

Vergaderjaar 2013–2014

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 86

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 juni 2014

De algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst over de brief van 13 mei 2014 over het beleid ten aanzien van zbo's¹ (Kamerstuk 25 268, nr. 83).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 juni 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Rouwe

De adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten

¹ zbo: zelfstandig bestuursorgaan.

1

Hoeveel algemeen verbindende voorschriften worden door zbo's vastgesteld?

Antwoord:

Voor het normeren van gedragingen, handelingen of bevoegdheden worden in beginsel algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.), interne regelingen of beleidsregels gebruikt. Een a.v.v. is een naar buiten werkende algemene regel en wordt (voor zover het gaat om een voorschrift vanwege het Rijk) vastgesteld bij wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of regeling van een zbo.

Regelgevende bevoegdheden worden aan een zbo alleen toegekend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft of in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een Minister (zie aanwijzing 124c van de aanwijzingen voor de regelgeving). Voorbeeld: artikel 124, tweede lid, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen WFT.

Er zijn geen cijfers bekend over het aantal algemeen verbindende voorschriften.

2

Zijn er zbo's zonder «openbaar gezag» die wel onder de Kaderwet zbo's zijn gebracht, maar daar feitelijk niet thuis horen? Hoe kan het dat er zbo's zijn, die geen openbaar gezag uitoefenen, maar toch in het zbo-register zijn opgenomen?

Antwoord:

De Kaderwet zbo is alleen van toepassing op zbo's die openbaar gezag uitoefenen. Er zijn geen zbo's zonder openbaar gezag die onder de werking van de Kaderwet zbo vallen. Het zbo-register geeft een beeld van alle zbo's van de centrale overheid. De zbo's zonder openbaar gezag staan toch in het zbo-register, omdat zij wel bestuursorganen zijn en niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister. Bij de gegevens staat vermeld dat zij niet onder de werking van de Kaderwet zbo vallen.

3

In hoeverre is wijziging van de Kaderwet zbo's aan de orde nu de criteria «strikt regelgebonden uitvoering» en «participatie van maatschappelijke organisaties» niet meer van belang zijn?

Antwoord:

In het rapport «Herpositionering zbo's» wordt de stelling betrokken dat de instellingsmotieven «strikt regelgebonden uitvoering» en «participatie van maatschappelijke organisaties» niet langer valide zijn en uit de Kaderwet geschrapt zouden kunnen worden. Zoals moge blijken uit mijn brief van 13 mei deelt het kabinet die mening niet. Een wijziging van de Kaderwet op het punt van de instellingsmotieven is dan ook niet aan de orde.

4

Hoe wordt de eerste doelstelling van het zbo-beleid (transparantie voor het parlement) gemeten? Wat is daarbij de nulmeting en wat zijn de streefwaarden?

Antwoord:

Transparantie is moeilijk te kwantificeren en te meten, daar ben ik mij van bewust. De vooronderstelling van het kabinet is dat met

- een strengere toetsing of taken wel verzelfstandigd zouden moeten worden, en
- een strengere toetsing of afwijkingen van de standaard-bevoegdheden van de verdeling tussen Minister en zbo wel noodzakelijk zijn

de transparantie voor zowel parlement als burgers is gediend. De ontwikkelingen rond de zbo's worden gemonitord. De kabinetsvoornemens zijn de streefwaarden. In de jaarlijkse brief in mei over de stand van zaken met betrekking tot het verzelfstandigingsbeleid rapporteert het kabinet vervolgens over de voortgang van de realisatie van deze voornemens.

Ook het werken met het besliskader, zoals dat is opgesteld door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer zal de transparantie vergroten.

5

Hoe beoordeelt u het criterium «uitvoering van werkzaamheden voor meer overheidslagen» voor het instellen van een zbo? Zal de Kaderwet zbo's op dit punt worden gewijzigd?

Antwoord:

Het uitvoeren van werkzaamheden voor meer overheidslagen speelt slechts bij een zeer gering aantal zbo's. Of de zbo-status de enige mogelijke vorm is om deze werkzaamheden te kunnen verrichten is door het rapport «Herpositionering zbo's» niet in beeld gebracht. Op dit moment is er geen aanleiding om de Kaderwet zbo's op dit punt te wijzigen.

6

In hoeverre behoeft het criterium «onafhankelijke oordeelsvorming» voor het instellen van een zbo aanscherping? Zal de Kaderwet zbo's op dit punt worden gewijzigd?

