

Vergaderjaar 2017–2018

33 147

Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2018

Zelfstandige bestuursorganen (zbo's) dienen te functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over taken van het zbo daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat op die uitvoering steeds politiek toezicht mogelijk is.¹ Het op afstand plaatsen van uitvoeringstaken bij zbo's houdt in dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening beperkt is tot wat wettelijk is bepaald. Om democratische controle te waarborgen is inzicht in (het functioneren van) de zbo's nodig en moet duidelijk zijn tot hoever de ministeriële verantwoordelijkheid reikt. Tegen deze achtergrond is de Kaderwet zbo's tot stand gebracht. De wet heeft de volgende doelen:

- ordening aanbrengen in de organisatieregelingen voor zbo's;
- een heldere regeling creëren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's;
- helderheid scheppen met betrekking tot de financiële controle op zbo's; en
- het publiek inzicht vergroten in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's.

Bijgaand treft u de evaluatie van de Kaderwet zbo's 2012–2016 aan². In deze tweede wetsevaluatie zijn de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk onderzocht.³ De belangrijkste conclusie is dat de wet en de toepassing ervan bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling (waaronder de financiële controle) tussen Minister en het zbo en de transparantie voor de burger. Alhoewel bij de ministeries de afgelopen jaren zichtbaar is geïnvesteerd in de verhouding tot de zbo's, ziet het kabinet nog wel mogelijkheden voor verduidelijking en verbetering, met name als het gaat om de sturings- en verantwoordingsrelatie.

¹ Kamerstuk 27 426, 3, paragraaf 2.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Voorgeschieden in artikel 39, tweede lid, van de Kaderwet zbo's.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het evaluatieonderzoek, de conclusie, de aandachtspunten uit het onderzoek en de voornemens van het kabinet voor het vervolg.

1. Het evaluatieonderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016. De eerste evaluatie van de Kaderwet zbo's (over de periode 1 februari 2007 tot en met 1 januari 2012) zag vooral op de implementatie van de wet.⁴ In de jaren daarna is een groot aantal zbo's nog onder de werking van de wet gebracht, waardoor er in deze tweede evaluatie fundamentele aandacht kon worden besteed aan het functioneren van de wet en de werking in de praktijk. Ook is, zoals aangekondigd in de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's», bezien in hoeverre de handvatten en de aanbevelingen in de circulaire in de interne huishouding van de ministeries en zbo's worden toegepast.⁵ De voorliggende evaluatie moet worden onderscheiden van de evaluatie van het functioneren van een individueel zbo. Daarover rapporteert de verantwoordelijke vakminister eens in de vijf jaar.⁶

Onderzocht is:

- a. In hoeverre de Kaderwet zbo's heeft bijgedragen aan ordening, heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, helderheid met betrekking tot de financiële controle en inzichtelijkheid omtrent het bestaan en functioneren van zbo's.
- b. Welke effecten de Kaderwet zbo's heeft bij het toepassen op bestaande en nieuwe zbo's, blijvend uit afwijkingen van en aanvullingen op de wet.⁷

Daartoe is voornamelijk feitenonderzoek gedaan aan de hand van door ministeries ingevulde vragenlijsten. Aanvullend zijn bijeenkomsten gehouden met een selectie van zbo's waarin op de onderzoeksbevindingen kon worden gereflecteerd.

2. Kaderwet zbo's draagt bij aan de beoogde doelen

De bevindingen laten zien dat de onderzochte wettelijke voorschriften en de toepassing ervan in zijn algemeenheid bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en het zbo en de transparantie voor de burger.

De wet heeft ook daadwerkelijk het effect van een *kaderwet*. Er vallen weliswaar zbo's (met instemming van beide Kamers der Staten-Generaal) buiten het bereik van de wet en er is een diversiteit aan verschijningsvormen, maar de ordening van het zbo-veld heeft vrijwel geheel plaatsgevonden zoals bij de aanbidding van de eerste wetsevaluatie was voorgenomen. Het kabinet komt daarmee tot de conclusie dat het aantal en diversiteit niet onnodig zijn vergroot.⁸

Waar artikelen uit de Kaderwet zbo's buiten werking zijn gesteld, is het beeld vergelijkbaar met dat van de eerste wetsevaluatie. De bevoegdheden van de Minister om besluiten te vernietigen en beleidsregels te stellen, worden het meest uitgezonderd. Aangezien de afwijkingen worden gemotiveerd met een beroep op de bijzondere context of aard van het zbo (met verwijzing naar de door het kabinet als leidraad overge-

⁴ Kamerstuk 33 147, nrs. 1 en 2.

