

Vergaderjaar 1996–1997

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 mei 1997

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walssem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Adelmund (PvdA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks, Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), H. Vos (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M.M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+) en Van Oven (PvdA).

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken² hebben op 15 mei 1997 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën en minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken inzake **zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)**. Daarbij waren aan de orde:

1. aanwijzingen ZBO's (24 130, nrs. 19 en 20);
2. doorlichting ZBO's (25 268, nr. 1);
3. brief kaderwet ZBO's (25 268, nr. 2).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) betreunde dat met dit dossier niet voortvarend wordt omgegaan en dat haar kritische opmerkingen vanaf 1991 op een enkele uitzondering na blijkbaar toch hout snijden. Er is nu in ieder geval een alfabet aan aanwijzingen. Onlangs verscheen een rapportage over de doorlichting van circa 250 bestaande ZBO's, dus bepaald nog lang niet alle, maar het resultaat is in ieder geval een kleurrijk palet. In zijn brief van 17 maart jl. vraagt de minister een oordeel over het aangeleverde materiaal en de daarbij behorende voornemens. Mevrouw Scheltema constateerde een zekere onevenwichtigheid in de omvang van het overgelegde materiaal en de resultaten. Wat is er nu feitelijk terechtgekomen van kabinetsvoornemens, zoals opgenomen in de brief van 22 augustus 1995 waarin het kabinet reageerde op in 1995 door de Kamer aanvaarde moties?

Allereerst ging zij in op de kaderwet, althans op het nog ontbreken ervan, want die zou zoals gevraagd in haar motie (24 130, nr. 11) in het najaar 1995 gereed zijn voor interdepartementaal overleg. Het lijkt erop alsof die wet in dat overleg in de kiem is gesmoord. Vervolgens wees zij op het aangekondigde voorstel tot wijziging van de Grondwet dat nu bij de Raad van State lijkt te liggen. Ook is er nog steeds geen saneringswetgeving die medio 1996 op basis van de uitkomsten van de doorlichting zou verschijnen. Al met al moest zij de conclusie trekken dat er wel wat, maar er ook heel veel niet is wat wel was beloofd. Ondanks toezeggingen van de minister rondom haar motie uit 1995 die om een kaderwet per 1 januari 1997 vroeg, ondanks verschillende herhaalde verzoeken en

bevestigingen ligt die er nog steeds niet! In een artikel in Vrij Nederland werd zelfs de indruk gewekt dat die er niet eens zal komen. Naar de mening van mevrouw Scheltema ging het niet aan dat voor alle bestuursorganen die met publieke taken zijn belast kaderwetten of organieke wetten de contouren aangeven waarbinnen zij zich kunnen bewegen, alleen niet voor de ZBO's; gemeenten de Gemeentewet, provincies de Provinciewet, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties de Wet op de PBO en zelfs is er een kaderwet adviesorganen. Waarom bij de ZBO's blijven aanmodderen met bestuursinterne sanctieloze aanwijzingen?

De fractie van D66 was, is en blijft van mening dat zo'n kaderwet er moet komen en ook nog snel. Nog deze kabinetsperiode zou de wet het Staatsblad moeten hebben bereikt en in werking zijn getreden. In die wet moet duidelijk zijn aangegeven wat ZBO's zijn, hoe ze kunnen worden ingesteld, hoe besturen moeten worden benoemd en ontslagen en moeten de rechtsposities, informatieverschaffing, taakverwaarlozing, goedkeuring en vernietiging, evaluatie en het medeondertekeningrecht van deze ministers zijn geregeld. Ook de categoriale toepassing van de Wet op de Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur hoorden naar haar oordeel in die kaderwet thuis. Pas dan ontstaat de gewenste doorzichtigheid die op dit terrein nog steeds zo jammerlijk ontbreekt. Zij hoopte dat het kabinet de eer aan zichzelf houdt en snel met een kaderwet komt, anders zag zij zich genoodzaakt andere maatregelen te treffen. Het kabinet zou overigens zelf al een kaderwet moeten willen, want dan behoeft niet elke keer opnieuw het wiel te worden uitgevonden in elke instellingswet dan wel te worden bevochten en krijgen de bewindslieden een echt handvat voor coördinatie, stroomlijning en beteugeling van de wildgroei waarover de ARK sprak. Natuurlijk blijven altijd afwijkingen mogelijk en zullen die ook altijd nodig zijn, maar ze zullen dan wel goed moeten worden gemotiveerd.

Naast een kaderwet miste mevrouw Scheltema ook een handleiding voor de verzelfstandiging. Wanneer wordt nu gesproken over afstoting van taken, privatisering, interne dan wel externe verzelfstandiging, of van agentschappen? Vier departementen blijken een eigen lijn te hebben ontwikkeld, de een neigt naar agentschappen, de ander naar privatiseren en ook daarom lijkt stroomlijning op dit punt onontbeerlijk.

ZBO's blijken volgens het recente rapport van de ARK in veel opzichten beter te scoren dan departementen, zoals qua klantvriendelijkheid. Overigens zijn lang niet altijd ZBO's nodig voor alle taken – zie het rapport-Sint – maar voor een aantal taken zeker wel en als er al toe wordt overgegaan, moet het wel goed worden geregeld. Als het goed geregeld is, zouden de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle wel eens beter tot hun recht kunnen komen dan wanneer al die taken al dan niet versluierd door de verschillende ministeries worden uitgevoerd.

De doorlichting en de op basis daarvan gedane aanbevelingen tonen aan hoezeer het beleid per departement verschilt, net als de bereidheid om aanpassingen voor te stellen op grond van de aanwijzingen; het blijft vrijheid blijheid! Er komt dan toch te weinig terecht van de zo gewenste helderheid en doorzichtigheid. Hoe ziet de minister het saneringstraject? Welke termijn heeft hij voor ogen, zullen de concrete wijzigingsvoorstellen gebundeld aan de Kamer worden aangeboden? Is overigens een combinatie hiervan met de kaderwet overwogen? Leidt de doorlichting nog tot aanpassing van de aanwijzingen? Waarom is de sociale zekerheid niet mede beoordeeld?

Opvallend vond mevrouw Scheltema dat van de 107 doorgelichte ZBO's er maar liefst 54 ZBO's privaatrechtelijk blijken te zijn georganiseerd en de aandring om dat te veranderen op grond van de doorlichting en de aanwijzingen die stellen dat beter publiek dan privaatrechtelijk kan worden georganiseerd, vrijwel nihil is. Wat is dan die algemene voorkeur voor een publiekrechtelijke organisatie nog waard?

Op veel beleidsterreinen wordt aan nieuwe vormen van toezicht gewerkt en ZBO's spelen daarbij een belangrijke rol. Na de CTSV is SZW ermee bezig, in het kader van de ABW wordt een intensieve discussie over toezicht gevoerd, BiZa en politie, VW op het terrein van de telecommunicatie, de WEM, enz. Een algemene visie op het toezicht ontbreekt echter nog steeds. Soms wordt het toezicht binnen het departement gehouden – inspecties – en soms wordt het op afstand in ZBO's geplaatst. Ook de taken en bekostiging zijn divers. Wordt het geen tijd voor een algemene toezichtsfilosofie? Is de bewindsman bereid die op korte termijn te ontwikkelen? De D66-fractie zag overigens heel veel voordelen in een onafhankelijker georganiseerd toezicht. Een signalerend en rapporterend toezicht, ondergebracht bij een ZBO zou zowel het ministeriële toezicht effectiever kunnen maken als ook het parlement meer handvatten kunnen bieden voor controle. Een goede rapportage geeft niet alleen inzicht in het reilen en zeilen van het toezichthoudende orgaan, maar ook in het eventueel feilen van de regelgeving.

Hoe staat het ten slotte met de voorgenomen grondwetsherziening waardoor de PBO's worden gezien als een soort verzelfstandigde ZBO's? Wat betekent die integratie? Zal ook de kaderwet, als die er althans komt, voor de PBO's gelden, of blijft daarvoor een aparte wet gehandhaafd? Wat betekenen de aanwijzingen voor de PBO's? De huidige sectorale benadering maakt het moeilijk om een goed beeld van de samenhang te krijgen.

Mevrouw **Assen** (CDA) memoreerde dat het kabinet na het vorige overleg niet heeft gedaan wat de Kamer had gevraagd, maar slechts met aanwijzingen is gekomen en een doorlichting heeft laten uitvoeren. De kaderwet is er nog niet, de saneringswet evenmin en ook is de grondwetswijziging nog niet in gang gezet. In de aanwijzingen wordt aangegeven dat de ZBO's slechts een aanvulling zijn op de organen van algemeen bestuur. In deze aanwijzingen zijn eveneens de criteria opgenomen waaraan nieuwe ZBO's moeten voldoen. Dat moet de helderheid en duidelijkheid geven waarom de Kamer heeft gevraagd. Het gaat dus uitsluitend om nieuwe ZBO's, niet om bestaande. Mevrouw Assen zag de aanwijzingen dan ook als een begin om de in 1995 door de ARK geconstateerde wildgroei van ZBO's te kanaliseren, maar ontstaat er zo ook geen ongelijkheid tussen bestaande en nieuwe ZBO's? De Raad van State betwijfelt of de opgestelde criteria scherp genoeg zijn om ook de grote verschillen tussen ZBO's in de toekomst te kunnen verminderen. De minister erkent dat verdere ontwikkelingen in de toekomst niet uit te sluiten zijn en dat er wellicht nadere specificatie van categorieën en nadere aanvulling van de uitgangspunten gewenst zijn. In de doorlichting is een categorisering weergegeven, de aanwijzingen kunnen worden gezien als een eerste stap op weg naar een grotere transparantie in de inrichting, het functioneren, de taken en bevoegdheden van ZBO's. Er wordt geen onderscheid in categorieën gemaakt, maar heeft de doorlichting daartoe geen aanleiding gegeven? De CDA-fractie bleef een differentiatie in ZBO's gewenst vinden, ook voor nieuwe; maatwerk blijft nodig, temeer omdat ZBO's toch bij wet moeten worden ingesteld.

