

Vergaderjaar 2000–2001

27 426

Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Grote delen van de bestuurstaken in ons land worden, vooral op het centrale niveau, niet onder directe verantwoordelijkheid van de democratisch gelegitimeerde bestuurders, zoals ministers, uitgevoerd. Allerlei bestuurstaken zijn in de loop der tijd om diverse redenen aan hun directe invloed onttrokken en aan gespecialiseerde instanties, zelfstandige bestuursorganen, opgedragen. De normale regels van politiek toezicht en politieke verantwoording zijn niet op deze bestuurstaken van toepassing. De ministeriële verantwoordelijkheid voor deze bestuurstaken is niet volledig. Vaak is niet duidelijk hoe ver die verantwoordelijkheid dan wel reikt. De democratische controle dreigt hierdoor in het gedrang te raken. Doordat voorts voor ieder geval weer een andere regeling is gekozen, zonder dat er daarbij veel aandacht werd geschonken hoe een en ander elders al was geregeld, is een ondoorzichtige structuur ontstaan van onderling afwijkende arrangementen voor zelfstandige bestuursorganen. De herkenbaarheid van het overheidsbestuur is hiermee niet gediend. Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijk kader gecreëerd waaraan regelingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen dienen te voldoen. Zowel via het opnemen van de mogelijke toezicht- en sturingsinstrumenten die een minister ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan kan bezitten als het voorschrijven van een aantal harmoniserende organisatorische bepalingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen wordt in het wetsvoorstel aan de geschetste knelpunten tegemoet gekomen. Daarbij wordt in het wetsvoorstel nadrukkelijk in het oog gehouden dat vanwege de grote variëteit aan zelfstandige bestuursorganen differentiatie en maatwerk mogelijk moeten blijven.

Weliswaar kende de Nederlandse overheid reeds lang het verschijnsel functionele decentralisatie, maar gedurende de jaren tachtig en negentig nam de wetenschappelijke en politieke belangstelling sterk toe, mede naar aanleiding van het op afstand plaatsen van diverse publieke taken en de daarmee belaste ambtelijke diensten. Veel onderdelen van de centrale

overheid werden op afstand geplaatst en ondergebracht bij bestaande of nieuwe zelfstandige bestuursorganen, waarbij «zelfstandig» betrekking heeft op het ontbreken van een directe hiërarchische relatie tussen de verantwoordelijke minister en het bestuursorgaan. Er verschenen diverse wetenschappelijke publikaties over het onderwerp (o.a.: M. Scheltema: Zelfstandige bestuursorganen; oratie, Groningen 1974; C.A. Schreuder: Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen; diss. Groningen, Deventer 1994; J.A.F. Peters: Publiekrechtelijke rechtspersonen; Deventer 1997; J.L. Boxum: Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen; diss. Groningen, Deventer 1997; C.P.J. Goorden, M.M. den Boer, F.K. Buijn: Zelfstandige bestuursorganen, verzelfstandiging en privatisering, preadviezen Vereniging voor Administratief Recht; VAR-reeks nr. 118, Alphen aan den Rijn 1997; S.E. Zijlstra: Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat; diss. Rotterdam, 1997; M.M. den Boer: Verzelfstandiging van bestuurstaken op z'n Hollands, preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland; Deventer 1999.).

1.2 De geschiedenis van het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen

Het politieke debat over zelfstandige bestuursorganen wordt ingeluid met de motie-Lauxtermann c.s. (kamerstukken II 1987/88, 20 200 VII, nr. 43). Deze motie komt erop neer dat de regering eerst maar eens duidelijkheid moet geven over de begrippen «functionele decentralisatie» en «zelfstandige bestuursorganen» en de doelstellingen die ermee beoogd worden, alvorens hierover verder gepraat kan worden.

De regering reageert hier aanvankelijk op met de notitie inzake functionele decentralisatie (kamerstukken II 1988/89, 21 042, nr. 2) en vervolgens in 1990 met het regeringsstandpunt «Functioneel bestuur, waarom en hoe?» (kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4). Dit regeringsstandpunt verscheen in reactie op het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over functionele decentralisatie van september 1988 (kamerstukken II 1988/89, 20 800 VII, nr. 9) en bevat «toetsingspunten» die betrokken moeten worden bij de beantwoording van de vraag of publieke taken bij zelfstandige bestuursorganen kunnen worden ondergebracht en zo ja, binnen welke randvoorwaarden dat dan zou kunnen.

De Tweede Kamer reageerde positief op de gepresenteerde toetspunten en sprak bij enkele moties (kamerstukken II 1990/91, 21 042, nrs. 9 en 10) uit dat de regering snel werk zou maken van het operationaliseren ervan voor nieuwe en bestaande zelfstandige bestuursorganen door middel van een evaluatie van de bestaande zelfstandige bestuursorganen en door het formuleren van aanvullende aanwijzingen voor de regelgeving.

In 1992 verscheen het rapport «Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid» van de eerste externe commissie van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40 en 41). In 1994 werd dit gevolgd door het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van de ambtelijke Commissie-Sint (kamerstukken II 1994/95, 21 042, nr. 15) en in 1995 door het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3). Over beide laatstgenoemde stukken gaf de regering haar standpunt in de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» (kamerstukken II 1994–1995, 24 130, nr. 5). Daarin wordt de aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen aangekondigd. Daarnaast zegt de regering toe een vervolg te geven aan de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, met name op die punten waar de Rekenkamer

tekortkomingen signaleert en ook komen er periodiek overzichten van nieuwe verzelfstandigingsvoornemens van de ministers. (zie verder hieronder).

De Tweede Kamer wil op dat moment echter nog een stap verder gaan en vraagt bij motie onder andere om de (snelle) totstandkoming van een Kaderwet inzake zelfstandige bestuursorganen (motie-Scheltema c.s., kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 11).

In 1996 werden de Aanwijzingen voor de regelgeving uitgebreid met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, die onder meer een beleidskader voor de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen bevatten (Stcrt. 1996, nr. 177).

1.3 AR en TK stellen inhoudelijke eisen aan een Kaderwet

In 1995 telde de Algemene Rekenkamer in het voornoemde rapport 189 (clusters van) zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid. De Rekenkamer constateerde dat er een veelheid aan toezichtsarrangementen tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen was en dat ook zaken als de instelling, de inrichting en de samenstelling van zelfstandige bestuursorganen zeer verschillend en veelal ook onvolledig waren geregeld. Zij constateerde dat er ten minste een minimumpakket aan instrumenten zou moeten zijn om over de hele linie de ministeriële verantwoordelijkheid tot zijn recht te kunnen laten komen.

Naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport nam de regering een aantal maatregelen, te weten een doorlichting van zelfstandige bestuursorganen aan de hand van het Rekenkamer-rapport (in de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen, kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 1, werden per ministerie verbetermaatregelen aangekondigd voor de regelgeving met betrekking tot de eigen zelfstandige bestuursorganen) en de al genoemde aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5).

De Tweede Kamer zag evenwel in de ondoorzichtigheid van het organisatierecht voor de zelfstandige onderdelen van het centrale openbaar bestuur en de door de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geconstateerde gebreken in toezicht- en sturingsmogelijkheden van ministers ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen aanleiding, de regering andermaal te verzoeken algemene wettelijke regels voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te brengen (kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 4). Zo'n algemene regeling zou – overeenkomstig het minimumpakket dat de Algemene Rekenkamer had aangegeven – tenminste moeten voorzien in de definitie, rechtsvorm¹ en inrichting van zelfstandige bestuursorganen, benoeming, bezoldiging en ontslag van bestuurders, rechtspositie van het personeel, toezicht en controle en daarbij behorende instrumenten, de competentie van de Algemene Rekenkamer, een inlichtingenrecht van de minister, jaarlijkse verslaglegging en periodieke evaluatie. Met de onderhavige wet, die een algemene regeling voor zelfstandige bestuursorganen omvat, beoogt de regering tegemoet te komen aan deze wens.

¹ Zelfstandige bestuursorganen komen voor in verschillende rechtsvormen: sommige zijn publiekrechtelijk vormgegeven, d.w.z. ingesteld bij publiekrechtelijke regeling (meestal bij wet); zij worden hierna ook als «publiekrechtelijk zbo» geduid. andere hebben een privaatrechtelijk rechtsvorm (een rechtspersoon als bedoeld in Boek II Burgerlijk Wetboek); zij worden hierna ook als «privaatrechtelijk zbo» geduid. De publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen worden op hun beurt onderscheiden in die, welke onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat der Nederlanden (hierna ook «behorend tot de Staat») en die welke onderdeel zijn van een andere rechtspersoon als bedoeld in artikel 1, tweede lid, Boek II Burgerlijk Wetboek (hierna ook «met [eigen] rechtspersoonlijkheid»).

2. Doelstellingen van de wet

De grote variatie in het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen heeft geleid tot ondoorzichtigheid van dit recht, onnodige verschillen en mogelijk onbedoelde leemten in de regelgeving ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen. Op een specifiek punt, te weten het ministerieel toezichtsregime, wringt dit met name omdat zelfstandig bestuur zich kenmerkt door beperking van de bevoegdheden van ministers ten opzichte van de zelfstandige bestuursorganen en daarmee een beperking van de mogelijkheid tot parlementaire controle. Ondoorzichtige regelingen ten aanzien van de positie en bevoegdheden van ministers belemmeren een goede democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur, voor zo ver dat door deze instanties wordt bestierd. Hetzelfde geldt overigens voor ondoorzichtige en steeds weer verschillende regels met betrekking tot bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen of hun organisatorische vormgeving, bijvoorbeeld bij de benoeming van leden, de regeling van de rechtspositie van personeel dat verbonden is aan deze zelfstandige bestuursorganen of de wijze waarop door een zelfstandig bestuursorgaan een begroting of jaarverslag moet worden opgesteld. Zelfstandige bestuursorganen dienen te functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zelfstandig bestuursorgaan daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft.

Uit deze probleemstelling vloeien vier doelstellingen voort die ten grondslag liggen aan de Kaderwet. Deze kunnen worden samengevat onder de noemers harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek. Hierbij wordt benadrukt dat zelfstandig bestuur op zich en de diversiteit aan organen die hiertoe bevoegdheden hebben, niet in hun essentie worden aangetast.

In de eerste plaats wordt met de Kaderwet beoogd, enige ordening aan te brengen in de tot nu toe bestaande situatie, waarin voor iedere zelfstandige bestuursorganisatie een geheel eigen organisatieregeling geldt. Zo is bijvoorbeeld een algemene regeling getroffen voor de benoeming en het ontslag van bestuurders (hierna steeds aangeduid als leden) van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Voorts worden regels gegeven met betrekking tot hun bezoldiging en nevenfuncties, terwijl ook een standaardregeling voor de rechtspositie van personeel verbonden aan bepaalde zelfstandige bestuursorganen wordt gegeven.

In de tweede plaats heeft de Kaderwet een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen ten doel. Hierdoor wordt de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk geregeld. In de Kaderwet worden de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing (van het beleid en van het beheer) van zelfstandige bestuursorganen neergelegd. Zij zullen vaak allemaal van toepassing zijn, soms zullen zij slechts gedeeltelijk van toepassing hoeven te zijn. De bijzondere wetgever kan in een bepaald geval enkele instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan. Daarmee beperkt het parlement wel de ministeriële verantwoordelijkheid en vervolgens dus ook de eigen mogelijkheid om de minister op dat punt over het zelfstandig bestuursorgaan ter verantwoording te roepen. Doordat de wetgever zich evenwel steeds expliciet moet uitspreken, bestaat hierover nadien echter wel absolute duidelijkheid voor alle partijen. Daarnaast zal soms de bijzondere wetgever een ander instrument dan geregeld in de Kaderwet willen gebruiken.

In de derde plaats beoogt de Kaderwet meer helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen rond begrotingen en verantwoordingsdocumenten, die zelfstandige bestuursorganen moeten produceren. Daardoor wordt een basale harmonisatie en onderlinge afstemming van de financiële toezichtregels van alle (zelfstandige) bestuursorganen mogelijk. De opgenomen bepalingen zijn in belangrijke mate ontleend aan de bepalingen uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht.

In de vierde plaats beoogt de Kaderwet vergroting van het publieke inzicht te bewerkstelligen in zowel het voorkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Het inrichten van een register waarin alle bestaande zelfstandige bestuursorganen zullen zijn opgenomen en het vijfjaarlijks evalueren van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, individueel dan wel als onderling samenhangende groep, draagt aan het bereiken van deze doelstelling bij.

3. Karakter van de wet

De Kaderwet is een algemene wet. In beginsel worden dezelfde doelstellingen met deze algemene wet nagestreefd als met de Algemene wet bestuursrecht. Die doelstellingen zijn:

- a. het bevorderen van eenheid binnen een bepaald rechtsgebied, in dit geval het recht met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen;
- b. het systematiseren en waar mogelijk vereenvoudigen van de desbetreffende wetgeving;
- c. het codificeren van ontwikkelingen die zich op het rechtsgebied hebben voorgedaan en
- d. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in bijzondere wetten lenen.

