn fractie wil ook graag weten waarin.

De minister wees in zijn bijdrage op de volgende vier tekortkomingen. De kaderwet geeft aan hoe een zelfstandig bestuursorgaan eruit moet komen te zien. Wij zien liever een discussie over de wenselijkheid van zelfstandige bestuursorganen en welke vorm die moeten hebben.

Er is en blijft een principiële spanning tussen de onafhankelijkheid van zelfstandige bestuursorganen en de democratische controle. Daarvoor biedt de kaderwet geen uitweg. De minister zei elders dat het een kwestie is van politieke afweging.

Het is duidelijk dat er na de inventarisatie die alle ministeries naar aanleiding van de kaderwet binnen een jaar moeten uitvoeren zeker zelfstandige bestuursorganen zijn die niet onder de kaderwet vallen.

Het is te verwachten dat voor heel veel zelfstandige bestuursorganen een uitzondering zal moeten worden gemaakt op de kaderwet.

De heer Luijten sloot zijn eerste termijn af met de vraag of het glas met deze kaderwet halfvol of halfleeg is. Ik zie maar een heel klein bodempje in het glas. Had de minister het wetsvoorstel in moeten trekken? Ik denk van wel. Als wij eerst een fundamentele discussie hadden gevoerd, hadden wij een betere wet kunnen maken. De kaderwet brengt ons echter een klein stapje verder. Wij zijn bang dat na het aannemen van de kaderwet de principiële discussie stilvalt. Het stelt ons enigszins gerust dat de minister heeft toegezegd dat de kaderwet niet het

eindpunt, maar veeleer het beginpunt is van de discussie over de zelfstandige bestuursorganen. Ik hoop dat zijn opvolger dat ook vindt. Wij zullen die discussie zeker voeren. Onze inzet is om de sterke groei van het aantal zbo's te stoppen en het liefst een groot aantal zbo's op te heffen. Wat betreft de kaderwet hebben wij besloten de minister vanavond toch maar het voordeel van de twijfel te geven.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens beide fracties dank ik de minister voor zijn antwoord in eerste termijn. Ik heb uit zijn bijdrage, anders dan bij het vorige onderwerp, geen grote verschillen kunnen concluderen tussen zijn benadering en die van onze fracties.

Ik ben geneigd om de zbo's te typeren als een aanbouw van het huis van Thorbecke. Dat huis kent drie etages, alhoewel sommigen aan een vierde etage of een penthouse denken als Europa wordt genoemd. Ik denk voorshands aan drie etages. De zelfstandige bestuursorganen en de openbare lichamen vormen de aanbouw. Een algemeen gedeelde constatering in het debat is dat de zbo-constructie een zekere spanning in zich draagt. De kunst is om tot een evenwicht te komen. Daarbij kan gerust verwezen worden naar een passage uit de nadere memorie van antwoord aan de Kamer. Aan de voet van bladzijde 5 staat dat de centrale vraag bij alle politieke discussie over zelfstandige bestuursorganen steeds is waar het juiste evenwicht ligt tussen zelfstandige taakuitoefening enerzijds en niettemin voldoende mogelijkheden voor politieke verantwoording daarover en indien nodig politiek gewenste bijsturing anderzijds. Dat is de opgave waarvoor wij staan.

Ik herhaal wat ik in eerste termijn heb gezegd over het beoordelen van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen en het aspect dat niet alles uitsluitend aan het horizontale verantwoordings- en toezichtsarrangement moet worden opgehangen. Het beleidsevaluatief onderzoek, de informatie die ten behoeve daarvan beschikbaar moet komen alsmede de inrichting van het bestuursstelsel van een zbo vallen duidelijk onder de verantwoordelijkheid van de minister.

De reikwijdte van het wetsvoorstel doet mij de vraag stellen of het wel een kaderwet is, namelijk een kader waarmee bij wetgeving rekening gehouden moet worden. Daarbij is het verschijnsel van zbo's zonder openbaar gezag aan de orde geweest. Naar mijn voorlopig oordeel staat vast dat die niet onder de kaderwet vallen. Vandaar ook dat de minister zo spoedig mogelijk een specifieke regeling voor dit type zbo's naar de Tweede Kamer zal sturen. Heb ik dat goed verstaan en begrepen?