Naar de mening van mevrouw Assen kon nu worden begonnen met invulling van het gewenste herstel van het primaat van de politiek, maar dan alleen voor de nieuwe ZBO's. Uit de aanwijzingen wordt die invulling niet echt duidelijk, ook niet of en hoe de minister van Binnenlandse Zaken zijn taak als coördinerend minister op dit punt oppakt. Natuurlijk moet er op ZBO's controle worden uitgeoefend, maar dan moet ook duidelijk zijn hoe die wordt uitgeoefend. Het alleen opnemen van ZBO's in de begroting is niet voldoende.

Een van de grondregels van het staatsrecht is dat openbaar gezag van bestuurlijke aard niet kan worden uitgeoefend buiten verantwoordelijkheid van een minister. Door verzelfstandiging zal de minister minder

directe invloed kunnen uitoefenen, maar hij blijft toch verantwoordelijk voor de bestuurstaak van de ZBO. De CDA-fractie was van mening dat er geen onduidelijkheid mag blijven bestaan over ministeriële verantwoordelijkheid. Waarop kan het parlement de minister aanspreken en waarop niet?

De minister kan zich door de instellingswet van ZBO's en de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor in beperkte mate verantwoord aan het parlement dat evenwel verschillende controle-mogelijkheden behoudt; het vragenrecht en de verslagplicht van ZBO's. Hoe staat het daarmee overigens? De CDA-fractie onderschreef de wens van de VNG van inzicht in de bestuurssamenstelling, want voor de politiek is het toch belangrijk om te weten welke maatschappelijke organisaties bij de betreffende ZBO's zijn betrokken. Kennis daarvan en inzicht daarin bevorderen de transparantie, alsmede de relatie tussen overheid en samenleving. Hoe worden overigens de benoemingen geregeld? Eveneens is inzicht in de financiën van ZBO's gewenst en daarover behoort aan regering en parlement verantwoording te worden afgelegd, waardoor ook de beloningsstructuur inzichtelijker wordt en excessen, zoals enkele maanden geleden naar voren kwamen, eerder aan het licht komen en wellicht zelfs kunnen worden voorkomen.

Uit de doorlichting van bestaande ZBO's blijkt dat er enorm grote verschillen zijn per departement en dat niet alle ZBO's zijn doorgelicht; zo'n 107, lang niet de helft, terwijl de ARK 162 heeft onderzocht. Het resultaat van de doorlichting liegt er overigens niet om. Was het niet de bedoeling om een totaaloverzicht te krijgen op basis waarvan tussentijdse oplossingen zouden worden voorgesteld tot de kaderwet er zou zijn? Wat nu voorligt, is eigenlijk een voortgangsrapportage die in 2000 zou moeten worden herhaald. Niet duidelijk wordt welke veranderingen en verbeteringen bij bestaande ZBO's aan de orde komen, ook niet welke worden geprivatiseerd of worden opgeheven.

Wat gebeurt er in de tussentijd met de ZBO's die niet bij deze doorlichting zijn meegenomen of die niet aan de definitie voldoen? Deze vragen kunnen ook worden gesteld waar het gaat om de 61 ZBO's die in een ander traject worden doorgelicht.

Mevrouw Assen memoreerde dat zij in een vorig overleg heeft gevraagd om een herinrichtingsproces en zij vroeg opnieuw of de minister een saneringswet overweegt om het aantal ZBO's te verminderen, dan wel te herstructureren tot ZBO's die voldoen aan de gestelde criteria.

Ook heeft de minister geen enkele garantie gegeven dat bij de volgende voortgangsrapportage in 2000 precies is aangegeven hoe de herstructurering, sanering, opheffing in de tussentijd vorm gaan krijgen. Het probleem van slecht gedefinieerde en niet goed te traceren ZBO's blijft. Wat is met andere woorden de coördinerende en sturende rol geweest van zowel de minister van Binnenlandse Zaken als van de minister van Financiën?

ZBO's zouden volgens de CDA-fractie bij voorkeur een publiekrechtelijk karakter moeten hebben. De Raad van State stelt dat ZBO's met een privaatrechtelijk karakter slechts incidenteel of in het geheel niet meer behoren te worden ingesteld. Het antwoord van de minister is daarom des te verbazingwekkender. Door ruimschoots de mogelijkheid open te houden bestuurstaken aan privaatrechtelijke organen toe te delen, wordt opnieuw de mogelijkheid geschapen voor onduidelijke categorieën ZBO's. Ook worden aan privaatrechtelijke ZBO's andere eisen gesteld dan aan publiekrechtelijke, o.a. geen verslagplicht en dat betreurt de CDA-fractie ten zeerste. Ten slotte kunnen de aanwijzingen niet zonder meer worden toegepast. Er is zelfs sprake van een dubbel regime van niet toepasbaar zijn. De CDA-fractie wenste helderheid van de minister op dit punt en ook beperking van de mogelijkheid tot het instellen van privaatrechtelijke ZBO's.

Kunnen beide ministers uitleggen hoe de bestaande en nieuwe ZBO's wettelijke grondslag krijgen? Kan de Kamer nu een kaderwet verwachten en, zo ja, op welke termijn? Of denken de bewindslieden eerder aan een regeling in de AWB? Zo ja, wat zijn de argumenten daarvoor en, zo neen, waarom niet?

De heer **Rehwinkel** (PvdA) memoreerde dat ook zijn fractie de motie-Scheltema heeft ondertekend waarin werd uitgesproken dat per 1 januari 1997 een voorstel voor een kaderwet zou moeten zijn ingediend. Kunnen de bewindslieden nu duidelijkheid verschaffen over het tijdstip waarop dat voorstel kan worden verwacht? In het door mevrouw Scheltema aangehaalde artikel in Vrij Nederland werd de indruk gewekt dat verschillende ministers lippendienst zouden hebben bewezen aan het primaat van de politiek, maar dat zij toch niet van zins waren om te komen met een alles omvattende kaderwet. Over dat artikel zijn de bewindslieden bevroegd. De minister van Binnenlandse Zaken stelde met enige verwondering van het artikel te hebben kennisgenomen, maar voor het overige ging hij in zijn brief niet in op de gestelde vragen. Wel stelde hij daarin: «Het woord is nu eerst aan uw Kamer om een oordeel te vellen over de grote hoeveelheid informatie en voornemens die thans beschikbaar is.» Maar heeft de Kamer in de motie-Scheltema al niet om een kaderwet verzocht? Tijdens de begrotingsvoorbereiding 1997 kondigde de minister wel een zeker verlies in tempo aan, maar passages in de doorlichting duiden er weer op dat toch met niet al te veel enthousiasme aan die kaderwet wordt gewerkt. Op blz. 36 staat bijvoorbeeld: «Het zal duidelijk zijn dat het analysekader van de doorlichting zich niet leent voor uniforme codificering in een normatief juridisch kader, aangezien het hierbij steeds om maatwerk gaat.»

Zijn de departementale rapportages in het kader van de doorlichting goedgekeurd door de ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken? Zo neen, hoe zijn deze ministeries er dan bij betrokken geweest? Hoe kunnen de grote verschillen in de rapportages worden verklaard? Justitie betwist de ZBO-status van enkele organisaties zonder daarvoor argumenten aan te dragen, OCW geeft enkele organisaties geen ZBO-status met een verwijzing naar motieven die buiten het analysekader van de doorlichting vallen, BiZa licht zelfs organisaties door waarvan het zegt dat het geen ZBO's zijn, EZ heeft kritiek op de definitie en ziet liefst een andere formulering! Wat is derhalve de coördinerende rol van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën geweest? Is de inspectie rijksfinanciën, waarvan toch een totaaloverzicht mag worden verwacht, bij de rapportages betrokken geweest?