Het wetsvoorstel bevordert in hoge mate de doelstellingen onder a en b. De meeste bepalingen in de hoofdstukken 2 tot en met 5 bevorderen de eenheid van het rechtsgebied, bijvoorbeeld doordat er eenheid wordt gebracht in de wijze waarop bepaalde informatieverplichtingen of toezichtinstrumenten worden geformuleerd. De bepalingen in de genoemde hoofdstukken zijn ook bevorderlijk vanuit een oogpunt van systematiseren en vereenvoudigen van de desbetreffende wetgeving. Aan allerlei bepalingen zal in de desbetreffende bijzondere wetten geen behoefte meer bestaan, daar de regeling uit de Kaderwet zal gelden. Een voorbeeld hiervan is de regeling van benoeming door de minister van leden van een zelfstandig bestuursorgaan of de evaluatiebepaling. Codificatie van jurisprudentie is voorshands in het geval van de Kaderwet niet aan de orde. Doelstelling d vindt onder meer uitwerking in de regeling van het register van zelfstandige bestuursorganen of de definitie die in deze wet wordt gegeven van zelfstandig bestuursorgaan, regelingen die naar hun aard niet in bijzondere wetten kunnen worden opgenomen.

De verhouding van de Kaderwet tot de bijzondere wetten waarin zelfstandige bestuursorganen of hun taken en bevoegdheden worden geregeld is in dit wetsvoorstel anders geregeld dan bij de Algemene wet bestuursrecht het geval is. Het onderscheid tussen dwingende en regelende of semi-dwingende regels wordt hier niet gebruikt. Indien de (bijzondere) wetgever over een bepaald onderwerp iets op een andere wijze wil regelen dan in de Kaderwet het geval is kan hij dit bereiken door in de bijzondere wet:

- a. ofwel een inhoudelijk andere regeling op te nemen (denk bijvoorbeeld aan een andere rechtspositieregeling voor het personeel dat is verbonden aan een zelfstandig bestuursorgaan);

- b. ofwel expliciet aan te geven dat een bepaalde regeling uit de Kaderwet geheel of gedeeltelijk niet geldt (denk bijvoorbeeld aan het geval dat vernietiging van bepaalde besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan hoe dan ook niet wenselijk is, zoals bij onafhankelijke toezichthouders).

Het is aangewezen dat in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet wordt aangegeven in hoeverre er een van de Kaderwet afwijkende regeling is getroffen, alsmede welke de motivering is voor die afwijking. Voor dit van het systeem van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende karakter van de bepalingen van de Kaderwet is gekozen vanuit de aard van de in de Kaderwet te regelen materie. Enerzijds kan verwacht worden dat er op sommige plaatsen afwijkingen van de Kaderwet noodzakelijk zullen blijken te zijn vanwege de speciale positie van enkele bestaande zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet kan immers geen algemene regeling en algemene codificatie zijn. Anderzijds zal soms de behoefte bestaan niet alleen de bepalingen uit het belangrijke hoofdstuk Informatievoorziening, sturing en toezicht in hun geheel van toepassing te laten zijn, maar ook andere regels, zoals bijvoorbeeld het kunnen geven van algemene aanwijzingen of beleidsregels aan het zelfstandig bestuursorgaan. Aldus wordt in voorkomende gevallen de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het zelfstandig bestuursorgaan vergroot ten opzichte van de regeling in de Kaderwet. En ook hier geldt: doordat de wetgever zich per geval expliciet moet uitspreken, zal voor alle betrokkenen steeds het hoe en het waarom van het afwijkende, in casu het aanvullende arrangement, duidelijk zijn.

Aangezien het onderhavige wetsvoorstel een Kaderwet is en derhalve algemene regels geeft is overwogen of opnemings in de Algemene wet bestuursrecht geboden is. Besloten is om net als dat het geval is bij de Kaderwet adviescolleges een aparte wet te maken. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft een beperkte strekking. Alleen de zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid worden in deze wet geregeld. Die op het niveau van de decentrale overheden, inclusief gemeenschappelijke regelingen, blijven buiten dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de bestuursorganen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie of die van de politieregio's, bestuursorganen die gezien hun aard en historie evenmin tot de centrale overheid kunnen worden gerekend.

4. Reikwijdte van de wet

Voor de reikwijdte van de wet is de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van het wetsvoorstel essentieel. De definitie in artikel 1 omvat vier elementen, te weten (a) een bestuursorgaan (b) van de centrale overheid (c) bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur dan wel krachtens de wet bij ministeriële regeling bekleed met openbaar gezag en (d) niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister.

4.1 Bestuursorgaan

Zelfstandige bestuursorganen zijn bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat brengt onder meer met zich mee dat het in artikel 1:1, eerste lid, van die wet gemaakte onderscheid in een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (a-orgaan) en een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed (b-orgaan) ook bij zelfstandige bestuursorganen is terug te vinden. Zelfstandige «a-organen» worden aangeduid als publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen; zelfstandige «b-organen» als privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Beide

soorten zelfstandige bestuursorganen vallen onder de werking van de Kaderwet. Deze keuze is ingegeven door de overweging dat het aanbeveling verdient om (zoveel mogelijk) aan te sluiten bij de in het juridisch en bestuurlijk spraakgebruik gangbare omschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Het principiële uitgangspunt is dat de Kaderwet zich uitstrekt over zowel de publiekrechtelijk als de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. In zaken, die het beheer betreffen, wordt in dit wetsvoorstel een nader onderscheid gemaakt binnen de categorie «a-organen», te weten een onderscheid tussen enerzijds de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden en anderzijds de zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van een publiekrechtelijk vormgegeven instantie met eigen rechtspersoonlijkheid.

Dit neemt niet weg dat er goede redenen kunnen zijn om bepaalde onderwerpen uit de Kaderwet niet van toepassing te doen zijn op privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Privaatrechtelijke rechtspersonen hebben immers al een eigen organisatierechtelijk kader: het Burgerlijk Wetboek. De organisatierechtelijke regels van de Kaderwet kunnen om die reden overbodig zijn of tegenstrijdig zijn aan de regels van het Burgerlijk Wetboek. Verder geldt voor veel privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen dat zij nog (vele) andere taken uitvoeren dan hun publieke taak. Daarmee verdraagt zich niet een directe bemoeienis van de wetgever met de algehele inrichting en werkwijze van dat zelfstandig bestuursorgaan. Gekozen is derhalve voor een systeem waarbij de organisatierechtelijke regels in de Kaderwet zich slechts uitstrekken tot de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Deze lijn is overigens een voortzetting van de systematiek die aan de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen ten grondslag ligt (vgl. aanwijzing 124b, derde lid). Het voorgaande leidt ertoe dat in het wetsvoorstel de regeling voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen omvangrijker is dan die voor privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen.

Het in de definitie van zelfstandig bestuursorgaan aanknopen bij het begrip bestuursorgaan uit de Algemene wet bestuursrecht heeft tot gevolg dat de betekenis, inclusief interpretatiekwesaties, van dit begrip rechtstreeks doorwerkt in de uitleg van het begrip zelfstandig bestuursorgaan. Een sprekend voorbeeld hiervan vormt de uitleg die wordt gegeven aan artikel 1:1, eerste lid, onder b van de Algemene wet bestuursrecht. De hier bedoelde personen en colleges bekleed met enig openbaar gezag, worden slechts als bestuursorgaan aangemerkt *voor zover* zij dat openbaar gezag (lees: publiekrechtelijke bevoegdheden) uitoefenen; daarbuiten gelden zij niet als bestuursorgaan en is de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

4.2 Met openbaar gezag bekleed

De Kaderwet is alleen van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. Deze regel is uitsluitend van belang voor de publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorganen, daar dit uitgangspunt voor de privaatrechtelijke bestuursorganen op basis van de betekenis van het begrip bestuursorgaan al geldt (zie de voorgaande paragraaf). Openbaar gezag houdt in dat beschikt wordt over de publiekrechtelijke bevoegdheid om de rechtspositie te bepalen van andere rechtssubjecten. Wanneer enig openbaar gezag ontbreekt bij een op zichzelf verder zelfstandig bestuursorgaan dat een zogenaamd «a-orgaan» is, valt dit orgaan niet onder de definitie van zelfstandig bestuursorgaan. Voor in het geheel niet met openbaar gezag beklede publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorganen bevat de Kaderwet een te omvangrijk geheel

aan regels. Reden waarom deze organen niet gebonden dienen te worden aan de Kaderwet. Voorbeelden van dergelijke zelfstandige bestuursorganen zijn organen die alleen advisering of overleg als taak hebben en voorts zelfstandige beheersorganen als Staatsbosbeheer en organen uitsluitend belast met het verrichten van onderzoek. De eisen van het bestuurlijk organisatierecht en het bestuursrecht lopen hier uiteen, zodat op dit punt moet worden afgeweken van de vaste definitie uit de Algemene wet bestuursrecht.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het openbaar gezag bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling dient te zijn toegekend aan het bestuursorgaan. Hiermee wordt enerzijds gekomen tot een gesloten systeem van de Kaderwet, terwijl anderzijds nog eens het belang van het toekennen bij of krachtens de wet van openbaar gezag, ofwel bevoegdheden, aan het zelfstandig bestuursorgaan wordt aangegeven. Het is dus niet de bedoeling dat zelfstandige bestuursorganen worden opgericht of taken krijgen toebedeeld anders dan bij de wet of krachtens de wet. Aanwijzing 124e van de Aanwijzingen voor de regelgeving blijft van kracht, overigens inclusief de uitzondering van het derde lid. Wel wordt met het opnemen van dit voorschrift in de Kaderwet voorkomen dat door een rechterlijke uitspraak waarbij een instantie wordt aangemerkt als bestuursorgaan, zonder dat daarvan eerder sprake was, deze instantie plotseling onder de Kaderwet valt. Het geval van de Stichting Silicose oud-mijnwerkers is daarvan een bekend voorbeeld (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30-11-1995, AB1996, 136). De door een dergelijke uitspraak optredende rechtsonzekerheid over de vraag welk rechtsregime van toepassing was en is wordt met deze regeling voorkomen. De betrokken minister zal in een dergelijk geval wel maatregelen dienen te nemen en ofwel een wettelijke voorziening ter zake moeten treffen of tot het ontnemen van het openbaar gezag aan de desbetreffende instantie moeten overgaan.

4.3 Op het niveau van de centrale overheid

De Kaderwet zal alleen van toepassing zijn op zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid en dus niet op het niveau van de «lagere» publiekrechtelijke lichamen: de gemeenten, provincies en waterschappen. De materie is daar van een zodanig andere aard dat het niet wenselijk is de Kaderwet ook op die zelfstandige bestuursorganen van toepassing te laten zijn. In het bijzonder het verbeteren van de inzichtelijkheid van de bestuurlijke organisatie van de overheid en het duidelijker omlijnen van de ministeriële (politieke) verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen, spelen op decentraal niveau op een geheel andere wijze. Op dit moment is de regeling van zelfstandige bestuursorganen op provinciaal en gemeentelijk niveau in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet alsmede in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Er zijn thans onvoldoende signalen vanuit de praktijk om van deze aanpak af te wijken.

Met dit onderdeel van de definitie wordt derhalve niet bedoeld een onderscheid aan te brengen met zelfstandige bestuursorganen uit de private sfeer. Indien zo'n instantie via een wettelijke regeling van de centrale overheid met openbaar gezag wordt bekleed voldoet deze aan de definitie.

Met het gebruik van de term «op het niveau van de centrale overheid» – een term die al in de «oude» wetten Beroep Administratieve Beschikkingen (BAB) en Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB) voorkwam – vallen de bestuursorganen van de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie alsmede die van de politieregio's direct buiten het bereik van deze wet.

De organen van de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie,

daaronder begrepen de organen van lichamen als bedoeld in artikel 110 van de Wet op de bedrijfsorganisatie, hebben een eigen staatsrechtelijke positie. Verwezen moge worden naar de beschouwingen hieromtrent bij gelegenheid van het voorstel van wet tot wijziging van de wet op de bedrijfsorganisatie (kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 6). Deze organen hebben historisch en qua organisatie een zodanig andere achtergrond dat voor deze organen eigen (kader)wetgeving tot stand is gebracht. Voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wordt daarbij gewezen op de Wet op de bedrijfsorganisatie. Voor de publiekrechtelijke beroepsorganisaties wordt onder meer gewezen op de wettelijke regelingen voor advocaten en registeraccountants.

De organen van de politieregio's hebben lange en diepe wortels in het decentrale bestuur. Meermalen is van de kant van de regering gesteld dat de grondstructuur van het huidige bestel decentraal is. De Politiewet 1993 verankert de zeggenschap over de politieregio's. Het zwaartepunt van de democratische verantwoording ligt daarbij op decentraal niveau.

4.4 Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister

Het vierde element in de definitie is «niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister». Het zelfstandige karakter van het zelfstandig bestuursorgaan wordt hiermee in de definitie tot uitdrukking gebracht. Een bestuursorgaan is werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een minister, indien de gehele werkzaamheid van het bestuursorgaan onder de volledige (politieke) verantwoordelijkheid van een minister valt. Een bestuursorgaan waarvoor een minister slechts in beperkte mate (politiek) verantwoordelijk is – bijvoorbeeld alleen ten aanzien van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die hij heeft ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan – is daarom niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een minister. Van «niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister» is in ieder geval sprake indien tussen de minister en het bestuursorgaan geen ambtelijke ondergeschiktheidsrelatie bestaat. De minister onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt kan met betrekking tot de gehele werkzaamheid van diens ondergeschikte niet alleen algemene aanwijzingen (zoals richtlijnen of beleidsregels) geven, maar ook bijzondere aanwijzingen (hoe te handelen in een concreet geval). Bij een zelfstandig bestuursorgaan, dat immers niet onder de verantwoordelijkheid van een minister werkzaam is, ontbreekt derhalve de bevoegdheid bijzondere aanwijzingen te geven.

