

Dölle

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.

□

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.

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 voorzit. 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.

□

Minister **Nicolai**: Voorzitter. Ik dank de twee leden die gesproken hebben voor hun opmerkingen in tweede termijn. De heer Dölle sprak nog over de differentiatie-mogelijkheden. 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 aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt hervat.

□

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

Van Thijn

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 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?

□

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 beantwoord 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

Bemelmans-Vidéc

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.

□

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 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 bij 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.

□

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

Van Raak

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.

□

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 toezichtsarangement moet worden opgehangen. Het beleidsevaluatie 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?

□

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

Luijten

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.



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 begeleidings-team 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 gezien 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 parallelle 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 parallelle, 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 parallelle 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. Bemoeienis 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

Nicolaï

toezicht die had, verandert het natuurlijk wel de positie van 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 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

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 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