De status van de aanwijzingen was hem niet helemaal duidelijk. Volgens de bewindslieden maken zij onderdeel uit van de aanwijzingen voor de regelgeving. Het zijn interne regels, vastgesteld door de minister-president, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Wat zijn de consequenties van niet naleving? Wie is verantwoordelijk voor de controle op de naleving? De heer Rehwinkel vond dat punt van de controle temeer van belang omdat de minister van Binnenlandse Zaken eerder een motie over het medeondertekeningsrecht niet wilde uitvoeren. Zijn zorgen op dit punt worden nog groter door het antwoord van de minister dat het niet altijd mogelijk is om aan te geven of bij externe verzelfstandiging voldaan is aan de aanwijzingen, waarbij hij verwees naar aanwijzing 124c, waarin wordt gesteld dat de voordelen van verzelfstandiging moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheid tot sturing door de minister en controle door het parlement. Wat wordt bedoeld met de opmerking dat aanwijzingen participanten die in het proces van regelgeving werkzaam zijn en die niet onder het gezag van de bewindspersonen vallen niet kunnen binden? Als dat zo is, had dan juist om die reden niet voor een andere vorm van regelgeving dan die aanwijzingen moeten worden gekozen? Zijn de aanwijzingen met andere

woorden wel het meest geschikte middel om de wildgroei te beperken? De wens van de PvdA-fractie van een kaderwet blijft recht overeind, maar omdat die er nog niet is, is ook niet bekend hoe specifiek die zal zijn. De heer Rehwinkel ging ervan uit dat hetgeen in de aanwijzingen wordt geregeld, niet meer in de kaderwet zal worden opgenomen. Is dat wel het geval, dan is het formele wetgeving en dus veel dwingender.

Zowel de gebruikte formulering van de aanwijzingen, de onduidelijkheid of ze nu facultatief of verplicht zijn en het ontbreken van een minimumpakket van eisen waaraan ZBO's zouden moeten voldoen, roepen de nodige vraagtekens op. Wat zijn de bewindslieden van plan om die toch weinig stevige indruk weg te nemen en voelen zij er wellicht voor om ter verduidelijking een lijst van gebods- en verbodsbepalingen op te stellen als bijlage?

In art. 124a staat de definitie van een ZBO, waarbij een drietal kenmerken wordt genoemd waaraan ze moeten voldoen. In de toelichting op dat artikel worden kenmerken genoemd die ZBO's juist niet hebben. Onduidelijk blijft nog steeds wat nu werkelijk een ZBO is. Wat is, gelet op de gekozen formulering, bijvoorbeeld het verschil met gesubsidieerde instellingen? Van universiteiten en hogescholen wordt gezegd dat, omdat reeds wettelijk in de publieke controle en verantwoording is voorzien, zij buiten de reikwijdte van de aanwijzingen kunnen blijven.

De doorlichting kent minder clusters van ZBO's dan de ARK aangeeft, nl. resp. 107 en 162. Hoe verklaren de bewindslieden dat verschil? Waarom zijn sommige niet door de departementen doorgelicht, omdat ze niet als ZBO's worden beschouwd, maar wel door de ARK, zoals bij Justitie het College van advies voor justitiële kindbescherming, terwijl Sociale Zaken meer ZBO's toetst dan de ARK?

Wat is het standpunt van de bewindslieden over ZBO's met een «hybride» karakter. Zo worden de uitvoerders van APK-keuringen niet als een ZBO gezien, maar het NIVRA, met maar voor een deel een wettelijke taak, wel! Al met al vroeg de heer Rehwinkel zich af of de gekozen definiëring het wel mogelijk maakt om een einde te maken aan de wildgroei van ZBO's. De Raad van State acht het zelfs niet onmogelijk dat dient te worden afgezien van instellingen met één soortnaam van ZBO's. Het kabinet onderkent dat probleem en onderscheidt een viertal categorieën – toezichthoudende, financiële beschikking verlenende, kwaliteitsbeoordelende en sectorordenende ZBO's – maar het is de vraag of er wel zoveel overeenkomsten zijn dat het zin heeft om zo'n onderscheid te maken en of toch niet een nadere voor wetgeving relevante categorisering nodig en mogelijk is.

De strekking van art. 124b komt erop neer dat ZBO's in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm kennen, maar dat aan bestaande privaatrechtelijke organisaties openbaar gezag mag worden toegekend, al zullen geen privaatrechtelijke organisaties meer worden opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen. In dit verband wierp de heer Rehwinkel de principiële vraag op of niet sneller een keuze moet worden gemaakt tussen privatiseren dan wel de publiekrechtelijke weg. Zijn fractie had als het ware een voorkeursvolgorde: eerst de vraag naar privatisering, dan die naar decentralisatie en dan de vraag interne of externe verzelfstandiging, waarbij zij de voorkeur gaf aan zoveel mogelijk interne verzelfstandiging. Als men iets op afstand wil plaatsen, privatiseer dat dan indien dat mogelijk en wenselijk wordt geacht en ken daaraan geen openbaar gezag toe! Wat dit betreft heeft zij dus bezwaar tegen ZBO's met een privaatrechtelijke organisatievorm.

In art. 124e wordt de mogelijkheid geschapen om in bijzondere gevallen ZBO's krachtens de wet in te stellen, dus niet bij de wet. Wat kunnen in de ogen van de ministers dergelijke bijzondere gevallen zijn en hoeveel en welke ZBO's zijn krachtens de wet ingesteld? Is het überhaupt wenselijk om in bijzondere gevallen openbaar gezag krachtens de wet toe te kennen?

De heer **Van den Berg** (SGP) memoreerde de lange voorgeschiedenis en de uitvoerige discussies in 1991 naar aanleiding van de nota Functioneel bestuur. In 1995 hebben er weer uitvoerige discussies over plaatsgevonden en beide discussies waren aanleiding tot nogal wat moties die overigens niet alle zijn uitgevoerd. De kwestie van de ZBO's moest zijns inziens in de context van de gehele bestuurlijke organisatie worden gezien en niet alleen op de bestuurlijke maar zeker ook op de staatsrechtelijke aspecten. De discussie over ZBO's is met name ontstaan tegen de achtergrond van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de noodzaak om die beter in kaart te brengen. Ook aspecten als de verhouding tot de Staten-Generaal als afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheid spelen hierbij een belangrijke rol.

In bestuurlijke zin is er op het punt van de ZBO's wel enige vooruitgang geboekt. Ze zijn inmiddels beter in beeld gekomen, waarmee van de totale centrale overheidsorganisatie een beter beeld is gekregen.

Met anderen constateerde hij dat aan de eerder onderkende wildgroei van de ZBO's nog geen einde is gekomen en dat er nog steeds ZBO's ontstaan waarbij de vraag moet worden gesteld of die nu wel echt zo nodig zijn en of aan de gestelde eisen is voldaan. Anderzijds blijven vele ZBO's functioneren die blijkens de aanwijzingen in ieder geval zouden moeten worden aangepakt, op zijn minst de structuur. In de aanwijzingen is in ieder geval een poging gedaan om het verschijnsel van de ZBO's in kaart te brengen, o.a. door een definitiebepaling die overigens meer zegt over wat een ZBO wel dan niet zou moeten zijn. Die poging op zich waardeerde hij, maar zij was zijns inziens absoluut niet toereikend, anders dan als aanzet en voor een niet te lange overgangsfase, om het totale verschijnsel beter te reguleren. Ook hij bleef daarom op het standpunt staan dat een wettelijke regeling absolute noodzaak is, ook staatsrechtelijk gezien. Er komt een grondwetsbepaling over ZBO's – hopelijk kan die nog deze kabinetsperiode worden behandeld – en dan lijkt voor de uitvoering toch een wettelijke regeling onontbeerlijk. Dat is ook best mogelijk temeer omdat de inventarisatie duidelijk aangeeft dat er naast verschillen tussen de ZBO's ook sprake is van veel gemeenschappelijke karaktertrekken. Die zouden beter in kaart kunnen worden gebracht en beter kunnen worden geregeld, hetgeen ook uit een oogpunt van toezicht, sturing, controle-verhoudingen aanbeveling verdient.

De heer Van den Berg erkende dat wetgeving zeker geen eenvoudige operatie zal zijn, maar er is toch ook een kaderwet adviesorganen? Zo zijn er wel meer voorbeelden van kaderwetten die tot voor kort zeer diverse verschijnselen enigszins hebben geordend.

Ook hem zat het dwars dat bij ZBO's nog steeds en in zo grote mate van de privaatrechtelijke rechtsvorm gebruik wordt gemaakt. Al in 1991 heeft de Kamer daartegen bezwaar geuit, tenzij bij hoge uitzondering en derhalve met een goede motivering. Ook blijken vele ZBO's nog geen strakke regeling te hebben voor inzending en goedkeuring van meerjarenplannen, begrotingen, enz. Zou met name de minister van Financiën het geen goede zaak vinden als waar mogelijk ZBO's ook meer op output werden gestuurd?

Voorts memoreerde de heer Van den Berg dat de Kamer al in 1991 via een motie van zijn hand heeft gevraagd om een projectevaluatie ZBO's en dat mevrouw Scheltema er bij de discussie in 1995 nog een soortgelijk verzoek aan heeft toegevoegd. Nu is de doorlichting gekomen, maar die biedt toch niet waarom feitelijk is gevraagd; zij is niet volledig en ook meer een opeenhoping van departementale inventarisaties dan een toetsing. Is het de bedoeling van de bewindslieden om dat alsnog te doen? De heer Van den Berg zou er de voorkeur aan geven om te streven naar een kaderwet die vergezeld zou moeten gaan met, in ieder geval snel gevolgd moeten worden door een soort aanpassingswet waarin alle verschillende ZBO's worden aangepast aan het kader dat in de kaderwet is geschetst. Zijn de bewindslieden bereid dat traject te volgen? Hoe zit het

overigens in deze fase met de sturende en coördinerende rol van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Financiën? Voor de heer Van den Berg was dat een gevoelig punt, omdat zijn motie terzake niet is uitgevoerd. Hoewel hij daarvoor enig begrip kan opbrengen, waren zijn zorgen op dat punt niet verdwenen door de opmerking van de minister dat die coördinatie en sturing in voldoende mate plaatsvinden. Hij had geen verdere acties ondernomen toen hem bleek dat de motie niet zou worden uitgevoerd omdat hij toen nog dacht dat die kaderwet er zou komen, maar nu die er nog steeds niet is bleef hij overigens met de VNG van mening dat het door hem gevraagde medeondertekeningsrecht in een behoefte zou voorzien. Als de VNG er al uitdrukkelijk om vraagt, zou dat voor het kabinet toch voldoende signaal moeten zijn dat Binnenlandse Zaken toch niet die sturende rol vervult die het zou moeten vervullen.