4.5 Wettelijk enumeratiestelsel

De Raad van State heeft in zijn advies over dit wetsvoorstel aangegeven dat de aansluiting bij het begrip bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht problemen kan opleveren met betrekking tot de «randen» van het begrip bestuursorgaan. Daarom adviseert de Raad over te gaan tot het opnemen in de Kaderwet van een enumeratiestelsel, een advies dat in het wetsvoorstel is overgenomen: de Kaderwet is van toepassing op die instellingen waarvoor niet alleen geldt dat ze aan de in de Kaderwet gegeven definitie voldoen, maar bovendien dat zij bij de regeling waarin zij met openbaar gezag worden bekleed uitdrukkelijk worden aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan waarop de Kaderwet van toepassing is. Bij het tot stand brengen van wetgeving voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen alsmede bij de aanpassing van bestaande wetgeving zal hieraan uitvoering moeten worden gegeven. Indien een zelfstandig bestuursorgaan wel aan de definitie van zelfstandig bestuursorgaan voldoet, maar in de regeling waarbij het openbaar gezag wordt toegekend niet wordt bepaald dat de Kaderwet van toepassing is, dan zijn de bepalingen van de Kaderwet dus ook niet van toepassing op het orgaan. In het licht van het advies van de Raad van State is duidelijk dat

niet bedoeld wordt van geval tot geval een discussie te starten of het nu wel of niet wenselijk is dat de Kaderwet van toepassing is op een bestuursorgaan, indien zonder meer duidelijk is dat er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan. Deze regeling beoogt in die gevallen waarin er in redelijkheid sprake kan zijn van onduidelijkheid of er in concreto nu wel of niet voldaan wordt aan de definitie aan alle onzekerheid een einde te maken via een expliciete uitspraak van de wetgever.

De Raad van State noemt zelf drie voorbeelden van gevallen waarin er mogelijk van een dergelijke onduidelijkheid sprake kan zijn, te weten adviesorganen, natuurlijke personen die een functie bekleden die aan de definitie voldoet en normalisatie-, keurings- en certificeringsinstanties. Niet uit te sluiten valt dat ook bij andere bestuursorganen dan de genoemde voorbeelden de vraag gesteld kan worden of er nu wel of niet sprake is van bijvoorbeeld het uitoefenen van openbaar gezag; te denken valt hierbij aan onderzoeks- en beheersinstituten. Ook in deze gevallen kan het enumeratiesysteem de gewenste duidelijkheid direct op het niveau van de desbetreffende regeling verschaffen.

Een aparte categorie vormen zoals hierboven al aangegeven de instellingen op het terrein van normalisatie, certificatie en keuringen. Soms is er hierbij sprake van regelgeving waarbij de uitoefening van openbaar gezag moet worden aangenomen en soms is dat niet het geval. In die gevallen waarbij het uitgangspunt is dat normalisatie en certificatie zich afspelen in het private domein en dat van deze instrumenten gebruik moet worden gemaakt zonder dat men «in het publieke domein wordt gezogen», zal bij de aanpassingswetgeving de regelgeving daar waar dat mogelijk is zodanig worden bijgesteld dat van uitoefening van openbaar gezag in ieder geval geen sprake is en deze instellingen derhalve buiten de werking van de Kaderwet zullen vallen.

Het opnemen van het enumeratiestelsel leidt er toe dat instanties die op zichzelf genomen wel aan de definitie van zelfstandig bestuursorgaan voldoen, maar waarvan het beleidsmatig niet wenselijk is dat zij onder de Kaderwet gaan vallen, niet expliciet van de werking van de Kaderwet hoeven te worden uitgezonderd. Door in de desbetreffende wetgeving niet op te nemen dat zij onder de Kaderwet vallen wordt immers al bereikt dat dat ook niet gebeurt. Ten aanzien van de volgende categorieën zelfstandige bestuursorganen is besloten dat zij hoe dan ook buiten de werking van de Kaderwet zullen blijven:

- a. De bestuursorganen van onderwijsinstellingen bekleed met openbaar gezag, bij voorbeeld van universiteiten en hogescholen. De desbetreffende wetgeving als de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek regelt reeds uitputtend de diverse van belang zijnde aspecten voor deze instellingen, ook waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de taken die door openbare en bijzondere instellingen worden uitgevoerd. Hoewel hoger onderwijsinstellingen primair belast zijn met onderwijs en eventueel onderzoek, taken die in beginsel geen openbaar gezag met zich brengen, zijn er diverse andere taken en bevoegdheden aan organen van deze instellingen opgedragen (bijvoorbeeld met betrekking tot de uitreiking van getuigschriften met civiel effect) die wel openbaar gezag impliceren en is het dus nodig een expliciete uitzondering in de Kaderwet op te nemen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor andere soorten onderwijsinstellingen, tenzij zij niet voldoen aan het criterium «van de centrale overheid» (gemeentelijke scholen voor voortgezet onderwijs) of omdat zij geen openbaar gezag hebben (basisscholen).
- b. De Nederlandsche Bank N.V. Dit betreft een deel van de taken van De Nederlandsche Bank, te weten die taken die zij in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken heeft. Sedert 1 januari 1999 is

- De Nederlandsche Bank voor het monetair beleid deel uit gaan maken van dit stelsel. Met het verlaten van de monetaire autonomie van Nederland bestaat voor de in dat kader uitgevoerde taken en werkzaamheden ook geen ministeriële verantwoordelijkheid meer. Deze Kaderwet hoort dus ook niet hierop van toepassing te zijn.
- c. Zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed uitsluitend omdat zij bevoegd zijn besluiten te nemen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of besluiten te nemen of handelingen te verrichten ten aanzien van een niet voor het leven benoemde ambtenaar, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden, zullen vanzelfsprekend niet onder de werking van de kaderwet gebracht worden. Deze categorie vormt als het ware het «spiegelbeeld» van artikel 1:1, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht.
 - d. Notarissen en deurwaarders. Hoewel zij strikt genomen wel beschouwd kunnen worden als zelfstandige bestuursorganen is de positie van deze functionarissen in inhoudelijk en organisatorisch opzicht dusdanig afwijkend van die van de overige zelfstandige bestuursorganen dat zij onmogelijk onder hetzelfde wettelijke stramen, zoals in de Kaderwet opgenomen, kunnen worden gebracht. Middels recente wetgevingsoperaties zijn de noodzakelijke voorzieningen ter zake afdoende getroffen.

Op zelfstandige bestuursorganen kunnen Europese richtlijnen en het Verdrag van Maastricht van toepassing zijn. De Kaderwet wijzigt vanzelfsprekend niet de hieruit voortvloeiende verplichtingen.

Met betrekking tot de openbaarheid van bestuur en de bevoegdheid van de Nationale ombudsman bevat de Kaderwet geen bepalingen. Dit is niet nodig daar zowel de Wet openbaarheid van bestuur als de Wet Nationale ombudsman reeds zelf een omvattende regeling ter zake van zelfstandige bestuursorganen kennen. Beide wetten zijn geheel van toepassing op zelfstandige bestuursorganen. Een eventueel noodzakelijke uitzondering zal geregeld moeten worden bij algemene maatregel van bestuur krachtens deze beide wetten.

Zoals ook al aangegeven in de notitie over de wetgevingsaspecten van regels voor zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 6, blz. 3) zijn in het wetsvoorstel geen regels opgenomen die zien op de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer omdat dergelijke regels naar hun aard in de Comptabiliteitswet thuis horen.

5. Inhoud van de wet

5.1. Inleiding

Hiervoor is al uitvoerig ingegaan op de reikwijdte van de Kaderwet. Ingegaan is op de betekenis van de term zelfstandig bestuursorgaan, voorts is stil gestaan bij de uitzonderingen die op de werking van de Kaderwet worden voorgesteld.

Van belang voor het goede begrip omtrent de zelfstandige bestuursorganen is dat anders dan bij de drie bestaande vormen van algemeen bestuur, te weten het Rijk, de provincies en de gemeenten, waarbij sprake is van een open huishouding ter zake van regeling en bestuur, er bij zelfstandige bestuursorganen als vorm van aanvullend bestuur sprake is van een gesloten huishouding. Hiermee wordt bedoeld dat een zelfstandig bestuursorgaan slechts die taken en – daarmee samenhangende – bevoegdheden heeft die aan dit orgaan uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn toebedeeld. Een zelfstandig bestuursorgaan kan derhalve niet zelfstandig zijn taak en bevoegdheden uitbreiden, beperken of delegeren. De vraag rijst vervolgens in hoeverre het daarnaast mogelijk en wenselijk

is dat andere bestuursorganen de uitoefening van hen toekomende bevoegdheden kunnen mandateren aan een zelfstandig bestuursorgaan. De mogelijkheid tot mandaat aan een zelfstandig bestuursorgaan bestaat immers ingevolge afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Mandaat staat echter op gespannen voet met het zelfstandige karakter van het zelfstandig bestuursorgaan; voor zover een zelfstandig bestuursorgaan de bevoegdheid toekomt om namens een ander bestuursorgaan besluiten te nemen is het zelfstandig bestuursorgaan immers – ook als niet-ondergeschikte – gebonden aan algemene en bijzondere aanwijzingen van de mandaatgever ten aanzien van de uitoefening van die bevoegdheid. In dit geval is er sprake van mandaat aan een niet-ondergeschikte. Ingevolge artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht is in dat geval de instemming van de gemandateerde vereist, tenzij bij wettelijk voorschrift in de mogelijkheid van mandaat aan een niet-ondergeschikte is voorzien. De praktijk vereist voor zelfstandige bestuursorganen de mogelijkheid van het verkrijgen van mandaat. Om de betrokken minister de mogelijkheid te geven te bezien of het mandaat niet de primaire taken van het zelfstandig bestuursorgaan (te) nadelig zal beïnvloeden, is bepaald dat de instemming van het zelfstandig bestuursorgaan met het – inkomende – mandaat goedkeuring moet hebben van de minister.

5.2. (Bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen

De in deze paragraaf behandelde onderwerpen hebben uitsluitend betrekking op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Voor privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zijn de hier aan de orde komende onderwerpen geregeld door het burgerlijk recht waardoor zij geregeerd worden.

Benoeming, schorsing en ontslag van leden

De personen die de daadwerkelijke bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan uitoefenen, de leden (waaronder ook begrepen de eventuele voorzitter), worden benoemd door de betrokken minister. Schorsing en ontslag van leden, behoudens als hun eventuele benoemingstermijn is verlopen, vinden plaats door de betrokken minister uitsluitend vanwege gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de bestuurder. Dit is een belangrijke bevoegdheid voor de minister omdat hij hiermee gelegenheid heeft de kwaliteit van (het bestuur van) een zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden.

Nevenfuncties

In de Kaderwet is er ruim aandacht voor een goede regeling rondom het vervullen van nevenfuncties. Op zich is er niets tegen het vervullen van andere functies door leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Het zal het zelfs regel zijn, indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan slechts een beperkt tijdsbeslag vergt en vervuld wordt naast (een) andere (hoofd)functie(s). De grens is evenwel gelegen in de eis dat een andere, tegelijkertijd beklede (neven)functie aan een goede functievervulling of de handhaving van de onafhankelijkheid van het lid niet in de weg mag staan. Het hebben of aanvaarden van een andere (neven-) functie dient, mede met het oog op de mogelijkheid voor de minister om daarop te kunnen toezien, dan ook bij de minister te worden gemeld. In dit licht moet ook de verplichte openbaarheid van de nevenfuncties worden gezien, een voorschrift dat bijvoorbeeld ook voor burgemeesters geldt.

Bezoldiging/schadeloosstelling

De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de leden van het zelfstandig bestuursorgaan vast. Omdat deze uit een openbare kas komen dient er verantwoording afgelegd te kunnen worden over de hoogte van dergelijke bedragen. Doordat wordt voorgeschreven dat, in navolging van wat voor privaatrechtelijke instellingen geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek, het gezamenlijke bedrag aan uitkeringen aan de leden in het jaarverslag van het zelfstandig bestuursorgaan wordt opgenomen, is ook publieke verantwoording mogelijk zonder dat de privacy van de individuele leden wordt geschaad.

5.3. Rechtspositie personeel

De voorstellen die in deze paragraaf worden behandeld hebben alleen betrekking op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel uitmaken van de Staat.

Als algemeen kader geldt dat de rechtspositie van het personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat, overeenkomstig is aan die van de ambtenaren, die (in de termen van artikel 1 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement) door het Rijk zijn aangesteld om in burgerlijke openbare dienst werkzaam te zijn. Het gaat hierbij om de regels die voor alle medewerkers in dienst van de ministeries gelden en niet om regels die slechts voor één specifiek ministerie gelden. Dit uitgangspunt stemt overeen met aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De nieuw beoogde rechtspositie omvat al het personeel in dienst van het zelfstandig bestuursorgaan. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen het in dienst zijn op grond van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst. Al het personeel krijgt een ambtelijke aanstelling. Kern van de regeling is dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan bij een publiekrechtelijke rechtspersoon. De regeling heeft niet tot doel het personeel tot de sector Rijk te gaan rekenen.

Van het algemene kader kan op twee manieren worden afgeweken. Op de eerste plaats biedt de Kaderwet zelf al de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur hiervan gedeeltelijk wordt afgeweken, omdat om één of enkele onderdelen een aparte regeling voor een het personeel van een specifiek zelfstandig bestuursorgaan wenselijk is. Indien voor een geheel andere rechtspositieregeling dan die van de sector Rijk geopteerd wordt (een andere sector of een eigen collectieve arbeidsovereenkomst), dan zal de bijzondere wetgever dat kunnen en ook uitdrukkelijk moeten bepalen.

Daarnaast kan net als bij de andere bepalingen uit de Kaderwet ook bij dit artikel in de instellingswet van een bepaald zelfstandig bestuursorgaan tot een andere regeling worden gekomen. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar, dat men er in dat geval voor kiest bij de aanpassingswetgeving de bestaande rechtspositionele afspraken en regelingen te respecteren en deze te handhaven.