De minister heeft over de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen gezegd dat als een zbo publiekrechtelijke taken vervult de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing is. Privaatrechtelijke vormgeving van een zbo, ook al heeft die niet de voorkeur, mag niet leiden tot minder waarborgen voor de burger. Mag ik concluderen dat uitbreiding van het begrip bestuursorgaan in de Algemene Wet Bestuursrecht of bijzondere wettelijke regelingen niet nodig is om de gelijkstelling tussen publiekrechtelijke of

privaatrechtelijke zbo's te bewerkstelligen die gewenst is gezien de positie van de burger?

*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ook wij danken de minister voor de gedegen en plezierige wijze van antwoorden. Hij heeft gezegd dat dit wetsvoorstel voor hem niet de ultieme oplossing is, maar dat het wel een stap in de goede richting is. Hij erkent ook dat het feitelijk geen kaderwet is. Zijn opmerking dat het grootste deel van wat wij nu zbo noemen onder de wet valt, overtrof mijn stoutste verwachtingen. Ik tel mijn zegeningen en ik houd de minister daar graag aan. Mijn vraag is wel hoe wij instellingen noemen die nu nog zbo zijn maar die straks niet onder de wet vallen. Hoe gaan wij daarmee om? Wat is de relatie van de minister tot die instellingen? Ik hoop niet dat zij helemaal vogelvrij worden verklaard. De minister heeft gezegd dat dit niet het eindstation is en dat het denken niet ophoudt. De vraag is of wij straks misschien meer onder de wet moeten gaan brengen.

Ik heb het voorbeeld van Schiphol genoemd. Schiphol is geen zbo, maar ook geen rwt. Rwt's zijn rechtspersonen die een wettelijk geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit opbrengsten van bij of krachtens de wet gestelde heffingen. Dat zit heel dicht tegen een zbo aan. Bij Schiphol is dat niet het geval, omdat de minister de raad van commissarissen niet benoemt, de bezoldigingen niet goedkeurt en ook niet ingrijpt. Schiphol is dus het foute voorbeeld. Daaruit blijkt wel hoe dicht rwt en zbo bij elkaar zitten. Er zal straks een grijs gebied ontstaan en ik denk dat wij het niet lang zo moeten laten liggen.

Wij zijn blij met de toezegging dat de minister voor het einde van het eerste jaar na publicatie van de wet de Kamer zal informeren. Hij zal komen met een integraal overzicht van het aantal zbo's. Daaruit zal blijken welke zbo's eronder vallen en waar regelgeving is teruggedrongen. Het voorkomt dat wij een motie moeten indienen. Wij stellen de uitvoering bewust op afstand, ook van het parlement. Dat is natuurlijk betrekkelijk. Ik hoef er alleen maar op te wijzen dat er over het afschaffen van een spelletje bij een van de zbo's meteen Kamervragen worden gesteld en dat er een spoeddebat wordt gehouden. Die afstand valt in verkiezingstijd dus wel mee.

Wij hebben in het voortraject een aantal kritische vragen gesteld. Wij zijn blij dat het wetsvoorstel door de amendementen die de Tweede Kamer heeft ingediend aanzienlijk is verbeterd. Ook de motie-Fierens heeft het wetsvoorstel verbeterd. De reactie van de minister op 24 oktober mede naar aanleiding van het rapport-Kohnstamm is ook een aanmerkelijke verbetering. De wet biedt mogelijkheden om het aantal zbo's in te kaderen en waar mogelijk terug te dringen, hoewel er nog een grijs gebied overblijft. Hetzelfde geldt voor de regelgeving. Ik denk dat wij onze zegeningen moeten tellen. Het glas is iets meer dan halfvol. Ik zal mijn fractie dus voorstellen om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

*N

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Minister **Nicolai**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de waarderende woorden. Het was goed om te merken dat er in tweede termijn meer instemming viel te beluisteren dan in eerste termijn.