Ten slotte herhaalde hij zijn wens voor wetgeving en vervolgens aanpassingswetgeving. Er moet worden doorgegaan met de inventarisatie en moet de Kamer daar regelmatig over worden geïnformeerd. Alleen door een formeel betere inkadering en meer politieke controle kan zijns inziens grotere grip worden verkregen op het belangrijke verschijnsel van de ZBO's.

De heer **Schutte** (SGP) merkte op dat het bij ZBO's gaat om een belangrijk deel van de bestuurstaken van de rijksoverheid, taken waar de burgers vaak zeer direct bij betrokken zijn. De burger beschouwt die ZBO's meestal ook als een verlengstuk, een onderdeel van de overheid. Dat maakt een heldere regelgeving en positionering van de ZBO's ook zo noodzakelijk. De aanwijzingen vormen een begin van ordening, maar blijven in beginsel beperkt tot nieuwe ZBO's of tot wijzigingen die toch al op de agenda staan. De bestaande ZBO's worden daar niet of nauwelijks door beïnvloed. De inzicht in de bestaande situatie is enigszins verbeterd door de doorlichting, maar ook dat is nog maar een begin; de totaliteit is onvoldoende, zeker in vergelijking met de wensen die de Kamer op dit punt aan het begin van deze kabinetsperiode heeft geuit.

Een belangrijk thema in de aanwijzingen en de doorlichting is toch de verantwoordelijkheid van regering en Staten-Generaal. Daarbij worden twee lijnen getrokken, enerzijds de lijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bestuurstaak geldt, ongeacht of er sprake is van specifiek toegekende bevoegdheden – de minister is dus altijd aanspreekbaar – maar anderzijds dat de minister eigenlijk niet echt verantwoordelijk kan worden gesteld voor handelingen ten aanzien waarvan hij geen bevoegdheden heeft. Dat is een duidelijk spanningsveld en de wijze waarop de bevoegdheden worden verdeeld en om welke bevoegdheden het gaat zijn dan ook van groot belang. In algemene zin zou de heer Schutte willen stellen dat de wetgever zich moet kunnen vergewissen van de mogelijkheden om verantwoordelijkheden daadwerkelijk te kunnen effectueren. Daarom is instelling van ZBO's bij wet essentieel, daarom is een structuur noodzakelijk in de regelgeving en de organisatie van ZBO's en daarom is het belangrijk dat de bestaande ZBO's die zo'n rijke verscheidenheid aan geschiedenis hebben aan diezelfde structuren en regelgeving worden getoetst.

De aanwijzingen voor de regelgeving waren volgens de heer Schutte niet meer maar ook niet minder dan een vormgeving van het uitgangspunt dat de minister-president de eenheid van het regeringsbeleid bevordert. Hoewel hij zich kon aansluiten bij de kanttekeningen die met name de heer Rehwinkel al had geplaatst, kon hij zich wel vinden in de algemene lijn die eruit naar voren komt. Hij was het ermee eens dat de privaatrechtelijke structuur niet geheel wordt uitgesloten, maar dat daarvoor dan wel een heel zware bewijslast geldt. Echter, nog vanmorgen sprak hij in het algemeen overleg over de instelling van een fonds voor de amateuristische kunst die het kabinet een privaatrechtelijke structuur wil geven omdat daarmee immers zulke goede ervaringen zijn opgedaan.

Gelukkig heeft in ieder geval de commissie daar een stokje voor gestoken, maar de vraag is wel hoe dit toch heeft kunnen gebeuren!

In ZBO's kunnen zich heel gemakkelijk conflictsituaties voordoen, bijvoorbeeld tussen verschillende bestuursorganen. Je zou daarvan kunnen zeggen dat ook hier de algemene regels uit de bestuurspraktijk gelden, maar in de praktijk is dat vaak niet voldoende. Ze komen in de publiciteit, er kunnen Kamervragen over worden gesteld en de vraag is welke bevoegdheden de minister op dat punt heeft. Moet hij toch geen mogelijkheid hebben om bijzondere aanwijzingen te geven? Waarom wijzen de bewindslieden dat zo gemakkelijk af? Je kunt die aanwijzingen toch toespitsen op bepaalde verhoudingen en/of situaties? Zoals het nu is geregeld, is dat onvoldoende voor met name conflictsituaties die voor de burgers vaak ook de meest vervelende situaties zijn.

Nu deze aanwijzingen zijn gekomen nam de heer Schutte aan dat daarmee een einde is gekomen aan alle «vrijbuitelij» waar het gaat om de rechtsposities. Dat is niet alleen belangrijk voor de beeldvorming naar buiten, maar ook omdat een ZBO ook nog wel eens van status kan veranderen en wellicht zelfs nog eens binnen de overheidsorganisatie terug kan komen. Overigens is het ook een van de doelstellingen van het kabinetsbeleid om via de algemene bestuursdienst die geleidelijk aan wordt uitgebreid, zoveel mogelijk doorstroming van de ene naar de andere functie te bewerkstelligen.

De doorlichting bevestigt het beeld van de bonte verscheidenheid binnen de onverenigde departementen en bevestigt ook dat er heel wat problemen op dit punt bestaan. Wat is op dit punt de rol van Binnenlandse Zaken ten opzichte van die andere departementen. Aan de gesignaleerde feiten kunnen deze ministers toch niet zonder meer voorbijgaan?

Dat de kaderwet er per 1 januari 1997 zou zijn, had de heer Schutte nooit geloofd, maar wat er nu is gebeurd komt er toch op neer dat de bewindslieden gewoon lak aan die moties hebben gehad. Nu die doorlichting er is, zeggen ze dat nu pas begonnen kan worden aan de opstelling die eventuele kaderwet. Hoe willen ze dat dan nog deze kabinetsperiode tot een afronding brengen? Wat weerhoudt de bewindslieden nu echt van het werken aan een kaderwet? Is het gebrek aan kennis? Nu de aanwijzingen er zijn en er ook recente wetgeving voor ZBO's tot stand is gekomen, kunnen daarin volgens hem voldoende aanknopingspunten worden gevonden om aan zo'n kaderwet te gaan werken. Hij hoopte in ieder geval dat de bewindslieden het niet eens zijn met de voorzitter van de SER die nog voor het artikel in Vrij Nederland zei het onmogelijk te achten om een zinnige kaderwet te maken voor de container vol publiekrechtelijke en privaatrechtelijke lichamen die thans onder de noemer ZBO worden begrepen. Als er echt problemen zijn, als van bepaalde sectoren inderdaad nog te weinig bekend is of er sprake is van problemen, waarom dan niet gekozen voor een tijdelijke uitzondering in die kaderwet? Het mag in ieder geval niet als excuus worden gebruikt om helemaal maar geen kaderwet te gaan maken. Zijns inziens moet de regering deze kabinetsperiode de kaderwet afronden. Ook moet het saneringsproces doorgaan. Het genoemde jaartal van 2000 vond ook hij te laat.

De heer **Kamp** (VVD) herinnerde eraan dat in 1994 bij de totstandkoming van dit kabinet een van de thema's was het herstel van het primaat van de politiek. Dat thema werd o.a. vertaald in het beleid met betrekking tot de ZBO's, een wat schimmig onderdeel van de rijksoverheid, maar zeker niet onbelangrijk, omdat een vijfde deel van de geldstroom van de rijksoverheid via de ZBO's loopt. Er was alle aanleiding om van de ZBO's een politiek thema te maken, nadat de commissie-Scheltema in 1992 sprak over het ontbreken van enige structuur, de enquêtecommissie uitvoering sociale zekerheid over autonome ontwikke-

lingen en de Rekenkamer zelfs over wildgroei en een onwaarschijnlijke warwinkel. De vertaling van dit thema kreeg in september 1994 vorm in het rapport van de commissie-Sint, in mei 1995 in het regeringsstandpunt over het rapport van de Rekenkamer en vervolgens in juni 1995 in het debat met de Kamer dat uitmondde in een achttal heldere en breed gesteunde Kameruitspraken. Eén van die uitspraken, namelijk die van de heer Van den Berg over het medeondertekeningsrecht, heeft de VVD-fractie niet ondersteund, maar gelet op de huidige situatie kan de vraag worden gesteld of dat wel zo verstandig is geweest.

