

Vergaderjaar 2007–2008

25 268

## Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 69

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 september 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 3 september 2008 overleg gevoerd met minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de minister d.d. 1 april 2008 met overzicht van zelfstandige bestuursorganen (25 268, nr. 63).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Het is goed dat het kabinet vasthoudend is omgegaan met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). De neiging om uitzonderingen op die wet te claimen is uit de aard der zaak bij ieder ministerie, of onderdeel daarvan, of bij het betrokken zbo erg groot. Ik stel vast dat de minister erin geslaagd is om te voorkomen dat uitzonderingen zijn toegestaan, anders dan de interdepartementale groep heeft geadviseerd. Eén instantie is uitgezonderd: de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN). Ik ga hierop niet bevragen, mevrouw de minister. Dat laat ik over aan mijn collega's in relatie tot de eerstverantwoordelijke minister. Maar mocht u behoefte hebben, daarover iets te zeggen dan stellen wij dat op prijs. Onder verwijzing naar het lange traject – achtereenvolgende kabinetten die hiermee bezig zijn geweest en collega Fierens die hier veel werk van heeft gemaakt – vraag ik u nu om door te pakken en naar de agentschappen te kijken. Bestaat daarvan een register? Zo nee, waarom niet? Hoe is het met betrekking tot deze agentschappen geregeld? Is hierbij sprake van uniformiteit en dus van transparantie, zoals wij beogen met de Kaderwet zbo's? Of liggen de verantwoordelijkheden, transparantie en aanspreekbaarheid van de betrokken minister voor wat bij agentschappen omgaat op het gebied van bedrijfsvoering en de prestaties in termen van doelmatigheid en rechtmatigheid zeer uiteen? Voorzitter. Ik ben er benieuwd naar of minister Ter Horst een volgende stap wil zetten en een poging wil ondernemen om wildgroei aan te pakken die vanzelfsprekend kan ontstaan in zo'n gecompliceerd bedrijf als de rijksoverheid. Hoe gaat het onderhoud plaatsvinden? Nu wordt vastgesteld welke zbo's onder de Kaderwet vallen. Misschien moet nog wetgeving van verschil-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Hessels (CDA), Gerken (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Piv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (ChristenUnie) en Van Gent (GroenLinks).

lende ministeries worden aangepast om dit helemaal te effectueren. Ik ben benieuwd naar het implementatietraject. Er ligt een voorstel om bepaalde instanties niet onder de Kaderwet te brengen, maar wie zorgt ervoor dat dit binnen afzienbare tijd gebeurt? Voorkomen moet worden dat over enkele jaren moet worden vastgesteld dat de instellingen die niet onder de Kaderwet zijn gebracht er nog steeds zijn. In dat geval hebben wij het beoogde doel niet bereikt. Wij willen duidelijkheid scheppen in de verantwoordelijkheid van ministers voor instanties die zijn of worden opgericht.

Hoe kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorkomen dat ergens op een departement een deelneming plaatsvindt aan of publiekrechtelijke taken worden ondergebracht bij een instelling op afstand, zonder dat een toetsing plaatsvindt aan alles wat de Kaderwet daartoe biedt? U kunt wel zeggen dat er een register bestaat, maar Algemene Zaken had ook een register van coproducties en lang niet alle ministeries, of onderdelen daarvan, meldden wat voor dat register nodig was. Hoe voorkomen wij dat er, ondanks deze Kaderwet, toch nieuwe zbo-achtige instellingen ontstaan die aan de Kaderwet getoetst moeten worden?

Tot slot wil ik een concreet voorstel doen. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister en de collega's. Is het goed om de Algemene Rekenkamer te vragen om jaarlijks door één ministerie te laten bezien hoe conform de Kaderwet het toezicht op de zbo's die onder dat ministerie vallen heeft plaatsgevonden? Tegelijkertijd moeten de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de onder dat ministerie vallende zbo's worden meegenomen. De selectie van een ministerie kan in een gedachtewisseling tussen minister en Kamer plaatsvinden. Wij moeten dit uiteraard bij de Algemene Rekenkamer aan de orde stellen. Zij moet dat natuurlijk ook willen, maar gelet op haar betrokkenheid bij het voortraject ga ik ervan uit dat de Algemene Rekenkamer hiernaar uitkijkt. De motivatie van mijn vraag is dat wij niet moeten denken dat wij er nu zijn omdat het op papier goed geregeld is. Wij moeten ervoor zorgen dat het in de praktijk goed loopt.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Zoals de heer Heijnen al zei, is er een duidelijke stap vooruit gezet met de inwerkingtreding van de Kaderwet. Er hing een sfeer van onduidelijkheid rondom de zbo's: hoeveel zijn het er, hoeveel mensen werken er, neemt het aantal toe of af, heeft het ministerie er goed zicht op, wat is een zbo? Nu is het zeer duidelijk, maar de brief geeft alleen cijfermatige informatie. Wij willen drie zaken aan de orde stellen.

De aanwijzing van de zbo's is nu formeel een feit, maar in hoeverre is het ook materieel? Ofwel: zit het al tussen de oren? Bij Staatsbosbeheer, een niet-aangewezen zbo, is veel gedoe geweest rondom de status. Volgens mij wordt nog steeds een discussie gevoerd over NCDO. De commissie valt niet onder de termen maar het is de vraag hoe daarmee moet worden omgegaan. Enerzijds is er nu een Kaderwet waaraan getoetst kan worden, anderzijds gaat het om weerbarstige materie. Ik vraag de minister of de Kamer informatie kan krijgen over de wijze waarop de inhoudelijke implementatie heeft plaatsgevonden. Wellicht is dat nu niet mogelijk, maar dan wel volgend jaar.