Advies van de ROP

Over dit kader is om een reactie gevraagd aan de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP). De ROP heeft op 17 maart 2000 advies uitgebracht.

Daarin neemt de ROP kennis van de overwegingen die bij het kabinet hebben geleid tot het initiatief voor de thans voorliggende ontwerp-Kaderwet. Gezien zijn taak is de ROP in dit advies vooral ingaan op verduidelijking van de eventuele rechtspositionele consequenties van de Kaderwet voor de betreffende werknemers.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 10¹ merkt de ROP op dat als algemeen kader geldt dat de rechtspositieregels van het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat overeenkomstig zijn aan die van de ambtenaren in de sector Rijk. Met andere woorden: de rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke afspraken zoals die worden gemaakt in het Sector-overleg Rijkspersoneel (SOR) en neergelegd in algemeen verbindende voorschriften zijn van overeenkomstige toepassing op het personeel van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan. Van genoemd algemene kader kan op twee manieren worden afgeweken (door middel van een algemene maatregel van bestuur; of door een andere regeling op te nemen in de betreffende instellingswet). De ROP constateert verder dat met de Kaderwet niet rechtstreeks wordt ingegrepen in de arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van bestaande en toekomstig te vormen zelfstandig bestuursorganen: met de Kaderwet wordt louter de norm vastgelegd. De betreffende vakminister heeft de keuze om van deze norm af te wijken. De Raad begrijpt hieruit dat artikel 10 bedoeld is als een algemene norm, maar dat de verzelfstandigingswet de ruimte biedt om hiervan af te wijken.

Dit betekent naar de opvatting van de ROP dat ten aanzien van nieuw te vormen zelfstandige bestuursorganen de betrokken sociale partners in het bestaande departementaal georganiseerd overleg in het proces van verzelfstandiging op open en reële wijze bij de totstandkoming van een eventueel alternatief, van de algemene norm afwijkend model dienen te worden betrokken. Dit overleg wordt gevoerd op basis van het overeenstemmingsvereiste. Het resultaat van het gevoerde overleg tussen sociale partners is voor de vakminister bepalend voor zijn keuze in de verzelfstandigingswet.

Met de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen – zo merkt de ROP terecht op – blijft het ten aanzien van het personeel in dienst van bestaande zelfstandige bestuursorganen bij de verzelfstandiging door sociale partners overeengekomen model van rechtspositionele afspraken ongewijzigd, aangezien dit onderdeel uitmaakt van de daarbij behorende verzelfstandigingswet.

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaardenvorming van deze zelfstandige bestuursorganen zijn eerder in het georganiseerd overleg afspraken gemaakt, op basis waarvan in veel gevallen al vele jaren wordt onderhandeld. Op het overleg bij deze zelfstandige bestuursorganen is – aldus de ROP – eveneens het overeenstemmingsvereiste van toepassing dan wel, in het geval van een CAO, een marktconform overlegmodel. De Wet op collectieve arbeidsovereenkomst is dan van toepassing. In dit licht bezien is het niet goed denkbaar dat er spanning zou bestaan tussen de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen en de ILO-verdragen, zoals het verdrag 151 dat de bescherming bestrijkt van vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst. Zolang sociale partners geen wijzigingen overeenkomen, verandert ook niets aan genoemde rechtspositionele afspraken.

Het door de ROP geschetste beeld inzake de arbeidsvoorwaardenvorming en het van toepassing zijn van het overeenstemmingsvereiste, dient iets te worden genuanceerd. Indien een vakminister conform het voorgestelde artikel 10 besluit dat de rechtspositieregels van de sector Rijk van over-

¹ De artikelnummering is aangepast naar het thans voorliggende voorstel van wet.

eenkomstige toepassing dienen te zijn, dan zijn de lokaal bij dat zelfstandig bestuursorgaan geldende spelregels van overleg leidraad. Die lokaal geldende spelregels van overleg hoeven niet altijd te zijn gebaseerd op overeenstemmingsvereiste. Doch ook wanneer een lokale structuur voor overleg over arbeidsvoorwaarden ontbreekt, is het gelet op de in ons land geldende verhoudingen niet goed denkbaar dat overleg achterwege blijft. Uitgangspunt is derhalve dat de betreffende vakminister zijn beslissing neemt in overleg met sociale partners bij het betreffende zelfstandig bestuursorgaan. In dat licht bezien is de conclusie van de ROP terecht dat het niet goed denkbaar is dat er spanning zou bestaan tussen de thans voorgestelde wet en bedoelde verdragen.

Verder merkt de ROP ten aanzien van het voorgestelde artikel 15 op dat dit artikel binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht voor de minister een instrument creëert om in bijzondere gevallen – strijd met het recht of het algemeen belang – repressief handelend op te treden. Gelet op het terughoudende karakter dat de Algemene wet bestuursrecht aan het instrument geeft en het feit dat arbeidsvoorwaarden tot stand komen tussen sociale partners op basis van afspraken gaat de ROP ervan uit dat het instrument van vernietiging niet zal worden toegepast op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De ROP hecht er aan dat dit in de ontwerp-wet wordt verduidelijkt.

In reactie op deze opmerking van de ROP wijs ik erop dat het leggen van de relatie tussen enerzijds de in het voorstel aan de (vak)minister gegeven bevoegdheid om een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen en anderzijds de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van bestuursleden en personeelsleden van een zelfstandig bestuursorgaan, niet voor de hand ligt. De arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van een (individueel) lid van het zelfstandig bestuursorgaan wordt geregeerd door de voorgestelde artikelen 7 tot en met 9. Ten aanzien van het personeel verwijs ik naar de artikelen 10 en 11. Indien de minister op het punt van de arbeidsvoorwaarden zijn invloed wil laten gelden, vindt hij in deze artikelen zijn instrumenten daartoe.

Zoals de ROP terecht opmerkt, creëert artikel 15 binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht voor de minister een instrument om in bijzondere gevallen – strijd met het recht of het algemeen belang – repressief handelend op te treden. Gelet op de uiterste terughoudendheid, waarmee in het algemeen met dit instrument zal worden omgesprongen, ligt het niet voor de hand dit instrument toe te passen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

Tot slot vertrouw ik erop met het opnemen van de opmerkingen van de ROP voldoende de door hem gewenste verduidelijking te hebben aangebracht.

5.4. Informatievoorziening, sturing en toezicht

De hier behandelde bevoegdheden zijn ontleend aan de aanwijzingen 124l en 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Samen met de hierna nog te behandelen bekostigings- en verantwoordingsbepalingen benaderen zij het minimumpakket aan sturingsmaatregelen dat de Algemene Rekenkamer schetste in haar onderzoek van 1994. Zij dekken dat pakket niet volledig. Dat is te verklaren doordat naar aanleiding van het advies van de Raad van State opnieuw onder ogen is gezien of inderdaad de verwachting realistisch is dat alle door de Algemene Rekenkamer gewenst geoordeelde sturingsinstrumenten bij de meeste zelfstandige bestuursorganen toepasselijk zullen zijn. Er zijn dus geen voorschriften opgenomen waarvoor naar verwachting in de praktijk zal gelden dat de uitzondering (bij bijzondere wet) de regel zal (blijken te) zijn. Het betreft hier

meer in het bijzonder de volgende instrumenten: het geven van algemene aanwijzingen (beleidsregels) met betrekking tot de taakuitoefening aan het zelfstandig bestuursorgaan en het goedkeuren van door een zelfstandig bestuursorgaan vast te stellen algemeen verbindende voorschriften of op te leggen heffingen.

Met betrekking tot het gebruik van schorsing en vernietiging en de taakverwaarlozingsregeling wordt er voor de volledigheid hier nog op gewezen dat deze instrumenten met name aangewezen kunnen zijn voor het toezicht en de sturing met betrekking tot de uitvoering van EU-regelgeving door zelfstandige bestuursorganen.

Alleen die instrumenten zijn in dit wetsvoorstel opgenomen waarvan aangenomen mag worden dat zij voor de overgrote meerderheid van de zelfstandige bestuursorganen kunnen gelden. Het betreft dan, naast de financiële toezichtbepalingen, de volgende sturingsinstrumenten.

Tarieven

Indien een zelfstandig bestuursorgaan de bevoegdheid is toegekend tarieven (leges) in rekening te brengen voor zijn bij of krachtens de wet aan hem toevertrouwde diensten, dienen deze te worden goedgekeurd door de minister onder wie het zelfstandig bestuursorgaan ressorteert. In plaats van goedkeuring kan (bijvoorbeeld) de minister ook jaarlijks of periodiek een maximumbedrag vaststellen.

Jaarverslag

Het zelfstandig bestuursorgaan dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden.

Inlichtingen

Het zelfstandig bestuursorgaan heeft een inlichtingenplicht jegens de minister; voorts kan de minister inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden. Zodoende kan de minister de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Bovendien kan de minister alleen goed toezicht houden op zelfstandige bestuursorganen wanneer over voldoende verantwoordingsinformatie kan worden beschikt.

Schorsing en vernietiging

Besluiten van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen door de betrokken minister worden geschorst en vernietigd.

Taakverwaarlozing

Wanneer het zelfstandig bestuursorgaan naar het oordeel van de betrokken minister zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister maatregelen treffen. Het zelfstandig bestuursorgaan wordt gelegenheid geboden de taak alsnog uit te voeren, behoudens spoedgevallen. Indien maatregelen zoals hier bedoeld worden getroffen, wordt het parlement hiervan direct op de hoogte gesteld.

5.5. Financiële relaties tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen

Het opereren van zelfstandige bestuursorganen kost als regel geld. In veel gevallen worden zelfstandige bestuursorganen gefinancierd vanuit de rijksbegroting (bijv. de Kiesraad en de Informatie Beheer Groep). In andere

gevallen heeft de wetgever vastgelegd dat zelfstandige bestuursorganen voor de diensten die zij aan het publiek verlenen een tarief in rekening moeten brengen (bijv. het Kadaster het kadastraal recht, de Dienst voor het wegverkeer kentekenleges). In alle gevallen gaat het om publieke middelen. Daarover dient publiekelijk verantwoording te worden afgelegd, zowel vooraf als achteraf. Op dit punt speelt de diversiteit aan bestuurlijke taken die aan zelfstandige bestuursorganen zijn opgedragen geen enkele rol. Wel van belang is dat zelfstandige bestuursorganen onderworpen kunnen zijn aan uiteenlopende beheersregimes: sommige zijn een artikel- (onderdeel) van een departementsbegroting en lopen zowel in de (voorbereidende) begrotingsfase als in de (afsluitende) verantwoordingsfase gewoon mee in de procedures rond de rijksbegroting; andere werken onder het baten- en lastenregime van de artikelen 70 tot en met 73 van de Comptabiliteitswet (agentschappen) en nog weer andere behoren tot een andere rechtspersoon dan de Staat en kennen een regime dat sterk lijkt op dat van Boek II van het Burgerlijk Wetboek (publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen) of dat zelfs is het regime van Boek II BW (privaatrechtelijke rechtspersonen aan wie de wetgever openbaar gezag heeft toegekend).

Voor de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen geldt, dat zij dienen te voldoen aan de eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden. Voor de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen geldt dat in beginsel alleen voor zo ver het de publieke taak betreft. Daarnaast mag van deze laatste categorie verwacht worden dat zij zich steeds deugdelijk verantwoorden dat hun toevertrouwde publieke middelen ook daadwerkelijk ten goede komen aan hun publieke taak en niet voor andere doeleinden worden aangewend. Dat vraagt dat zij ook een – beperkt – inzicht geven in hun overige bedrijfsvoering. Hoe ver dat laatste gaat, gaat evenwel ver buiten het bestek van deze Kaderwet. De bepalingen van hoofdstuk 4 bieden een basis, die voor ieder zelfstandig bestuursorgaan kan gelden en waarop de bijzondere wetgever zonodig, maar dan weloverwogen en expliciet aanvullingen kan geven.

Aan deze basisvereisten wordt voldaan door in deze wet vast te leggen dat bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen er een begroting moet zijn, waarin in ieder geval een aantal in de Kaderwet voorgeschreven zaken dienen te zijn opgenomen. Voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die zelf rechtspersoonlijkheid bezitten en dus geen onderdeel zijn van de Staat, geldt bovendien dat de minister moet regelen of hij zijn akkoord vooraf moet geven aan een aantal met name genoemde rechtshandelingen en dat zij een jaarrekening dienen te presenteren. Voorts geldt dat de minister de begroting en in voorkomende gevallen de verantwoording achteraf in de jaarrekening van deze zelfstandige bestuursorganen moet goedkeuren. Indien de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan dat zich uitsluitend met bij of krachtens wettelijk voorschrift opgedragen taken bezighoudt, is het voorgaande ook op dat bestuursorgaan van toepassing.