De hoofdlijn voor de VVD-fractie is dat de rijksoverheid behalve effectief en efficiënt ook transparant moet zijn, d.w.z. voor de burgers begrijpelijk, voor de ministers beheersbaar en voor het parlement controleerbaar. De organisatievorm ZBO draagt daar in principe niet aan bij, maar er kunnen bijzondere redenen zijn om er toch voor te kiezen. Om het dan toch zo begrijpelijk, beheersbaar en controleerbaar mogelijk te houden, moeten alle bestaande en alle eventueel nog nieuw te vormen ZBO's in een uniform kader passen. Iedereen die met een ZBO te maken heeft, weet dan waar hij aan toe is. Dat kader betreft de voorwaarden en de wijze waarop een ZBO mag worden ingesteld. Er moet ook een register zijn met een compleet overzicht van alle ZBO's. Alleen de publiekrechtelijke rechtsvorm met de ambtelijke arbeidsvoorwaarden mogen van toepassing zijn en er moet een aansluitende regeling zijn voor benoeming, ontslag en bezoldiging van bestuurders. Voorts moet dat kader aangeven de ministeriële controle- en aanwijzingsbevoegdheden en de voorzieningen ten behoeve daarvan. Voorts moet iedere minister de Kamer jaarlijks rapporteren over de wijze waarop van de bevoegdheden gebruik is gemaakt voor iedere ZBO die onder zijn verantwoordelijkheid valt en ten slotte moet dat kader voorzien in een vierjaarlijkse evaluatie van de effectiviteit en efficiency van iedere ZBO. Dit kader zou ook naar de mening van de heer Kamp moeten worden vastgelegd in een kaderwet. Alle bestaande ZBO's – voorzover een doorlichting niet tot de conclusie leidt dat een andere organisatievorm gewenst is – moeten aan de bepalingen van die kaderwet voldoen.

Welke voortgang heeft het kabinet nu gerealiseerd sinds het debat in juni 1995? De VVD-fractie heeft daar gemengde gevoelens over, waarbij toch het positieve wat overheerst. Positief waardeert zij het feit dat een definitie voor het begrip ZBO is geformuleerd, dat het kabinet de bereidheid heeft uitgesproken om een actueel bestand van alle ZBO's bij te houden, dat er een handleiding komt van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën voor het verzelfstandigen van overheids-taken. Ook waardeert zij het dat het kabinet meer duidelijkheid heeft verschaft op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een ZBO. Hoewel zij aanvankelijk dacht dat een minister niet kon worden aangesproken op de concrete individuele bestuursdaden van een ZBO, volgens het kabinet is dat wel degelijk het geval. De minister kan weliswaar niet ingrijpen in die beslissingen, maar hij kan er wel op worden aangesproken. De aanwijzingen die door de minister-president zijn vastgesteld zijn een grote stap vooruit, met onder meer een regeling van de vierjaarlijkse evaluatie. Ten slotte waardeerde zij de inzet waarmee de meeste ministeries aan de doorlichting hebben gewerkt en het streven van de minister van Binnenlandse Zaken om bij voorstellen van vakministers voor nieuwe ZBO's recht te doen aan de uitkomst van het debat van juni 1995. Hij zal daarbij overigens attent moeten blijven. Zo had hij bijvoorbeeld het voorstel van OCW tot oprichting in privaatrechtelijke ZBO-vorm van een fonds voor de amateurkunst, noch het voorstel van LNV om van Staatsbosbeheer een ZBO te maken nooit de ministerraad mogen laten passeren.

Negatief was de VVD-fractie over de ontstane vertraging, de grote verschillen in de wijze van aanpak van de doorlichting door de diverse ministeries, kennelijk als gevolg van onvoldoende krachtige coördinatie,

de conclusies die uit de doorlichting zijn getrokken en het uitblijven van de kaderwet. De heer Kamp was het met mevrouw Scheltema eens dat afhankelijk van de uitkomst van dit overleg moet worden bezien of er geen reden is voor opnieuw enkele richtinggevende uitspraken van de Kamer.

De aanwijzingen waren nodig om vooruitlopend op de kaderwet voor eventueel nieuw te vormen ZBO's alvast duidelijkheid te geven over de noodzakelijke regeling in de instellingswet van de taken en bevoegdheden van de ZBO, de verantwoordelijkheden, de bekostiging, het toezicht en de controle. De aanwijzingen ziet de VVD-fractie als een noodverband en een vingeroefening voor de kaderwet. Het is nu de kunst om ze zo snel mogelijk wettelijk van toepassing te laten zijn voor zowel nieuwe als bestaande ZBO's. Dat kan door een kaderwet, voorzover noodzakelijk aangevuld met aanpassingen van de instellingswetten of een algemene saneringswet. In antwoord op vraag 123 antwoordt het kabinet dat het mogelijk is de bepalingen van de kaderwet ook te laten gelden voor de bestaande ZBO's. Is dan geen aanpassing van de instellingswetten of een saneringswet meer nodig?

Naar de mening van de heer Kamp zou de kaderwet nog moeten worden aangescherpt ten opzichte van de aanwijzingen. In de kaderwet moet zoveel mogelijk uniform worden geregeld, opdat in de diverse instellingswetten nog zo weinig mogelijk aanvullend geregeld hoeft te worden. Bij de instellingswet zou ook de keuze voor de ZBO-vorm gemotiveerd moeten worden indien voor een andere dan de publiekrechtelijke rechtsvorm wordt gekozen. Hij blijft het een vreemde constructie vinden dat een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid een privaatrechtelijke rechtsvorm kan hebben. In de kaderwet zou ook meer geregeld moeten worden over benoeming, bezoldiging en ontslag van bestuurders, moeten de bevoegdheden van de minister ten opzichte van de ZBO worden opgenomen, tenminste overeenkomend met het door de Rekenkamer geformuleerde minimumpakket, waarvan ook deel uitmaken een ongeclausuleerd inlichtingenrecht en het recht zelf bijzondere accountantsonderzoeken te laten instellen. Zijns inziens zou er vervolgens een scheiding moeten worden voorgeschreven van de geldstroom in geval aan bestaande privaatrechtelijke organisaties in het verleden openbaar gezag is toegekend, zie de aanbevelingen van de commissie-Cohen. Voorts zou de kaderwet moeten bevatten een regeling voor de klachtenbehandeling en een jaarlijkse rapportage bij de begroting van iedere minister over de wijze waarop hij van de bevoegdheden ten opzichte van iedere ZBO gebruik heeft gemaakt en ten slotte zou de kaderwet een vierjaarlijkse evaluatie moeten bevatten, met name gericht op effectiviteit en efficiency.

Ervan uitgaande dat de aanwijzingen in aangepaste vorm zullen blijven bestaan na de totstandkoming van de kaderwet, was hij van mening dat er ook een aanwijzing moet komen over een adequate organisatorische voorziening op ieder van de departementen voor de relaties met de ZBO's.

Geeft de bijlage 2 van de doorlichting nu een volledig overzicht van alle ZBO's die in het verleden zijn opgericht om een andere reden dan nu nog mogelijk is? Er moet een volledig overzicht van ZBO's komen waarvoor in het verleden is gekozen voor de privaatrechtelijke rechtsvorm om een andere reden dan nu nog mogelijk is en er zal de beslissing moeten worden genomen om die een andere rechtsvorm te geven. Een consequentie van aanwijzing 124b is zijns inziens dat voortaan geen privaatrechtelijke rechtspersonen meer worden opgericht met de bedoeling om er openbaar gezag aan toe te kennen.

Een tweede vreemde eend in de bijt vond de VVD-fractie de constructie ZBO zonder rechtspersoonlijkheid. Dat is een integraal onderdeel van de Staat der Nederlanden waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid en dus de parlementaire controlemogelijkheid is beperkt.

Het antwoord op vraag 40 is niet duidelijk. Het kabinet stelt dat de Kamer bevoegd is ZBO-bestuurders te vragen hen in te lichten. Hebben de bestuurders ook het recht om – onafhankelijk van de minister – de gevraagde informatie te verstrekken? Hebben ze ook het recht om vragen van Kamerleden te beantwoorden? De VVD-fractie was van mening dat een minister zijn verantwoordelijkheid voor een ZBO niet waar kan maken als er buiten hem om lijnen lopen tussen dat ZBO en de Kamer.

De vormgeving van onafhankelijk toezicht zou volgens het kabinet in het antwoord op vraag 60 niet de motivering kunnen zijn voor de keuze van de ZBO-vorm, maar bij de OPTA is dat nu juist wel het geval.