De heer Van Thijn heeft concreet gevraagd naar het jaar waarin alle vakministers naar aanleiding van deze kaderwet hun zbo's tegen het licht houden. Hij vroeg hoe het zat met de begeleiding door de coördinerende bewindspersoon. Zijn zorg was dat wij door een interdepartementale aanpak de concentratie zouden kwijtraken, maar dat is niet het geval. Het begeleidingsteam valt onder de verantwoordelijkheid van de coördinerende bewindspersoon. Er is één ander bewindspersoon permanent bij betrokken: de minister van Financiën, juist ook vanwege diens algemene verantwoordelijkheid. Daarmee hopen wij de vakcollega's scherp te houden.

De heer Van Thijn en de heer Luijten hebben opnieuw het belangrijke punt van de administratieve lasten en de deregulering genoemd. Dit moet een stap in de goede richting zijn om meer duidelijkheid in de regelgeving te brengen.

De vraag van mevrouw Bemelmans naar de evaluatie had ik in eerste termijn onvoldoende beantwoord. Zij verwees naar artikel 39, lid 2. Daarin worden de criteria genoemd van rechtstatelijkheid, democratie, effectiviteit en efficiëntie. Die criteria slaan in principe op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het gaat om de evaluatie van de wet als zodanig. Ik verwijs daarbij naar de overwegingen die mevrouw Bemelmans aanhaalde. De hele operatie zal in het licht van die criteria bezien moeten worden. Ik kan wel toezeggen dat dezelfde overwegingen aan de orde moeten zijn bij het bekijken van de afzonderlijke zbo's en de eventuele voorstellen voor wijziging en aanpassing van wet- en regelgeving.

Mevrouw Bemelmans vroeg ook nog naar de parallellie tussen dit wetsvoorstel en de regelgeving rond Europese agentschappen. Zij vroeg mij om daar iets nader op in te gaan. Ik heb ook het advies van de Raad van State daarover gelezen. Mijn eerste indruk is dat er inderdaad sprake is van een zekere parallellie, zoals mevrouw Bemelmans aangaf. In de Europese plannen staat dat de Europese agentschappen slechts bij uitzondering en op basis van strikte, van tevoren aangegeven motieven mogen worden opgericht. De Raad van State wijst ook op de mogelijkheid om onderdelen van de aanwijzing inzake zelfstandige bestuursorganen toe te passen op die Europese agentschappen. Dat is een interessante gedachte. De minister van Buitenlandse Zaken heeft in zijn nader rapport van 2 juni 2006 op deze mogelijkheid gewezen en die is ook onderkend. Ik beschouw de opmerking van mevrouw Bemelmans als een waardevolle oproep om die parallellie goed in de gaten te houden.

Mevrouw Bemelmans wees er voorts op dat de Rekenkamer aandringt op nadere normstelling voor de bedrijfsvoering en de wijze waarop de overheid zich ervan dient te vergewissen of aan alle eisen wordt voldaan. De minister van Financiën heeft mede namens mij en de minister van BZK op dat rapport gereageerd. De Algemene Rekenkamer kwam tot een positief oordeel over de verantwoording die de rwt's afleggen over de bedrijfsvoering. Dat past op zichzelf in het algemene beeld

dat ik heb van zbo's en rwt's, die naar behoren functioneren.

Inzicht in en verantwoording van rwt's over bedrijfsvoering wordt per rwt bepaald in de desbetreffende wet- en regelgeving. Rwt's zijn zelfstandige organisaties en dat geldt zeker voor hun bedrijfsvoering. Bemoedigen van de minister is daarmee in strijd. Daar staat wel weer tegenover dat de minister bij ernstige taakverwaarlozing, dus als zij echt onder de maat functioneren, een mogelijkheid moet hebben om in te grijpen.

Er kunnen situaties zijn waarin de wetgever uitdrukkelijk bepaalt dat meer inzicht in de bedrijfsvoering noodzakelijk is. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn wat mij betreft een aansporing om op deze punten alert te zijn. Ik herhaal wat ik in eerste termijn heb gezegd: in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat wat mij betreft het minimum aan bevoegdheden.

De heer Platvoet haalde weer even de principiële discussie naar voren en stelde dat het begrip "niet-hiërarchisch" eigenlijk niet adequaat is als je ziet hoeveel ingreepmogelijkheden deze wet de minister juist geeft. Het woord "hiërarchisch" is daar nog steeds niet op van toepassing, want dat betekent een ondergeschiktheid en dat is in alle literatuur een binnen het departementale systeem vallende ondergeschiktheid. Dat zijn deze zelfstandige bestuursorganen in ieder geval niet, al noemt men ze dan wellicht liever quango's of relatief zelfstandige bestuursorganen.