Geïntegreerd middelenbeheer

Er is vanaf gezien een regeling in de Kaderwet op te nemen omtrent het geïntegreerd middelenbeheer bij zelfstandige bestuursorganen. Door het vorige kabinet is, parallel aan het verzelfstandigingenbeleid, gewerkt aan het geïntegreerd middelenbeheer in het bijzonder ten aanzien van de sociale fondsen. Voor de voortzetting van dat beleid voor andere zelfstandige bestuursorganen, is de aansluiting aan het traject van de Kaderwet een mogelijkheid. Inmiddels hebben zich bij het thema van het geïnte-

greed middelenbeheer, in de discussie binnen het kabinet ook de thema's leenfaciliteit en bewaking Emu-saldo gevoegd. De Kaderwet is niet het juiste wettelijk kader om aan deze thema's recht te doen. De belangrijkste reden hiervan is dat de reikwijdte die voor de Kaderwet wordt gekozen, maar een deel bestrijkt van de organisaties die aan nadere regelgeving onderworpen moeten worden. In navolging van het wetsvoorstel financiering decentrale overheden (kamerstukken II 1999/2000, 26 906, nrs. 1–3) wordt thans dan ook via een afzonderlijk traject gewerkt aan een voorstel voor de overige onderdelen van de centrale overheid, dat zal worden opgenomen in de Comptabiliteitswet vanwege de wenselijke aansluiting bij de definitie van rechtspersonen in artikel 59, eerste lid, onder d, van die wet.

5.6. Overige onderwerpen

De beide hier behandelde onderwerpen hebben als gezamenlijk kenmerk dat zij de kenbaarheid van zelfstandige bestuursorganen vergroten.

Evaluatie

Elke vijf jaar stuurt de betrokken minister een evaluatieverslag aan de Tweede Kamer betreffende het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Hieraan wordt ook voldaan wanneer of een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen tegelijk wordt geëvalueerd.

Openbaar register van zelfstandige bestuursorganen

Er wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centraal register bijgehouden van alle zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen.

5.7. Niet geregelde onderwerpen

In voorgaande jaren zijn op diverse plaatsen (verlang)lijstjes verschenen met onderwerpen die «ten minste» in een in te dienen Kaderwet over zelfstandige bestuursorganen zouden behoren te worden geregeld. De meeste onderwerpen hebben in het voorliggende wetsvoorstel een plaats gekregen. Uit de reeks algemene voorzieningen, die in «Steekhoudend ministerschap» noodzakelijk worden geoordeeld, ontbreken een regeling ter zake van een raad van toezicht en een in tijd beperkte benoemingstermijn voor leden van (de directie van) het zelfstandige bestuursorgaan.

De Kaderwet bevat geen afzonderlijke regeling voor het geval een zelfstandig bestuursorgaan onder toezicht staat van een ander zelfstandig bestuursorgaan. Dit geldt zowel voor de gevallen waarin het toezichtorgaan onderdeel uitmaakt van dezelfde rechtspersoon, bijvoorbeeld bij de Informatie Beheer Groep, als waarbij sprake is van een apart vormgegeven orgaan belast met toezicht, zoals het College van toezicht sociale verzekeringen en het College voor zorgverzekeringen. Op dit gebied is er in ons land geen vaste praktijk gegroeid en het stellen van kaders blijkt hierdoor een ondoenlijke opgave. Daar waar deze toezichtfiguren bestaan en voortzetting daarvan gewenst is zullen de bijzondere wetten dit dus moeten (blijven) regelen.

Een bijkomend argument om de raad van toezicht niet generiek te regelen is gelegen in het feit dat gaandeweg in loop van de jaren '90 de opvatting over wat de gewenste plaats en rol van een raad van toezicht bij een zelfstandig bestuursorgaan is, is gewijzigd. Ten tijde van het verschijnen van het rapport «Steekhoudend ministerschap» waren actueel een paar verzelfstandigingen van grote departementale diensten. Bij de institutionele vormgeving van deze nieuwe zelfstandige bestuursorganen werd

destijds vrij nauw aangesloten bij die van de (structuur)vennootschap uit Boek 2 Burgerlijk Wetboek. Aan raden van toezicht werd een rol en een positie toegedacht die sterk zou lijken op die van een raad van commissarissen. Mede onder invloed van de toegenomen aandacht voor de (sturing)relatie tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan wordt een tussenschakel tussen de minister en de directie – d.w.z. de operationele leiding van een zelfstandig bestuursorgaan – veelal minder wenselijk geacht. Voor een effectief toezicht dient er een rechtstreekse lijn te bestaan tussen minister en operationele leiding en moet een minister onmiddellijk politiek verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de sturing met betrekking tot wat er in zijn portefeuille gebeurt. Gewezen zij hier op de evaluatie van de verzelfstandiging van het Kadaster en de daarop gevolgde wijziging van de organisatiewet Kadaster. Daarin is de positie van de Raad van toezicht wat verduidelijkt, zodat hij niet meer tussen minister en directie in staat.

Met betrekking tot het achterwege laten van een algemene regeling voor de benoemingstermijn voor bestuurders/leden van zelfstandige bestuursorganen blijken «horizon-benoemingen» in de praktijk tamelijk sporadisch voor te komen. Bovendien is de ene functie de andere niet: sommige bestuurdersfuncties zijn fulltime directiefuncties, andere behelzen een lidmaatschap van een college dat slechts een handvol keren per jaar bijeenkomt. Voor het eerste geval vereist een horizon-benoeming een perfect werkend functie-roulatie-stelsel à la de Britse Civil Service of de belangstelling voor zo'n functie zou sterk dalen. Voor het tweede geval geldt dat een beperkte benoemingstermijn het risico in zich bergt dat er niet of nauwelijks ervaring kan worden opgebouwd.

Uit de lijst van de notitie over het herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen (zie blz. 2) ontbreken de algemene aanwijzingsbevoegdheid – waarop in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt ingegaan –, bepalingen rond nevenwerkzaamheden door zelfstandige bestuursorganen en bepalingen rond incompatibiliteiten. De laatste twee waren overigens in de «Herstel»-notitie geen onderdeel van het minimumpakket, maar slechts aandachtspunten.

Van opnemng van bepalingen ter beperking van of zelfs tot een volledig verbod op nevenwerkzaamheden is afgezien om twee redenen. De eerste heeft te maken met het gegeven dat een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan is ingesteld ter behartiging van een bepaalde, in de instellingswet zo nauwkeurig mogelijk omschreven taak. Zelfstandige bestuursorganen hebben een gesloten huishouding en hebben derhalve niet de vrijheid om zelf hun werkterrein uit te breiden. Tegen die achtergrond is een regeling in de Kaderwet voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen overbodig. De andere overweging is dat ter uitvoering van het regeerakkoord gewerkt wordt aan een algemene regeling tot regulering van marktactiviteiten door overheden. Voor zo ver activiteiten van zelfstandige bestuursorganen geduid moeten worden als marktactiviteiten, zullen zelfstandige bestuursorganen onder het regime van deze wetgeving vallen.

Voor veel privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen is een verbod op nevenwerkzaamheden ongewenst, omdat het bij deze soort van zelfstandige bestuursorganen gaat om privaatrechtelijke rechtspersonen die in de marktsector hun belangrijkste emplooi vinden. Zij worden in het algemeen met een bestuurlijke taak en verantwoordelijkheid belast juist omdat zij in hun «core-business» een expertise hebben ontwikkeld, die ter behartiging van de publieke taak noodzakelijk is en die binnen de overheid niet gevonden kan worden.

Van een algemene regeling rond incompatibiliteiten is afgezien op grond van de ervaringen die eerder werden opgedaan rond de (inmiddels zonder incompatibiliteitenregeling) tot stand gekomen Kaderwet adviescolleges.

5.8. Inwerkingtreding en aanpassingswetgeving

De Kaderwet zal onmiddellijk na totstandkoming in werking kunnen treden. Bij de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen kan dan voor zover mogelijk het regime van de Kaderwet worden gevolgd en aldus worden verzekerd dat de instelling en verdere vormgeving van deze zelfstandige bestuursorganen van meet af aan voldoet aan de eisen die bij of krachtens de Kaderwet daaraan worden gesteld. Zoals eerder gezegd zal de bijzondere wetgever zich daarbij tevens de vraag moeten stellen in hoeverre hij de mogelijkheden wil gebruiken die de Kaderwet biedt aan harmoniserende bepalingen, alsook of hij eventueel de in de Kaderwet geboden toezicht- en sturingsinstrumenten op enig punt geheel of gedeeltelijk wil uitsluiten of juist wil aanvullen.

Het ligt anders voor de op het moment van inwerkingtreding van de Kaderwet al bestaande zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet is alleen van toepassing op een zelfstandig bestuursorgaan wanneer dat in de wettelijke regeling waarbij openbaar gezag is toegekend aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgenomen. Uiteraard is het de bedoeling dat dit bij het overgrote deel van de zelfstandige bestuursorganen ook het geval zal zijn. De beoogde uitzonderingen zijn in paragraaf 4.5 aangeduid. De regelingen waarbij de bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn ingesteld zullen derhalve moeten worden aangepast aan de Kaderwet. Naast dat aangegeven zal moeten worden dat het zelfstandig bestuursorgaan onder de werking van de Kaderwet valt, zal voorts gezien moeten worden in hoeverre er verder aanpassingen aan de bepalingen van de Kaderwet nodig (zij worden overbodig doordat de Kaderwet bepaalde zaken regelt) dan wel wenselijk (omdat een van de Kaderwet afwijkende regeling passend is) zijn. Met de aanpassing van de wet- en regelgeving aan de tekst van de Kaderwet kan een zinvol begin gemaakt worden, zodra omtrent de uiteindelijke tekst van de Kaderwet zekerheid bestaat. Dat is in het algemeen het geval op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Met het aanpassen van de wet- en regelgeving, waaronder de behandeling van de aanpassingswetgeving in Tweede en Eerste Kamer, zal vervolgens enige tijd gemoeid zijn. Het streven is om een jaar na de inwerkingtreding van de Kaderwet het voorstel met de noodzakelijke aanpassingswetgeving bij de Tweede Kamer in te dienen. Wellicht is het dan mogelijk dat weer een jaar na die datum de wetgeving inzake zelfstandige bestuursorganen in overeenstemming is gebracht met de Kaderwet.

Bij het bepalen van de termijn is in ogenschouw genomen dat op dit moment reeds aanpassingen van wet- en regelgeving van bestaande zelfstandige bestuursorganen aan de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen in gang zijn gezet en vaak ook al zijn afgerond. Een en ander als uitvloeisel van de al eerder genoemde doorlichtingsoperatie, waarbij de wetgeving betreffende de zelfstandige bestuursorganen is getoetst aan deze aanwijzingen. In de op 11 juli 1997 aan de Tweede Kamer gezonden notitie over de wetgevingsaspecten van regels voor zelfstandige bestuursorganen zijn deze aanpassingen – in afwachting van de totstandkoming van de Kaderwet – aangekondigd (kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 6). Aangenomen mag dan ook worden dat de geldende wetgeving ter zake van verreweg de meeste zelfstandige bestuursorganen globaal gesproken in overeenstemming is met de Kaderwet, die immers beleidsmatig niet van genoemde aanwijzingen afwijkt. In het kader van de doorlichting gepleegde aanpassingen zullen veelal in het licht van de Kaderwet kunnen blijven bestaan, waardoor vooral technische aanpassingen aan de Kaderwet noodzakelijk zullen blijken, zoals het uitdrukkelijk bepalen dat de Kaderwet van toepassing is.

Voor die min of meer technische aanpassingen en het daarover te voeren overleg dient evenwel ook voldoende tijd te worden genomen.

6. Relatie tot de aanwijzingen voor de regelgeving

In de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn per 15 september 1996 de aanwijzingen 124a tot en met 124z opgenomen, die betrekking hebben op zelfstandige bestuursorganen (regeling van 5 september 1996 van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, Stcrt. 1996, nr. 177). In deze aanwijzingen wordt een richtsnoer gegeven indien wordt overwogen om een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen, anders in te richten dan wel nieuwe bestuurstaken toe te delen. Uitgangspunt is dat het primaat van de politiek met zich brengt dat weloverwogen besloten dient te worden over het opdragen van een of meer bestuurstaken aan een zelfstandig bestuursorgaan. De aanwijzingen geven een kader aan voor die gevallen, waarbij het gegeven dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de betrokken overheidstaak wordt verminderd veelal centraal staat.

Er is dus een verschil met de Kaderwet, die ervan uitgaat dat de keuze om tot de uitvoering van een overheidstaak te komen door een zelfstandig bestuursorgaan reeds is genomen. Vervolgens geeft de wet een aantal kaders aan waarbinnen de vormgeving van een en ander kan plaatsvinden. De meeste aanwijzingen behouden zonder meer hun belang ook als deze Kaderwet tot wet wordt verheven (zie de aanwijzingen 124b tot en met 124m en 124v tot en met 124x). De aanwijzingen begeven zich voor een klein deel overigens wel bijna op hetzelfde terrein als de Kaderwet, te denken valt bijvoorbeeld aan de inlichtingenplicht zoals geregeld in aanwijzing 124t. Behalve dat de aanwijzingen in deze gevallen meestal nog een praktische toelichting kennen, moet in ieder geval vastgesteld worden dat de aanwijzingen een breder bereik hebben dan de Kaderwet en dat zij dus ten minste voor de niet onder de Kaderwet vallende zelfstandige bestuursorganen moeten blijven bestaan.