Het tweede punt betreft de ondoorzichtigheid van het aantal zbo's. Hoeveel mensen werken er en wat weten zij precies? Kan de minister aangeven of met het aanwijzen van de zbo's voor de verschillende ministeries het zicht op het aantal bij de zbo's werkende mensen duidelijk is? Neemt dit aantal toe of af? Is het duidelijk of het aantal van 1800 mensen, dat werkzaam is bij de zbo's daadwerkelijk functioneert? Dit is belangrijk, omdat wij signalen krijgen dat bij de taakstelling van de ministeries de neiging bestaat om taken naar de zbo's te schuiven. Dan ontstaat het effect van communicerende vaten dat wij niet willen. Wij vragen ons af hoe het met de verantwoordelijkheidsverdeling staat van de overgehevelde taken. Kan taakverschuiving voorkomen worden? Is er zicht op of dit

gebeurt? De suggestie van de heer Heijnen om daar eenmaal per jaar per ministerie naar te kijken heeft wellicht een preventieve werking. Ik wacht af of de minister dit een begaanbare weg vindt. Op zich sta ik sympathiek tegenover de suggestie.

Een derde punt betreft de aansturing van de zbo's. Is hierover duidelijkheid? Is de focus van de aansturing alleen op het financiële toezicht gericht of wordt er ook naar de kwaliteit van de uitvoering door het zbo gekeken? Worden er kwaliteitseisen en duidelijk afrekenbare doelen gesteld? Worden de zbo's daarop afgerekend? Het onderzoek door het adviesbureau Atos laat zien dat bij een aantal zbo's «de vaagheid overheerst, zowel op het gebied van de budgetbeheersing als over de kwaliteit van het geleverde werk». De centrale vraag hierbij is: wil men een kleinere en betere overheid? Geldt dit nu ook voor de zbo's zoals die nu vorm krijgen?

Ik wil voorts een vraag stellen over de inhoudelijke inbedding van de wettelijk aangewezen zbo's binnen hun werkveld. Kunnen de stakeholders en zbo's over en weer transparantie verwachten? De relatie tussen ministerie en zbo moet zo transparant zijn dat de minister de Kamer fluitend de aansturing van de diverse zbo's kan schetsen. Kan volgend jaar een evaluatie worden gehouden om te bezien hoe het dan, na anderhalf jaar, loopt? De formele kant is nu geregeld. Met de wet in de hand kan worden bezien of een instelling aan de eisen voldoet, maar het moet ook duidelijk zijn of het echt tussen de oren zit.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Vandaag spreken wij over de toekomst van tal van zelfstandige bestuursorganen, de organisaties die tussen de markt en de overheid zijn geplaatst. Zoals bekend, is de VVD door deze onduidelijke positionering altijd kritisch geweest over de zbo's. De VVD houdt van duidelijkheid. Het is: of overheid, of markt. Of de minister is verantwoordelijk, of niet. Dat schept duidelijkheid voor iedereen en voorkomt dat niemand verantwoordelijk is. De VVD is een groot voorstander van een krachtige en kleine overheid en daartoe is duidelijkheid ook heel belangrijk.

Door de in 2007 aangenomen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn de ministers verplicht om na te gaan of hun zbo's aan de nieuwe criteria van de Kaderwet voldoen. Geen overbodige exercitie, want slechts 73 van de huidige 144 clusters van zbo's worden onder de werking van de nieuwe wet gebracht. Dit roept onmiddellijk de vraag op wat er gebeurt met de organisaties die nu nog zbo zijn, maar straks niet meer. Is de minister het met de VVD-fractie eens dat deze organisaties niet weer met de nieuwe status in het leven moeten worden gehouden? Is de minister het met mij eens dat deze organisaties dan opgeheven moeten worden, dan wel een duidelijke status onder de overheid moeten krijgen of geprivatiseerd moeten worden? De VVD-fractie ontvangt graag van deze minister een overzicht van de bijbehorende consequenties voor de personeelsomvang en de financiën. College Heijnen wees al op het belang van het onderhoud. In dat opzicht sta ik sympathiek tegenover zijn voorstel over de Algemene Rekenkamer. Om aparte controles te voorkomen – single audit, single information – vraag ik of een dergelijke verantwoording bij het jaarverslag van het desbetreffende ministerie kan worden gevoegd in verband met de derde woensdag in mei. Ik hoor hierop graag de visie van de minister en eventueel van de heer Heijnen.

Voor de VVD-fractie is naast het uitsluiten van politieke bemoeienis met bepaalde zaken, ook uitvoering van strikt gebonden regelgeving een reden om een zbo in te stellen. Is de minister dit met ons eens? Ik lees hierover in het stuk iets anders. Is in dat licht heroverweging van de zbo-status van de Kiesraad niet bijzonder vreemd? Onderschrijft de minister het principe dat juist de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer een zaak moet zijn waar de politiek geen bemoeienis mee heeft? Hoe zit het met de beoogde status van Staatsbosbeheer? In de brief

van de minister staat dat Staatsbosbeheer een zbo zonder openbaar gezag is en dus buiten de Kaderwet zbo's valt. Tijdens een debat met de Tweede Kamer heeft de minister van LNV gezegd, af te koersen op een zbo-status voor Staatsbosbeheer. Is de minister het met de fractie eens dat ministers niet met twee monden richting de Kamer moeten spreken? Wat wordt de status van Staatsbosbeheer? Lezen wij het goed dat uitvoering van strikt gebonden regelgeving weer een zaak van de overheid wordt in plaats van zbo's? Kan de minister in dat geval toezeggen dat er in deze kabinetsperiode op die grond geen zbo's meer worden ingesteld? Wat gebeurt er dan wel met dat soort regelgeving? Wordt dat automatisch overheid of wordt er ook aan privatisering gedacht?