De doorlichting had wat de VVD-fractie betreft een inventarisatie moeten zijn van de huidige situatie met een overzicht van de aanpassingen die nodig zijn om de huidige situatie om te zetten in de gewenste situatie. Het is gebeven bij een op zich waardevolle inventarisatie en een onvolledig overzicht van gevarieerde – volgens haar deels onacceptabele – ministeriële voornemens tot aanpassing. Over dat laatste wilde zij zich nu niet druk maken, omdat zij al uitgesproken heeft wetgeving te willen met een grotendeels uniforme regeling voor alle nieuwe én alle bestaande ZBO's. Als er aparte wetten zouden moeten komen voor de aanpassing van de bestaande ZBO's, dan moeten dat grotendeels uniforme wetten zijn die op geen enkel punt afwijken van de bepalingen in de kaderwet. Enkele voorbeelden van onacceptabele ministeriële voornemens zijn in de eerste plaats punt 3.3.2 van de doorlichting waar staat dat tot het minimumpakket van aanwijzing 124l behoort de regeling dat de minister o.a. met de meerjarenraming moet instemmen, maar bij 32 van de 33 publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid is dat niet geregeld en wordt doodleuk zonder enige toelichting gesteld dat dat niet zal worden aangepast! In mindere mate doet zich hetzelfde voor bij het bestuursreglement. Er worden enkele afwijkingen geconstateerd, maar verder wordt daar niets mee gedaan. In punt 3.4.1, aanwijzing 124y wordt een vierjaarlijkse evaluatie geregeld. Bij 93 bestaande ZBO's is geen periodieke evaluatie geregeld, en voor 13 komt daar volgens de betrokken ministers geen wijziging in. Ten slotte wees de heer Kamp op punt 3.3.4. Dwingend is in aanwijzing 124i geregeld dat de benoeming van bestuursleden door de minister/Kroon moet worden geregeld. Bij twee ZBO's is slechts geregeld dat de minister de bevoegdheid heeft de benoemingen goed te keuren en ook daar wordt kennelijk verder niets aan gedaan.

In de doorlichting wordt geen informatie verstrekt over de ZBO's die formeel en bovendien materieel afwijken van de ambtelijke rechtspositie. Kan die informatie alsnog worden opgesteld en indien er afwijkingen zijn, welke mogelijkheden zijn er om dit terug te draaien?

Van de 249 ZBO's zijn er maar 107, zo'n 40%, doorgelicht. De individuele ministers besloten per saldo dat er 40 niet aan de definitie voldoen, 38 opgeheven zijn en 64 om diverse redenen buiten beschouwing moeten blijven. Er is kennelijk niet getoetst of die besluiten van de individuele ministers, die onderling toch wel erg van elkaar afwijken, wel passen in de kabinetslijn waarover met de Kamer overleg heeft plaatsgevonden. De VVD-fractie achtte het noodzakelijk dat dit alsnog gebeurt en dat voor iedere vermeende ZBO die nu buitenspel blijft, wordt aangegeven wat de nieuwe status van die organisatie is. De Rekenkamer dacht dat het ZBO's waren, volgens de regering niet, maar wat zijn het dan wel? Wat kun je overigens met de toelichting «overige» bij sommige van de 64 als het gaat om de redenen van het buiten beschouwing kunnen blijven?

Nogal wat ZBO's hebben als taak toezicht te houden. Een kabinetsvisie op dit punt ontbreekt. Niet duidelijk is wanneer onafhankelijk toezicht gewenst is, over welke instrumenten toezichthouders moeten kunnen beschikken, hoever de ministeriële bevoegdheden moeten strekken voor toezichthouders en of ZBO's wel ZBO's zouden moeten kunnen controleren. Waarom zijn sommige beroepsverenigingen in de vorm van een ZBO georganiseerd (accountants, notarissen en advocaten) en alle andere

niet? De heer Kamp zag dat liever niet, want het gevaar bestaat dat openbaar gezag gebruikt c.q. misbruikt wordt om het sectorbelang boven het algemeen belang te laten prevaleren, of gevestigden te bevoordelen boven nieuwkomers.

Hij herhaalde dat zijn fractie de doorlichting blijkbaar anders dan het kabinet niet als een permanent proces zag, waarvan de volgende ronde over drie jaar zou moeten plaatsvinden. Het had een eenmalige operatie moeten zijn om alles wat aan de bestaande ZBO's gecorrigeerd moet worden in kaart te brengen. Zij is daarom van mening dat hetgeen nog aan de doorlichting ontbreekt, zo snel mogelijk moet worden ingevuld.

Antwoord van de regering

De **minister van Binnenlandse Zaken** wees in de eerste plaats op de verschillende historische achtergronden van de vele ZBO's/PBO's en op de dynamiek die sommige ZBO's in verschillende sectoren vertonen. Ook wees hij op de grote politieke verschillen die in het verleden over sommige ZBO's bestonden en soms nog steeds bestaan, op recente maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot een wat andere blik op een sector waarin ZBO's werkzaam zijn en op de grote groep belanghebbenden bij ZBO's. Na het overleg in 1995, waarin toch een redelijke consensus leek te bestaan, was hij in het verdere traject weer nieuwe aspecten en facetten tegengekomen die aanleiding gaven tot een nadere bezinning. Het veld waarop en waarmee ZBO's werkzaam zijn is zo complex dat het niet eenvoudig is om algemene spelregels in een wet neer te leggen. Hij begreep heel goed de kritische opmerkingen over en kanttekeningen bij de gang van zaken op sommige ministeries, want die had hij ook, maar het gaat er dan om te bezien hoe dat kan worden doorbroken, hoe meer eenheid kan worden bewerkstelligd, waaraan uiteindelijk prioriteit moet worden gegeven en hoe dat dan vorm moet worden gegeven vanwege de noodzaak van publieke verantwoording en controle. Nu zijn de aanwijzingen voor nieuwe ZBO's gekomen, maar welke gevolgen hebben die strakke spelregels straks voor alle bestaande ZBO's?

Niet alleen het kabinet, maar ook de Kamer wordt in dit overleg gehinderd door het feit dat het nu niet gaat over de bestuurskernen en de PBO's en het nog niet kan gaan over het toezicht bij de overheid, omdat het kabinet daar nog mee bezig is. In dat licht gezien voelde de bewindsman veel voor de benadering van de heer Rehwinkel die een soort volgorde aangaf. De allereerste vraag is of de taak waarom het gaat wel echt een taak van de overheid is of dat de overheid zich er niet meer mee moet bemoeien. Als alles afwegende uiteindelijk wordt besloten om de desbetreffende taak te privatiseren, moet toch worden bezien of en hoe de uitvoering ervan moet worden georganiseerd. In dit verband is decentralisatie wel interessant, maar niet relevant, want dan zou op de lagere overheidsniveaus eenzelfde afweging moeten plaatsvinden van interne dan wel externe verzelfstandiging.

Als wordt besloten om de uitvoering van een bepaalde taak te verzelfstandigen moet worden bezien of interne of externe verzelfstandiging de voorkeur verdient. De keuze hangt uiteraard zeer nauw samen met de inhoud van de taak. Als op grond van gestelde regels en na ampele afweging tot de conclusie wordt gekomen dat een ZBO toch de beste vorm is, dan is dat een legitieme beslissing.

Om elk misverstand te voorkomen wilde de bewindsman toch nog graag nader ingaan op de ministeriële verantwoordelijkheid. Waar ministers, ook in het kader van ZBO's bevoegdheden hebben, bijvoorbeeld om een algemene aanwijzing te geven, zijn ze verantwoordelijk en daarop aanspreekbaar. Waar er bewust voor is gekozen, ministers geen bevoegdheden te geven, zijn ze niet in directe zin aanspreekbaar op het handelen van bijvoorbeeld een ZBO, maar ook dan blijft er natuurlijk wel

een algemene ministeriële verantwoordelijkheid, al was het alleen maar omdat het kabinet de mogelijkheid heeft om bij wet voor te stellen een ZBO op te heffen als het daar helemaal fout blijkt te gaan. Overigens worden aanwijzingen in het openbaar bestuur toch over het algemeen gezien als het laatste redmiddel om in te grijpen. Hij was het er niet mee eens dat als het bij een bepaalde ZBO niet goed gaat, een aanwijzing moet worden gegeven, maar dat eerder moet worden gezien hoe het bij de ZBO anders kan worden geregeld. Wil je dat niet, dan moet toch niet via een omweg alsnog een instrument worden ingebouwd waarmee kan worden ingegrepen. In de discussie over een bijzondere ZBO, de regionale politie, had hij de Kamer al voorgehouden dat aanwijzingen niet mogen worden gebruikt om zich voordoende problemen op te lossen die niet zijn voorzien en waarvoor derhalve ook geen instrumenten zijn gecreëerd. Wel leek het hem verstandig om na te gaan of het niet wenselijk is om bij bijzondere ZBO's voor bijzondere gevallen een bijzondere bevoegdheid te creëren, maar dat is dan een bewuste keuze die ook in de wetgeving moet worden opgenomen.

In de discussie over ministeriële verantwoordelijkheid speelt art. 68 Grondwet inderdaad een belangrijke rol. Alles wat een minister weet of behoort te weten moet hij desgevraagd ook aan de Kamer overleggen. De minister kon zich wel de vraag voorstellen of zelfstandige bestuursorganen ook een zelfstandige plicht c.q. recht hebben om de Kamer te informeren. Dan zou de Kamer ook rechtstreeks bij het ZBO de nodige informatie mogen vragen, maar daarmee zou de ministeriële verantwoordelijkheid nog gecompliceerder worden. In de aanwijzingen voor de regelgeving over ZBO's is opgenomen dat een minister van het ZBO alle informatie moeten kunnen verlangen, niet alleen om de Kamer te kunnen informeren, maar uiteraard om zijn eigen werk naar behoren te kunnen uitvoeren.