De conclusie moet derhalve zijn dat de aanwijzingen ook bij de totstandkoming van deze Kaderwet hun belang blijven houden en in beginsel zullen worden gehandhaafd. Na de definitieve totstandkoming van de Kaderwet en wellicht de aanpassingswetgeving zal nader moeten worden bezien op welke punten de aanwijzingen in het licht van de Kaderwet aangepast moeten worden.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De effecten van de Kaderwet op het vlak van uitvoering en handhaving liggen in de eerste instantie vooral op het terrein van de aanpassing van de reeds bestaande wet- en regelgeving voor zelfstandige bestuursorganen en komen dus voor rekening van de wetgever. Op dit aspect is hiervoor in paragraaf 5.8 ingegaan. Van de Kaderwet zijn niet zozeer effecten voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verwachten voor burgers, bedrijven en organisaties belast met uitvoering en handhaving. De gevolgen van de Kaderwet beperken zich hoofdzakelijk tot het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen, voor zover aanpassing van dit organisatierecht aan de Kaderwet plaatsvindt. De uitvoeringsconsequenties hiervan voor zelfstandige bestuursorganen, waarbij met name de toezicht- en sturingsrelatie tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen een belangrijk onderwerp is, zullen naar het zich thans laat aanzien gering zijn.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In het algemeen deel van deze toelichting werd reeds aangegeven dat met de definitie van zelfstandig bestuursorgaan wordt aangesloten bij het begrip bestuursorgaan uit de Algemene wet bestuursrecht, zij het dat ook voor de zgn. «a-organen» de werking van deze Kaderwet beperkt is tot die zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. Een verdere beperking is dat de toekenning van de bevoegdheid tot het uitoefenen van openbaar gezag moet blijken uit een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, bij of krachtens welke die openbaar-gezagsuitoefening is toegekend. Op de overige onderdelen van de definitie wordt ingegaan in hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze toelichting.

De minister wie het aangaat zal in het algemeen de eerste ondertekenaar van de wet of lagere regelgeving zijn bij welke een zelfstandig bestuursorgaan als zodanig in het leven geroepen wordt. Dat kan zijn een instellingsregeling (bij «a-organen»), maar ook een aanwijzingsbesluit, waarbij een reeds bestaande (Aanwijzing voor de regelgeving 124b, lid 5, verbiedt het oprichten van nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen privaatrechtelijke rechtspersoon wordt aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 2

Op grond van dit artikel zal van ieder bestuursorgaan dat aan de definitie in de Kaderwet voldoet ook nog in de bijzondere wet expliciet moeten worden aangegeven dat de Kaderwet op dat orgaan van toepassing is. Als een dergelijke bepaling niet wordt opgenomen is de Kaderwet dus niet van toepassing op een orgaan ook al voldoet het aan de definitie uit artikel 1. Hiermee wordt een regeling getroffen waarmee wordt voorkomen dat bij «grensgevallen» onduidelijkheid ontstaat over het al dan niet van toepassing zijn van de Kaderwet.

Indien in een bepaald geval in meer dan één wettelijke regeling openbaar gezag wordt toegekend aan hetzelfde bestuursorgaan, is het voldoende dat in een van die regelingen uitvoering wordt gegeven aan dit artikel. Daarmee is dan immers afdoende zeker gesteld dat de Kaderwet op het desbetreffende zelfstandige bestuursorgaan van toepassing is.

In hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting wordt besproken voor welke (soorten) zelfstandige bestuursorganen deze bepaling meer in het bijzonder de noodzakelijke duidelijkheid zal kunnen verschaffen.

Met dit artikel wordt niet méér of minder beoogd dan dat de wetgever in de regeling waarin wordt besloten openbaar gezag toe te kennen aan een bestuursorgaan, ook aangeeft of dit orgaan onder (de definitie van) de Kaderwet geacht wordt te vallen. Welke bepalingen van de Kaderwet precies van toepassing zijn in het concrete geval, bepaalt vervolgens de Kaderwet. Indien die toepasselijke bepalingen problematisch zijn voor het desbetreffende bestuursorgaan kunnen eventuele afwijkingen van het regime van de Kaderwet in de bijzondere wet (in formele zin) worden opgenomen. Bij specifieke wet kan immers altijd van de algemene wet, zoals de Kaderwet is, worden afgeweken. Waar verder in deze wet wordt gesproken over zelfstandige bestuursorganen wordt dus altijd bedoeld op die organen die zowel aan de definitie van artikel 1 als de aanwijzing, bedoeld in artikel 2, voldoen.

Elders in de Kaderwet worden overigens in afwijking van deze regel mogelijkheden geboden om met betrekking tot enkele bijzondere onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur (artikel 10), tweede lid) of bij ministeriële besluit (artikelen 25 en 34, tweede lid) het regime van de

Kaderwet te modificeren. Om in het geheel niet onder de Kaderwet te vallen zal voor een zelfstandig bestuursorgaan, dat verder wel voldoet aan de definitie van artikel 1, volstaan dat de vantoepassingverklaring van de Kaderwet, die door artikel 2 noodzakelijk is, achterwege blijft in de wettelijke regeling waarin openbaar gezag aan het zelfstandig bestuursorgaan wordt toegekend.

Artikel 3

Het komt voor dat meer zelfstandige bestuursorganen samen als één organisatorische eenheid zijn aan te merken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een organisatie met een raad van toezicht en een bestuur, die beide als zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Dienst voor het kadaster en de openbare registers en de Informatie Beheer Groep. In dergelijke gevallen kan een van deze zelfstandige bestuursorganen, ten behoeve van het andere bestuursorgaan of de andere bestuursorganen van dezelfde organisatie, de verplichtingen ingevolge de Kaderwet nakomen (het jaarverslag, de verplichtingen tot financiële verantwoording, de inlichtingenplicht etcetera). Het ligt voor de hand dat in zo'n geval in de wettelijke regeling die op de organisatie en de daartoe behorende bestuursorganen betrekking heeft, de interne bevoegdheidsverdeling nader is uitgewerkt.

Artikel 4

Artikel 10:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat mandaatverlening, indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de instemming van de gemandateerde behoeft. Bij verlening van mandaat aan een zelfstandig bestuursorgaan is dus ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de instemming van dit zelfstandig bestuursorgaan vereist. Dit artikel regelt dat voor deze instemming door het zelfstandig bestuursorgaan ministeriële goedkeuring vereist is. Met andere woorden: een zelfstandig bestuursorgaan dient in geval van wat in de praktijk wel wordt aangeduid als een inkomend mandaat, het besluit tot instemming met deze mandaatverzekrijging ter goedkeuring aan de minister voor te leggen. De minister zal zijn goedkeuring bijvoorbeeld kunnen onthouden, indien door de aanvaarding van het mandaat (en daardoor het ontstaan van ondergeschiktheid aan een instantie met betrekking tot dit nieuwe takenpakket) de (her)kenbaarheid van het zelfstandige bestuursorgaan geweld zou worden aangedaan ten detrimente van de uitoefening van de primaire taak van het zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 5

Voor zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zijn de in hoofdstuk 2 geregelde onderwerpen geregeld in Boek II van het Burgerlijk Wetboek. Indien er in een concreet geval reden is om bijzondere bevoegdheden aan de minister voor te behouden (bijv. met betrekking tot de benoeming van bestuurders), dan kan dat in de bijzondere wet worden bepaald of kunnen voorzieningen in de statuten van de betreffende rechtspersoon worden getroffen.

Artikel 6

Tot het opstellen van een bestuursreglement is een zelfstandig bestuursorgaan niet verplicht op grond van de Kaderwet. Wel is aan de minister een goedkeuringsrecht toegekend voor die gevallen waarin een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een andere wettelijke regeling een bestuursreglement dient vast te stellen. De reden hiervoor is dat de

minister een algemene verantwoordelijkheid heeft voor de taak-uitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan en de in een bestuursreglement opgenomen regels – te denken valt bijvoorbeeld aan regels over de wijze van besluitvorming, de taakverdeling tussen de leden enzovoort – het functioneren en daarmee de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen beïnvloeden. Voor privaatrechtelijke rechtspersonen wordt een vergelijkbaar goedkeuringsrecht van de minister van de statuten of andere intern-organisatorische regelingen in het algemeen als een te vergaande bevoegdheid beschouwd, omdat deze organisaties behalve bestuurstaken vaak nog andere activiteiten hebben. Wanneer dit laatste niet het geval is kan in de bijzondere wet in een goedkeuringsrecht worden voorzien.

Artikelen 7 tot en met 9

In deze wet worden de personen waaruit een zelfstandig bestuursorgaan bestaat aangeduid als leden. Daarbij kan het ook gaan om het enige lid van een zelfstandig bestuursorgaan of de voorzitter. De Kaderwet bevat geen afzonderlijke regels voor voorzitters van zelfstandige bestuursorganen en voor zelfstandige bestuursorganen met slechts één lid.

Kaders ten aanzien van de rechtspositie van de leden van zelfstandige bestuursorganen worden gegeven in de artikelen 7 tot en met 9. De vakminister is verantwoordelijk voor de rechtspositie van de leden. Andere (neven)functies van leden dienen te worden gemeld aan de minister en openbaar te worden gemaakt, teneinde de schijn van belangenverstremming tegen te gaan door openheid van zaken te bieden over deze andere (neven)functies. De rechtspositie van leden van bestuursorganen is niet gekoppeld aan de sector Rijk noch aan enige andere sector. Dientengevolge bestaat er voor elke vakminister de mogelijkheid per zelfstandig bestuursorgaan een eigen rechtspositieregeling voor de leden te maken. Daarbij kan rekening worden gehouden met de specifieke positie van een zelfstandig bestuursorgaan en met de omvang van de taken van de leden van het zelfstandig bestuursorgaan.

Bij de in artikel 9 geboden keuze tussen een schadeloosstelling of een bezoldiging zal een minister zich primair laten leiden door de omvang van de werkzaamheden. Indien de werkzaamheden slechts incidenteel van aard zijn, is een keuze voor schadeloosstelling aan de orde. Zijn de werkzaamheden meer substantieel van omvang of hebben zij een frequent karakter, bijvoorbeeld indien de werkzaamheden met grote regelmaat een of meer dagdelen in beslag nemen zodat er kan worden gesproken van een tijdsbeslag dat overeenkomt met een volwaardige (deeltijd)betrekking, dan ligt toekenning van een bezoldiging meer voor de hand. Een schadeloosstelling heeft in beginsel de functie van vacatiegeld (vergoeding) per dienstverrichting, vergadering of andere incidentele prestatie. Een bezoldiging kan onder meer zaken als salaris, toelagen, de periodieke toelagen (vakantietoelage, eindejaarsuitkering en dergelijke) en andere vergoedingen omvatten. Ook kan een bezoldiging pensioengevend zijn. Een schadeloosstelling is dat niet, zo is bepaald in artikel 1, onderdeel c van de Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP.

Het derde lid van artikel 9 strekt ertoe dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan naast het hem toekomende krachtens het eerste lid en een vergoeding van gemaakte onkosten geen andere inkomsten mag genieten, bijvoorbeeld door als extern adviseur van het betreffende bestuursorgaan casu quo de rechtspersoon, waartoe dit behoort, diensten te verlenen. Een uitzondering moet gemaakt worden met betrekking tot leden van zelfstandige bestuursorganen die behoren tot de Staat. Anders

zou een lid van een zelfstandig bestuursorgaan dat slechts een heel beperkt tijdsbeslag vergt door dat lidmaatschap gediskwalificeerd zijn voor welke andere bezigheid voor de Staat dan ook en – omgekeerd – zou wie onder welke titel dan ook reeds inkomsten vanwege de Staat geniet, louter om die reden al geen lid van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen worden. Voor de rechtspersoon Staat zou het middel dus erger zijn dan de kwaal en kan ook een minister, mede door het bepaalde in artikel 8, voldoende erop toezien dat geen ongewenste combinaties van functies in één persoon ontstaan.

Ingevolge het vierde lid van artikel 9 dient ieder publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan dat niet behoort tot de Staat, net als op grond van het Burgerlijk Wetboek voor rechtspersonen in de marktsector geldt, jaarlijks een geaccumuleerde opgave van de bezoldiging, met inbegrip van de pensioenlasten en eventuele andere uitkeringen van zijn gezamenlijke leden openbaar te maken in het jaarverslag.

Artikel 10

Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van ambtenaren behorende tot de sector Rijk van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, niet behorend tot de Staat. In verband met het van overeenkomstige toepassing zijn van de rechtspositieregels zijn er enkele nadere bepalingen ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot het stellen van regels en het nemen van individuele beschikkingen.

In algemene zin geldt dat het zelfstandig bestuursorgaan alle bevoegdheden gaat uitoefenen, met uitzondering van de aan de Kroon en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekende bevoegdheid tot het stellen van regels. Die bevoegdheid blijft uiteraard berusten bij de Kroon en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat het hier de bevoegdheid tot het stellen van de regels betreft die bedoeld zijn te gelden voor de sector Rijk en slechts via de figuur van het «van overeenkomstige toepassing zijn» doorwerken naar het zelfstandig bestuursorgaan.

Indien het een bevoegdheid betreft waarvan is bepaald dat die bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend met medebetrokkenheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kan het zelfstandig bestuursorgaan die bevoegdheid zelf uitoefenen met medebetrokkenheid van de minister die verantwoordelijkheid draagt voor de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan. Van medebetrokkenheid is onder andere sprake indien instemming, toestemming, overeenstemming of een ontheffing is voorgeschreven. Van een dergelijke medebetrokkenheid is bijvoorbeeld sprake indien overeenkomstig artikel 21, elfde lid, van het ARAR, «in overeenstemming» met de minister die verantwoordelijkheid draagt voor de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan wordt afgeweken van de bepalingen omtrent dienst- en werktijden.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur op onderdelen van de regelingen rechtspositie van de sector Rijk af te wijken. Hieraan ligt ten grondslag dat het mogelijk moet zijn om in specifieke situaties, bij voorbeeld uit arbeidsmarktoverwegingen, op slagvaardige wijze op een enkel onderdeel af te wijken. Daarbij speelt mede een rol dat rechtspositieregelingen de neerslag zijn van «CAO-akkoorden» over arbeidsvoorwaarden die als regel een beperkte looptijd hebben. Als gevolg daarvan zijn de rechtspositieregelingen met grote regelmaat aan wijzigingen onderhevig.