Moeten de instellingswetten die de grondslag bieden voor de huidige zbo's gewijzigd worden als ze niet onder de Kaderwet zbo's vallen? Wat gebeurt er als ze wel onder de Kaderwet vallen? Komen ze bij de Kamer langs in beide gevallen? Welk traject en bijbehorend tijdschema moeten worden doorlopen?

Ik wil nog een opmerking maken over de overlap van instanties. Op het terrein van de volkshuisvesting is er sprake van een financieel toezicht-houder die een zbo-status krijgt, het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Er bestaat ook een Waarborgfonds Sociale Woningbouw waarbij de overheid een rol speelt. Hier is sprake van overlap. Wordt in de toekomst gezien of die overlap eruit kan worden gehaald? Dit is niet in het belang van een krachtige en kleine overheid.

De heer **Van Raak** (SP): Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer in oktober 2006 van de Kaderwet zbo's heb ik de nodige kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste betroffen het effect van de wet, verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid en het verbeteren van de democratische controle. De Kaderwet bevat een aantal goede uitgangspunten, maar biedt tegelijkertijd mogelijkheden om niet mee te doen. Naar vandaag blijkt, hebben de bewindslieden daar ruimschoots gebruik van gemaakt. Er zijn veel mogelijkheden om af te wijken van de voorgestelde kaders met de dure woorden «comply or explain». In het overzicht van de verschillende zbo's zien wij dat dit vaak is gebeurd. Er zijn meer afwijkingen dan dat het voorgestelde beleid wordt gevolgd. Er is nog steeds geen eenduidigheid. Als zo vaak van de regels wordt afgeweken, wat is dan het nut van een kaderwet? Eén afwijking valt in het bijzonder op. Artikel 22 regelt de vernietigingsbevoegdheid van de minister. Waarom wordt hiervan zo vaak afgeweken? Als je spreekt over ministeriële verantwoordelijkheid, dan lijkt mij juist dit een bevoegdheid waaraan je niet moet tornen. In de brief van de minister van 2 november 2007 geeft zij aan dat de vernietigingsbevoegdheid een belangrijke rol kan spelen bij de beperking van topinkomens, waarover wij morgen zullen gaan spreken.

De heer **Heijnen** (PvdA): Vindt u dat de minister van OCenW besluiten van fondsen, daar waar het gaat om een tiental zbo's op cultureel terrein, moet kunnen vernietigen? Of hecht de SP, net zoals de PvdA, aan de inrichting van het stelsel zoals wij dat in de Kamer hebben bepaald? U spreekt over veel uitzonderingen, maar de meeste hebben betrekking op die culturele sector.

De heer **Van Raak** (SP): Daar ben ik het mee eens. De Kamer gaat niet over de culturele sector, daar heeft zij geen verstand van. Daar gaan de fondsen zelf over. Net zoals in de wetenschap bestaat daar collegiale toetsing. Er zijn echter zbo's waar ik vraagtekens bij zet, zoals bij de Autoriteit Financiële Markten. Waarom heb je daar geen vernietigingsbevoegdheid? Ik stel echter voor dat wij niet alle zbo's aflopen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Daar ben ik ook niet voor. Daar hebben wij collega's voor of wij doen het zelf in ander verband met de eerstverant-

woordelijke minister. Het beeld dat u oproept dat er ontzettend veel uitzonderingen worden gemaakt op de Kaderwet is op zijn minst genuanceerd. Zo heb u er begrip voor dat in bijvoorbeeld de culturele sector wordt afgezien van een vernietigingsbesluit.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zeg ook niet dat dit altijd onterecht is. U noemde een goed voorbeeld. Subsidiering van kunst regelt de Kamer niet onderling. Daar is collegiale toetsing voor. Ik zie echter heel veel «22-tjes» in de opsomming. Waarom zijn dit er zo veel? Lang niet overal geldt het argument van collegiale toetsing.

Ook opvallend is de hoeveelheid zbo's die worden heroverwogen, geherstructureerd of opgeheven. In veel gevallen gebeurt waarop ik had gehoopt in 2006. De trend van meer markt en minder overheid is voorbij. Ook de zbo's hebben aan populariteit verloren. Een commissie onder leiding van de heer Kohnstamm bepleitte, zbo's onder te brengen bij de ministeries. Dan is er duidelijkheid. De uitvoering van publieke taken is weer in handen van de overheid. De minister is verantwoordelijk en de Kamer kan controleren.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Ik vind het een unicum dat de heer Van Raak zbo's als markt positioneert. Dit geeft aan hoe verschillend wij denken over markt en zbo's.

De heer **Van Raak** (SP): U zei dat de VVD of voor markt is, of voor overheid. Ik ben het daarmee eens. Ik vind ook dat het optuigen van al die zbo's heeft geleid tot onduidelijkheid. Ik was blij met de Kaderwet omdat die duidelijkheid moest brengen. Valt iets onder de democratie of onder de competitie: onder de overheid of onder de markt? Met deze Kaderwet gaan wij de goede kant op, maar iedereen vindt zichzelf bijzonder en velen vinden zichzelf een uitzondering. Dit is meer dan ik verwachtte toen wij de Kaderwet bespraken. Ik wil hierover graag duidelijkheid van de minister.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Over die duidelijkheid zijn wij het eens. Ik vind het bijzonder dat u vindt dat zbo's markt zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Dat zei ik niet. Ik zei dat de trend van meer markt en minder overheid voorbij is. Daardoor hebben zbo's aan populariteit verloren. Een zelfstandig bestuursorgaan haalt iets uit de invloedssfeer van de democratie van de overheid en stopt meer in iets anders. Maar wat dat dan is, heeft de VVD indertijd bedacht. Dat weet ik niet.