De heer Platvoet uitte opnieuw zijn zorg en stelde dat wij toch niet te veel uitzonderingen moeten gaan maken en zeker op zulke heel voor de hand liggende cruciale punten als bijvoorbeeld openbare verantwoording die zbo's moeten afleggen. Neen, natuurlijk niet. Ik wil dat graag met kracht herhalen. Dat zijn zulke basale voorwaarden dat ik mij dat werkelijk niet kan voorstellen. Alleen de WOB zou iedereen al dwingen om dat in het openbaar te doen, maar nog wel meer dan dat. Dat zijn nu juist zaken waarvan ik niet verwacht dat wij daar uitzonderingen op zullen gaan maken.

De heer Platvoet vroeg ook nog of de bezoldigingen voor de bestuurders van zbo's ook in de openbaarheid komen. Het antwoord daarop is ja.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik vroeg of ik het nu duidelijk had begrepen dat de beloningen van de leden van een zbo individueel in een openbaar financieel verslag komen. Is dat het geval?

Minister **Nicolai**: De bezoldiging van bestuurders staat in het openbaar jaarverslag.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Individueel?

Minister **Nicolai**: Wat mij betreft en zoals ik het heb begrepen inderdaad per bestuurder. Ik zie boven instemmende reacties.

De heer Platvoet vroeg opnieuw naar de raden van toezicht. Ik moet daar inderdaad duidelijk over zijn. In die gevallen waarin wij juist willen dat de minister de benoemingsbevoegdheden krijgt waar een raad van toezicht die had, verandert het natuurlijk wel de positie van

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

die raden van toezicht. Dat was een volstrekt terechte opmerking van de heer Platvoet.

Over Schiphol durf ik eigenlijk niet opnieuw de discussie aan, maar toch maar voor de zekerheid naar aanleiding van de opmerking van de heer Platvoet. Als ik naar de Rekenkamer verwijzend sprak over een zbo voor Schiphol, dan betreft het natuurlijk alleen het onderdeel waar openbaar gezag in het geding is, dus niet de NV Schiphol.

De heer Holdijk noemde opnieuw zijn zorg over de privaatrechtelijke vorm van een zelfstandige bestuursorgaan, maar ik kan hem opnieuw bevestigen wat ik al in eerste termijn heb geprobeerd te doen. Inderdaad is er ten opzichte van de burger sprake van een gelijkstelling. Met andere woorden, de bescherming die de AWB aan de burger biedt, is niet afhankelijk van de rechtspersoon, publiek of privaat, maar van de aard van de werkzaamheden.

Ik kom op zbo's zonder openbaar gezag. Onder anderen de heer Holdijk zeiden dat die toch niet onder de wet vallen. Neen, die vallen inderdaad niet onder de wet. Het is een wet die betrekking heeft op zbo's maar zbo's zonder openbaar gezag vallen er niet onder. Misschien is er sprake van enig misverstand over wat er dan met die andersoortige organisaties gebeurt. Als het gaat om stichtingen, dus de privaatrechtelijke vorm, heeft de minister van Financiën hier al toegezegd daarover met een notitie te zullen komen. Het gat dat men even vreesde door dit nu te goed regelen, zou daarmee moeten worden opgevuld. Hiermee heb ik tevens de vraag van de heer Luijten over de niet onder de wet vallende zbo's beantwoord.

De heer **Luijten**(VVD): In de Tweede Kamer heeft er een hele discussie plaatsgevonden over Staatsbosbeheer. Die oefent geen publiek gezag uit. Je kunt ook niet zeggen dat het een stichting is, maar wat is het dan straks? Geen zbo meer, maar hoe noemen wij het dan?

Minister **Nicolaï**: Ik denk dat u daar gelijk in hebt, maar wij kunnen nu eenmaal niet alles in een keer regelen. Wij spreken hier over zbo's in de strikte zin van het woord, dus met openbaar gezag, en daar gaat deze wet op slaan. Ik kondigde u net de notitie van de minister van Financiën aan over stichtingen. Op die derde categorie, voor zover dat althans een derde categorie is, van de heer Luijten zullen wij ons nader moeten beraden. Ik kan daar op dit moment niet meer over zeggen. Wij kunnen op dit moment al heel grote stappen zetten met deze wet in handen.