Antwoord:

Het criterium «onafhankelijke oordeelsvorming» kent al sinds het Kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» de aanscherping dat het moet gaan om onafhankelijkheid van de politiek. Het is niet nodig om deze aanscherping nu alsnog vast te leggen in de Kaderwet door een aanpassing van de formulering van het wetsartikel over de instellingsmotieven.

7

In hoeverre wordt overwogen om de mogelijkheid tot het instellen van een Raad van Advies en een «audit committee» voor zbo's op te nemen in de Kaderwet zbo's? Of volstaat een specifieke bepaling in de instelingswet van het desbetreffende zbo? Zo ja, waarom?

Antwoord:

De Kaderwet zbo's standaardiseert de verdeling van bevoegdheden tussen Minister en zbo. Een Raad van Advies of een audit committee maakt geen onderdeel uit van die standaard. Dit neemt niet weg dat in bepaalde gevallen de instelling van zo'n raad of committee door de vakminister wenselijk wordt geacht.

8

Hoe worden desinvesteringen op het gebied van infrastructuur voorkomen in het geval zbo's infrastructuur gaan delen?

Antwoord:

Per geval worden de voor- en nadelen bij de besluitvorming betrokken. Dat geldt ook voor eventuele desinvesteringen. Het spreekt voor zich dat onnodige kosten moeten worden voorkomen.

9

Hoeveel wordt bespaard door (her-)clustering van zbo's?

Antwoord:

Doelen van (her-)clustering zijn in de eerste plaats het verbeteren van de transparantie en het verbeteren van samenwerking op rijksniveau. Kosten en besparingen worden uiteraard meegenomen in de besluitvorming, maar zijn op voorhand nog niet over het geheel te bepalen.

10

Hoe wordt in het algemeen omgegaan met zbo's die geen openbaar gezag uitoefenen? Blijven deze gehandhaafd of worden deze opgeheven en de taken elders ondergebracht?

Antwoord:

Het gaat concreet om vijf bestaande zbo's: de Koninklijke Bibliotheek, de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen, Bureau Beheer Landbouwgronden, TNO en Staatsbosbeheer. De kabinetsvoornemens ten aanzien van deze zbo's zijn verwoord in de bijlage bij de brief. Per zbo is vastgesteld wat de beste oplossing is in het licht van het algemene kabinetsbeleid.

11

Hoe zal in het algemeen worden omgegaan met zbo's die eigen rechtspersoonlijkheid hebben? Zullen deze worden omgevormd tot zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid?

Antwoord:

Ook hier heeft het kabinet van geval tot geval afgewogen of de eigen rechtspersoonlijkheid (nog) noodzakelijk is. Het is dus maatwerk.

12

In hoeverre zullen privaatrechtelijke zbo's worden omgevormd tot publiekrechtelijke zbo's? In hoeverre is dit mogelijk en wenselijk?

Antwoord:

In zijn algemeenheid worden publieke taken uitgevoerd door publiekrechtelijk vormgegeven organen. De afweging of bestaande privaatrechtelijke zbo's publiekrechtelijk moeten worden, wordt van geval tot geval gemaakt.

13

Worden of zijn mogelijke fusies van zbo's onderbouwd met business cases? In hoeverre worden of zijn risico's en kansen van fusies in kaart gebracht?

Antwoord:

Alle voor- en nadelen bij voorgenen fusies worden in beeld gebracht en waar nodig worden business cases gemaakt.

14

Wordt de Kamer op dezelfde manier over de zbo's in tranche II geïnformeerd als gebeurd is met de zbo's in tranche I? Krijgt de Kamer dan wederom een brief met bijlage, waarin per zbo wordt aangegeven wat er is besloten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

De Kamer wordt over de uitkomsten van de onderzoeken in de tranche II geïnformeerd door de eerstverantwoordelijke vakminister. Jaarlijks stuurt de Minister voor Wonen en Rijksdienst de Kamer een overzicht van de stand van zaken van het verzelfstandigingsbeleid en de voortgang van de uitvoering van de kabinetsvoornemens ten aanzien van de zbo's.

15

Wat zijn de gevolgen van de onderhavige herpositionering voor de wet- en regelgeving met betrekking tot de desbetreffende zbo's? Krijgt de Kamer binnenkort wetsvoorstellen voorgelegd?

Antwoord:

Ja, maar dat wordt wel gefaseerd in de tijd, zoals in de brief aan de Kamer is aangegeven.

16

Kan worden aangegeven wat de vermindering van het aantal zbo's financieel oplevert? Wat levert de vermindering «kwalitatief» op? Welke risico's kleven er aan de vermindering van het aantal zbo's?