Het rapport van de commissie-Kohnstamm is interessant maar er is weinig mee gedaan. Hoe bevordert de minister dat meer zbo's weer onder controle komen van de Kamer en het kabinet? De PvdA zei dat meer nieuwe zbo's voorkomen moeten worden. Daar ben ik het mee eens. Het CDA heeft behoefte aan meer controle op de zbo's. Hoeveel mensen werken daar en wat spoken ze uit? Ook daar ben ik het mee eens. De volgende stap is de vraag of de minister zal bevorderen om nog meer zbo's onder controle van Kamer en kabinet te brengen.

Het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) kan onder de Kaderwet worden gebracht, maar ik heb begrepen dat de minister dat niet wil. Een belangrijk argument is dat dit te duur zou zijn. Wil de bewindsvrouw hierop ingaan? Wij hebben de afgelopen jaren veel klachten gekregen over het CBR. Examenkandidaten raken de weg kwijt bij dit zbo en gehandicapten worden de dupe van de kromme regels. Mijn collega Roemer heeft onlangs een actieplan gepresenteerd voor verbetering van het CBR.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb het gevoel dat dit een gemiste kans is van de SP-fractie. Dit is volgens mij niet het kader waarin wij over dit soort specifieke zbo's moeten praten. Iedere verantwoordelijke minister heeft de

Kamer het afgelopen voorjaar een brief gezonden met suggesties of iets wel of niet onder Kaderwet moet vallen. U had daar gebruik van kunnen maken door er in het kader van Verkeer en Waterstaat een algemeen overleg over aan te vragen. Ik weet niet of dat gebeurd is. Als het is gebeurd en u herhaalt dat hier tegenover de minister van BZK, is dat misplaatst en als het niet is gebeurd, hebt u deze kans gemist en moet u een overleg met de eerstverantwoordelijke minister aanvragen. Ik zie niet in hoe ik als vertegenwoordiger van mijn fractie nu ineens een debat moet voeren over de vraag of het CBR een zbo moet zijn of niet.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Heijnen sprak over zbo's op het gebied van cultuur. De vraag was echter aan de minister gericht. Misschien is zij bereid om daarop in te gaan.

Morgen gaan wij over topinkomens spreken. Bij het CBR is onlangs iemand vertrokken met een oprotpremie van 564 000; een niet-functio-nerende directeur, Ferry Meijer. Ook de nieuwe algemene directeur en de financiële directeur ontvangen beiden ruim twee ton. Welke mogelijkheden heeft de regering in dit geval? Wat kan de minister met de huidige status van het CBR daaraan doen?

Het voorstel van de heer Heijnen lijkt mij goed. Misschien is het ministerie van Verkeer en Waterstaat daar een goede optie voor.

De heer **Heijnen** (PvdA): Op het punt van toetsing van inkomens van zbo's aan de commissie-Dijkstal val ik de heer Van Raak in algemene zin bij. De vraag of de zbo's die onder de Kaderwet vallen straks ook voldoende aan het maximum van de Balkenendenorm of aan de motivatie dat ze onder een sector met een ander regime vallen, is inherent aan transparantie en eenduidigheid rondom de positie van de zbo's.

De heer **Van Raak** (SP): Dan stel ik de vraag in algemene zin. Wat kunnen wij doen aan topinkomens bij de zbo's die onder de Kaderwet vallen en wat gebeurt er als ze niet daaronder zijn gebracht? Wil de minister speciaal reageren op de oprotpremie van Ferry Meijer?

#### **Antwoord van de minister**

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Na inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's op 1 februari 2007 heeft een majeure operatie plaatsgevonden enerzijds om alle zbo's onder deze wet te brengen en anderzijds om gemotiveerd aan te geven waarom dit niet mogelijk is. De doelstelling was om een meer uniform en transparant stelsel te verkrijgen. Aan de verschillende regelingen voor zbo's werd een einde gemaakt en er ontstond een eenduidige regeling. Geholpen door een adviesclub vanuit een aantal centrale departementen is scrupuleus bezien of de zbo's die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen onder de Kaderwet moesten worden gebracht. Het resultaat daarvan wordt nu besproken. Kennelijk kan erover getwist worden of de score van de aantallen zbo's die onder de Kaderwet vallen hoog of laag is. Sommige Kamerleden vinden dat het goed gelukt is en anderen hoopten dat het er meer zouden zijn. Wij hebben 144 zbo's of clusters, 17% valt niet onder de Kaderwet omdat er sprake is van een deeltijd-zbo, omdat ze op een andere manier onder het openbaar gezag vallen of omdat er sprake is van een specifiek ander rechtsregime. 120 zbo's blijven dan over en daarvan valt 60% onder de Kaderwet. Van die 40% die daar niet onder valt, wordt 80% opgeheven of is eindig. Voor 20% van de 40% die daar niet onder valt, is sprake van een heroverweging of een herstructurering. U snapt de beperkte rol van de minister van BZK. Ik ben niet degene die inhoudelijk beoordeelt of een zbo moet worden geherstructureerd en hoe dit vorm moet krijgen. Ik moet u op dat punt verwijzen naar de collega's.

Na bovengenoemde operatie, resteren 73 zbo's die onder de Kaderwet

worden gebracht. 96% valt onder het format van de Kaderwet en 4% wijkt daarvan af. Op dat punt vindt maatwerk plaats, zoals u in het overzicht kunt zien. Ik vind dat wij, het totaal beziend, er goed in geslaagd zijn om zoveel mogelijk zbo's daaronder te brengen. Ik heb voorgesteld om voor enkele zaken af te wijken. Straks kom ik terug op de Kiesraad. De Onderzoeksraad voor veiligheid wijkt op één punt af van de Kaderwet. Ik neem aan dat u die overwegingen deelt. De discussie over Stichting Airport Coordination Netherlands moet niet met mij worden gevoerd, maar met de minister van Verkeer en Waterstaat. De vraag over de Kamer van Koophandel moet aan de minister van Economische Zaken worden gesteld.