⁵ Bijlage 2 bij Kamerstuk 25 268, nr. 113.

⁶ Voorgescreven in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's.

⁷ Kamerstukken 27 426, nr. 276c, p. 10.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 33 147, nr. 3, paragraaf 5.1.

nomen criteria van de commissie-Gerritse⁹), wordt hiermee de essentie van de Kaderwet zbo's niet aangetast. Ook aanvullingen op de wet, zoals bijvoorbeeld regulering van de benoemingstermijn van de leden van zbo's, zijn niet zodanig dat afbreuk wordt gedaan aan het karakter van de wet.

3. Aandachtspunten

De wetsevaluatie en het onderzoek naar de toepassing van de handvatten en aanbevelingen in de circulaire «Governance ten aanzien van zbo's» hebben ook een aantal aandachtspunten aan het licht gebracht.

Ordering

Uit het oogpunt van ordering valt een aantal punten op. De wet kent allereerst een dubbele verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties van (bestuurs)leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's, namelijk zowel bij het zbo, als bij de Minister. In de praktijk volstaat men in veel gevallen met openbaarmaking bij het zbo. Voor het toezenden van het jaarverslag geldt dat dit zowel naar de Minister als naar de beide Kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. De jaarverslagen worden bij het overgrote deel van de zbo's tijdig, dat wil zeggen voor 15 maart, naar de Minister toegezonden. Het toezenden aan de beide Kamers der Staten-Generaal vindt meestal niet voor 15 maart plaats. De Kaderwet is, volgens zbo's, niet duidelijk over het moment waarop het jaarverslag aan beide Kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. Voor zbo's die onderdeel zijn van de Staat geldt als indiendatum voor de ontwerpbegroting 1 april. De wet laat voor zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat toe dat zij zelf met de vakminister de indiendatum voor de begroting bepalen. In de praktijk blijken er verschillende momenten te worden gehanteerd, veelal laat in het jaar.

Sturing en verantwoording

Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat de afgelopen jaren stevig is geïnvesteerd in de sturingsrelaties met zbo's en de verantwoording door zbo's. Veel zaken gaan goed, op onderdelen is doorontwikkeling nodig.

Zo is wat betreft de tijdigheid van het indienen van het jaarverslag bij de Minister ten opzichte van de eerste wetsevaluatie duidelijk een inhaalslag gemaakt; hiervoor is al aangegeven dat een groot deel van de zbo's thans het jaarverslag voor de wettelijk voorgeschreven indiendatum van 15 maart indient.

Daar staat tegenover dat nog niet alle jaarverslagen op alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen informatie bevatten (bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid). Het verslag van de bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan de eisen van doelmatigheid (vereist bij de jaarrekening van publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat en privaatrechtelijke voltijd-zbo's) is in veel gevallen niet aanwezig. Overigens blijkt uit de verstrekte informatie dat

⁹ De commissie-Gerritse heeft criteria geformuleerd voor situaties waarin uitsluiting van de vernietigingsbevoegdheid of de bevoegdheid om beleidsregels te stellen valide is, zoals bijvoorbeeld als verdragen (in verband met de vereiste onafhankelijkheid) daar aanleiding toe geven. Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 46.

alle zbo's ingesteld op grond van het motief «regelgebonden uitvoering» wel over zo'n verslag beschikken.

De implementatie van de voornoemde circulaire is in een vergevorderd stadium. De inventarisatie laat wel zien dat eind 2016 de rollen van eigenaar en opdrachtgever binnen sommige ministeries (nog) niet altijd gescheiden en op het in de circulaire aanbevolen niveau zijn belegd. Tevens sluit de rolinvulling (nog) niet helemaal aan bij de aanbevelingen in de circulaire, bijvoorbeeld waar het gaat om het maken van werkafspraken met het zbo over de governance of het opstellen van prestatie-indicatoren. Voor grotere zbo's (naar fte) en zbo's met «regelgebonden uitvoering» als instellingsmotief wordt op deze punten vaker aangesloten bij de circulaire dan voor bijvoorbeeld zbo's met «onafhankelijkheid» als instellingsmotief.

Kennis en voorlichting

Ten aanzien van verschillende onderwerpen is behoefte aan meer voorlichting, informatie-uitwisseling en best practices. Een aantal zbo's noemt de veelheid aan toepasselijke wetgeving en richtlijnen, en specifiek de kenbaarheid van de circulaire als aandachtspunt. Verder is er bijvoorbeeld behoefte aan praktische handvatten om de hoogte van de beloning of schadeloosstelling van leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's te kunnen bepalen.

4. Vervolgstappen n.a.v. de evaluatie

De bovengenoemde aandachtspunten in samenhang bezien, geven het kabinet aanleiding tot de volgende vervolgstappen. De nadruk ligt daarbij op het bevorderen van verdergaande professionalisering van de relatie tussen zbo en Minister volgens de rechten en plichten in de Kaderwet zbo's, verder uitgewerkt in de circulaire volgens het driehoeksmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Hiermee wordt beoogd dat de rollen goed zijn ingericht en dat er een professionele relatie is op basis van werkafspraken, taakuitoefening en prestatie-indicatoren, met in achtneming van de verschillende motieven voor instelling van de zbo's. Het zijn vooraleerst de vakministers die hier hun rol moeten vervullen. Ministeries maken daar op dit moment ook werk van. Anno 2018 is ten opzichte van de stand van zaken eind 2016, ook waar het betreft de implementatie van de circulaire, al weer een nadere professionaliseringslag gemaakt. Het kabinet wil dit proces stimuleren door waar mogelijk verder te ordenen en te harmoniseren en ondersteuningsactiviteiten te intensiveren.

Modernisering openbaarmaking nevenfuncties (bestuurs)leden zbo's

- De verplichte openbaarmaking van de nevenfuncties van (bestuurs)leden door terinzagelegging bij het zbo én bij de Minister acht het kabinet niet meer van deze tijd. Het voornemen is de wet op dit punt te moderniseren en zodanig te wijzigen dat een (publiekrechtelijk vormgegeven) zbo verplicht wordt de nevenfuncties enkel te publiceren op de website van het zbo. Overigens blijft de meldplicht aan de Minister gewoon bestaan.

Verduidelijking tijdstip toezending jaarverslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal

- De Kaderwet zbo's verplicht tot het opstellen van een jaarverslag voor 15 maart. Bedoeling is dat het jaarverslag vóór die datum aan de Minister wordt gezonden. De wet verplicht ook tot toezending aan

beide Kamers der Staten-Generaal. In de praktijk geschiedt dat meestal pas nadat het jaarverslag, alhoewel de Kaderwet daar niet expliciet toe verplicht, door de Minister die het aangaat, is goedgekeurd. In verband hiermee zal de wet zodanig worden verduidelijkt dat het jaarverslag in elk geval vóór de derde woensdag in mei aan de beide Kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden.

Borgen sturingsmodel

- Het sturingsmodel, dat wil zeggen het onderbrengen van de sturingsrelatie in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, is essentieel om juiste invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en het zbo zoals deze in de Kaderwet zbo's is neergelegd. Het kabinet hecht er zeer aan dat dit sturingsmodel voor alle zbo's in de organisatie wordt geborgd. Afhankelijk van de aard en omvang van het zbo kan de invulling en de intensiteit daarvan verschillen, maar voor elk zbo dient binnen de ministeries een functioneel gescheiden eigenaarschap en opdrachtgeverschap te bestaan. Er is dus ruimte om als ministerie invulling te geven aan deze circulaire zonder dat die afwijkt van de circulaire. Verder geldt het principe van «pas toe of leg uit». Zo kan maatwerk geleverd worden per zbo. Op de ministeries zal daar komende periode extra aandacht aan worden besteed.