Op basis van de inventarisatie is een poging gedaan om aan te geven hoe bij verschillende ZBO's het een en ander kan worden verbeterd en wordt eveneens geprobeerd de noodzaak daartoe aan betrokkenen, andere ministeries, besturen, enz. duidelijk te maken. De bewindsman vroeg zich af, in hoeverre wie aan de slag gaan met een kaderwet dat verbetertraject negatief zal beïnvloeden en of betrokkenen dan niet liever daarop zullen willen wachten. Bovendien is het moeilijk om gelet op de grote diversiteit van de ZBO's tot een algemeen dekkende wetgeving te kunnen komen. Zeer minieme en globale wetgeving zal niet zo'n probleem opleveren, maar gelet op de wensen die alleen al in dit overleg naar voren zijn gekomen terzake van wat er in de wet zou moeten worden opgenomen en waarmee ongetwijfeld vele ZBO's moeite zullen hebben, lijkt het niet waarschijnlijk dat daarmee kan worden volstaan. Naarmate er overigens meer in de kaderwet wordt opgenomen, des te minder lijkt de AWB in beeld te komen. Dit spanningsveld is uitvoerig en intensief ook binnen het kabinet besproken. In de laatste brief is mede daarom gesteld dat het kabinet geïnteresseerd is in de opvatting van de Kamer terzake en dat mede op basis daarvan zal worden gezien welke volgende stappen moeten worden gezet. Alleen wetgeving voor nieuwe ZBO's leek de bewindsman weinig zinvol, want als er al wordt afgeweken van de aanwijzingen dan is dat een bewuste keuze van het kabinet en, als de Kamer daarop niet reageert, eveneens van de Kamer. Het grootste probleem is om de gewenste wetgeving ook van toepassing te laten zijn op reeds bestaande ZBO's. Voor de gesuggereerde saneringswet is overigens allereerst een kaderwet nodig. Bovendien zal het met zo'n wet niet mogelijk zijn om het voor alle ZBO's volstrekt uniform te regelen.

Over de PBO's zal de minister van Sociale Zaken namens het kabinet met een standpunt komen. Er wordt inderdaad van uitgegaan dat PBO's ZBO's zijn. In het advies dat de Raad van State over de wijziging van de Grondwet is gevraagd, zijn beide aspecten opgenomen.

De bewindsman was het er niet mee eens dat de aanwijzingen

uitsluitend de nieuwe ZBO's betreffen al werken zij natuurlijk wel het meest effectief uit op nieuwe ZBO's, maar uiteindelijk gaat het erom wat al dan niet van toepassing wordt verklaard op de bestaande ZBO's en om welke reden.

Binnen het kabinet is afgesproken dat de verbeteringen die op basis van de aanwijzingen kunnen c.q. moeten worden aangebracht mogen plaatsvinden op de meest logische momenten. Als een ministerie met bepaalde wetgeving bezig is, ligt het voor de hand om die mogelijke verbeteringen van de ZBO, indien daarbij aan de orde, daarin mee te nemen. Het is in ieder geval de bedoeling om de Kamer inzicht te verschaffen in de voortgang door elk jaar te rapporteren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft op dat punt de coördinerende rol. Voorts wordt een gegevensbestand opgebouwd van alle bestaande ZBO's die na afronding zal worden gepubliceerd. Ten slotte wordt op basis van de aanwijzingen en verbetervoorstellen een handleiding voor verzelfstandigingen opgesteld en wordt bezien hoe daarover goede interdepartementale afspraken kunnen worden gemaakt. De voortgangsrapportage in 2000 is bedoeld om een en ander nog eens in een totaaloverzicht aan de Kamer voor te leggen.

Verschillende bijzondere ZBO's zijn inderdaad niet onderzocht of daar lopen andere trajecten voor. De inventarisatie, het zij herhaald, beschrijft inderdaad slechts een deel van het hele bonte veld van ZBO's. Van sommige ZBO's loopt al een evaluatie, voor sommige wordt al wetswijziging voorbereid, enkele ZBO's zijn werkzaam op een bepaald beleids-terrein waarop zich fundamentele veranderingen voltrekken, zoals de sociale zekerheid en de volksgezondheid. Vervolgens zijn er nog ZBO's die een adviestaak hebben en die zijn ten dele al meegenomen in het raad-op-maattraject en ten slotte zijn er nog andere organen, met name op het terrein van het onderwijs, die om verschillende redenen anders en apart worden gehandeld, zoals het RIOD, de Koninklijke bibliotheek, TNO, de KNAW, enz.

Vervolgens ging de bewindsman in op de coördinerende bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken dan wel van Financiën, hun eventuele sturende rol en de wenselijkheid van het medeondertekeningrecht. Bij de beoordeling van bijvoorbeeld de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken moet worden uitgegaan van de wijze waarop ministeries en het kabinet werken. Er is jaren geleden een bewuste keuze gemaakt voor meer autonomie per ministerie. Dat is met name voor Binnenlandse Zaken van grote betekenis geweest. Bovendien geldt hier de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Daar kan men niet omheen door onder het argument van coördinerende bevoegdheden ook nog enkele sturende bevoegdheden te leggen. Alle individuele ministeriële verantwoordelijkheden komen samen in het kabinet waarbij in beeld komt de grondwettelijke plicht om tot eenheid van het regeringsbeleid, enz. te komen. Mede gelet op deze complexiteit voelde de bewindsman ook niets voor dat medeondertekeningrecht. De individuele ministers zijn en moeten ook verantwoordelijk worden gehouden voor het eigen verbeteringstraject op basis van de aanwijzingen die in gezamenlijkheid in het kabinet zijn vastgesteld. Om daarvan verzekerd te zijn, is afgesproken dat alles wat op de individuele ministers op dat punt doen, via het kabinet zal lopen. Hij was zelf in ieder geval tevreden over de wijze waarop die coördinatie vorm krijgt in het interdepartementaal ambtelijk en ministerieel overleg en het overleg binnen het kabinet en had dan ook geen behoefte aan meer instrumenten, ook al omdat dan de helderheid wordt aangetast van wie waarvoor uiteindelijk verantwoordelijk moet worden geacht.

Desgevraagd herinnerde hij eraan dat bij de herziening van het adviesstelsel dat medeondertekeningrecht er via een amendement is ingebracht en dat het kabinet dat node heeft geaccepteerd en het in de praktijk zo licht mogelijk probeert in te vullen. Overigens, de staatssecre-

taris mag dan wel meetekenen, maar het aantal malen dat in de ministerraad over het adviesstelsel, de veranderingen daarin en de afwijkingen daarvan is gesproken, komt vrijwel overeen met het aantal besprekingen over de ZBO's. De feitelijke toegevoegde waarde van dat medeondertekeningrecht is dan ook niet erg groot.

In de eerste plaats ziet de verantwoordelijke minister toe op naleving van de aanwijzingen en doet hij dat niet, dan zal hij dat bij het kabinet moeten verdedigen. De ministerraad heeft ook nog een begeleidingsteam uit Financiën en Binnenlandse Zaken ingesteld die er eveneens op toeziet. Dan speelt vervolgens altijd nog de Raad van State mee die bij nieuwe ZBO's toeziet op naleving van de aanwijzingen en dan is er nog altijd de Tweede Kamer die op het vinkentouw zit om in te grijpen. Bij alle wetsvoorstellen die na vaststelling van de aanwijzingen zijn opgesteld en afwijken van de aanwijzingen heeft het kabinet beargumenteerd waarom ervan is afgeweken. Die voorstellen zijn naar de Kamer gegaan en die beoordeelt dan of de redenen wel of niet voldoende zijn. Naar de mening van de bewindsman zit het grootste probleem hem niet in de definitie als zodanig. Je kunt best constateren dat een instelling een ZBO is, zoals een universiteit, en vervolgens bepalen dat omdat daar aparte wet- en regelgeving voor geldt, het niet gewenst is daarvoor nog de aanwijzingen van toepassing te verklaren.

Bij de discussie over de privaat- of publiekrechtelijke vorm van ZBO's leek hem sprake van enig misverstand. Als wordt gesteld dat er nog zoveel privaatrechtelijke ZBO's zijn, moet rekening worden gehouden met het feit dat nogal wat ZBO's van oorsprong vanuit particulier initiatief zijn voortgekomen en op een bepaald moment ook met een publieke taak zijn belast. In ieder geval de laatste periode zijn vanuit de overheid geen privaatrechtelijke ZBO's meer gestimuleerd. Wel kon hij zich de vraag voorstellen of het nog wel zo gewenst wordt geacht dat privaatrechtelijke ZBO's publiekrechtelijke taken uitvoeren. Dat onderwerp is in het kader van de PBO's heel indringend besproken, zowel ambtelijk als in de ministerraad.

In de toelichting op art. 124e staat dat het «krachtens de wet» vooral bedoeld is voor categorieën van gelijksoortige organen. Uiteraard is de hoofdregel dat nieuwe ZBO's bij wet moeten worden ingesteld.

Het fonds voor de amateurkunst is inderdaad in strijd met de aanwijzingen, maar een andere manier zou in strijd met de specifieke fondsenwet zijn geweest, die overigens dateert van vóór de aanwijzingen. Dat fonds was de twaalfde stichting in een reeks die op grond van de wet zijn ingesteld.