De heer Heijnen vroeg of deze procedure ook voor de agentschappen kan gelden. Mijn opvatting is dat de transparantie bij agentschappen al goed geregeld is. Agentschappen vallen voor 100% onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister kan altijd en overal ingrijpen zonder enige restrictie. Vanaf het ontstaan in 1994 is sprake van één uniform regime voor de agentschappen. Dit is vastgelegd in de regeling baten- en lastendiensten van de minister van Financiën. In elke begroting en de verantwoording die de minister aflegt, wordt volgens de afspraak apart aandacht aan elk individueel agentschap besteed. Dit betekent dat de Kamer alle uitgaven van de agentschappen ziet. Bij elke begroting en verantwoording kunt u vragen aan de minister stellen over haar of zijn beleid op dat terrein. Voor de agentschappen is doelmatig en efficiënt werken een kernvoorwaarde. De efficiency-informatie wordt opgenomen in de begroting en verantwoording. Dit systeem is nu 14 jaar bekend en is vanaf het begin op een andere manier opgezet dan de zbo's. De beoordeling van de zbo's in het verleden door de Kamer – de vraag om meer transparantie en uniformiteit – was volkomen juist. Als dezelfde redenatie op de agentschappen wordt toegepast, zal de beoordeling daarover anders uitvallen.

De heer Heijnen vroeg naar het onderhoud. Nieuwe zbo's worden automatisch onder de Kaderwet gebracht, maar met oude moet dat nog gebeuren. Hoe zorgen wij ervoor dat dit daadwerkelijk en in een hoog tempo gebeurt? Dit is de primaire verantwoordelijkheid van elke minister. Mijn departement blijft meekijken bij wijziging van bestaande zbo's of het instellen van nieuwe. Om deze reden ondertekent de minister van BZK mede de zbo-regelingen. Dit is in de Kaderwet geregeld en de komende jaren zal het nut hiervan bekeken worden. De Kamer speelt een belangrijke rol bij het controleren van de voornemens van de ministers met betrekking tot de zbo's waarover zij de Kamer in de diverse commissies apart informeren.

Ik kom op de suggestie van de heer Heijnen om de Algemene Rekenkamer één departement eenmaal per jaar te laten controleren. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen tien, vijftien jaar een zeer waardevolle bijdrage geleverd aan de verantwoording door en het toezicht op zbo's en rechtspersonen met een wettelijke taak. De Algemene Rekenkamer zal dit blijven doen, zoals zij dat op eigen initiatief ook in het verleden tot ieders tevredenheid deed. Je moet je afvragen of dit voldoende is en of je aan de Algemene Rekenkamer moet vragen om elk jaar één departement te nemen. Over alle departementen vindt altijd al op de punten rechtmatigheid en doelmatigheid een verantwoording plaats. Er wordt wel eens gemopperd over de mate waarin mag worden afgeweken van rechtmatigheid en doelmatigheid, maar de Algemene Rekenkamer is hier heel streng in. De verantwoordingsplicht bestaat echter al. Mijn suggestie is om aan de ministers te vragen om ieder jaar in hun verantwoording aandacht te besteden aan het proces van onderhoud van zbo's. Dan gebeurt er wat de Kamer wil. Zij hoeft niet zelf te duwen, maar de ministers worden verplicht om dat te doen. Hiermee wordt een opeenstapeling voorkomen van controle op controle en van verantwoording op verantwoording. De Algemene Rekenkamer kent mijn rapportage aan de Kamer. Ik verwacht

dat de Algemene Rekenkamer zelfstandig het tempo van de ministeries zal bekijken.

De zbo's waarvoor een heroverweging of een herstructurering moet plaatsvinden, vallen niet onder de Kaderwet. Het is dus van groot belang om die heroverweging te volgen. Je kunt namelijk de komende 20 jaar heroverwegen en daarmee zo'n organisatie nooit onder de Kaderwet brengen. Het streven is dat er binnen drie jaar absolute duidelijkheid is over de inhoud van een dergelijke heroverweging. Het einde van de heroverweging moet zijn of een zbo wel of niet onder de Kaderwet wordt gebracht.

De heer **Heijnen** (PvdA): Het gaat nu om die 40% die in bewerking is en waarvoor de Kaderwet niet geldt. Wilt u tegemoetkomen aan de wens om over een of anderhalf jaar de thermometer erin te zetten en ten aanzien van die 40% te bepalen of wat is afgesproken ook geleverd is, namelijk het intrekken, het verzelfstandigen of het opheffen? Het lijkt mij goed om niet pas over drie jaar in te grijpen, maar om dat over een of anderhalf jaar te doen.

Minister **Ter Horst**: Ik heb even overlegd of wij dit aankunnen. Laten wij afspreken dat wij dit over een jaar doen. Dan is er een langere periode dan een jaar verstreken. Dat is dan een goed moment om te bezien hoever wij zijn. Het gaat dan niet over 40% van die zbo's; 80% van die 40% is eindig. Wij willen bezien of blijkt dat die eindigheid er daadwerkelijk is.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Wordt dit een aparte brief aan de Kamer of komt dit bijvoorbeeld bij het jaarverslag van BZK?

Minister **Ter Horst**: Wij vinden het prettig als wij ergens een onderdeel van kunnen maken. Dat scheelt u ook tijd, omdat wij anders weer apart met elkaar moeten overleggen. Dat betekent dus in het jaarverslag over 2008.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Een duidelijke tabel van wat er gebeurd is?