Voorzitter. Door de meeste leden is in tweede termijn kort nog het dilemma genoemd dat wij hiermee trachten op te lossen. Ik denk inderdaad dat wij hier het juiste evenwicht tussen die twee op zich ten principale moeilijk verenigbare aspecten hebben: uitvoering op afstand, democratische controle voldoende gegarandeerd. Dat is in feite de afweging die wij moeten maken.

Ik herhaal dat het denken hierover niet stilstaat, niet bij mij, niet bij de regering en ongetwijfeld niet bij een volgende regering en onmiskenbaar ook niet hier, maar dit zal wel een hele grote en goede stap zijn om en een ordening van de zbo's tot stand te brengen, meer helderheid, zicht en eenduidigheid voor iedereen, en

tegelijkertijd ook om die principiële discussie op een scherpere manier verder te kunnen voeren.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 20.15 uur.

!Besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:

31 oktober 2006

Wijziging van de wet van 10 mei 2006, houdende goedkeuring van het op 25 februari 2005 te Den Haag tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), met Protocol (Trb. 2005, 96) (Stb. 262) (30633);

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met samenwonen ten behoeve van zorg voor een hulpbehoevende (30666);

Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en enige andere wetten in verband met de verlening van een tegemoetkoming aan personen die een uitkering ontvangen op grond van de Algemene nabestaandenwet (30667);

Advies van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets met betrekking tot voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor bodembescherming en de wijziging van richtlijn 2004/35/EG (COM(2006)232) (30839, E, nr. 5);

7 november 2006

Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764);

Regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming) (30411);

Invoering van de Wet op het financieel toezicht en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht) (30658);

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter uitvoering van richtlijn nr. 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PbEU L 177) en richtlijn nr. 2006/49/EG

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (herschikking) (PbEU L 177) (Wet implementatie kapitaalakkoord Bazel 2) (30672);

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (wonen op water) (30811);
14 november 2006

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (30212);

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (30471);
21 november 2006

Voorstel van wet van de leden Duivesteijn, Hofstra en Van Bochove tot wijziging van de Wet bevordering eigenwoningbezit (verruiming en vereenvoudiging van de werking van de Wet bevordering eigenwoningbezit) (29917);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport te doen plaatsvinden op 31 oktober 2006:

Wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met stroomlijning van de bepalingen inzake opzegging van de zorgverzekering bij wijziging van de grondslag van de premie (30668);

Sociale Zaken en Werkgelegenheid
te doen plaatsvinden op 31 oktober 2006:

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving (30678);

Wijziging van enige socialeverzekeringswetten en enige andere wetten (Verzamelwet sociale verzekeringen 2007) (30682);

Volksgezondheid, Welzijn en Sport
te doen plaatsvinden op 7 november 2006:

Regels inzake het gebruik van het burgerservicenummer in de zorg (Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg) (30380);

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
te doen plaatsvinden 7 november 2006 en de plenaire behandeling 5 december 2006:

Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied) (30509).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Regels inzake het gebruik van het burgerservicenummer in de zorg (Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg) (30380);

Aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten, de Databankwet, de Handelsnaamwet, de

Wet van 28 oktober 1987, houdende regelen inzake de bescherming van oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten (Stb. 484), de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 en de Landbouwkwaliteitswet ter uitvoering van Richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (PbEG L 195) (30392);

Voorstel van wet van de leden Van de Camp, Boelhouwer, Griffith en Van der Staaij houdende regels over de parlementaire enquête (Wet op de parlementaire enquête 200.) (30415);

Wijziging van de Gaswet in verband met de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (PbEG L 289) (30430);

Wijziging van de wet tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verbandhoudende wetten, de Wet voorraadvoorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (30433);

Instelling van een Waddenfonds (Wet op het Waddenfonds) (30594);

Wijziging van de Wet kaderregeling voor overheids personeel in verband met de wijziging van de financiering van het flexibel pensioen en uittreden van het overheids personeel (30602);

Wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus in verband met de wederzijdse erkenning van beroepseisen gesteld aan het verrichten of aanbieden van beveiligings- of recherchewerkzaamheden door het in stand houden van een beveiligingsorganisatie of recherchebureau (30611);

Wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en van enige andere wetten (omzetting teruggaafregeling bestelauto's ondernemers in vrijstellingsregeling) (30634);

Invoering van de Pensioenwet (Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet) (30655);

Invoering van de Wet op het financieel toezicht en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht) (30658);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met buitenschoolse opvang (30676);

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving (30678);

Regels inzake de financiering bij uitvoering van socialezekerheidswetten door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en inzake voorschotverstrekking op grond van de Wet werk en bijstand (30679);

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Wijziging van enige socialeverzekeringswetten en enige andere wetten (Verzamelwet sociale verzekeringen 2007) (30682);

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO_x-emissierechten (Aanpassingswet handel in emissierechten) (30694).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de Voortgangsrapportage van 16 mei jl. van de Europese Commissie: de toetreding van Bulgarije en Roemenië (griffiennr. 135280.03);

een, van alsvoren, ten geleide van het Internationaal verdrag ter bestrijding van dopinggebruik bij sport, met bijlagen; Parijs, 19 oktober 2005 (griffiennr. 136327);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van 16 en 17 oktober 2006 (griffiennr. 136345);

een, van alsvoren, ten geleide van het BNC-fiche over het standpunt van de regering ten aanzien van de mededeling (strategie) van de Europese Commissie inzake thematische strategie voor bodembescherming (kaderrichtlijn bodem) (griffiennr. 136373);

een, van alsvoren, ten geleide van een overzicht van ontwerpverdragen in voorbereiding met als peildatum 30 september 2006 (griffiennr. 136456);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken, ten geleide van het verdrag inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Dominicaanse Republiek; Santo Domingo, 30 maart 2006 (griffiennr. 136326);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de stand van zaken inzake uitstaande toezeggingen aan de Eerste Kamer (griffiennr. 136420);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van vijf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, inzake o.a. hervorming van de veiligheidssector (griffiennr. 136388);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de EU-staatshoofden en regeringsleiders te Lahti welke op 20 oktober 2006 plaatsvond (griffiennr. 136389);

een, van alsvoren, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, inzake o.a. Mededeling inzake Goederenlogistiek in Europa (griffiennr. 136436);

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van het IOB-rapport "Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation", alsmede de beleidsreactie op het rapport (griffiennr. 136330);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van het integrale rapport van 4 oktober jl. "Advies modernisering en fondsvorming politieke pensioenen", en een samenvatting van het advies (griffiennr. 136331);

een, van alsvoren, ten geleide van de trendnota "De staat van het bestuur" (griffiennr. 136394);

een, van alsvoren, ten geleide van het Advies beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (griffiennr. 136461);

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake het advies van de Onderwijsraad "Dienstverband, godsdienst en de openbare school" (griffiennr. 136321);

een, van alsvoren, ten geleide van het ontwerpbesluit tot vaststelling van bepalingen inzake de algemene berekeningswijze voor de rijksbijdrage van de instellingen voor hoger onderwijs (Bekostigingsbesluit WHW 2008) (griffiennr. 134693.01);

een, van alsvoren, ten geleide van het onderwijsraadadvies Duurzame Onderwijsrelaties (griffiennr. 136416);

een, van alsvoren, inzake kabinetsreactie rapport Evaluatie van de AWT (griffiennr. 136434);

een, van alsvoren, ten geleide van het jaarverslag 2005 Rathenau Instituut (griffiennr. 136438);

een, van alsvoren, ten geleide van het Jaarwerkplan 2007 Inspectie van het onderwijs (griffiennr. 136454);

een, van alsvoren, inzake Nederland Leest (griffiennr. 136422);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake beleidsreactie op themaonderzoek BVE 2004 (griffiennr. 136435);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van het werkprogramma van het adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) voor de periode van september 2006 tot en met augustus 2007 (griffiennr. 136372);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Ecofin Raad van 9 en 10 oktober 2006 te Luxemburg (griffiennr. 136272.01);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Ecofin Raad van 6 en 7 november 2006 (griffiennr. 136458);