Antwoord:

Op zich is niet te zeggen wat vermindering van het aantal zbo's aan mogelijke besparingen oplevert. Het hangt er natuurlijk van af of de desbetreffende zbo-taken op andere wijze worden uitgevoerd, worden beëindigd of onveranderd worden overgeheveld naar een andere uitvoeringsorganisatie. Kwalitatief kan een vermindering de transparantie vergroten en de samenwerking op rijksniveau verbeteren, maar daarvoor is meer nodig dan alleen het verminderen van het aantal zbo's. Mogelijke risico's zijn er wanneer er veranderingen worden doorgevoerd in de uitvoering van publiek taken. Die risico's worden per geval in beeld gebracht en de haalbaarheid wordt nadrukkelijk meegewogen in de besluitvorming.

17

Hoe wordt transparantie voor de Kamer gewaarborgd, als er meerdere Ministers opdrachtgevers zijn?

Antwoord:

Hoewel meerdere Ministers ten opzichte van één zbo de rol van opdrachtgever kunnen vervullen, is er altijd maar één Minister die de eigenaarsrol vervult. Deze Minister is eerstverantwoordelijk voor bijvoorbeeld de benoeming van bestuursleden, het vaststellen van de tarieven en de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo.

18

Hoeveel geld wordt bespaard door het aansluiten van zbo's op de rijkinfrastructuur? Hoeveel geld wordt uitgegeven om dit te realiseren?

19

Wat zijn de jaarlijkse kosten voor de bedrijfsuitvoering van zbo's? Wat zijn de verwachte jaarlijkse kosten na het aansluiten op de rijkinfrastructuur?

20

Wat zijn de jaarlijkse bedrijfsvoeringsuitgaven van het Rijk? Wat zijn de verwachte jaarlijkse bedrijfsvoeringsuitgaven na het aansluiten van zbo's op de rijkinfrastructuur?

21

Wat zijn de risico's en kansen van de deelname van zbo's aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur en van de herpositionering van zbo's?

22

Welke opbrengsten en effecten voor de dienstverlening worden verwacht door de deelname van zbo's aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur en van de herpositionering van zbo's?

Antwoord:

Het antwoord op deze vragen hangt af van de aard van de voorziening en de mate waarin zbo's er gebruik van gaan maken. Het is niet de bedoeling

dat alle zbo's in een keer aan alle onderdelen van de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering gaan meedoen. Opbrengsten en effecten voor de dienstverlening, mogelijke besparingen en de kosten worden van geval tot geval afgewogen. De risico's moeten overzienbaar zijn en kosten en besparingen dienen op rijksniveau verantwoord te zijn. Mijn ambtvoorgangers hebben, naar aanleiding van de moties Koopmans/Heijnen en Heijnen/Schouw, uw Kamer uitvoerig geïnformeerd over de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt en hoe de zbo's in het besluitvormingsproces met betrekking tot de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering worden betrokken². Dit kabinet sluit zich hierbij aan.

23a

Hoe beoordeelt u de kwaliteit van het toezicht van de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen?

Antwoord:

Er is geen reden te twifelen aan de kwaliteit van de door NAK uitgevoerde wettelijke taken.

23b

Welke garanties zijn er te geven bij de totstandkoming van één zbo-plant voor voldoende kennisniveau, voor het niet toenemen van de bureaucratie en voor het niet stijgen van de tarieven, mede gelet op de ervaringen bij de NVWA³? (bijlage 1)

24

Waarom loopt een fusie tot één zbo-plant en één zbo-dier niet hetzelfde risico en de kans op problemen als nu het geval is na de fusie van de VWA⁴, de Plantenziektkundige dienst en de Algemene Inspectiedienst tot de NVWA? Welke gevolgen heeft een eventuele fusie op het punt van de export en de concurrentiepositie, voor het aanzien van het huidige NAK⁵ certificaat? Kortom, welke gevolgen heeft een fusie van keuringsdiensten, die actief in de land- en tuinbouw zijn, tot één zbo-plant en één zbo-dier voor de export en concurrentiepositie van Nederland? (bijlage 1)

30

Wordt de kritiek, geuit door de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van de fusie van de NVWA, meegenomen in de herpositionering van de zbo's onder de NVWA? (bijlage 1)

31

Welke middelen krijgt de NVWA ter beschikking om deze herpositionering te realiseren? (bijlage 1)

Antwoord:

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 10 juni jl. op het rapport «Risico's in de vleesketen» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt bij export door derde landen de eis gesteld dat certificaten worden afgegeven door de overheid. Inzet van semi-publieke (plant, zuivel en eieren) of private (vlees) partijen bij het uitvoeren van keuringstaken vraagt om het inrichten van hulpstructuren om de uiteindelijke afgifte van certificaten te laten voldoen aan deze eis. Hoewel de Europese regelgeving beperkt ruimte biedt voor het delegeren van taken naar niet-publieke organisaties, constateert het kabinet dat deze mogelijkheid in Europees verband onder druk staat en dat het beleggen van taken bij private organisaties in toenemende mate vragen oproept bij derde landen. Dat maakt de huidige organisatie van veterinaire en fytosanitaire keuring

² Kamerstuk 31 490, nr. 82 en Tweede Kamer, Kamerstuk 31 490, nr. 99.

³ NVWA: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

⁴ VWA: Voedsel- en Warenautoriteit (tegenwoordig NVWA).

⁵ NAK: Nederlandse Algemene Keuringsdienst.

en toezicht, waarbij private partijen worden ingezet, onnodig kwetsbaar. Ook voor de exportpositie. Een analyse van de huidige situatie van toezicht en keuring in de plantaardige sector en zuivel- en eiersector, maakt dat het kabinet naast de veterinaire keuringen ook de uitvoering van de plantaardige keuringen en de keuringstaken die door COKZ worden uitgevoerd onder publieke verantwoordelijkheid wil brengen. De consequenties in organisatorische en financiële zin, inclusief de gevolgen voor de retributiesystematiek **en te maken keuzes in fasering**, worden de komende maanden – in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in zijn rapport Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie – en in samenhang met de kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's (Tweede Kamer, 2013–2014, 25 268, nr. 83) – verder in kaart gebracht. Het kabinet informeert uw Kamer na de zomer over de agenda voor het onder publieke verantwoordelijkheid brengen van keuringstaken. Deze agenda zal de verdere uitwerking bevatten, evenals het tijdpad en de financiële consequenties van de voorgenomen veranderingen.

25

Hoe luidde de aanbeveling ten aanzien van de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding? Welke afweging is er nu gemaakt ten aanzien van deze commissie? Hoe bent u gekomen tot het besluit om de zbo-status te handhaven? Wat is het verschil met de opleiding van de financiële sector/adviseurs? (bijlage 1)

Antwoord:

Het advies in het rapport «Herpositionering zbo's» luidde als volgt. «*Het is goed mogelijk om de participatiedoelstelling op dit domein anders te realiseren dan via een zbo-status. Het ligt dan ook in de rede om de zbo-status op te heffen en de CEA-taken onder te brengen bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Borging van de vereiste kwaliteit kan binnen het domein van accountancy op een vergelijkbare wijze worden vormgegeven als bij architecten en notarissen, namelijk door bijvoorbeeld een curatorium in te stellen. Tevens kan de vereiste kwaliteit via flankerende wetgeving worden geborgd.*»

Bij de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties in 2006 is bewust gekozen voor een ZBO-status voor de CEA. In de memorie van toelichting bij deze wet (Kamerstukken II 2003–2004, 29 658, nr. 3) is als uitgangspunt voor deze keuze aangegeven dat de Minister wel invloed wenst te houden op de uiteindelijke kwaliteitscriteria voor de (externe) accountant, zonder zich tegelijkertijd in het gedetailleerde en technische werkterrein van de eindtermen voor het onderwijs te mengen. Borging van de eindtermen op het niveau van de ministeriële verantwoordelijkheid en distantie ten aanzien van de uitwerking van de eindtermen, kan alleen worden vormgegeven in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. Uit recente rapporten van de Autoriteit Financiële Markten blijkt er nog veel te schorten aan de kwaliteit van de accountantscontrole. Gelet hierop wordt het op dit moment niet opportuun geacht om de invloed van de Minister op de uiteindelijke kwaliteitscriteria van externe accountants te verkleinen en de totale verantwoordelijkheden voor de opleiding van accountants te beleggen bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.

Bovendien hebben de maatschappelijke zorgen ten aanzien van de kwaliteit van de accountantscontrole er ook toe geleid dat de CEA, in overleg met andere betrokken partijen, het huidige opleidingsmodel tegen het licht houdt. Het zou de ontwikkelingen in de accountantsopleiding niet tegen goede komen als de ZBO-status van de CEA op dit moment wordt herzien.

Wat betreft de financiële sector, geldt dat financiële dienstverleners de vakbekwaamheid van hun personeel via de bedrijfsvoering moeten

borgen. Daar komt bij dat adviseurs in dienst van een financiële dienstverlener over de relevante Wft-diploma's moeten beschikken. In het kader van de permanente educatie moeten adviseurs iedere drie jaar middels een examen laten zien nog steeds vakbekwaam te zijn. De Minister van Financiën heeft in dit kader een aantal taken en bevoegdheden zoals het erkennen van exameninstututen en het vaststellen van de eind- en toetstermen. Om de Minister van Financiën hierbij te ondersteunen is het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) ingesteld. Dit college bestaat uit een aantal deskundigen op het gebied van vakkennis in relatie tot financiële dienstverlening, opleiding en examinering. Het CDFD voert tevens enkele taken in mandaat van de Minister van Financiën uit. Overigens is er in de financiële sector geen verplichte vooropleiding; het staat iedereen vrij Wft-examens af te leggen en iedereen kan zich op zijn of haar eigen manier daarop voorbereiden. Bij accountants verloopt de toegang tot het beroep in eerste instantie via het hogere bekostigde onderwijs, waarbij de CEA zelfstandig de eindtermen vaststelt waaraan HBO- en WO-opleidingen tot accountant dienen te voldoen. De CEA neemt hierbij de uit een Europese richtlijn voortvloeiende en in de Nederlandse wetgeving neergelegde vakgebieden in acht.

26

Wat zijn de afwegingen en criteria die zijn gebruikt voor het opgeven, fuseren of laten bestaan van zbo's? (bijlage 1)

Antwoord:

In de eerste plaats is beoordeeld of de desbetreffende publieke taak nog wel moet worden uitgevoerd. Vervolgens is vastgesteld of er sprake is van het uitoefenen van openbaar gezag en of het instellingsmotief voor het desbetreffende zbo in het licht van het huidige verzelfstandigingsbeleid nog als valide kan worden beschouwd. Als volgende stap is gekeken of er nog nadere overwegingen zijn om een bestaande zbo al dan niet in stand te houden. Deze nadere overwegingen zijn van praktische aard en hebben betrekking op ingeschatte transitiekosten, de verhouding tussen te behalen voordelen tot de risico's van omzetting, gevolgen voor de klantgerichtheid, enzovoorts. Tenslotte zijn per geval de mogelijke voor- en nadelen afgewogen van samenvoeging waar overeenkomsten zijn gesignaleerd in taken en/of werkprocessen van verschillende afzonderlijke zbo's.

Als de zbo-status nog steeds noodzakelijk wordt geacht, komt daarna aan de orde de vorm van deze zbo. Dan dienen per geval de volgende punten te worden afgewogen (1) kan de zbo-status beperkt blijven tot bestuur of college, (2) is het gewenst een eventuele privaatrechtelijke zbo met in hoofdzaak publieke taken om te zetten in een publiekrechtelijk zbo en (3) – voor zover dit niet al het geval is – kan het zbo onderdeel worden van de Staat of is de eigen rechtspersoonlijkheid nog nodig.

27

Krijgen beide Kamers de uitgangspunten voor de herpositionering en de consequenties voor zbo's integraal voorgelegd vóór de behandeling van de (sectorale) wetgeving? Zo ja, wat is de planning hiervoor? Zo niet, waarom niet? (bijlage 1)

Antwoord:

Elke vakminister is verantwoordelijk voor de inrichting van het proces tot eventuele herpositionering van de zbo's in zijn beleidsdomein. Het gaat om een beperkt aantal zbo's waar dit aan de orde is. De verschillen tussen diverse zbo's en de context waarin zij functioneren zijn dermate groot dat integrale behandeling weinig zinvol is. Het zou ook tot onnodige vertraging in de besluitvorming kunnen leiden.

28

Is er onderzoek gedaan naar alle zbo's die in tranche I worden genoemd? Zo ja, krijgen beide Kamers alle informatie omtrent kosten, opbrengsten en effecten vóórdat er besluiten worden genomen? Zo niet, waarom niet? (bijlage 1)

Antwoord:

Indien herpositionering van een zbo aan de orde is, zal dit doorgaans gepaard gaan met een wetgevingstraject waarin de Kamer uitgebreid geïnformeerd wordt ten aanzien de door uw Kamer genoemde aspecten.

29

Is de datum van opgeven of fuseren (2014, 2015 of 2016) in overleg met de zbo's gesteld? (bijlage 1)

Antwoord:

De mate waarin de zbo's betrokken zijn geweest bij het maken van de plannen verschilt van geval tot geval; de eerstverantwoordelijke Ministers hebben het communicatieproces naar behoefte ingevuld.