Minister **Ter Horst**: U weet dat ik voor duidelijkheid en tabellen ben. Mevrouw Smilde vroeg naar de aansturing. Een minister kijkt toch niet alleen naar zbo's waar het om de centjes gaat? Absoluut niet. Het toezicht van de minister op zbo's hoort veel meer te omvatten dan alleen maar de financiën. Een zbo is ingesteld met een bepaald doel en het is aan de minister om te toetsen of het doel is bereikt. Sterker nog, als na een beoordeling blijkt dat een zbo niet meer aan het doel voldoet of als bij de Kamer of het kabinet het idee leeft dat een zbo obsoleet is geworden, kan dat reden zijn om van het zbo afscheid te nemen. Er vindt op meer dan alleen de financiën toezicht plaats. Er wordt ook gekeken naar wat er wordt gedaan, naar de kwaliteit van de uitvoering, enzovoorts. Elke zbo is verplicht, een jaarverslag te maken waarin wordt aangegeven wat het afgelopen jaar is gebeurd. Dit is voor de minister en de Kamer het aangrijpingspunt om over het functioneren van zo'n zbo te spreken. De doelstelling voor de zbo's is inderdaad kleiner en beter. Het is u niet ontgaan dat de afslankingstaakstelling ook voor de zbo's geldt. Dit is min of meer indirect. Wij gaan niet direct over het aantal mensen dat bij zbo's werkt, maar wel over de financiële en inhoudelijke sturing. Elke minister is verantwoordelijk voor de afslanking bij haar of zijn zbo's. Het is niet mogelijk dat zbo's als paddenstoelen uit de grond schieten omdat afgeslankte ministeries taken naar deze organisaties overhevelen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Er is een taakstelling voor 1800 banen bij de zbo's. Hoe wordt het duidelijk dat deze taakstelling gehaald wordt?



Minister **Ter Horst**: Bij de ministeries is de directe sturing duidelijk. Er bestaat een dubbel slot op geld en formatie. Bij de zbo's ligt dit anders, reden waarom daar op de fte's en op het geld moet worden gestuurd. De minister heeft alle mogelijkheden om inzicht in het aantal fte's bij de zbo's te krijgen. Dit staat ook in de jaarverslagen. Wij kunnen de vinger aan de pols houden.

Mevrouw **Smilde** (CDA): In 2011 kan het dus duidelijk zijn dat de taakstelling omtrent die 1800 banen gehaald is?

Minister **Ter Horst**: Ja, met uw steun.

De rol van BZK bij het toezicht op zbo's is duidelijk. Ik voeg hieraan toe dat wij een register bijhouden waarin staat welke zbo's onder de Kaderwet vallen en welke uitzonderingen daarop gemaakt worden. Het register zal in de loop der tijd veranderen omdat nog een aantal zbo's onder de Kaderwet moet worden gebracht. Met het antwoord op uw vraag dat wij bereid zijn om dat in ons jaarverslag mee te nemen, hebt u ook een instrument om de voortgang te controleren.

Mevrouw Smilde vroeg om een evaluatie na een jaar. Daar kreeg ik het een beetje benauwd van, omdat de evaluatie in 2012 gepland is. Het is te snel om nu al de wet te evalueren. Ik hoop dat ik met mijn toezegging dat wij het proces gaan evalueren – en niet de wet – aan haar vraag tegemoet ben gekomen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): Ik begrijp dat de evaluatie later moet plaatsvinden, maar wij willen graag druk op de ketel houden. Ik zei al dat het tussen de oren moet komen, maar ik vind inzicht via de jaarverslagen uitstekend.

Minister **Ter Horst**: Ik haak even aan op uw formulering «tussen de oren». Ik begrijp wat u bedoelt. Het helpt zeker als wij «de thermometer erin houden» omdat wij de departementen zullen vragen hoe het met de zbo's staat.

Voor het antwoord op de vraag over Staatsbosbeheer moet ik u naar LNV verwijzen. BZK heeft hier geen opvatting hierover en dat hoort ook niet. Als er een inconsistentie is tussen wat LNV en BZK zegt, ben ik degene die zegt dat wij het niet goed hebben opgeschreven. Wij volgen op dat punt altijd de inhoudelijke ministeries. Wijzigingen van instellingswetten gaan langs de Kamer. Mevrouw Van der Burg vroeg hoe de Kiesraad zich verhoudt tot de instellingsvoorwaarden. Hoe moeten wij deze zbo straks heroverwegen?

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Het gaat over politieke onafhankelijkheid. Er zijn twee redenen om een zbo in te stellen: in bepaalde zaken wil men geen politieke bemoeienis hebben en dit geldt bij uitstek voor de Kiesraad. De tweede reden betreft de strikte regelgeving. Bij de Kiesraad gaat het om het eerste punt en het feit dat deze raad geen zbo-status krijgt.

Minister **Ter Horst**: Dit onderwerp valt onder de staatssecretaris van BZK, maar het is een heroverweging. De reden is het wetsvoorstel financiering van politieke partijen en het advies van de commissie-Korthals Altes. Het heeft geen relatie met de strikt gebonden regelgeving en is er ook geen relatie met politieke onafhankelijkheid.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Het is vreemd dat juist de Kiesraad wordt heroverwogen.

Minister **Ter Horst**: De Kiesraad moet überhaupt niet die status krijgen.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Met een aantal gevallen mag de overheid geen directe bemoeienis hebben. De Kiesraad is daar één van. Daarom waren wij er verbaasd over dat er sprake is van een heroverweging. Dit is een voorbeeld van een zbo, juist omdat je niet wilt dat de overheid zich met dit soort zaken bemoeit. Wij zullen deze kwestie scherp volgen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Er hoeft in dit geval geen bezwaar tegen een zbo te bestaan, maar het moet duidelijk zijn dat artikel 22 buiten werking is zodat de regering niet een besluit van de Kiesraad kan vernietigen. De onafhankelijkheid daarvan moet volstrekt gewaarborgd worden. Als de VVD wil dat het nog onafhankelijker wordt gepositioneerd, moet je in termen van een Hoog College van Staat gaan denken. Hierna hebben wij alleen nog de Kaderwet adviesorganen, maar daar valt dit ook niet onder. Er worden besluiten genomen waar beroep en bezwaar tegen mogelijk is.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Wij vinden het verbazingwekkend dat de Kiesraad niet per definitie een zbo-status heeft gekregen, juist met uitsluiting van artikel 22 omdat dit geen politieke bemoeienis garandeert.

Minister **Ter Horst**: Ik wil een misverstand wegnemen. De Kiesraad is een zbo en dat blijft zo. Toetsing aan de Kaderwet heeft nu niet plaatsgevonden, omdat er zoveel ontwikkelingen zijn. Het lijkt mij voor de hand liggen dat u de discussie die u nu wilt, nader voert in het kader van het advies van de commissie-Korthals Altes.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Dat zullen wij zeker doen. Ik ben op het verkeerde been gezet door de aanduiding: heroverweging zbo-status. Deze aanduiding betekent niet dat er een discussie over de status gevoerd wordt. Gezien de nieuwe ontwikkelingen, wordt bezien hoe de nieuwe zbo-status moet worden ingericht.

Minister **Ter Horst**: Ik heb al de redenen gegeven waarom niet aan de Kaderwet is getoetst. Bespreking van de status van de Kiesraad als zbo vindt met mijn staatssecretaris plaats in het kader van het advies van de commissie-Korthals Altes.

De heer Van Raak vindt dat er veel afwijkingen zijn, vooral als het gaat over de vernietigingsbevoegdheid. Ik ben het daar niet mee eens. Het is een verschil in interpretatie. Het gaat vooral over cultuurinstellingen en zaken waarbij sprake is van markttoezicht. In een eerder debat hierover met de Kamer is gezegd dat deze twee zaken niet onder de vernietigingsbevoegdheid zouden moeten vallen. Het gaat om 28 gevallen, waarvan 10 onder culturele instellingen vallen.

Hoe wordt bevorderd dat er meer zbo's onder de Kaderwet komen? Deze afweging wordt op de departementen gemaakt. Alle departementen hebben aangegeven wat zij met de zbo's van plan zijn. Men zal kritisch bezien of een nieuwe instelling een zbo moet worden. Overigens valt iedere nieuwe zbo automatisch onder de Kaderwet.

De heer Van Raak is enthousiast over het advies van de commissie-Kohnstamm, maar een meerderheid van de Kamer neemt de belangrijkste aanbeveling om zbo's onder directe sturing van de overheid te laten vallen niet over. Hij vroeg naar de lijn van het kabinet over salariëring van zbo's. Tijdens het debat morgen zal ik ingaan op de vraag wat het voor het salaris betekent als een organisatie niet onder een zbo valt. Voor het antwoord op de vraag over het CBR en de vertrekpremies voor met name genoemde ex-functionarissen verwijs ik naar de minister van Verkeer en Waterstaat.

De heer **Van Raak** (SP): Vandaag spreken wij over zbo's en morgen over topinkomens. De minister kan vandaag hier haar gedachten ontvouwen over het beperken van topsalarissen bij zbo's die niet onder de Kaderwet vallen.

Minister **Ter Horst**: Dat lijkt mij niet. Wij praten morgen over de reactie van het kabinet op het voorstel van de commissie-Dijkstal over de semipublieke sector en over zbo's. Zbo's die niet onder de Kaderwet vallen, kunnen morgen aan de orde komen.

De heer **Van Raak** (SP): Morgen bespreken wij inderdaad een heleboel, maar vandaag bespreken wij in ieder geval het punt waarover mijn vraag gaat. Ik krijg graag een antwoord.

Minister **Ter Horst**: Ik wil daarover morgen in zijn totaliteit spreken en daar nu niet een onderdeelje uit te halen.

De heer **Van Raak** (SP): Dan moet de minister deze vraag morgen beantwoorden.

Minister **Ter Horst**: Dat zei ik ook.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik hoop dat morgen voldoende duidelijkheid komt over de relatie tussen de Kaderwet zbo en «Dijkstal». Ik weet niet of morgen als zodanig de zbo's aan de orde kunnen komen. Na morgen kunnen wij bezien of er behoefte bestaat om daarop in dit verband later terug te komen. Ik respecteer de door de Kamer vastgestelde agenda voor morgen.

In 1994 is een kader voor de agentschappen opgesteld. Ik zal mij daar nog eens in verdiepen. Mijn beeld is dat sindsdien de vraag of dit alles volgens verwachting verloopt op geaggregeerd niveau niet gesteld is, laat staan beantwoord. Het agentschap SenterNovem heeft een geweldige ontwikkeling doorgemaakt. Ik heb er behoefte aan om dat vanuit mijn controlerende taak tegen het licht te houden. De minister wil dit hoofdstuk niet oppakken als zij daartoe geen aanleiding ziet, maar ik ga kijken of ik zo'n aanleiding kan vinden. Mijn gevoel zegt me dat het goed is om 14 jaar na dato te bezien of het werkt zoals het toen bedacht is. Bij de begroting komen wij daarop terug.

Ik ben blij met wat nu is afgesproken over het onderhoud, zowel ten aanzien van de instellingen die onder de Kaderwet vallen als over de instellingen die daar nog niet onder vallen.