een, van alsvoren, inzake vennootschapsbelasting, belastingplicht overheidsbedrijven (griffiennr. 136459);

een, van de minister van Defensie, inzake het voornemen een dienstreis te maken van 13 t/m 16 november 2006 naar de Verenigde Staten (griffiennr. 136433);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake subsidiebesluit experimenten en kennisoverdracht wonen (griffiennr. 136419);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, inzake voortgangsrapportage Tracéwet en Spoedwet najaar 2006 (griffiennr. 136417);

een, van alsvoren, inzake Wijziging Besluit Infrastructuurfonds (griffiennr. 136446);

een, van alsvoren, ten geleide van het werkprogramma 2007 CAW (griffiennr. 136447);

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

een, van alsvoren, ten geleide van ontwerpbesluiten, houdende wijziging van het Rijnvaartpolitiereglement 1995 en het Binnenscheepenbesluit (griffiennr. 136445);
een, van alsvoren, inzake evaluatie spoedwet (griffiennr. 135571.01);
een, van de minister van Economische Zaken, ten geleide van het rapport Herziening EU-regelgevingskader elektronische communicatiesector, inzake Aanvang voorbereiding uitbetaling (griffiennr. 136312);
een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de Arbeidsgehandicaptenmonitor 2005 (griffiennr. 136360);
een, van alsvoren, inzake de planning en voortgang van de herbeoordelingsoperatie (griffiennr. 135932.01);
een, van alsvoren, inzake toezicht kwaliteit kinderopvang (griffiennr. 136395);
een, van alsvoren, inzake toezicht kwaliteit kinderopvang (griffiennr. 136442);
een, van alsvoren, inzake IWI-rapport "Zorgen voor bejegening" (griffiennr. 136414);
een, van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de Integrale Rapportage Handhaving 2005 (griffiennr. 136313);
een, van alsvoren, ten geleide van het Signaleringsrapport beroepsziekten 2006 van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB) (griffiennr. 136314);
een, van alsvoren, ten geleide van het IWI-rapport "Vreemdelingen aan het werk" (griffiennr. 136392);
een, van alsvoren, ten geleide van het rapport WIW "Wsw-indicatiestelling door CWI" en "Wsw en integratie gescheiden" (griffiennr. 136463);
een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake de Wet ambulancezorg, met een reactie op vragen om argumenten te onderbouwen uit de procedurevergadering van 26 september (griffiennr. 136139.02);
een, van alsvoren, inzake het Besluit van 2 oktober 2006, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WTZi (griffiennr. 136342);
een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van het Jaarverslag 2005 van de Pensioen- en Uitkeringsraad (griffiennr. 136374);
een, van alsvoren, ten geleide van het ontwerpbesluit Wet op de jeugdzorg (28168) (griffiennr. 136382);
een, van alsvoren, inzake brief aan Tweede Kamer stand van zaken invoering Wmo en gereedschapskist (griffiennr. 136141.02).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

3. de volgende missives:

een, van de Secretary General Of The Parliament of Georgia Mr. Gocha Martinenko, ten geleide van het rapport "On the Mass Violation of Human Rights by the

Authorities of the Russian Federation, Ethnic Discrimination and Facts of Xenophobia Against Citizens of Georgia and Ethnic Georgians Residing on the Territory of Russia" adopted on October 10, 2006 (griffiennr. 136371);

een, van drs. Saskia J. Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het rapport Management informatie over inzetbaarheid Defensie (griffiennr. 136323);

een, van alsvoren, ten geleide van het rapport Resultaten monitoring verwerving JSF en uitkomst tweede JSF-conferentie (griffiennr. 136324);

een, van de Substituut-Griffier der Staten, inzake de benoeming door de Gouverneur op 14 september 2006 van de heer R.J. Francisca MBA tot Voorzitter van de Staten van de Nederlandse Antillen (griffiennr. 136328);

een, van prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ten geleide van het rapport 76 Verzorgingsstaat (griffiennr. 136375);

een, van dr. A.F.M. Brenninkmeijer van De Nationale Ombudsman, ten geleide van het rapport 2006/370 getiteld "Geen zicht op zorg" wat op 24 oktober openbaar is gemaakt (griffiennr. 136449);