Wat betreft de rechtspositie van het personeel, herhaalde hij dat het kabinet ervan uitgaat dat zeker bij nieuwe ZBO's de regels voor rijksambtenaren van toepassing zijn, maar dat het er geen behoefte aan heeft dat zo stringent vast te leggen dat daarvan in het geheel niet kan worden afgeweken en dat in gevallen waarin ervan wordt afgeweken de daarvoor verantwoordelijke minister dat verdedigt tegenover de Kamer. De minister merkt op dat de aanwijzingen voorzien in de mogelijkheid om bij AMvB af te wijken van de gebruikelijke rechtspositie, onder meer in het geval een marktconforme beloning noodzakelijk is.

Ten slotte zegde hij toe de verschillende suggesties vanuit de commissie mee te nemen bij de nadere uitwerking van verdere weten regelgeving.

De **minister van Financiën** wees erop dat aan de handleiding voor verzelfstandiging wordt gewerkt en dat er nu al wel een handleiding voor de instelling van agentschappen is.

Verschillen in bevoegdheden tussen de ministers van Financiën, SZW en VWS ten aanzien van de toezichthoudende ZBO's worden behandeld in het kader van de zogenaamde «grote röntgenfoto». Dit betreft een inventarisatie van de samenhang en de verschillen tussen het toezicht op

particuliere verzekeraars, pensioen- en spaarfondsen, sociale zekerheid en zorgverzekeraars. Op basis daarvan wordt een poging gedaan om die verschillen te verklaren, dan wel de conclusie te trekken dat er wijzigingen moeten worden aangebracht. Voor wat betreft Financiën is al een «kleine röntgenfoto» gemaakt. Daarbij gaat het om het toezicht op banken, verzekeringen en effectenverkeer. Daaruit is duidelijk geworden dat het toezicht op de financiële sector in ieder geval een heel ander karakter heeft dan het toezicht op bijvoorbeeld het onderwijs. Derhalve is het moeilijk om een uniform kader te ontwikkelen.

Om een goed inzicht te krijgen in de financiën van de ZBO's is in de aanwijzingen een aantal artikelen opgenomen.

De coördinatie van de doorlichting lag bij de directie begrotingszaken, niet bij de inspectie der rijksfinanciën. Deze zit weer wel samen met begrotingszaken in het begeleidingsteam verzelfstandigen die heel systematisch de door de heer Rehwinkel geschetste beslissingsvolgorde langsloopt die als het ware erfgoed is van de commissie-Sint.

In artikel 124n is de filosofie van outputsturing opgenomen, maar die is niet zinvol voor elke ZBO, zoals voor de centrale commissie voor de statistiek.

Een algemeen stramien lijkt wel heel zinvol, maar kan in de praktijk grote problemen opleveren. Als dat bijvoorbeeld op de Nederlandsche Bank van toepassing zou worden verklaard, zou Nederland uit de EMU moeten stappen! Dat houdt dus in dat dat algemene stramien slechts heel minimaal kan zijn, of er moeten heel veel uitzonderingsmogelijkheden kunnen worden ingebouwd.

De scheiding van de geldstroom bij private instellingen is geregeld in de toelichting op art. 124b, lid 2 (en niet in het artikel zelf).

Ten slotte had hij er behoefte aan op te merken dat zijn ervaringen met de Comptabiliteitswet wel hebben geleerd dat het nogal lastig is om een wet die louter interne werking heeft heel strikt toe te passen. Zo staat in het huidige art. 14 dat bij iedere beleidsnota een financieel formulier moet zitten met de financiële effecten. Het heeft zo'n twintig jaar gekost om dat ook een klein beetje te realiseren. De aanwijzingen en het verheffen tot wet terwijl er geen echte sancties zijn, betekent niet automatisch een goede naleving.

Nadere gedachtewisseling

Het speet mevrouw **Scheltema** (D66) dat de minister nog steeds geen duidelijkheid had verschaft over het al dan niet komen van een kaderwet. In zijn brief vroeg hij expliciet naar de opvatting van de Kamer, maar die was hem al in 1995 bekend. Nu daaraan nog steeds geen gehoor is gegeven, had zij er behoefte aan de Kamer nogmaals expliciet haar mening via een motie kenbaar te laten maken.

De kaderwet behoefde haars inziens aanpassingswetgeving geenszins in de weg te staan. Wat inmiddels goed is aangepast, heeft immers niet meer mee te worden genomen, maar dat is tegelijkertijd een stok achter de deur voor de verschillende ministeries om snel tot aanpassing over te gaan. Zij vond het geen goed idee het aan de ministeries zelf over te laten wanneer zij tot aanpassing willen overgaan, maar had behoefte aan wat meer stroomlijning, opdat ook de samenhang kan worden beoordeeld.

Mevrouw **Assen** (CDA) sloot zich bij mevrouw Scheltema aan, want ook zij was niet overtuigd door de argumentatie van de minister. Aanpassingen worden weliswaar aan de ministeries overgelaten, maar het blijft onduidelijk hoe dat in de praktijk zal verlopen. Ook het toezicht en de controle daarop zijn nog onvoldoende geregeld; zo'n 305 van de ZBO's heeft nog steeds geen jaarverslag.

Ook de heer **Rehwinkel** (PvdA) sloot zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Scheltema, maar vond het eigenlijk wat gênant om opnieuw een motie met dezelfde inhoud in te dienen, behalve dan de datum. Wat dat betreft, kon hij zich voorstellen dat de minister gehoord deze discussie alsnog toezegde met een kaderwet te komen.

Wat het medeondertekeningsrecht betreft, herinnerde de minister eraan dat een tijdje geleden is besloten tot meer autonomie van de verschillende ministeries, maar is de individuele ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd het uitgangspunt geweest? De minister heeft kenbaar gemaakt de motie die over dat medeondertekeningsrecht gaat niet te willen uitvoeren, maar het zal hem inmiddels wederom duidelijk zijn geworden dat de Kamer, mede gelet op de relatie met het adviesstelsel, dat recht toch gewenst vindt. Ook dan zou het toch wat gênant zijn om dat wederom via een amendement in de wetgeving op te nemen.

De heer **Van den Berg** (SGP) vond het teleurstellend dat de minister gelet op de algemene wens van de Kamer geen enkel uitzicht op het moment van totstandkoming van de kaderwet heeft geboden. Voorts had hij node het antwoord gemist op enkele nogal cruciale vragen.

De minister heeft inderdaad gezegd de motie over het medeondertekeningsrecht niet te zullen uitvoeren. Als dit debat toch al een plenair vervolg krijgt, zal hij overwegen ook daarop terug te komen.

De heer **Schutte** (GPV) was door de beantwoording van de bewindslieden gesterkt in zijn overtuiging dat er een kaderwet moet en ook zeker kan komen.

De heer **Kamp** (VVD) had er begrip voor dat de bewindslieden worstelen met een zeer weerbarstige materie. Het is nogal wat om in een substantieel deel van de rijksoverheidsbureaucratie verandering aan te brengen. Veel gaat goed, maar op een aantal onderdelen wil in ieder geval de Kamer nog verbetering zien aangebracht. Om dat voor elkaar te krijgen, lijkt een kaderwet onontbeerlijk. De minister zou op dit punt toch niet voortdurend voortgedreven willen worden door de Kamer? Hij zou het voortouw moeten nemen en moeten uitvoeren wat de Kamer al in juni 1995 heeft uitgesproken.

De minister van Financiën wilde hij voorhouden dat zijn gesuggereerde aanscherpingen toch een nog wat nauwkeuriger en gedetailleerder bestudering verdienen. Waar het gaat om de scheiding van de geldstromen, zou die er zijns inziens ook moeten zijn als aan bestaande privaatrechtelijke organisaties openbaar gezag wordt toegekend en daar gaat het nog te vaak mis. De vierjaarlijkse evaluatie zou zijns inziens moeten worden toegespitst op effectiviteit en efficiency en ook dat is nog niet het geval.

De **minister van Binnenlandse Zaken** herhaalde zijn toezegging dat de verschillende suggesties ongetwijfeld zullen worden meegenomen bij de verdere wet- en regelgeving en voorts dat hij zal bezien of sommige suggesties al eerder een schriftelijke reactie verdienen.

In de door mevrouw Scheltema gewenste stroomlijning zag hij niet zoveel heil. Uit de doorlichting is wel gebleken hoe bijzonder de afzonderlijke ZBO's zijn. Dat verdient dus aanpassing op maat. Dat wil niet zeggen dat hij geen begrip had voor de wens om de voortgang te kunnen blijven volgen, ook al om enige druk op de ketel te houden, maar zijns inziens zou dat best kunnen via de jaarrapportages. Hij was zeker bereid na te gaan hoe daaraan een zodanige vorm kan worden gegeven dat als het ware in een oogopslag kan worden gezien wat er wel of niet is uitgevoerd van alle mooie voornemens.

Ten slotte was hij tot zijn spijt niet in staat om namens het kabinet mee te delen of er een kaderwet komt en zo ja, wanneer en wat erin zal staan.

Ook het kabinet is nog steeds van mening dat dergelijke wetgeving op zichzelf wel wenselijk is, maar het aarzelt nog wel over de inhoud en het tijdpad en de redenen daarvoor had hij al aangeduid. Wel zal hij uiteraard de conclusies van dit overleg in de ministerraad brengen.

Wat ten slotte het medeondertekeningrecht betreft, had hij geen reden om op zijn aanvankelijke standpunt terug te komen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Hubert