Mevrouw **Smilde** (CDA): De Kaderwet heeft duidelijkheid gebracht. Wij hebben dit algemeen overleg aangegrepen om duidelijk te maken hoe wij aankijken tegen de implementatie, de taakstelling en de aansturing. De Kaderwet kan ons behulpzaam zijn bij het bereiken van een kleinere maar betere overheid. Ik ben blij met de toezegging dat daarover volgend jaar in het jaarverslag iets wordt opgenomen. Gelet op de doelstelling van de Kaderwet kunnen wij via dit instrument de vinger aan de pols houden: de zbo's zijn beter ingekaderd waardoor de Kamer beter kan controleren.

Mevrouw **Van der Burg** (VVD): Ik dank de minister voor haar antwoord. Ik ben blij met de toezeggingen van de minister over het onderhoud. Over die 40% die niet onder de zbo-status vallen, moet er binnen drie jaar duidelijkheid zijn. Dit kan worden gemonitord via het jaarverslag van BZK. Voor de resterende 60% moeten wij de ministers vragen, die organisaties in hun jaarverslag op te nemen. De discussie over de Kiesraad zullen wij volgen. Er is ook gediscussieerd over Staatsbosbeheer, waarbij de

minister van LNV leidend is. Dat vind ik iets te gemakkelijk. Er staat dat een van de redenen om niet over te gaan tot het instellen van een zbo is, dat zbo's geen openbaar gezag hebben en daarmee buiten de Kaderwet vallen. Dit is in de Kaderwet geregeld, maar voorkomen moet worden dat ministers onder druk van de Kamer organisaties onder die wet brengen. Ik vraag de minister daarnaar te kijken en desnoods via de minister van LNV te antwoorden. Volgens mij moet de minister van BZK wel op het gehele kader letten om wildgroei te voorkomen. Ik krijg graag de toezegging dat zij zich hierin nader zal verdiepen.

Met deze operatie willen wij ook een overzicht krijgen van de bijbehorende consequenties bijvoorbeeld voor de omvang van het personeelsbestand en de financiële middelen. Een aantal zbo's wordt opgeheven en een aantal wordt heroverwogen. Misschien kan dit worden meegenomen in de operatie vernieuwing rijksoverheid. Ik vraag niet om aparte rapportages. Wij willen wel grip hebben op wat er gebeurt. Graag krijg ik een toezegging van de minister.

De heer **Van Raak** (SP): Het glas is halfvol of halfleeg. Zijn er genoeg zbo's die onder de wet vallen? De minister rekent ons voor dat het glas eerder halfvol is dan halfleeg, maar wij zullen zien. Voor de uitwerking verwijst zij naar de andere ministers. Ministeries zijn geen zbo's. Er is een regering en al die ministeries horen daarbij. Eén minister kan ter verantwoording worden geroepen. Deze discussie hebben wij eerder met deze minister gevoerd. Zij is vaak verantwoordelijkheid, maar kan die verantwoordelijkheid niet nemen. Er worden besluiten genomen die moeten worden uitgevoerd. Het is dan wel handig als wij één persoon om verantwoording kunnen vragen. De minister zal een register bijhouden. Dat is goed, maar niet alles.

Het is, wat de heroverwegingen betreft, goed dat er bij de ministeries wordt nagedacht. Drie jaar is lang, maar ik zie met interesse uit naar het jaarverslag 2008 waarin een tussenstand wordt gegeven. Staatsbosbeheer, de naam zegt het al, hoort bij de Staat, maar de discussie hierover mogen wij nu niet voeren. De Kiesraad moet natuurlijk politiek onafhankelijk zijn. Dat geef ik de minister mee. Over de topinkomens wil de minister nu niet spreken. Dat gebeurt morgen, maar ik kan mij voorstellen dat dit in het geweld morgen niet helemaal tot zijn recht komt. Ik sluit mij dan graag aan bij het voorstel van de heer Heijnen om dan de bewindsvrouw te vragen om hierover apart met ons te spreken.

Minister **Ter Horst**: De agentschappen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Ik heb hier op afstand iets mee te maken. Ik kan mij verder in de overige opmerkingen van de heer Heijnen vinden. Mevrouw Van der Burg sprak over de consequenties voor de zbo's van de formatie. Een overzicht daarvan geef ik het liefst in het kader van de vernieuwing rijksdiensten. De vermindering zal deels een gevolg zijn van deze operatie.

Bij zbo's gaat het altijd om bestuursorganen die krachtens de wet met openbaar gezag zijn bekleed. Een kenmerk van openbaar gezag is dat eenzijdige beslissingen kunnen worden genomen met rechtsgevolgen, zoals het verstrekken van subsidies, uitkeringen, enzovoorts. Dit doet Staatsbosbeheer niet. Daarom is de vraag aan de orde of dit orgaan een zbo is. Ik wil in die discussie geen keuze maken. De minister van LNV kan dat zelf goed doen. Het is aan die verantwoordelijke minister om samen met de Kamer een keuze te maken. Als die discussie bij LNV niet zou plaatsvinden, wil ik wel helpen door tegen de minister van LNV te zeggen dat dit nog moet gebeuren, maar ik ga ervan uit dat dit gebeurt.

Morgen wordt gesproken over het salarisregime bij zbo's. U kent mijn voorstel op dat punt en ik meen dat dit verder weinig discussie zal geven. Van belang is hier of het uitmaakt dat een zbo onder de Kaderwet valt. In dit geval maakt dit echter niets uit. Die zorg kan ik wegnemen, omdat in

de Kaderwet over het salarisregime van bestuurders niets geregeld wordt. Dat betekent dat dit op een andere manier moet worden geregeld en ik hoor morgen wat de Kamer daarvan vindt.

De **voorzitter**: De minister heeft toegezegd dat de Kamer bij het jaarverslag voor 2008 een overzicht ontvangt van de ontwikkelingen ten aanzien van zbo's. Zij komt bij de vernieuwing rijksdiensten terug op de fte's bij de zbo's.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Leerdam

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Hendrickx