een, van F.W. Weisglas, voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, ten geleide van een exemplaar van de goedgekeurde Planologische kernbeslissing Ruimtetekort in mainport Rotterdam (24691, nr. 73) (griffiennr. 136408);

een, van drs. Saskia J. Stuiveling van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het rapport Afstemming in de zorg; Aanpak van chronische aandoeningen, twee voorbeelden uit de curatieve sector (griffiennr. 136406);

een, van de directeur Algemeen Beleidsadvies van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van een lijst van data waarop de minister van Verkeer en Waterstaat wegens verblijf in het buitenland is (griffiennr. 136415);

een, van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, inzake onderzoek naar het functioneren van de Regionale Inlichtingendiensten in hun werkzaamheden ten behoeve van de AIVD (griffiennr. 134393.01);

een, van het hoofd afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken, inzake deelname Kamerleden aan verkiezingswaarneming in Venezuela van 26 november t/m 9 december 2006 (griffiennr. 136429).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op het Centraal Informatiepunt ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van Alakbarov Nizami van AZC Dongen, inzake het verzoek om oplettende observering van de Nederlandse politiek van de in de brief beschreven punten over het maatschappelijk leven in Azerbaidjan (griffiennr. 136390).

VOLLEDIG GECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken;

een, van K. Boer, ten geleide van de brief d.d. 11 oktober over de steeds negatievere ontwikkeling van de Nederlandse rechtstaat wat betreft het asielbeleid (griffiennr. 136362);

een, van M. Coolen, inzake een e-mail d.d. 6 oktober 2006 over alimentatieplicht die buiten alle proporties is (griffiennr. 136318);

een, van Hans Roodenburg, lid van de interdepartementale werkgroep "IBO doelmatig inburgeringsbeleid", inzake voorstel Wet inburgering (30308) (griffiennr. 136271.03);

een, van Silvia van Kersbergen, ten geleide van de brief Eerlijk gezegd over bewijzen over "seksueel misbruik" bij kinderen (griffiennr. 136319);

een, van F. Aja, inzake de verstrekking van verblijfsvergunningen aan EU-onderdanen die over voldoende financiële middelen beschikken (griffiennr. 136432);

een, van de heer/mevrouw Harding, inzake Wetsvoorstel 30448 Vaststelling en invoering van titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek met de visie dat voornoemde wet onredelijk is voor de verpachter (griffiennr. 136455).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Justitie;

een, van J. van Heteren te Hardinxveld-Giessendam, inzake de bezorgdheid over de integriteit van het Bureau Interne Zaken (BIZ) (griffiennr. 136453).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat;

een, van de heer G. Groters, inzake een reactie van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) op zijn schrijven omtrent het beleid van de overheid inzake huisvesting, wonen en woonlastenbehandeling (griffiennr. 136370).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

een, van Charles van Logchem, ten geleide van meerdere bijlages over twee scholen die vanwege vliegtuiglawaai worden geïsoleerd, maar waarbij fouten zijn gemaakt in de ventilatieberekeningen van Progis. Toch zijn er bouwvergunningen afgegeven door de gemeente (griffiennr. 136357).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Verkeer en Waterstaat;

een, van de juristen L. Paulussen en A. de Boode, ten geleide van de brief "gokken met gemeenschapsgeld", inzake de splitsingswet (griffiennr. 136080.03).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Economische Zaken;

een, van W. Ouwerkerk te Den Haag, ten geleide van de brief inzake commentaar op de Pensioenwet (griffiennr. 136430).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van M.C. van der Weele te Portugal, ten geleide van een artikel uit Trouw inzake de marktwerking in de zorg die faalt, waardoor de zorgpremies stijgen (griffiennr. 136355).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

een adres, van mevrouw R. Gebbink, met betrekking tot problemen met het CJIB (griffiennr. 136317);

een adres, van A. van Veldhuizen te Uithuizen, met betrekking tot successierecht voor pleeg- en stiefkinderen (griffiennr. 136156);

een adres, van E.C. Roozendaal, met betrekking tot problemen met de Belastingdienst (griffiennr. 136369). Deze adressen zijn in handen gesteld van de commissie voor de Verzoekschriften.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.