Een wet in formele zin is wèl nodig indien voor een geheel van de sector Rijk afwijkende rechtspositieregeling (een andere sector of zelfs een arbeidsovereenkomstenstelsel op voet van het Burgerlijk Wetboek en een CAO) gewenst wordt. De betreffende minister zal dus zijn voorstel voor een afwijkend regime moeten motiveren en daarmee de Staten-Generaal als medewetgever ook moeten overtuigen.

Artikel 11

Dit artikel is bedoeld voor een specifieke situatie die zich in de praktijk voordoet bij zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de Staat, namelijk dat personen die een arbeidsrelatie hebben met een ministerie, werkzaam zijn voor een zelfstandig bestuursorgaan. Deze personen kunnen voor hun werkzaamheden ten behoeve van het zelfstandig bestuursorgaan alleen door het zelfstandig bestuursorgaan ter verantwoording worden geroepen, niet door de betreffende minister. Zaken als aanstelling, ontslag en bevordering blijven wel de bevoegdheid van de minister.

Artikel 12

Zelfstandige bestuursorganen kunnen (mede) worden bekostigd uit tarieven. Onder «tarieven» moet in dit verband mede verstaan worden retributies, leges, rechten (kadastraal) of nog andere termen, die gebruikt worden voor betalingen, die justitiabelen krachtens publiekrechtelijk voorschrift verschuldigd zijn voor werkzaamheden of diensten vanwege een zelfstandig bestuursorgaan. Dit artikel voorziet erin dat wanneer de wetgever de bevoegdheid tot het vaststellen van de hoogte van een tarief aan een zelfstandig bestuursorgaan heeft opgedragen, ministeriële goedkeuring vereist is voor de hoogte van dat tarief. Dit vereiste geldt niet wanneer door de minister een maximumbedrag voor het tarief is vastgesteld. Het in dit artikel bedoelde maximumbedrag kan ook een bedrag zijn dat periodiek wordt bijgesteld aan de hand van een indexeringsregeling.

Artikel 13

In het jaarverslag geeft het zelfstandig bestuursorgaan een eigen weergave van de prestaties in het afgelopen jaar, waaruit een beeld kan worden verkregen van het door het zelfstandig bestuursorgaan gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Het jaarverslag kan door het zelfstandig bestuursorgaan naar eigen inzicht worden ingericht. In beginsel is het zelfstandig bestuursorgaan, zoals elke andere instantie die een jaarverslag uitbrengt, zelf verantwoordelijk voor de openbaarmaking van het eigen jaarverslag, niet de minister. Privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen hoeven in het in dit artikel bedoelde jaarverslag slechts in te gaan op hun publieke taken. In dit jaarverslag kan desgewenst het jaarverslag dat op grond van civielrechtelijke verplichtingen moet worden opgemaakt, worden geïntegreerd. Omdat ingevolge het civiele recht jaarstukken uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar moeten zijn opgemaakt, is in aansluiting hierop 1 juli gekozen als de datum waarvoor het jaarverslag moet worden opgesteld. Het in dit artikel bedoelde jaarverslag moet verder niet worden verward met financiële jaarstukken. De verplichting om die stukken, vaak op een bepaalde voorgeschreven wijze, op te stellen blijft onverminderd bestaan. Zie artikel 24 en volgende.

Artikel 14

Dit artikel verschaft de minister een algemeen inlichtingenrecht alsmede het recht om zelf onderzoek te doen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van diens taak. «Diens taak» refereert aan de

bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan. Het inlichtingenrecht van de minister betekent in principe dat de minister ook kan beschikken over vertrouwelijke gegevens, maar hij is dan natuurlijk ook aan de geheimhoudingsplicht gebonden. Wettelijke geheimhoudingsverplichtingen van ministers en zelfstandige bestuursorganen worden niet opgeheven door dit artikel. Afgezien is van de mogelijkheid voor de minister om nadere voorschriften te geven over de uitvoering van dit artikel, zoals in sommige wetgeving voorkomt. Een dergelijke bevoegdheid in het algemeen invoeren zou de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen te veel inperken.

Artikel 15

Artikel 15 verschaft de minister het toezichtinstrument van de spontane vernietiging. Dit instrument is op deze plaats in tweeërlei opzicht het sluitstuk in het Nederlandse bestel met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen: het is enerzijds het complement van de met betrekking tot gemeenten en provincies bestaande bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van deze organen als laatste waarborg voor de eenheidsstaat. In dit geval gaat het dan met name om het bewaken van de eenheid van het rijksoverheidsbeleid. Anderzijds vult de vernietigingsbevoegdheid met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen bovendien het democratische tekort dat inherent is aan zelfstandige bestuursorganen: in het uiterste geval kan de politieke verantwoordingsplicht van een bestuurder, in casu een minister, jegens een vertegenwoordigend lichaam geëffectueerd worden ter voldoening aan het adagium «geen bevoegdheid zonder dat daarover verantwoording kan worden gevraagd en afgelegd». Het is evident dat de vernietigingsbevoegdheid een uiterste middel is, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt, zoals dat ook de bestendige praktijk is met de bestaande vernietigingsbevoegdheden. Bovendien kan aangenomen worden dat onvolkomenheden in beschikkingen van zelfstandige bestuursorganen veelal geredresseerd kunnen en zullen worden door het aanwenden van hun ter beschikking staande rechtsmiddelen.

Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een besluit, hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan worden geschorst. Het artikel houdt dus tevens een schorsingsbevoegdheid in van de minister. De voorwaarden voor het gebruik van de vernietigingsbevoegdheid zijn geregeld in afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de schorsing is in afdeling 10.2.3 geregeld. Het vernietigingsrecht betekent niet dat ieder besluit van het zelfstandig bestuursorgaan moet worden onderzocht op vernietigbaarheid. Vernietiging is een instrument dat alleen achteraf wordt toegepast en geen algemeen toezicht veronderstelt; het zelfstandig bestuursorgaan is in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Dit instrument creëert dan ook geen bemoeienis van de minister met het zelfstandig bestuursorgaan in individuele gevallen.

De toepassingsmogelijkheden van het vernietigingsrecht zijn beperkt; artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat vernietiging van een besluit alleen mogelijk is wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht vindt vernietiging niet eerder plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden. Van belang voor de toepassing van dit artikel is tenslotte dat het de minister weliswaar de bevoegdheid verschaft tot schorsing en vernietiging, maar dat de minister niet verplicht is om deze instrumenten toe te passen.

Artikel 16

Dit artikel maakt ingrijpen door de minister mogelijk in geval van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak, waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt. De bepaling is vanwege de veelheid van situaties waarin het toegepast zou kunnen worden, noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het in gebreke zijnde orgaan, de taak krijgt opgedragen. Aan het ingrijpen kunnen kosten zijn verbonden. In dat geval zal over de vraag wie die kosten draagt, de minister, het zelfstandige bestuursorgaan of wellicht nog weer een andere persoon of instantie, duidelijkheid moeten worden gecreëerd. De getroffen voorzieningen dienen van tijdelijke aard te zijn. Krijgen de voorzieningen een permanent karakter dan ligt het voor de hand de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan te heroverwegen of bijvoorbeeld de voorzieningen wettelijk te regelen.

De minister dient de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zonodig ter verantwoording roepen.

Toepassing van dit instrument is een ultimatum remedium. Alle andere middelen om tot een verbetering van de situatie te komen moeten zijn uitgeput en er moet ook geen zicht zijn op verbetering vanwege het zelfstandig bestuursorgaan zelf.

Artikel 17

Deze afdeling betreft alle publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. De privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen blijven buiten deze afdeling, omdat zij vaak – diverse uitzonderingen (zie artikel 30) overigens daargelaten – naast hun taak als zelfstandig bestuursorgaan ook andere (markt)activiteiten vervullen, die geheel voor hun eigen rekening en verantwoording blijven en waarover publieke verantwoording niet nodig is en ook niet in redelijkheid gevraagd kan worden.

Artikel 18

Een zelfstandig bestuursorgaan dat behoort tot de Staat is voor wat betreft de begroting niet anders dan elke andere willekeurige begrotingspost – in enkele gevallen: agentschap, zoals bedoeld in de artikelen 70 tot en met 73 van de Comptabiliteitswet – bij een ministerie. De begrote inkomsten en uitgaven worden opgenomen in een of meer (sub)artikelen van de begroting van het betreffende ministerie volgens de daarvoor geldende interne procedures. Toch is het nuttig om in dit geval, evenals bij de adviescolleges (zie artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges) uitdrukkelijk te bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan een ontwerp-begroting indient. Het is aan de minister en vervolgens de regering om het uiteindelijke begrotingsvoorstel bij het parlement in te dienen. Door dit voorschrift wordt echter duidelijk en kenbaar (de ontwerp-begroting is immers openbaar) wat het zelfstandig bestuursorgaan zelf, op basis van zijn inzichten, verwachtingen en ervaringen denkt dat zijn taakvervulling in een volgend jaar zal gaan kosten. Aldus wordt de

begrotingswetgever in staat gesteld een goede en gedocumenteerde afweging te maken.

Artikelen 19 tot en met 21

Een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid heeft een eigen beheersregime. Voor deze categorie bevat de Kaderwet een aantal basisbepalingen met betrekking tot de begroting van deze organen, opdat het toezicht op het beheer en de exploitatie aan dezelfde vereisten van openbaarheid, kenbaarheid en transparantie kan voldoen als het geval is voor de rijksdienst in enge zin.

Voor bijna alle zelfstandige bestuursorganen geldt dat de uitoefening van hun taken geld kost. Die kosten worden in de meeste gevallen bestreden door hetzij een bijdrage uit 's Rijks schatkist, hetzij een tarief dat aan belanghebbenden in rekening wordt gebracht. Noch de vaststelling van de rijksbijdrage, noch de definitieve vaststelling van het tarief (zie artikel 12) behoort echter tot de competentie van het zelfstandige bestuursorgaan. Het zelfstandige bestuursorgaan kan een voorstel doen, maar een beslissing van de (begrotings)wetgever respectievelijk de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur (bijv. tot vaststelling van het kadastraal recht) dan wel een ministeriële goedkeuring van een tarief is pas het laatste woord. Uitgangspunt bij alle zelfstandige bestuursorganen is dat zij niet aan vermogensvorming (winst maken) doen anders dan – in sommige gevallen (eigen rechtspersonen en agentschappen) – in de vorm van reserveringen en afschrijvingen voor een bedrijfseconomisch verantwoord beheer.

Het is evident dat er geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over wat nu precies «een bedrijfseconomisch verantwoord beheer» is. Dat zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Met betrekking tot het ramen vooraf en het verantwoorden achteraf van bedragen, die geen rechtstreeks verband houden met de wettelijk opgedragen (bestuurs)taken, geldt dat dat in beginsel slechts sporadisch aan de orde zal zijn. Immers, publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen worden geacht de hun bij of krachtens de wet opgedragen taken te vervullen: niet minder, maar ook niet méér. Toch kan het voorkomen dat er incidenteel of soms ook structureel andere baten/inkomsten en/of lasten/uitgavens zijn. Die kunnen voortkomen uit de egaliseringsreserve (artikel 26), maar ook uit rest- of nevenproducten die tot stand gebracht worden. Door hier algemeen voor te schrijven dat alle publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen dergelijke posten afzonderlijk en expliciet in hun begroting en hun verantwoording op zullen nemen, is er een – ook in het licht van het regeringsbeleid inzake het verrichten van marktactiviteiten door overheden en daarmee nauw gelieerde organisaties belangrijke – systematische controle door minister en Staten-Generaal mogelijk op de vraag of ieder zelfstandig bestuursorgaan bij zijn wettelijke taken blijft. Jaarlijks kan er aldus zowel vooraf als achteraf vastgesteld worden of zich geen ongewenste ontwikkelingen voordoen die tot nader overleg tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan aanleiding moeten geven.

Het is van belang dat begrotingen en verantwoordingen onderling vergeleken kunnen worden en dat er inzicht kan worden verkregen in ontwikkelingen over de jaren heen. Derhalve is expliciet voorgeschreven dat in elke nieuwe begroting een vergelijking met de voorgaande begroting en met de laatste jaarrekening zal zijn opgenomen.

Artikel 22

Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister. Dat impliceert niet dat de minister de begroting van het zelfstandig bestuursorgaan tot op het laatste détail vastlegt en dat (dus) het zelfstandig bestuursorgaan in de loop van het jaar strikt gehouden is aan de eenmaal ingediende begroting. Dat zou in strijd zijn met het uitgangspunt dat een zelfstandig bestuursorgaan zelf de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen naar eigen inzicht zo goed mogelijk in te richten. De goedkeuring van de minister strekt ertoe dat hij politiek voor zijn verantwoordelijkheid neemt dat de uitoefening van de wettelijke taken door het zelfstandig bestuursorgaan langs de in de begroting aangegeven lijnen zal verlopen tegen de daarin begrote kosten. Door het goedkeuringsvereiste expliciet in de wet op te nemen, is er telkenjare een moment gemarkeerd waarop duidelijk wordt dat minister en zelfstandig bestuursorgaan een «afpraak» hebben voor het komende (begrotings)jaar, waarop bij de jaarrekening kan worden teruggekomen. Dát de minister zich een (goedkeurend) oordeel over de begroting van een zelfstandig bestuursorgaan moet vormen, is overigens ook zonder deze expliciete bepaling evident: de minister zal immers bij een begrotingsgefinancierd zelfstandig bestuursorgaan de kosten in zijn begrotingshoofdstuk moeten opnemen en vervolgens verdedigen. En bij een door tarieven gefinancierd zelfstandig bestuursorgaan is de begroting van het zelfstandig bestuursorgaan bij uitstek het document, waarop hij zijn oordeel ten aanzien van die tarieven zal baseren als goedkeuring ex artikel 12 aan de orde komt.

Artikel 23

Dit artikel verplicht tot het melden van aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten en begrote uitgaven en inkomsten. Gelet op de diversiteit van zelfstandige bestuursorganen en hun taken is het niet mogelijk een concreter criterium dan «aanmerkelijke verschillen» aan te geven. Bij het ene zelfstandige bestuursorgaan zal een afwijking van 10% «aanmerkelijk» zijn (het aantal hypothecaire inschrijvingen bij het Kadaster of het aantal asielzoekers bij het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers), terwijl een verdubbeling of halvering van het aantal politieke groeperingen dat aan tweedekamerverkiezingen wil deelnemen en dus waarborgsommen betaalt, de kwalificatie «aanmerkelijk» wellicht niet verdient. De concrete werkafspraken tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister zijn de plaats om het criterium «aanmerkelijk» een concrete inhoud te geven.

Artikel 24

Met betrekking tot het beheer en de uitvoering van en de verantwoording over de begroting zijn voor zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van de Staat, geen bepalingen in deze wet noodzakelijk. Hun uitgaven en eventuele inkomsten lopen via het begrotingshoofdstuk van het ministerie waar zij bij horen en worden volledig beheerst door de Comptabiliteitswet.

Dat is niet het geval voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van een andere rechtspersoon dan de Staat. Voor deze categorie is het gewenst een minimum aantal voorschriften vast te leggen vanwege het belang dat aan een zorgvuldig en inzichtelijk beheer moet worden toegekend.

Artikel 25

Dit artikel strekt ertoe de minister de mogelijkheid te geven te bepalen dat hij vooraf zijn instemming moet geven aan het aangaan van de in dit artikel genoemde verplichtingen en transacties, die in het algemeen niet tot de dagelijkse praktijk van een zelfstandig bestuursorgaan zullen behoren en die bovendien – indien aangegaan – vaak tot langjarige verplichtingen leiden. De meeste hier genoemde transacties – behoudens wellicht die onder b en c indien het gaat om de eigen huisvesting – zullen voor vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen ongebruikelijk zijn en niet onlosmakelijk verbonden zijn met de uitoefening van hun taken. Door te bepalen dat deze transacties aan zijn voorafgaande instemming zijn onderworpen, kan de minister zicht houden op verplichtingen en aanspraken die het zelfstandige bestuursorgaan over een langere termijn heeft of gaat verkrijgen. En daarnaast kan hij erop toezien dat zelfstandige bestuursorganen zich uitsluitend richten op terreinen die tot hun onmiddellijke taak behoren en kan effectief worden voorkómen dat in beginsel gewenst alert middelenbeheer door zelfstandige bestuursorganen uitgroeit tot ongewenste vermogensvorming en vermogensbeheer met publieke middelen.

Dit artikel behelst in beginsel geen extra belasting van het zelfstandig bestuursorgaan of van de minister met nieuwe of aanvullende sturingsinstrumenten (t.o.v. wat nu krachtens de Aanwijzingen voor de regelgeving noodzakelijk is). Voor zo ver transacties, die in dit artikel worden genoemd, wèl aan de orde moeten zijn, mag voorondersteld worden dat zij steeds onderdeel uitmaken van het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding en overleg over de begroting tussen het zelfstandige bestuursorgaan en de minister.

Het is overigens door dit artikel niet uitgesloten dat een minister ten aanzien van een onder zijn eindverantwoordelijkheid werkzaam zelfstandig bestuursorgaan binnen door hem te stellen grenzen in algemene termen zijn instemming geeft met transacties, die in een concreet geval juist wèl heel gebruikelijk zijn, bijvoorbeeld aangaande de eigen huisvesting van het zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 26

Eén verplichte reserve is voor alle publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, niet behorend tot Staat, steeds noodzakelijk. Deze betreft het exploitatiesaldo, dat aan het einde van een begrotingsjaar aan de egalisereserve moet worden toegevoegd casu quo onttrokken. Door de vorming van de egalisereserve kan het saldo van (het) eerdere ja(a)r(en) «meegenomen» worden naar de toekomst. Voor volgende begrotingen dient de egalisereserve als dekkingsmiddel (of als tekort uit het verleden) en speelt zij mede een rol bij de vaststelling van de rijksbijdrage casu quo de tarieven in (het) volgende ja(a)r(en). Door de egalisereserve kunnen incidentele mee- of tegenvallers en bijvoorbeeld ook niet ieder jaar voorkomende uitgaven «uitgesmeerd» over meer begrotingsjaren, waardoor de jaarlijkse rijksbijdrage en/of de door het zelfstandig bestuursorgaan aan justitiabelen in rekening te brengen tarieven minder of zelfs in het geheel niet zullen behoeven te variëren in de loop van de jaren. De egalisereserve zal altijd in de jaarrekening zichtbaar (moeten) worden gemaakt.

Artikelen 27 en 28

Op deze plaats is het alleen mogelijk een algemene regel te geven voor de verwerking door de minister van de hem aangeboden verantwoordingsdocumenten. Het is afhankelijk van de institutionele structuur van ieder

afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan hoe de verantwoordingsdocumenten tot stand komen. De bijzondere wet dan wel het zelfstandige bestuursorgaan zelf via het (huishoudelijk) reglement zal moeten uitmaken wat per geval de meest geëigende werkwijze is.

Hoewel de Kaderwet voorschrijft dat het besluit tot vaststelling van de jaarrekening de goedkeuring van de minister behoeft, regelt deze niet de eventueel daaraan te verbinden rechtsgevolgen. Indien gewenst, kan de bijzondere wet deze gevolgen aangeven. Met de regeling in de Kaderwet wordt in ieder geval zeker gesteld dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen over de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan met de publieke middelen is omgegaan. Hij heeft immers zijn goedkeuring aan de jaarrekening gehecht, ofwel hij heeft dat niet gedaan en dan zal hij duidelijk moeten kunnen maken hoe hij verbeteringen in het financieel beheer van het zelfstandig bestuursorgaan zal proberen te bewerkstelligen.

Van bijzonder belang zijn het derde en het vierde lid van artikel 28: het is buiten kijf dat de minister gehouden is steeds aandacht te hebben en te houden voor de rechtmatige en ook de doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille, ongeacht of deze rechtstreeks of middellijk (door een zelfstandig bestuursorgaan) over zijn begroting(s-hoofdstuk) lopen dan wel krachtens onder zijn verantwoordelijkheid tot stand gekomen regelgeving in de vorm van een tarief door justitiabelen worden opgebracht.

De minister moet hierbij kunnen steunen op de informatie die door het zelfstandig bestuursorgaan wordt verstrekt. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het financieel beheer door het zelfstandig bestuursorgaan in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Het vierde lid van artikel 28 waarborgt dat ten minste eenmaal per jaar verslag wordt gedaan van de inspanningen van het zelfstandig bestuursorgaan ter zake van de doelmatigheid. De eisen van doelmatigheid worden bepaald door de wet- en regelgeving, de afspraken die ter zake zijn gemaakt tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan, alsmede door de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden gehanteerd.

Artikel 29

Er zijn vele privaatrechtelijke rechtspersonen die bekleed zijn met openbaar gezag. Sommige zijn voor de volle honderd procent werkzaam als zelfstandig bestuursorgaan, andere zijn dat slechts voor een (heel gering) deel van hun activiteiten. Die verschillen bepalen in belangrijke mate hoe intensief een minister zich met het betreffende zelfstandige bestuursorgaan zal moeten en willen bezighouden. Hier zal dus veel ter regeling aan de bijzondere wet moeten worden overgelaten. Toch vallen wel enige basisregels ter zake te formuleren. Dat gebeurt in deze afdeling. Op privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die vanuit de rijksbegroting financiering ontvangen is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel van toepassing. Deze biedt voldoende mogelijkheden aan de betrokken minister om financieel toezicht op het zelfstandig bestuursorgaan te houden. In dat geval is de Kaderwet hierop dan ook niet van toepassing bij deze organen.

Artikel 30

Privaatrechtelijke rechtspersonen die zich uitsluitend met bestuurstaken bezighouden en die derhalve ook uitsluitend door publieke middelen (d.w.z. ten laste van de Rijksbegroting en/of door legesheffing casu quo retributies en tarieven) in stand worden gehouden, verschillen met betrekking tot de financiële verantwoording niet van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Hier geldt evenzeer dat over de besteding van publieke middelen volledige verantwoording dient te worden afgelegd en dat besteding en beheer transparant dienen te zijn. Zij kunnen in dit opzicht dus gelijk behandeld worden als de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid.

Artikel 31

Voor «deeltijd»-zelfstandige bestuursorganen (zelfstandige bestuursorganen die privaatrechtelijk zijn vormgegeven en slechts voor een deel van hun werkzaamheden belast zijn met openbaar gezag) geldt dat de plicht tot transparantie, publiekelijk verantwoording afleggen en ministeriële controle niet meer kan omvatten dan voor zo ver zij openbaar gezag uitoefenen. Gelet op de bestaande diversiteit is het niet mogelijk aangaande sturing ex ante meer algemene regels te stellen dan dat de minister (maximum-)tarieven dient vast te stellen en dat de minister in voorkomende gevallen zorgt dat een eventuele rijksbijdrage op «zijn» begrotingshoofdstuk wordt opgenomen (hetgeen hier niet afzonderlijk nog eens bepaald behoeft te worden). Algemeen geldt wèl dat ook een privaatrechtelijke rechtspersoon achteraf verantwoording aflegt de wijze waarop de openbaar-gezagstaken zijn uitgevoerd en hoe het beheer van de ermee gemoeide publieke middelen is gevoerd.

Artikel 32

Dit artikel voorziet in periodieke evaluatie van zelfstandige bestuursorganen. Dit hoeft niet per afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan te gebeuren, maar kan ook heel goed tegelijk voor een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen plaats vinden. Bij een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen moet worden gedacht aan clusters van zelfstandige bestuursorganen bestaande uit gelijksoortige organisaties die op basis van dezelfde regeling een gelijksoortige taak verrichten, zoals de kamers van koophandel en fabrieken, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de zorgverzekeraars. Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige bestuursorganen bevinden zich per definitie op enige afstand van een minister en blijven daardoor enigszins buiten de aandachtssfeer van die minister en niet te vergeten het parlement. Toch is het van belang dat er op een structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van zelfstandige bestuursorganen of groepen van samenhangende zelfstandige bestuursorganen. Een evaluatiebepaling is hiervoor een geëigend instrument.

Artikel 33

De burger moet op eenvoudige wijze kunnen weten of een bepaalde instantie een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van deze Kaderwet is of

niet. Een wettelijk geregeld register of registers betreffende bestaande zelfstandige bestuursorganen ontbreekt tot op heden. Tot het moment van inwerkingtreding van de wijziging van de Wet Nationale ombudsman en Wet openbaarheid van bestuur (Staatsblad 1998, 356), te weten 30 juni 1998, vervulde de bijlage van het op beide wetten gebaseerde Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo in de praktijk min of meer deze functie; dit besluit is echter met deze wijziging komen te vervallen. Aangezien het van groot belang is voor de burger om te (kunnen) weten of hij in voorkomend geval met de overheid – en in het bijzonder een zelfstandig bestuursorgaan – te maken heeft, is het noodzakelijk dat een centraal register van zelfstandige bestuursorganen wordt bijgehouden. Dit register dient in ieder geval de gegevens, genoemd in dit artikel, te bevatten. In overleg met het zelfstandig bestuursorgaan kunnen hier nog andere voor het beleidsveld van belang zijnde gegevens aan worden toegevoegd.

Het register wordt bijgehouden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die voor de benodigde gegevens natuurlijk afhankelijk is van een tijdige en volledige aanlevering van die gegevens door de overige ministeries betreffende de zelfstandige bestuursorganen op hun beleidsterrein.

Artikel 34

Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van de informatievoorziening bij het zelfstandig bestuursorgaan. In het eerste lid is de plicht voor het zelfstandig bestuursorgaan neergelegd om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens. Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij vergelijkbare bepalingen, zoals bijvoorbeeld in de Wet persoonsregistraties. Het ligt voor de hand dat bij de invulling van deze nadere regels zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de voor de rijksdienst ter zake geldende regels, te weten het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 1994. Aldus moet ook het gebruik van de terminologie «op de voet van» in dit artikel worden begrepen.

De uitzonderingsbevoegdheid in het tweede lid is bedoeld voor instanties die niet beschikken over gegevens die beveiliging behoeven en waarvoor voorzieningen als bedoeld in het eerste lid dus niet nodig zijn, alsmede voor instanties waar de regels van het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 1994 niet goed toepasbaar zijn en om die reden een van dit besluit afgeleide regeling zinloos is.

Artikel 35

Door deze wijziging van de Ambtenarenwet wordt voorkomen dat leden van zelfstandige bestuursorganen aan wie een schadeloosstelling wordt uitgekeerd van de toepasselijkheid van titel III van de Ambtenarenwet worden uitgezonderd. Hiermee wordt de (aanvullende) werking van onder meer het ARAR en het BBRA 1984 voor deze leden uitgesloten.

Artikel 36

De Kaderwet gaat in eerste instantie alleen voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen gelden. Voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen die onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht, zal de geldende wet- en regelgeving via aanpassingswetgeving moeten worden aangepast; bij die gelegenheid kan per van toepassing zijnde wettelijke regeling voor ieder zelfstandig bestuursorgaan – gemotiveerd –

worden besloten of het wenselijk is wellicht op bepaalde onderdelen van de Kaderwet af te wijken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries