

Vergaderjaar 2018–2019

33 147

Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 september 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 8 juni 2018 over de evaluatie Kaderwet zbo's 2012–2016 (Kamerstuk 33 147, nr. 4).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 juni 2018 aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 19 september 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,
Hendrickx

Vragen en opmerkingen vanuit de fractie en reactie van de Staatssecretaris

1. Het evaluatieonderzoek

Vraag

De leden van de CDA-fractie constateren dat het begrip «transparantie voor de burger» in de evaluatie in het geheel niet voorkomt. De onderzoeksvraag, in hoeverre de Kaderwet bijdraagt aan het vergroten van het publiek inzicht in het bestaan en het functioneren van zbo's wordt door de onderzoekers geoperationaliseerd als: «Kunnen burgers aan de hand van het zbo-register achterhalen of een bepaalde instantie tot de centrale overheid behoort?» Kan de Staatssecretaris deze onderzoeksvraag nader toelichten? Deze leden hebben op de website almanak.zboregister.overheid.nl de pagina «Veelgestelde vragen» geraadpleegd. Deze leden vragen zich af, of de vraag «Welke informatie staat op deze pagina en waar is aanvullende informatie te vinden?» werkelijk een veelgestelde vraag is. Heeft de Staatssecretaris inzicht in de wensen van gebruikers van het zbo-register?

Antwoord

Artikel 40 van de Kaderwet bepaalt dat er een openbaar register van zbo's moet worden bijgehouden en welke gegevens daarin moeten worden opgenomen. Dit betreft onder andere de naam, het adres, de rechtsvorm, de taken en bevoegdheden. De achtergrond van deze bepaling is dat burgers op eenvoudige wijze moeten kunnen weten of een bepaalde instantie een zbo is. In het onderzoek is gekeken of aan de opdracht van artikel 40 van de Kaderwet om een register te hebben, is voldaan en of zbo's op een juiste en consistente wijze zijn geregistreerd. Daaruit komt naar voren dat de transparantie van het register kan worden vergroot door op een tweetal punten consistentier te registreren. Het betreft de registratie van zbo's die wel voldoen aan de wettelijke definitie van zbo, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Kaderwet, maar om verschillende redenen niet onder de toepassing van de Kaderwet vallen, en clustering.¹ In het kader van de evaluatie is geen gebruikersonderzoek gedaan. Via de contactformulieren die binnenkomen, bestaat er wel inzicht in de vragen die gebruikers hebben. De vragen hebben met name betrekking op correcties of aanvullingen op de gegevens van afzonderlijke zbo's in het register. Er is ook een aantal inhoudelijke vragen gesteld, bijvoorbeeld waarom een bepaalde organisatie een zbo is. De vragen hebben tot dusverre geen aanleiding gegeven tot aanpassing van de opzet van het register of de wijze van registreren. De door de leden van het CDA aangehaalde veel gestelde vraag «Welke informatie staat op deze pagina en waar is aanvullende informatie te vinden?» is bedoeld als wegwijzer voor de gebruiker. Het antwoord op deze vraag verwijst de gebruiker afhankelijk van diens behoefte meteen naar de juiste webpagina.

Vraag

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom bij de verslaglegging is gekozen voor een generieke weergave (Evaluatie, blz. 6). Naar de mening van deze leden bevat de evaluatie in deze abstracte weergave geen enkel aanknopingspunt voor de Kamer om de werking van de Kaderwet werkelijk te kunnen beoordelen. Het zou voor de hand hebben gelegen om ten behoeve van de vijfjaarlijkse wetsevaluatie een analyse te maken van de evaluatieverslagen over het functioneren van de afzonderlijke zbo's, in verband met de doelstellingen van de wet, en van de problemen die zich de afgelopen jaren in de praktijk hebben voorgedaan met het functioneren van zbo's, in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en de

¹ Paragraaf 7.2 van de onderzoeksrapportage.

parlementaire controle daarop. Deze leden zijn van mening, dat het enkele feit dat de dienstregeling netjes is vastgesteld nog niet betekent dat de treinen op tijd rijden.

Antwoord

De generieke weergave hangt samen met het feit dat het een onderzoek naar de werking van de Kaderwet betreft en niet naar het functioneren van het individuele zbo. Dat laatstbedoelde onderzoek vindt door de vakminister bij de vijfjaarlijkse evaluatie op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet plaats. Een algemeen meer kwalitatief onderzoek naar de verslagen van de door de vakminister uitgevoerde periodieke evaluaties naar het functioneren van het zbo in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle daarop, zou evenwel goed onderdeel uit kunnen maken van de evaluatie van de Kaderwet. Voor een betekenisvol onderzoek dient de periodieke evaluatie dan wel voor een substantieel deel van de zbo's te hebben plaatsgevonden. Op de peildatum van 31 december 2016 was de periodieke evaluatie voor een groot aantal zbo's nog niet uitgevoerd. Voor de meeste daarvan was op dat moment de vijfjaarstermijn nog niet verstreken, omdat de Kaderwet nog geen vijf jaar op het zbo van toepassing was. Om deze reden is de hier bedoelde periodieke verslaglegging nog niet bij deze evaluatie betrokken. Verwezen zij verder ook naar de antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie onder paragraaf 2.

Vraag

Op de Kaderwet zijn met instemming van het parlement specifieke afwijkingen of aanvullingen mogelijk. Voor de evaluatie (blz. 12) zijn de zbo's geteld, die de bevoegdheid van de Minister om besluiten te vernietigen hebben uitgezonderd, die de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels te stellen hebben uitgezonderd en die het voorschrift om de rechtspositie van het rijk te volgen, hebben uitgezonderd. De evaluatie vermeldt, dat het parlement steeds akkoord is gegaan met de afwijkingen. In welke gevallen zijn die afwijkingen in de memorie van toelichting niet gemotiveerd met verwijzing naar de genoemde criteria (blz. 13)? In hoeverre zijn de criteria zelf voorwerp geweest van de wetsevaluatie?

Antwoord

Bestaande uitgezonderde bepalingen zijn in lijn met de criteria van de commissie Gerritse – op grond waarvan afwijking van de bevoegdheid beleidsregels te stellen of besluiten te vernietigen als valide wordt beschouwd – gemotiveerd, zij het niet in alle gevallen met expliciete benoeming ervan.

De door de commissie Gerritse geadviseerde criteria zijn als zodanig geen onderwerp geweest van de evaluatie. Er is vanuit gegaan dat deze nog altijd als leidraad kunnen dienen bij de toetsing of afwijking van de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels of tot het vernietigen van besluiten, aangewezen is. De wetsevaluatie heeft mij ook geen aanleiding gegeven om deze criteria te gaan herijken. In voorkomende gevallen blijft het zaak terughoudend te zijn en steeds kritisch te beoordelen of het buiten werking stellen van deze bevoegdheden, die juist de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle daarop beogen te borgen, wel echt nodig is.

Vraag

De hoofdstukken 6 «Informatievoorziening» en 7 «Publiek inzicht» bevatten tot verbazing van de leden van de CDA-fractie tal van «onbekenden». Van zes zbo's is de indiendatum van de begroting onbekend. Van zes zbo's is onbekend of die beschikken over een doelmatigheidsverslag van de accountant. Van drie, vier of vijf zbo's is onbekend of de jaarverslagen voldoen aan specifieke eisen die de wet stelt. Van welk

zbo is de reden waarom het niet is geëvalueerd niet bekend? Naar de indruk van de leden van de CDA-fractie is een evaluatie met zoveel onbekenden niet af. Deelt de Staatssecretaris die mening?

Antwoord

In het kader van deze evaluatie is juist ook onderzocht of de vereiste informatie beschikbaar is bij de vakministers en zbo's en is daarmee onderdeel van deze evaluatie geweest. Uitkomst daarvan is dat er inderdaad een aantal onbekenden zijn. Een deel van de onbekenden heeft betrekking op zbo's die inmiddels niet meer bestaan, maar ook voor bestaande zbo's bleken in een aantal gevallen geen gegevens beschikbaar te zijn. Het aantal onbekenden is daarbij niet zodanig groot gebleken dat daardoor geen conclusies over de werking van de wet kunnen worden getrokken. Het maakt op enkele specifieke onderdelen transparant waar sprake is van kennishiaten dan wel onduidelijkheden waarover opheldering moet worden verschaft. Ik beschouw dat als een zinvolle opbrengst van de evaluatie.

Departementen zijn doende om de resultaten van de wetsevaluatie (nader) te duiden, aan te vullen en te verwerken. Dit is ook onderwerp van gesprek in het periodieke interdepartementale afstemmingsoverleg over verzelfstandiging dat door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën wordt gefaciliteerd.

Het zbo waarvoor de reden waarom niet geëvalueerd is, onbekend was, betrof het Bureau Financieel Toezicht. De vereiste evaluatie (over de periode 2012–2016) is inmiddels afgerond en aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.²

Vraag

Ook het hoofdstuk «Samenvatting en conclusies» bevat in de ogen van deze leden verrassingen. Hoe kan het, dat een aantal zbo's niet op de hoogte is van het bestaan van de circulaire, die ook handvatten voor het zbo als opdrachtnemer geeft (blz. 29)?

Antwoord

Voor wat betreft het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de antwoorden op de in paragraaf 3 gestelde vragen waarin tevens op de kenbaarheid van de circulaire³ wordt ingegaan.

Vraag

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris in dit verband ook, of het onderscheid tussen zbo's, rechtspersonen met een wettelijke taak, agentschappen en overheidsorganisaties die rechtspersoon sui generis zijn (zoals Politie, OM en Rechtspraak) in de praktijk voldoende duidelijkheid biedt voor parlementaire controle en toezicht door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Wat zijn de argumenten om een bepaalde rechtsvorm wel of niet toe te passen? Deze leden zouden een nadere uiteenzetting van de Staatssecretaris op dit punt op prijs stellen.

Antwoord

Voor zover er onderscheid is tussen de verschillende door de leden genoemde organisatievormen⁴, is in deze evaluatie niet onderzocht of het onderscheid tussen deze organisatievormen in de praktijk voldoende duidelijkheid biedt voor parlementaire controle en toezicht. Deze wetsevaluatie dient ter uitvoering van artikel 39, tweede lid, van de

² Kamerstuk 25 268, nr. 166 en Kamerstuk 25 268, K.

³ Circulaire «Governance ten aanzien van zbo's (bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 113).

⁴ De begrippen rechtspersonen met een wettelijke taak en zbo komen uit verschillende domeinen (privaatrechtelijk respectievelijk bestuurlijk), kunnen elkaar overlappen en zijn dus niet te onderscheiden.

Kaderwet en is om die reden beperkt tot zbo's. Ter borging van de democratische controle voorziet de wet onder meer in een standaard voor de bevoegdheidsverdeling tussen Minister en zbo. Gekeken is of met de standaard zoals die in de Kaderwet zbo's is neergelegd de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en het zbo meer geharmoniseerd en verduidelijkt is.

Voor wat betreft de argumentatie voor de keuze van een organisatievorm bij het beleggen van publieke taken, kan worden verwezen naar het geldende beleid ter zake. In de brief⁵ van mijn ambtsvoorganger van 11 mei 2015 wordt dit als volgt samengevat weergegeven:

- Publieke taken worden uitbesteed of uitgevoerd binnen het publieke domein;
- Indien binnen het publieke domein, dan geldt <<agentschap tenzij>>;
- Als het toch een zbo moet zijn, dan een publiekrechtelijk zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Sinds de Kaderwet zbo's kan een zbo uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

De instellingscriteria (die in de Kaderwet zijn benoemd) zijn noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarden voor een zbo-status. Er is dus altijd een aanvullende motivering nodig, bijvoorbeeld dat internationale regelgeving vereist dat onafhankelijkheid vorm krijgt door zelfstandigheid.⁶ In de Kaderwet is ook vastgelegd dat de publiekrechtelijke rechtsvorm als uitgangspunt geldt; de privaatrechtelijke rechtsvorm mag alleen worden gehanteerd als deze in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en de werkzaamheden voldoende onafhankelijk van andere werkzaamheden kan worden uitgeoefend.

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

Vraag

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de zogenoemde «integrale wets-evaluatie» niet tegemoetkomt aan de bedoeling van de in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's voorgeschreven vijfjaarlijkse evaluatie. Deze leden stellen vast, dat de bedoeling van de Kaderwet was harmonisatie van het organisatierecht en regeling van het primaat van de politiek. In de evaluatie vinden deze leden echter op geen enkele wijze terug, in hoeverre de Kaderwet in de praktijk het primaat van de politiek heeft versterkt ten opzichte van organisaties die taken op afstand van de rijksoverheid verrichten. In hoeverre is de onvrede over de wijze waarop in de parlementaire democratie met deze organisaties werd omgegaan, door de toepassing van de Kaderwet weggenomen? Is de democratische controle door de toepassing van de Kaderwet minder in het gedrang gekomen?

Antwoord

In reactie daarop wil ik graag de achtergrond van het onderzoek en de getrokken conclusies in relatie tot de evaluatie-opdracht in artikel 39,

⁵ Kamerstuk 25 268, 113.

⁶ Zie ook onder meer Kamerstuk 25 268, nr. 83 en Kamerstuk 33 147, nr. 1.

tweede lid, van de Kaderwet⁷ nader toelichten. Eind vorige eeuw leidde de ontstane variëteit in organisatie van en toezicht op zbo's tot zorg over de parlementaire controle op de op afstand geplaatste publieke taakuitoefening. In het daaropvolgende debat is het uitgangspunt geformuleerd dat de parlementaire democratie gediend is met harmonisatie van het organisatierecht en een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Doel van de Kaderwet zbo's is deze harmonisatie en een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid – dat wil zeggen een heldere bevoegdheidsverdeling tussen Minister en zbo – te brengen. In de voorliggende evaluatie is aan de hand van de uitvoeringspraktijk onderzocht of de wet bijdraagt aan *deze beoogde harmonisatie en heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid*.

Hiertoe is hoofdzakelijk kwantitatief onderzoek gedaan. Achtergrond daarvan is dat de wet pas recent op de volledige beoogde doelgroep van toepassing is. Gerealiseerd moet worden dat de Kaderwet een sterk gefaseerde invoering kent. Toen de wet in werking trad, is allereerst per ministerie geïnventariseerd welke zbo's onder het toepassingsbereik van de wet moesten worden gebracht en welke zbo's geheel of gedeeltelijk van de werking van de wet moesten worden uitgezonderd. Er werd een implementatietraject gestart waarbij wetsvoorstellen moesten worden ingediend om de zbo's onder de werking van de Kaderwet te brengen. De wetsevaluatie in 2012 gaf weer hoever de implementatie was gevorderd en welke voornemens er ten aanzien van het toepassingsbereik van de wet waren. In de periode 2012–2016 zijn 27 zbo's, waarvoor het voornemen bestond ze onder de werking van de wet te brengen, onder het bereik van de wet gebracht. Op de peildatum van 31 december 2016 waren de wettelijke kaders dus pas relatief kort voor de gehele doelgroep toepasselijk.

Naar mijn mening biedt het voorliggende onderzoek een goede basis om te kunnen beoordelen of de wet bijdraagt aan de beoogde harmonisatie en duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en het zbo. Conclusie is dat dit het geval is. Waar kaders worden toegepast, mag worden aangenomen dat daarmee de politieke controlemogelijkheid op zich is verduidelijkt. Het ligt in de rede om in een volgende fase, waarin de doelgroep meerdere jaren in zijn volle omvang onder de toepassing van de wet valt, verdiepend vervolgonderzoek te doen, waarbij de parlementaire controle meer uitgebreid aan bod kan komen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door kwalitatief onderzoek te doen aan de hand van de periodieke evaluaties naar het functioneren van de individuele zbo's, waar de leden van de CDA-fractie al in paragraaf 1 van het verslag aan refereerden. Om richtinggevende conclusies te kunnen trekken, zou zo'n onderzoek bij voorkeur moeten plaatsvinden op het moment dat deze periodieke evaluaties van een ruimere meerderheid van de zbo's beschikbaar zijn. Een logisch moment daarvoor zou bij de volgende wetsevaluatie (periode 2017–2021) zijn. Ik ben voornemens om tenminste bij de volgende wetsevaluatie een meer kwalitatief onderzoek te doen waarbij de periodieke evaluaties van de zbo's in relatie tot de parlementaire controle worden betrokken.

Vraag

De Algemene Rekenkamer kwam in 2012 tot de conclusie, dat de Kaderwet «... (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd». Kan de Staatssecretaris aangeven wat het oordeel van de Algemene Rekenkamer is, nu de Kaderwet tien jaar in werking is. Is de

⁷ De leden noemen hier artikel 39, *eerste lid*, van de Kaderwet. Omdat de leden hier verwijzen naar de wetsevaluatie, is aangenomen dat de leden hier bedoelden te verwijzen naar artikel 39, tweede lid.

Staatssecretaris bereid de Algemene Rekenkamer te vragen het zbo-stelsel opnieuw door te lichten aan de hand van de doelstellingen van de wet?

Antwoord

De Algemene Rekenkamer baseerde de door de leden aangehaalde conclusie vooral op het aantal zbo's dat van de werking van de Kaderwet is uitgezonderd en op de uitzonderingen die op de artikelen uit de Kaderwet zijn gemaakt. Mijn ambtsvoorganger heeft in reactie daarop aangegeven dat er in zekere zin gemiddeld moet worden tussen de behoefte aan uniformiteit en de behoefte aan diversiteit en maatwerk. Ook is aangegeven dat het bereiken van een eenvormig zbo-veld nooit de doelstelling van het kabinetsbeleid is geweest. Kern is dat het aantal en diversiteit van zbo's niet onnodig (ver)groot worden. Dankzij de Kaderwet vindt er enige ordening plaats en komen er bij voorkeur geen nieuwe zbo's bij.⁸

Uit de huidige evaluatie blijkt dat er meer zbo's onder de werking van de Kaderwet zijn gebracht – de implementatie zoals in 2012 voorgenomen, is inmiddels afgerond – en dat het aantal uitgezonderde artikelen niet onnodig is vergroot. Een recent oordeel van de Algemene Rekenkamer over de werking van de Kaderwet is niet bekend.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of er bereidheid bestaat de Algemene Rekenkamer te vragen het zbo-stelsel opnieuw door te lichten aan de hand van de doelstellingen van de wet. Gezien de recentelijk afgeronde wetsevaluatie en de daarbij gemaakte keuzes zoals hiervoor toegelicht, zie ik op dit moment geen aanleiding een dergelijk verzoek te doen.

3. Aandachtspunten

Vraag

De leden van de D66-fractie lezen dat een aantal zbo's de veelheid aan toepasselijke wetgeving en richtlijnen noemt, 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. Ziet de Staatssecretaris de extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten als de oplossing hiervoor? Is dit voldoende, zo vragen deze leden.

Antwoord

Bij een professionele rolopvatting hoort dat alle partijen kennis dragen van de geldende wettelijk regels en de handvatten voor de toepassing daarvan, en daarnaar handelen. Uitgangspunt is dat daar in de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer aandacht voor is, en ook bijvoorbeeld de circulaire onder de aandacht wordt gebracht. Alhoewel in de circulaire de rollen binnen het departement centraal staan, geeft deze immers, zoals de leden aangeven, ook handvatten voor het zbo. Inmiddels hebben de verschillende ministeries de circulaire nog eens expliciet bij de onder hen ressorterende zbo's onder de aandacht gebracht. In de uitvoeringspraktijk blijkt overigens dat in verschillende gevallen wel naar de principes van het sturingsmodel wordt gehandeld, zonder dat men de circulaire als zodanig kent.

Ter zake van de kenbaarheid en toepassing van de kaders ben ik met de Minister van Financiën voornemens ondersteuning te bieden door gerichte voorlichting en opleiding, waarbij uiteraard de circulaire wordt betrokken, maar ook door waar mogelijk tot meer harmonisatie te komen. Hiermee wordt geen alles omvattende oplossing geboden. De primaire

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

verantwoordelijk berust immers bij de verschillende partners in het sturingsmodel. Van hen wordt een actieve vakbekwame houding verwacht waarbij het ook gaat om cultuur en het lerend vermogen. Ik heb geconstateerd dat ministeries en zbo's daar hard mee aan de slag zijn. Daarvan heb ik ook al melding gemaakt in mijn brief van 8 juni jl. aan uw Kamer⁹. Ik heb er vertrouwen in dat we met de al ingezette professionaliseringslag in combinatie met extra gerichte ondersteuning stappen kunnen maken.

4. Vervolgstappen n.a.v. de evaluatie

Vraag

In de begeleidende brief van de Staatssecretaris bij de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen lezen de leden van de VVD-fractie dat er op de ministeries extra aandacht zal worden besteed aan het leveren van maatwerk per zbo voor de invulling van het sturingsmodel. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de Staatssecretaris hier precies bedoelt. Welke acties neemt de Staatssecretaris om ervoor te zorgen dat er per zbo maatwerk kan worden geleverd om het sturingsmodel in de organisatie te borgen?

Antwoord

Hier lijkt sprake van een misverstand. De leden van de VVD-fractie doelen op de passage ten aanzien van de borging van het sturingsmodel in paragraaf 4 van de brief. In die passage is aangegeven hoezeer het kabinet hecht aan borging van het sturingsmodel, waaronder een functioneel gescheiden eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Daarbij is ook de betekenis van de circulaire en de mogelijkheid tot maatwerk geduid. De slotzin van die passage «Op de ministeries zal daar de komende periode extra aandacht aan worden besteed» slaat echter niet in het bijzonder terug op het kunnen leveren van maatwerk, maar op de hele passage. Bedoeld is dat door de ministeries extra aandacht wordt besteed aan de borging van het sturingsmodel (inclusief «leg uit» als van de circulaire wordt afgeweken). Ik zal samen met het Ministerie van Financiën extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten organiseren om dat te faciliteren. Daartoe behoort ook het organiseren van benchmarks.

Vraag

Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er kosten aan dit sturingsmodel zijn verbonden en of de zbo's of het ministerie, en zo ja welk, voor deze kosten verantwoordelijk is.

Antwoord

Binnen het sturingsmodel hebben het zbo en het ministerie waaronder het zbo ressorteert, ieder hun eigen verantwoordelijkheden.¹⁰ Binnen het ministerie is de eigenaar aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen en de opdrachtgever op vraagstukken die de taakuitoefening door het zbo betreffen. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het informeren van de opdrachtgever en eigenaar over de uitvoering van taken en ook over bijvoorbeeld verschillen tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven. Om de verantwoordelijkheden uit het sturingsmodel goed te kunnen uitoefenen is er commitment en capaciteit nodig. Uiteraard zijn hieraan kosten verbonden bij zowel de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, voor ieder voor zover hun verantwoordelijkheid dat met zich meebrengt. Deze zijn noodzakelijk voor verantwoordelijke besteding van publieke middelen.

⁹ Kamerstuk 33 147, nr. 4.

¹⁰ Zie de circulaire genoemd in noot 3.

Vraag

Daarnaast stelt een Kaderwet regels terwijl maatwerk vrijheid geeft. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de Staatssecretaris de verhouding tussen de Kaderwet en maatwerk per zbo taxeert. Is er sprake van maatwerk binnen de kaders of is er een tegenstrijdigheid tussen deze twee aspecten?

Antwoord

Bij verzelfstandiging staan van oudsher twee tegengestelde behoeftes centraal: één aan meer uniformiteit en overzichtelijkheid en één aan meer diversiteit en maatwerk vanwege de zeer uiteenlopende taken waarmee zbo's zijn belast. Bij de vormgeving van beleid en regelgeving ter zake moest in zekere zin worden gemiddeld tussen deze beide behoeftes.¹¹ Dat heeft ertoe geleid dat er een Kaderwet met standaarden tot stand is gebracht, waar vanwege maatwerk (en gemotiveerd) bij instellingswet van kan worden afgeweken of op kan worden aangevuld. De standaard is zo geformuleerd dat deze op alle onder de reikwijdte van de Kaderwet vallende zbo's van toepassing kan zijn. De standaard is dan ook de norm. Als afwijkend of aanvullend maatwerk de boventoon gaat voeren, is dat contrair aan het doel van de Kaderwet en wordt de essentie van de wet aangetast. In paragraaf 3.3 van het evaluatierapport is ingegaan op de voorkomende afwijkingen en aanvullingen. In mijn brief van 8 juni jl. heb ik daar de conclusie aan verbonden dat deze niet zodanig zijn dat daarmee de essentie van de Kaderwet is aangetast. In die zin is er dus geen sprake van een tegenstrijdigheid. De Kaderwet functioneert met andere woorden daadwerkelijk als kaderwet.

Vraag

De leden van de D66-fractie vragen een toelichting op de zinsnede dat het vooraleerst de vakminister zijn taak is om de verdergaande professionalisering van de relatie tussen zbo en Minister te bevorderen. Welke taak vervult de Staatssecretaris hier om hen aan te sporen en hen op deze evaluatie en de genomen vervolgstappen te wijzen?

Antwoord

Vanuit mijn coördinerende rol voor het verzelfstandigingsbeleid ben ik verantwoordelijk voor de kaderstelling en het monitoren van de effectiviteit daarvan. De uitvoering van de kaders, en een professionele rolinvulling daarbij, is een verantwoordelijkheid van de vakministers. Vanuit mijn coördinerende rol beschouw ik het wel als mijn taak om vakministers op de resultaten van de wetsevaluatie te wijzen en waar nodig tot verbetering aan te sporen en te ondersteunen bij verdere professionalisering van de sturings- en verantwoordingsrelatie. In de brief van 8 juni jl. is daartoe een aantal vervolgstapjes genoemd gericht op ondersteuning en harmonisatie. De resultaten van de wetsevaluatie zijn de komende periode voorts onderwerp van gesprek in het eerdergenoemde periodieke interdepartementale afstemmingsoverleg over verzelfstandiging. Ook de vervolgstapjes zullen in dat overleg aan de orde worden gesteld. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën faciliteren diverse andere platforms die in dit kader voor informatie-uitwisseling en benchmark kunnen worden benut.

Vraag

De leden van de D66-fractie vinden het ongewenst dat niet alle jaarverslagen van de zbo's op alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen informatie bevatten. Het verslag van de bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan de

¹¹ Zie onder meer noot 8.

eisen van doelmatigheid is in veel gevallen niet aanwezig. Is de Staatssecretaris het hier mee eens? Welke stappen onderneemt hij op dit punt?

Antwoord

Zoals hiervoor al is aangegeven, zijn departementen druk doende de resultaten van de wetsevaluatie te duiden en te onderzoeken waar verbetering nodig is; een en ander in aanvulling op het al in gang gezette professionaliseringsproces van de sturingsrelatie. Als vakdepartementen of zbo's op bepaalde onderdelen in gebreke blijven, kan dat uiteraard niet op mijn instemming rekenen. Dat geldt ook voor het door de leden genoemde ontbreken van bepaalde vereiste elementen in de jaarverslagen. Dit onderwerp zal ook worden betrokken bij mijn ondersteuningsactiviteiten zoals hierboven aangegeven.

Doelmatigheidsverslag

Vraag

De leden van de VVD-fractie lezen in de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen 2012–2016 dat in veel gevallen het doelmatigheidsverslag van de accountant bij de jaarrekening ontbreekt. Dit terwijl de Kaderwet verplicht dat de jaarrekening vergezeld gaat van een doelmatigheidsverslag van een accountant. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom dit het geval is? In de begeleidende brief lezen de leden van de VVD-fractie dat men in verschillende gevallen kritisch is op deze verplichting omdat indicatoren voor de accountant onduidelijk zijn en er twijfels bestaan over de meerwaarde van zo'n verslag. Wat moet er veranderen aan het doelmatigheidsverslag om ervoor te zorgen dat het wel een meerwaarde heeft? Is de Staatssecretaris het met de leden van de VVD-fractie eens dat het ontbreken van een doelmatigheidsverslag ertoe kan leiden dat minder goed kan worden beoordeeld of zbo's aan de eisen van doelmatigheid voldoen? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat zbo's wel doelmatigheidsverslagen van accountants aanleveren? In de begeleidende brief bij de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen geeft de Staatssecretaris aan dat wordt onderzocht of het opstellen van een doelmatigheidsverslag in alle gevallen opportuun is. Wanneer wordt de Kamer over dit onderzoek geïnformeerd?

Ten slotte, hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag over de evaluatie van de kaderwet en de financiële middelen van de zbo's in het kader van het doelmatigheidsverslag. In hoeverre kijken de eerdergenoemde doelmatigheidsrapportages naar de financiële balans van de zbo's en naar het vermogen van zbo's? Wordt hier door controlerende instanties naar gekeken, zo ja, welke instanties controleren de financiële huishoudens van zbo's?

Antwoord

Zoals in voornoemde brief van 8 juni jl. is aangegeven, geeft de evaluatie aanleiding om nader onderzoek te doen naar de reden voor het ontbreken, alsmede de inhoud en meerwaarde van het doelmatigheidsverslag door de accountant. Dit onderzoek wordt ambtelijk door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën uitgevoerd. De verwachting is dat het onderzoek nog voor het eind van 2018 wordt afgerond en uw Kamer nog dit jaar kan worden geïnformeerd.