Doelmatigheidsverslag

- Met betrekking tot het door de accountant op te stellen doelmatigheidsverslag van het beheer en de organisatie van het zbo, zijn er verschillende signalen. Hiervoor is aangegeven dat het verslag in veel gevallen niet aanwezig is. Alle zbo's ingesteld op grond van het motief «regelgebonden uitvoering» beschikken wel over zo'n verslag. In de uitvoeringspraktijk is men in verschillende gevallen kritisch op deze verplichting omdat indicatoren voor de accountant onduidelijk zijn en er twijfels bestaan over de meerwaarde van zo'n verslag in het bijzonder opgesteld door de accountant.
- Het kabinet gaat ervan uit dat de doelmatigheid van het zbo in elk geval ook onderdeel uitmaakt van de werkafspraken, het overleg tussen ministerie en zbo, en van de wettelijk voorgeschreven vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo door de vakminister. Daarbij kan een doelmatigheidsverslag van een accountant, zoals in de Kaderwet zbo's is voorgeschreven, ondersteuning geven. Gelet op alle signalen wordt onderzocht of het vereiste te beschikken over een door de accountant op te stellen doelmatigheidsverslag (op termijn) in alle gevallen opportuun is.

Stroomlijning beheer en verantwoordingsprocessen

- Zoals hiervoor aangegeven, worden voor zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat, andere indieningsdata voor de begroting dan 1 april afgesproken. Volgens verschillende zbo's worden ministeries in voorkomende gevallen vaak op een eerder moment al geïnformeerd bijvoorbeeld aan de hand van een ontwerpbegroting of een meerjarenbegroting. Ten behoeve van de ordening en voor de inzichtelijkheid is het aan te bevelen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de begrotingscyclus van het Rijk. Onderzocht zal worden waar dat mogelijk en wenselijk is.
- Samen met het Ministerie van Financiën zal worden onderzocht of en waar ook anderszins meer eenduidigheid in werkprocessen en beheersmatige kaders mogelijk is. De ministeries worden erbij betrokken.

Ondersteuning

- Er worden extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten met betrekking tot de professionalisering van de relatie ministeries-zbo's georganiseerd. Doel en inhoud zal mede aan de hand van de behoefte in de uitvoeringspraktijk worden bepaald. In elk geval zal aandacht worden besteed aan het belang van een stelsel van kwaliteitsbewaking, onder meer aan de hand van de lerende organisatie en benchmarking. Verschillende activiteiten, die de ministeries van BZK en Financiën gezamenlijk uitvoeren, zijn al in gang gezet, zoals de Dag van de uitvoering, het platform Eigenaarsondersteuning en de opleiding Toezicht semipublieke organisaties bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. Het kabinet ondersteunt de initiatieven van deze platforms om van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen.
- Samen met de ministeries zal een handreiking worden opgesteld met praktische voorbeelden om bij publiekrechtelijk vormgegeven zbo's de hoogte van de bezoldiging dan wel de schadeloosstelling van de leden te bepalen.

5. Ambtenarenwet

Naast de voornemens naar aanleiding van de evaluatie van de Kaderwet zbo's informeer ik u in deze brief tot slot nog over de gevolgen van de nieuwe Ambtenarenwet 2017 voor de leden van zbo's. De rechtspositie van leden van een groot aantal zbo's wordt op dit moment ook beheerst door de Ambtenarenwet. De Ambtenarenwet wordt in 2020 vervangen door de Ambtenarenwet 2017. De bepalingen in de Ambtenarenwet 2017 zijn alleen van toepassing op ambtenaren met een arbeidsovereenkomst en niet op leden van een zbo. Voorlopig worden bij wijze van overgangsrecht de relevante bepalingen uit de huidige Ambtenarenwet voor zover ze nu gelden voor zbo-leden, in stand gelaten. De vraag rijst of en in hoeverre deze bepalingen voor zbo-leden moeten blijven gelden, zeker waar het gaat om bepalingen die uitgaan van een ondergeschiktheidspositie waar bij leden van een zbo immers geen sprake van is. De rechtspositie van leden van zbo's wordt in dit kader nader bezien. Onderzocht wordt waar deregulering mogelijk is en waar een eventuele (aanvullende) regulering zou moeten worden opgenomen.

Tot slot

Waar het gaat om regulering ten aanzien van zbo's is het van belang om oog te houden voor de eigenheid van de zbo's, de onderlinge verschillen en de achterliggende redenen voor hun positie. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid is er tegelijkertijd ook een behoefte om zicht te houden op de uitvoering van de publieke belangen en de besteding van de publieke middelen. Hierin moet voortdurend een balans worden gezocht. Met de Kaderwet zbo's en de in deze brief voorgestelde maatregelen meent het kabinet hieraan bij te dragen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops