

Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Overheidsorganisatie
31 Mei 2018

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Achtergrond	3
1.3	Evaluatieonderzoek	5
1.4	Aanpak.....	6
1.5	Leeswijzer.....	6
2	Over de Kaderwet zbo's	7
2.1	Geschiedenis	7
2.2	Karakter van de wet.....	7
2.3	Wettelijk kader	7
2.4	Uitvoeringsrichtlijnen	9
3	Toepassingsbereik	11
3.1	Transities en opheffingen	11
3.2	Landschap	12
3.3	Afwijkingen en aanvullingen	12
3.4	Bevindingen	13
4	Ordering organisatieregeling	14
4.1	Rechtspositie personeel	14
4.2	Bepalen bezoldiging en schadeloosstelling leden	14
4.3	Nevenfuncties leden	14
4.4	Algemeen integriteitsbeleid	15
4.5	Bevindingen	15
5	Sturing, toezicht en governance	17
5.1	Bevoegdheden en interventies minister	17
5.2	Governance.....	17
5.3	Raad van Toezicht en andere organen	19
5.4	Bevindingen	20
6	Informatievoorziening	21
6.1	Begroting.....	21
6.2	Doelmatigheidsverslag	22
6.3	Jaarverslag	22
6.4	Bevindingen	24
7	Publiek inzicht	25
7.1	Periodieke evaluaties zbo's.....	25
7.2	Zbo-register	25
7.3	Bevindingen	26
8	Reflectie met selectie van zbo's	27
9	Samenvatting en conclusie	28

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) in werking getreden. De wet heeft ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) kort gezegd harmonisatie van het organisatierecht en regeling van het primaat van de politiek tot doel. In de Kaderwet is bepaald dat elke vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan beide Kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk wordt gezonden. De eerste evaluatie van de Kaderwet, afgerond in 2012¹, zag op de periode 1 februari 2007 tot en met 1 januari 2012 en was met name gericht op de implementatie van de wet. In 2017 is een integrale wetsevaluatie uitgevoerd over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016. In deze rapportage worden de bevindingen en conclusies gepresenteerd.

1.2 Achtergrond

Reden voor een Kaderwet

De Kaderwet is voortgekomen uit onvrede over de wijze waarop in de parlementaire democratie werd omgegaan met organisaties die taken op afstand van de Rijksoverheid verrichtten. Enerzijds waren er duidelijke redenen om bepaalde taken bewust op afstand van de invloedssfeer van de verantwoordelijke minister te beleggen, anderzijds bestond er in veel gevallen onduidelijkheid over hoever de daardoor ingeperkte ministeriële verantwoordelijkheid dan reikte. De democratische controle dreigde hierdoor in het gedrang te raken. Doordat voorts voor ieder geval weer een andere regeling was gekozen, zonder dat er daarbij veel aandacht werd geschonken hoe een en ander elders al was geregeld, was een ondoorzichtige structuur ontstaan van onderling afwijkende arrangementen voor zbo's. De herkenbaarheid van de overheid was hier niet mee gediend.

Met een Kaderwet die voorziet in ordening en de verhouding tussen minister en zbo verduidelijkt, werd beoogd aan deze knelpunten tegemoet te komen. Daarbij werd een coördinerende rol belegd bij de minister van BZK, onder andere tot uiting komend in de bepaling dat hij medeondertekenaar is van – kort samengevat – alle regelgeving waarbij een zbo openbaar gezag wordt opgedragen of ontnomen, danwel waarbij de verhouding tussen minister en zbo wijzigt.

Doelstelling van de Kaderwet

Volgens de memorie van toelichting bij de Kaderwet dienen zbo's te "functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zbo daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft"².

Tegen deze achtergrond liggen er vier doelstellingen ten grondslag aan de Kaderwet. Dit zijn:

- Ordening aanbrengen in de bestaande situatie waarin voor iedere zbo een geheel eigen organisatieregeling geldt;
- Heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- Helderheid scheppen met betrekking tot de financiële controle op de zbo's;
- Vergroting van het publiek inzicht in zowel het vóórkomen als functioneren van zbo's.

In hoofdstuk 2 wordt de in de Kaderwet opgenomen regulering nader beschreven.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 147, 1 en 2.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 426, 3, paragraaf 2.

Evaluatiebepaling in de Kaderwet

De evaluatiebepaling (artikel 39, tweede lid, Kaderwet) luidt:

“Onze Minister voor Wonen en Rijksdienst³ zendt elke vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.”

Doeltreffendheid

Deze bepaling is in de wet ingevoegd bij amendement. In de toelichting op dat amendement is aangegeven dat deze bepaling bewerkstelligt dat beide Kamers der Staten-Generaal elke vijf jaar kunnen beoordelen of de Kaderwet voldoet aan de doelstellingen van ordening, heldere toedeling van ministeriële verantwoordelijkheid, goede regeling van het financieel toezicht en inzichtelijkheid omtrent bestaande zbo's.⁴

Effecten

In de memorie van antwoord is over de evaluatie opgemerkt dat over vijf jaar uit de evaluatie van de effecten van de Kaderwet zal moeten blijken:

- of nieuwe zelfstandige bestuursorganen meer of minder moeiteloos met integrale toepassing van de Kaderwet tot stand zijn gebracht;
- of bestaande zelfstandige bestuursorganen inmiddels meer of minder moeiteloos onder de werking van de Kaderwet zijn gebracht;
- of er bepalingen in de Kaderwet staan, die vaker wel dan niet door de specifieke wet buiten werking zijn gesteld dan wel anders zijn geformuleerd; en
- of er aanvullende bepalingen zijn die in (vrijwel) alle gevallen in instellingswetten voorkomen en zich dus blijkbaar alsnog lenen voor opnemings in de Kaderwet.⁵

Eerste evaluatie van de Kaderwet zbo's

In 2012 is de eerste evaluatie afgerond. Daarin stond vooral de implementatie van de wet centraal. Beeld was dat veel zbo's onder de Kaderwet waren gebracht dan wel in de voorbereidende fase verkeerden. Ook werd geconstateerd dat van de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van afzonderlijke artikelen van de Kaderwet beperkt gebruik werd gemaakt. Als er werd afgeweken, betrof het voornamelijk afwijking van artikel 22 (recht voor de minister om besluiten van het zbo te vernietigen) of artikel 15 (het verplicht volgen van de rechtspositieregeling van het Rijk voor personeel van publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat).

In de begeleidende brief werd, onder de mededeling dat het kabinet voor 31 december 2012 bij de Tweede Kamer voorstellen van wet zal indienen om zbo's onder de werking van de Kaderwet te brengen voor welke dat nog niet eerder is gebeurd, aangegeven dat het “tijd werd dat de implementatiefase wordt afgesloten”.⁶

Rapport van de Algemene Rekenkamer

In het rapport “Kaderwet zbo's Reikwijdte en implementatie”⁷ van juni 2012 kwam de Algemene Rekenkamer vanwege het toepassingsbereik van en de uitzonderingen op de Kadewet tot de conclusie dat de Kaderwet “(vooral) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd”. In reactie daarop heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven: “dat een eenvormig zbo-veld nooit de doelstelling van het kabinetsbeleid is geweest. De kern van het kabinetsbeleid is dat het aantal en diversiteit van zbo's niet onnodig (ver)groot wordt. Dankzij de Kaderwet zbo's vindt er enige ordening van het zbo-veld plaats en bij voorkeur komen er geen nieuwe zbo's bij.”⁸

³ Voor de minister van Wonen en Rijksdienst dient thans te worden gelezen: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 426, 14.

⁵ Kamerstukken II 2001/02, 27 426, 276c, p. 10.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 147, 1.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 147, 3.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 147, 3, paragraaf 5.1.

1.3 Evaluatieonderzoek

Afbakening

Het onderzoek is verricht ten aanzien van zbo's waarop de wet van toepassing is. Het onderzoek betreft een wetsevaluatie waarbij de werking van de wet en de effecten ervan in de praktijk zijn onderzocht. De evaluatie ziet niet op het functioneren van individuele zbo's. Een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het individuele zbo moet krachtens artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet eens in de vijf jaar door de betreffende vakminister aan beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden.

Bij het onderzoek is daarnaast de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' betrokken. Op een enkel onderdeel is een richtlijn uit het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer meegenomen. Zie paragraaf 2.4 voor een toelichting op de circulaire en het normenkader.

Vraagstelling

Met inachtneming van het voorgaande is de vraagstelling van deze evaluatie:

In hoeverre draagt de Kaderwet bij aan de ordening, heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, helderheid met betrekking tot de financiële controle en publiek inzicht omtrent het bestaan en functioneren van zbo's?

Welke effecten heeft de Kaderwet bij het toepassen op bestaande en nieuwe zbo's, blijkend uit afwijkingen van en aanvullingen op de wet?

Onderzoeksvragen

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre draagt de Kaderwet bij aan de ordening van de organisatieregeling?*
Hoe werken de kaders voor onder meer rechtspositie en nevenfuncties en is bijgedragen aan de beoogde ordening en harmonisatie?
2. *In hoeverre draagt de Kaderwet bij aan een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en helderheid met betrekking tot de financiële controle?*
Hoe is de beheersrelatie, de wijze van sturing en het gebruik van bevoegdheden door de minister? Draagt het wettelijk geregelde instrumentarium op het gebied van sturing en toezicht, en (financiële) informatievoorziening bij aan verduidelijking van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid?
3. *In hoeverre draagt de Kaderwet bij aan het vergroten van het publiek inzicht in het bestaan en het functioneren van zbo's?*
Kunnen burgers aan de hand van het zbo-register achterhalen of een bepaalde instantie tot de centrale overheid behoort? Wordt voldaan aan de vijfjaarlijkse evaluatieverplichting door de minister naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zbo?

Daarbij is ook gekeken naar de effecten van de wet, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven. Vervult de Kaderwet kijkend naar de afwijkingen en aanvullingen daarop in instellingswetten en de motivatie daarvoor, de functie van kaderwet?

Onderzoek circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'

Op 22 mei 2015 is de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' uitgebracht (hierna: circulaire)⁹. Hierin worden enkele praktische handvatten en aanbevelingen gegeven voor de interne rolverdeling en rolinvulling bij de in de Kaderwet geregelde rechten en plichten. In paragraaf 2.4 wordt de aanleiding en inhoud van de circulaire beschreven.

In de circulaire zelf is aangekondigd dat deze wordt geëvalueerd tijdens de vijfjaarlijkse evaluatie van de Kaderwet. Om die reden is, alhoewel gedurende de evaluatieperiode nog relatief kort in werking, ook de toepassing van de circulaire bij het onderzoek betrokken. Het onderzoek naar de circulaire is van een andere orde is dan de wetsevaluatie. Waar de evaluatie van de wettelijk

⁹ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2014/15, 25 268, 113.

geregelde sturing- en toezichtsbevoegdheden zich richt op het gebruik van de bevoegdheden afgezet tegen de beoogde harmonisatie en het waarborgen van het politiek primaat, richt het onderzoek naar de governance zich op de interne rolinvulling bij het ministerie en bij het zbo.

1.4 Aanpak

Aan de hand van openbare stukken en door de ministeries (waaronder het betreffende zbo ressorteert) ingevulde vragenlijsten zijn de facts en figures verzameld over het zbo-landschap, de vorm en inrichting, de sturing en het toezicht door de vakminister, de financiële controle, de verantwoording door het zbo en het inzicht in het bestaan van zbo's, in hun functioneren en ook in de effecten van de wet. Daarbij is ook de interne governance betrokken. Met een vertegenwoordiging van zbo's zijn bijeenkomsten gehouden ter reflectie op de eerste bevindingen.

De bevindingen zijn neergelegd in deze rapportage. Omdat de werking van de Kaderwet centraal staat, is bij de verslaglegging gekozen voor een generieke weergave.

Het onderzoek en het opstellen van de rapportage is uitgevoerd door de directie Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en op onderdelen in samenwerking met de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de inhoud van de Kaderwet weergegeven. In de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden de bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat daarbij specifiek in op het toepassingsbereik, waarna hoofdstuk 4 handelt over de organisatieregeling. Daaropvolgend worden sturing, toezicht en governance door de vakminister enerzijds en de informatievoorziening door het zbo anderzijds behandeld in hoofdstuk 5 respectievelijk hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 komt het publiek inzicht aan bod. De afsluitende hoofdstukken doen verslag van de reflecties van zbo's en geven een samenvatting en conclusie van het onderzoek.

Waar in deze rapportage wordt gesproken over 'minister' wordt steeds de minister bedoeld die verantwoordelijk is voor een zbo. Als de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bedoeld, wordt gesproken van 'de minister van BZK'.¹⁰ De in deze rapportage opgenomen grafieken en tabellen betreffen steeds alle zbo's waarop de Kaderwet van toepassing is. Als een figuur op een specifieke groep zbo's van toepassing is, wordt dat uitdrukkelijk vermeld.

¹⁰ Sinds het aantreden van het kabinet-Rutte III heeft de staatssecretaris van BZK deze coördinerende rol.

2 Over de Kaderwet zbo's

2.1 Geschiedenis

De wens om op afstand geplaatste onderdelen van de overheid toch in zekere mate te reguleren, kent een lange voorgeschiedenis. Na enige jaren debat werden in 1996 Aanwijzingen 124a tot en met 124z opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹¹ Uiteindelijk zag de Tweede Kamer "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 zbo's aanleiding de regering andermaal te verzoeken algemene wettelijke regels voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te brengen".¹² Met de Kaderwet werd aan deze wens tegemoet gekomen.

2.2 Karakter van de wet

Het karakter van een *algemene* wet brengt met zich mee dat alhoewel meer eenheid, systematisering en vereenvoudiging van wetgeving wordt beoogd, maatwerk mogelijk blijft doordat bij de instellingswet (gemotiveerd in de memorie van toelichting) van de Kaderwet kan worden afgeweken. Dat kan door inhoudelijk een andere regeling op te nemen of door te bepalen dat specifieke onderdelen van de Kaderwet niet gelden. Ook kan worden bepaald dat de Kaderwet niet van toepassing is.

2.3 Wettelijk kader

Toepassingsbereik

De Kaderwet is van toepassing op (a) bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht, (b) van de centrale overheid, (c) bij 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.

Voor zbo's die bestonden op het moment van de inwerkingtreding van de wet, gold het wettelijk enumeratiestelsel. Dat wil zeggen dat voor zbo's die voldeden aan bovenstaande definitie de wet alleen van toepassing werd als dat in de instellingswet van het zbo uitdrukkelijk werd bepaald. Waar toepassing van de wet beleidsmatig onwenselijk was, kon de instellingswetgeving ongewijzigd blijven (zoals voor onderwijsinstellingen). Voor zbo's die ná de inwerkingtreding van de Kaderwet werden (worden) ingesteld, is de wet rechtstreeks van toepassing. Gehele of gedeeltelijke uitzondering kan bij de instellingswet geregeld worden.

Motief en rechtsvorm

Zbo's mogen alleen worden opgericht als aan minimaal één van de zogeheten instellingsmotieven wordt voldaan en daarnaast de noodzaak tot het op afstand plaatsen gemotiveerd kan worden. De wet noemt de volgende instellingsmotieven:

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

De publiekrechtelijke rechtsvorm is het uitgangspunt. Daarbinnen kunnen worden onderscheiden:

¹¹ Aanwijzingen voor de regelgeving: AR 5.8 t/m 5.16.

¹² Kamerstukken II 1996/97, 25 268, 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 426, 3.

- a) publiekrechtelijk vormgegeven zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid (onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden);
- b) publiekrechtelijk vormgegeven zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid.

Het opdragen van openbaar gezagstaken aan privaatrechtelijke organisaties mag alleen indien dat gezien de behartiging van het openbaar belang in het bijzonder aangewezen is. Onderscheiden kunnen worden:

- a) privaatrechtelijke voltijd-zbo's;
- b) privaatrechtelijke deeltijd-zbo's (als de taak met openbaar gezag voldoende onafhankelijk is van de private taken).

Het wettelijk regime in de Kaderwet verschilt naar gelang de rechtsvorm. Zo zijn de regels met betrekking tot het organisatierecht niet van toepassing op privaatrechtelijk vormgegeven zbo's omdat het burgerlijk recht daar al in voorziet. Ook voor wat betreft financieel toezicht is er verschil; de regeling voor publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid luidt bijvoorbeeld anders dan voor de zbo's die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben; deze laatste zijn onderdeel van de rechtspersoon Staat en lopen met de rijksbegroting mee.

Ordering organisatieregelingen

De wet regelt onder meer dat de benoeming van (bestuurs)leden van publiekrechtelijke zbo's, de vaststelling van hun bezoldiging of schadeloosstelling en onder omstandigheden ook schorsing of ontslag geschiedt door de betrokken minister. De wet voorziet voorts in de plicht tot melding en openbaarmaking van nevenfuncties en een verbod op het bekleden van nevenfuncties die zich niet verhouden tot de taakuitoefening als lid. Tevens geeft de wet voor publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid de rechtspositieregels die gelden voor het personeel van de sector Rijk als standaard.

Verheldering ministeriële verantwoordelijkheid

Om de relatie tussen de vakminister en het zbo (en daarmee de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid) te verduidelijken, bevat de wet verschillende sturingsinstrumenten voor de minister. Zo heeft de minister de bevoegdheid tarieven goed te keuren, beleidsregels vast te stellen, besluiten van het zbo te vernietigen en maatregelen te treffen bij ernstige taakverwaarlozing. Ook de hierboven besproken bevoegdheden zoals het benoemen van de leden behoort daartoe. Op het zbo rust de verplichting de minister van alle relevante informatie te voorzien. Het zbo dient jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op te stellen en te verstrekken, met daarin een beschrijving van de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Ook is het zbo verplicht de minister op zijn verzoek alle inlichtingen te verstrekken en inzage te verlenen in alle stukken.

Financiële informatievoorziening

Om de minister - in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid - in staat te stellen financieel toezicht uit te oefenen, bevat de wet specifieke bepalingen over begrotingen en verantwoordingsdocumenten alsmede over financieel beheer door zbo's. De regels verschillen al naar gelang de rechtsvorm van het zbo. Zbo's die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben en dus onderdeel vormen van de Staat, lopen mee met de regels voor het Rijk en worden op dit vlak nauwelijks door de Kaderwet gereguleerd. Voor publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid gelden standaarden voor de inhoud en vaststelling van de begroting met een goedkeuringsrecht voor de minister. Voor dezelfde categorie zbo's alsook voor de zogeheten voltijd privaatrechtelijk vormgegeven zbo's bevat de wet tevens bepalingen voor financieel beheer (zoals egaliseringsreserve en indien aan de orde, goedkeuring van de vakminister op bepaalde financiële beslissingen) en verantwoording (waaronder de inhoud van jaarrekening). Zbo's zijn daarnaast - afhankelijk van de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving - onderhevig aan de regimes van de Comptabiliteitswet of het Burgerlijk Wetboek.

Publiek inzicht

Ter vergroting van de kenbaarheid verplicht de wet de vakminister tot het eens in de vijf jaar opstellen van een evaluatieverslag over het functioneren van het individuele zbo en toezending daarvan aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Voorts is voorgeschreven dat de minister van BZK een centraal register bijhoudt van alle zbo's die onder de Kaderwet vallen.

2.4 Uitvoeringsrichtlijnen

Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'

De interne rolinvulling bij de uitoefening van de rechten en plichten in de Kaderwet is beschreven in de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. Deze komt voort uit de aanbevelingen in het rapport "Onderzoek naar de herpositionering van zbo's".¹³ Daarin werd geconstateerd dat de relatie tussen ministers (c.q. departementen) en zbo's onvoldoende helder was. Aard, omvang en intensiteit van de sturing vanuit departementen verschilden sterk. Er was ook een zekere huiver om in termen van 'sturing', 'eigenaarschap' en 'opdrachtgeverschap' over de aansturing van zbo's te spreken omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de zelfstandigheid die aan zbo's eigen is.

Om de sturingsrelaties een impuls te geven en meer harmonisering te bereiken over de departementen en zbo's heen, werd de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer gepresenteerd, gebaseerd op de Regeling agentschappen maar rekening houdend met de specifieke situatie van zbo's.¹⁴ Voorgesteld werd de sturingsrelatie tussen departement en zbo op een zoveel mogelijk uniforme wijze in te richten, en daarbij onderscheid te maken tussen twee aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's: de verantwoordelijkheid voor het adequaat uitoefenen van de publieke taken (het opdrachtgeverschap) en de verantwoordelijkheid voor het zbo als organisatie (het eigenaarschap).

In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven ernaar te streven om de rollen van eigenaar en opdrachtgever in de regel hoogambtelijk te scheiden (bij grote zbo's) of tenminste te onderscheiden (bij kleine zbo's).¹⁵ Het beleid ten aanzien van de «governance» van zbo's is in samenwerking met het ministerie van Financiën nader uitgewerkt in een circulaire van de minister voor Wonen en Rijksdienst, geïnspireerd door de Regeling agentschappen van de minister van Financiën.

De circulaire is op 22 mei 2015 uitgebracht en heeft tot doel de inrichting van de governance te verduidelijken en bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo. Uitgangspunt is dat ministers en zbo's onderling nadere werkafspraken maken waarmee invulling wordt gegeven aan sturing en toezicht en waarmee de minister handvatten krijgt om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken. De circulaire brengt geen wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling zoals neergelegd in de Kaderwet. Centraal staan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister, waarbij onderscheiden worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever. In relatie tot de minister heeft het zbo de rol van opdrachtnemer. De circulaire geeft praktische handvatten voor de invulling van deze rollen ten aanzien van de verschillende rechtsvormen waarin zbo's voorkomen. De praktische invulling van de rollen verschillen al naar gelang het type taken (en het daarmee samenhangende instellingsmotief voor die taken: onafhankelijkheid, regelgebonden uitvoering of participatie) en de grootte van het zbo. Er is dus ruimte om als ministerie invulling te geven aan de circulaire zonder dat die afwijkt van de circulaire. Denk bijvoorbeeld aan het voeren van periodiek overleg tussen eigenaar en zbo. Wat "periodiek" betekent, zal per zbo in de werkafspraken met het ministerie moeten worden bepaald. Voor het toepassen van de circulaire geldt "Pas toe of leg uit (in de werkafspraken van het ministerie)".

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 25 268, 79.

¹⁴ Staatscourant 2012, nr. 20668.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, 83.

Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer

Eind 2013 heeft het kabinet het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer¹⁶ vastgesteld. Het normenkader bevat een set van minimumeisen die in principe voor alle semipublieke organisaties van belang zijn. Omdat er grote verschillen zijn tussen deze organisaties is de toepasselijkheid van het normenkader in de praktijk maatwerk. De ministeries bepalen ten aanzien van de instellingen die binnen hun beleidsverantwoordelijkheid vallen of – en zo ja, op welke wijze – het normenkader van toepassing is.

De afgelopen paar jaar hebben ministeries bepaald voor welke instellingen het normenkader van toepassing is. Ter ondersteuning van dit proces heeft het ministerie van Financiën in mei 2016 een handreiking beschikbaar gesteld, die voorziet in een nadere uitwerking van het normenkader bijvoorbeeld ten aanzien van de meerjarenbegroting en het risicobeleid. Daarbij is voortdurend oog gehouden voor de eigenstandige positie van semipublieke organisaties, waarbij geldt: “pas toe of leg uit”. Een belangrijk doel hierbij is te verzekeren dat deze organisaties ‘in control’ zijn.

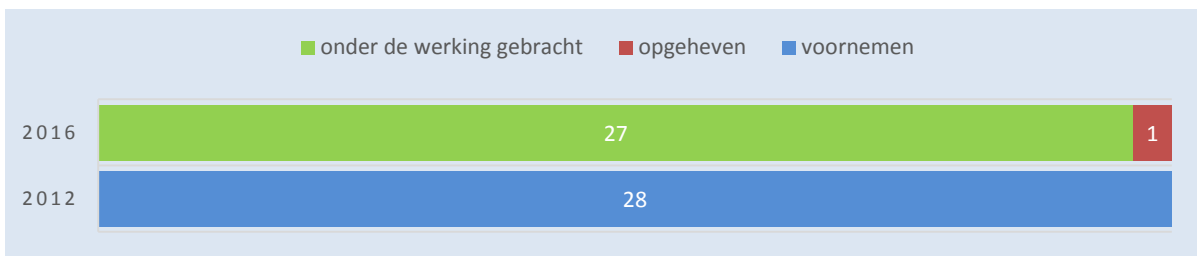
¹⁶ Bijlage 1 bij Kamerstukken II 2013/14, 33 822, 1.

3 Toepassingsbereik

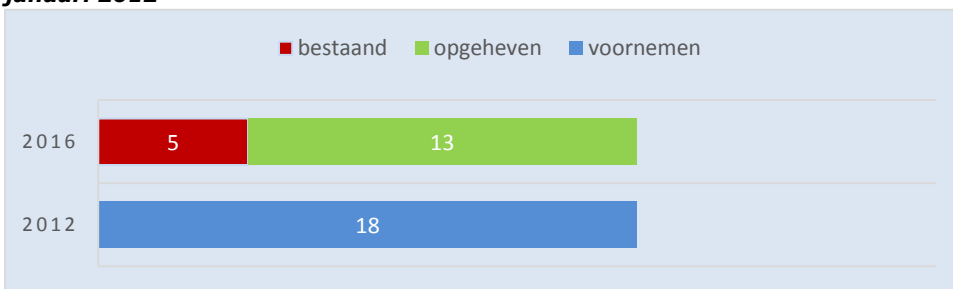
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de effecten van de kaderstelling op het zbo-veld en het toepasselijke regime. Aan bod komt het tweede deel van de onderzoeksvraag: "Welke effecten heeft de Kaderwet bij het toepassen op bestaande en nieuwe zbo's blijkend uit afwijkingen van en aanvullingen op de wet".

3.1 Transitie en opheffingen

In de eerste wetsevaluatie is de status van de zbo's ten opzichte van de Kaderwet weergegeven. Daarbij is ook aangegeven voor welke zbo's de overgang naar de Kaderwet nog werd voorbereid en voor welke zbo's het voornemen bestond ze op te heffen. Hieronder wordt ten aanzien van deze voornemens, uitgaande van de gehanteerde weergave bij de eerste wetsevaluatie, de situatie per 31 december 2016 aangegeven.¹⁷



Figuur gerealiseerde transitie naar Kaderwet per 31 december 2016 zoals voorgenomen per 1 januari 2012



Figuur gerealiseerde opheffingen per 31 december 2016 zoals voorgenomen per 1 januari 2012

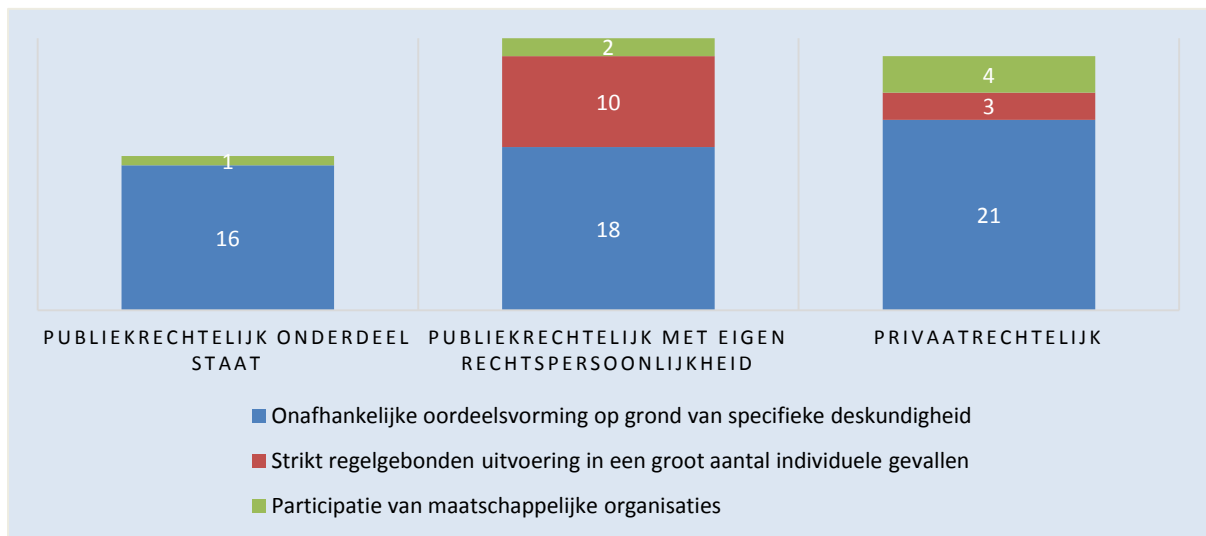
Ten opzichte van de voornemens op 1 januari 2012 blijkt uit de verstrekte informatie voor de inventarisatie dat:

- de zbo's waarvan voorgenomen was ze onder de Kaderwet te brengen, alle onder de werking van de wet zijn gebracht met dien verstande dat er één inmiddels is opgeheven;
- de zbo's die op termijn zouden worden opgeheven, op vijf na, zijn opgeheven.

Bij de voornemens op 1 januari 2012 werden ook vijf zbo's aangekondigd. Uit de verstrekte informatie blijkt dat er drie zijn opgericht (het betreft hier voortzetting van voor 2012 op afstand geplaatste taken in een nieuw dan wel bestaand rechtspersoon).

¹⁷ Daarbij moet worden gerealiseerd dat het zbo-landschap niet stilstaat. Naast de per 1 januari 2012 aangekondigde voornemens zijn gedurende de evaluatieperiode zes nieuwe zbo's opgericht. Deze zijn op één na onder de toepassing van Kaderwet gebracht.

3.2 Landschap

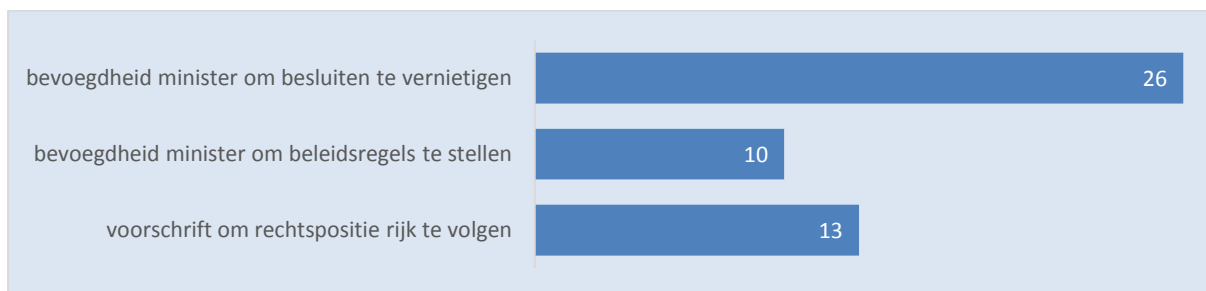


Figuur aantal zbo's naar rechtsvorm en instellingsmotief

Op grond van de voor dit onderzoek verstrekte informatie wordt voor deze rapportage uitgegaan van 75 onder de Kaderwet vallende (clusters van) zbo's. De meeste zbo's die onder de werking van de wet vallen, hebben een publiekrechtelijke rechtsvorm. Het merendeel van de zbo's is ingesteld vanwege onafhankelijke oordeelsvorming. Zbo's met regelgebonden uitvoering als instellingsmotief, hebben meestal een publiekrechtelijke rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid.

3.3 Afwijkingen en aanvullingen

De Kaderwet is zoals hiervoor aangegeven een algemene wet waarop met instemming van het parlement specifieke afwijking of aanvulling mogelijk is.



Figuur aantal zbo's met meest uitgezonderde artikelen Kaderwet

Net als bij de eerste wetsevaluatie volgt uit dit onderzoek dat het meest buiten werking wordt gesteld de bevoegdheid van de minister om besluiten van het zbo te vernietigen en beleidsregels te stellen, en het volgen van de rechtspositieregels door het zbo-personeel van het rijk. Het buiten werking stellen van de eerste twee genoemde sturingselementen komt voor bij zbo's die zijn ingesteld op basis van het onafhankelijkheidsmotief. Alhoewel hiermee wordt ingebroken op de in de Kaderwet neergelegde bevoegdheidsverdeling tussen minister en zbo, wordt dit onder omstandigheden toch aanvaardbaar geacht. In het rapport "ZBO's binnen kaders"¹⁸ heeft de commissie-Gerritse geadviseerd de buitenwerkingstelling van de vernietigingsbevoegdheid

¹⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 25 268, 46.

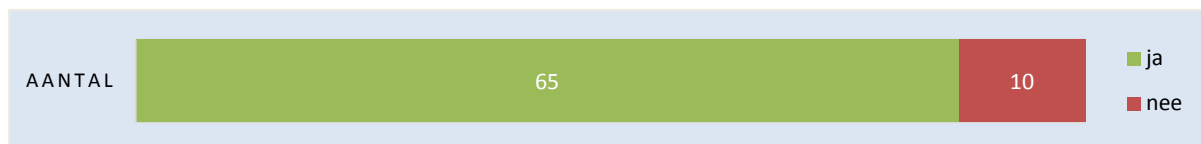
uitsluitend als valide te beschouwen als:

- a) internationale verdragen of internationale context daartoe aanleiding geven;
- b) er sprake is van markttoezichthoudende taken;
- c) het beschikken over deze bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semirechterlijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector.

Het buiten werking stellen van de bevoegdheid om beleidsregels te stellen, wordt uitsluitend als valide beschouwd als:

- a) internationale verdragen of internationale context daartoe aanleiding geven;
- b) het beschikken over deze bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechterlijke taken.

Het kabinet heeft deze criteria als leidraad overgenomen.¹⁹ Het parlement is steeds akkoord gegaan met de afwijkingen, die in nagenoeg alle voorkomende gevallen in de memorie van toelichting bij de instellingswet werden gemotiveerd met verwijzing naar een van die criteria. Voor het afwijken van de hoofdregel om de rechtspositie van het rijkspersoneel te volgen, wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van deze rapportage.



Figuur aantal zbo's met aanvullingen in instellingswetten op de Kaderwet

Voor veel zbo's kennen de instellingswetten ook aanvullingen op de bepalingen in de Kaderwet. De inventarisatie levert een breed palet aan onderwerpen op. Vaak betreft het een nadere invulling van of een toevoeging aan de sturingsbevoegdheden uit de Kaderwet. Onderwerpen waarvoor aanvullingen zijn getroffen betreffen onder meer:

- goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van reglementen voor de taakuitoefening;
- goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van een statutenwijziging of bepaalde handelingen;
- regels over de benoemingstermijn; en
- regulering Raden van Advies en Raden van Toezicht.

Door de aard en diversiteit roepen de aanvullingen niet het beeld op dat de wet op deze onderwerpen in gebreke blijft.

3.4 Bevindingen

Kijkend naar de transities, het landschap en de afwijkingen van en aanvullingen op de wet kan worden gezegd dat de wet de functie heeft van een *kaderwet*.

- De wet heeft vrijwel geheel het toepassingsbereik zoals dat in 2012 was voorgenomen. Het aantal en diversiteit van zbo's zijn niet onnodig (ver)groot.²⁰
- Afwijkingen (conform de criteria van de commissie-Gerritse gemotiveerd met de bijzondere aard en of context van het zbo) en aanvullingen zijn dusdanig dat de essentie van de Kaderwet niet is aangetast.

¹⁹ Zoals blijkt uit de voorgestelde afwijkingen genoemd in bijlage 1 bij de brief van 1 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, 63).

²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 147, 3, paragraaf 5.1.

4 Ordening organisatieregeling

De wet kent verschillende bepalingen gericht op ordening van de organisatieregelingen voor zbo's, met als doel meer harmonisatie te bereiken. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het onderzoek naar de toepassingspraktijk van enkele bepalingen in hoofdstuk 2 van de Kaderwet, van toepassing op publiekrechtelijke zbo's, en de circulaire.

4.1 Rechtspositie personeel

De wet hanteert als standaard dat de rechtspositie van het personeel van een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid die van de ambtenaren bij het Rijk volgt. Kern van de regeling is dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

Het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur op onderdelen van de rechtspositieregelingen van de sector Rijk af te wijken. Artikel 15 kan ook bij instellingswet buiten werking worden gesteld, zodat een geheel eigen rechtspositieregeling kan worden getroffen.

Uit de inventarisatie blijkt dat van de dertig publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid voor dertien zbo's artikel 15 buiten werking is gesteld. Deze zbo's volgen dus niet de rechtspositie voor Rijkspersoneel (zie figuur bij paragraaf 3.3). Het personeel van die zbo's had al een eigen afwijkende rechtspositie toen de Kaderwet van toepassing werd. De wetgever heeft er destijds mee ingestemd dat die zbo's hun eigen rechtspositie mochten behouden, bijvoorbeeld omdat die eigen rechtspositie meer aansloot bij de bedrijfstak waar het zbo actief is of vanwege transitiekosten. Voor één zbo is gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk van de standaardregel af te wijken.

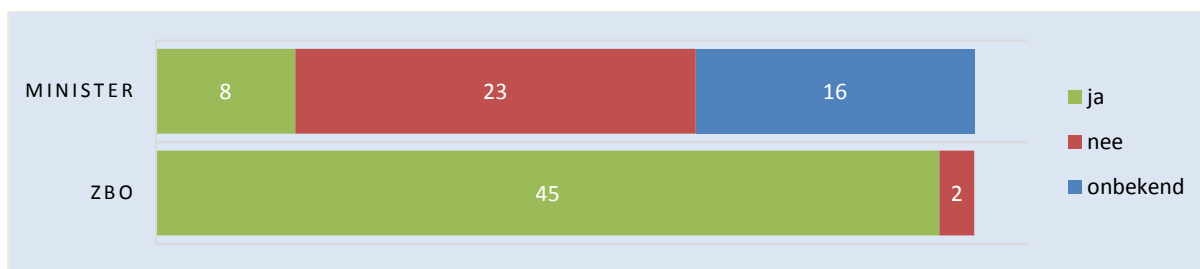
4.2 Bepalen bezoldiging en schadeloosstelling leden

De rechtspositie van (bestuurs)leden van zbo's is niet gekoppeld aan de sector Rijk noch aan enige andere sector. De vakminister heeft de mogelijkheid voor leden een eigen rechtspositieregeling te maken, rekening houdend met de specifieke positie van het zbo en de omvang van de taken van de leden.

Met het oog op de ordening regelt de wet wel een aantal zaken. Zo is uitdrukkelijk voorgeschreven dat de minister de beloning of schadeloosstelling van de leden van publiekrechtelijke zbo's vaststelt. Voor het bepalen van de hoogte gelden geen algemene spelregels. Omdat het ministerie van BZK eerder vragen heeft gekregen over hoe de hoogte te bepalen, is in het evaluatieonderzoek geïnventariseerd welke methode ministeries hiervoor in de praktijk hanteren. De resultaten laten een divers beeld zien. In een enkel geval is er sprake van indicatoren. Soms wordt verwezen naar andere regelgeving zoals de Wet normering topinkomens, het Besluit vergoedingen adviescolleges en het Besluit Bezoldiging Rijksambtenaren 1984. Ook komt het voor dat de Raad van Toezicht in voorkomend geval een maatschappelijk passende beloning bepaalt.

4.3 Nevenfuncties leden

Teneinde de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, verbiedt de Kaderwet nevenfuncties die zich niet verhouden tot het lidmaatschap. Het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie moet aan de minister worden gemeld. De wet regelt verder dat nevenfuncties anders dan uit hoofde van de functie openbaar moeten worden gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van deze nevenfuncties bij het zbo én bij de minister.

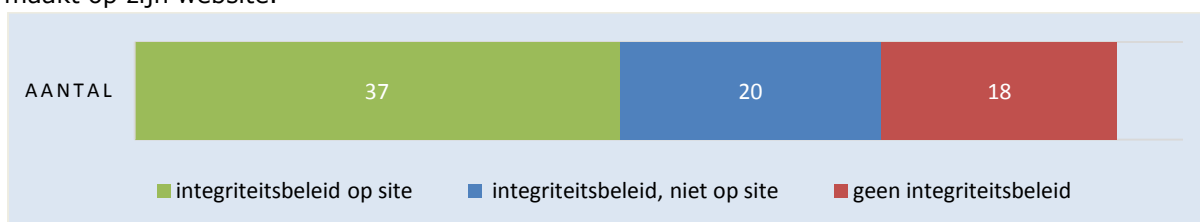


Figuur openbaarmaking nevenfuncties (publiekrechtelijk vormgegeven zbo's)

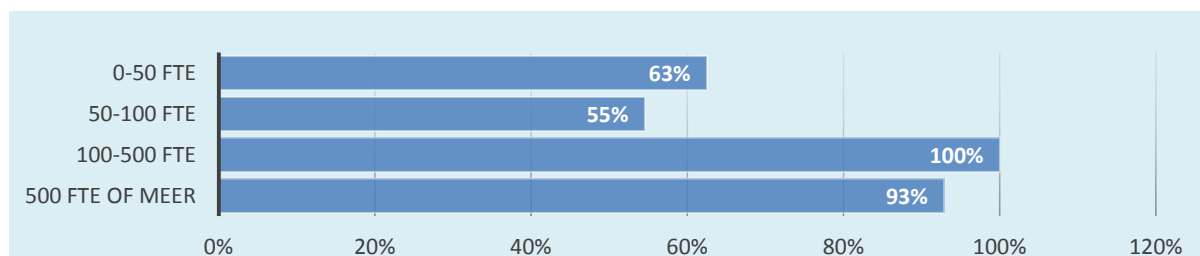
De inventarisatie laat zien dat nevenfuncties weliswaar vrijwel altijd openbaar worden gemaakt bij het zbo zelf, maar dat geldt niet in gelijke mate voor openbaarmaking bij de minister. De wijze van openbaarmaking is divers (website, jaarverslag, terinzagelegging).

4.4 Algemeen integriteitsbeleid

De Kaderwet voorziet niet in een algemene wettelijke plicht om integriteitsbeleid te hebben. Voor zbo's met door het Rijk aangesteld personeel kent de Ambtenarenwet wel zo'n verplichting.²¹ De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' gaat ervan uit dat de minister in zijn rol als eigenaar bevordert dat het zbo beleid voert inzake integriteit en dat het zbo dit beleid openbaar maakt op zijn website.



Figuur aantal zbo's met (al dan niet op de website openbaar gemaakt) eigen integriteitsbeleid



Figuur beschikken over integriteitsbeleid naar fte

Uit de verstrekte informatie blijkt dat een ruime tweederdemeerderheid van de zbo's integriteitsbeleid heeft. Iets minder dan de helft van de zbo's heeft het beleid ook daadwerkelijk op de eigen website gepubliceerd. Voor een aantal zbo's is aangegeven dat er niet over eigen integriteitsbeleid wordt beschikt. Daarbij gaat het veelal om zbo's met minder dan honderd fte. Voor negen daarvan geldt dat deze onderdeel uitmaken van de Staat en dus onder het rijksbeleid ter zake vallen.

4.5 Bevindingen

- Van de standaardregeling om de rechtspositie van de sector Rijk te volgen, wordt in een substantieel aantal gevallen afgeweken. Dit is historisch verklaarbaar.

²¹ Ingevolge artikel 125quater van de Ambtenarenwet geldt voor zbo's met personeel met een aanstelling door het Rijk dat integriteitsbeleid moet worden gevoerd, gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen.

- Voor de openbaarmaking van nevenfuncties van leden van publiekrechtelijke zbo's regelt de wet een dubbele openbaarmakingsplicht. Waar openbaarmaking bij het zbo vrijwel altijd geschiedt, blijft openbaarmaking bij de minister achter.
- Voor het bepalen van de hoogte van de bezoldiging of schadeloosstelling van leden worden verschillende methodes gehanteerd.
- In de praktijk beschikken bijna alle grote zbo's (naar fte gemeten) over eigen integriteitsbeleid. Waar integriteitsbeleid ontbreekt, betreft het kleine zbo's die deels onderdeel vormen van het departement en diens beleid meeliftten op het departementale beleid. Niet elke zbo dat beleid heeft, publiceert dat op de website.

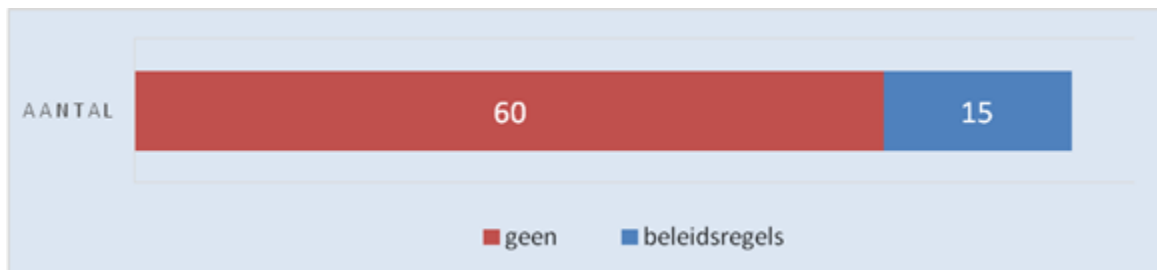
5 Sturing, toezicht en governance

In dit hoofdstuk worden de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar de sturing en toezicht door de minister weergegeven. Eerst wordt ingegaan op de toepassingspraktijk van enkele wettelijke interventiebevoegdheden van de minister. Daarna wordt op enkele aspecten verslag gedaan van de rolrichting en de rolinvulling binnen de sturingsrelatie ministerie-zbo waarvoor de circulaire handvatten biedt.

5.1 Bevoegdheden en interventies minister

De minister heeft binnen het raamwerk van de Kaderwet verschillende type bevoegdheden die het mogelijk maken te beïnvloeden, te sturen en toezicht uit te oefenen. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een tweetal sturingsinstrumenten, te weten de bevoegdheid om besluiten te vernietigen en om beleidsregels te stellen, behoren tot de top drie van bepalingen die in instellingswetten buiten werking worden gesteld. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de instellingswetten voor wat betreft de ministeriële sturingsmogelijkheid soms aanvullende bepalingen bevatten. Het betreft dan bijvoorbeeld een extra goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van reglementen voor de taakuitoefening, een statutenwijziging of bepaalde handelingen.

In de praktijk bestaat de formele sturing vooral uit de wettelijk verplichte reguliere handelingen zoals leden benoemen, tarieven goedkeuren en de begroting goedkeuren. Generieke sturing door op grond van de in de Kaderwet gegeven bevoegdheid vooraf beleidsregels te stellen, komt in beperkte mate voor.



Figuur aantal zbo's dat beschikt over beleidsregels

De figuur van beleidsregels wordt in enkele gevallen ook gebruikt om de governance nader te regelen. Verhoudingsgewijs worden beleidsregels als sturingsinstrument veel vaker gehanteerd voor zbo's die vanwege regelgebonden uitvoering zijn ingesteld, dan voor zbo's met een ander instellingsmotief.

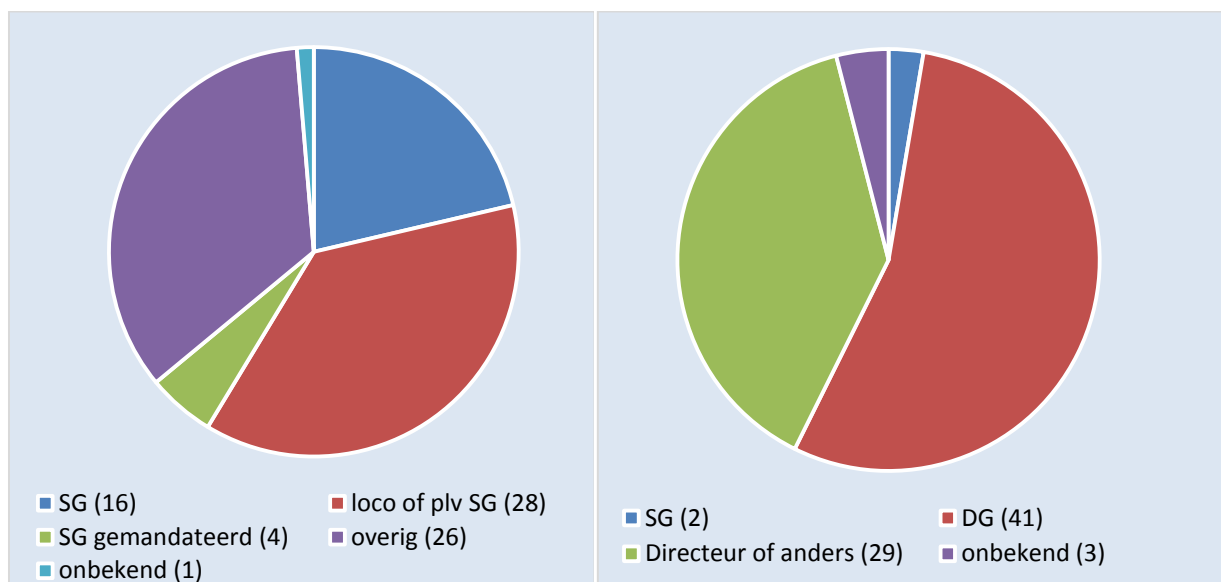
Ministers hebben volgens de verstrekte informatie gedurende de evaluatieperiode geen gebruikgemaakt van de formele vernietigingsbevoegdheid of de bevoegdheid voorzieningen te treffen bij taakverwaarlozing.

5.2 Governance

De Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' is eerst vanaf 22 mei 2015 van toepassing. De circulaire geeft de ministeries en zbo's praktische handvatten bij de invulling van de onderscheiden rollen binnen het sturingsmodel, te weten die van eigenaar, opdrachtgever, en opdrachtnemer. Het accent ligt op de rolinvulling door het ministerie. De praktische invulling van de rollen kan al naar gelang het type taken (en het daarmee samenhangende instellingsmotief voor die taken: onafhankelijkheid, regelgebonden uitvoering of participatie) en de grootte van het zbo verschillen (zie paragraaf 2.4).

Rollenscheiding

Kern van het sturingsmodel zoals dat is neergelegd in de circulaire betreft de functiescheiding op hoogambtelijk en gelijkwaardig niveau van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, aanbevolen op SG respectievelijk DG-niveau. De eigenaar richt zich op de organisatie en de opdrachtgever richt zich op de beleidsmatige aansturing van het zbo.



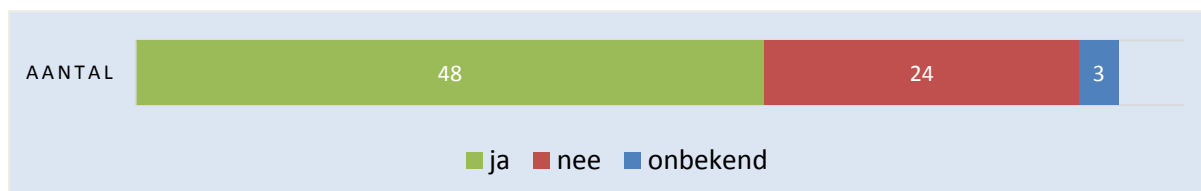
Figuur eigenaarschap per zbo

Figuur opdrachtgeverschap per zbo

De eigenaarsrol is voor ruim de helft op het niveau van (loco- of plaatsvervangend) SG neergelegd. In de overige gevallen ligt die rol op DG-niveau of lager. Voor grotere zbo's ligt het eigenaarschap vaker bij de SG dan voor kleinere zbo's (naar fte). De rol van opdrachtgever ligt voor meer dan de helft op het DG-niveau.

Werkafspraken

De circulaire beveelt ieder ministerie aan om in overleg met het zbo werkafspraken te maken die recht doen aan de onderlinge verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Uitgangspunt is een complete beschrijving van de governancerelatie tussen het ministerie en het zbo, rekening houdend met eventuele afwijkingen in de Kaderwet die in de instellingswet zijn vastgelegd en de kenmerken van het zbo (en indien aan de orde met de "leg uit" voor het niet toepassen van bepaalde onderdelen van de circulaire). De circulaire gaat ervan uit dat deze beschrijving periodiek, bijvoorbeeld bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo, wordt geactualiseerd.

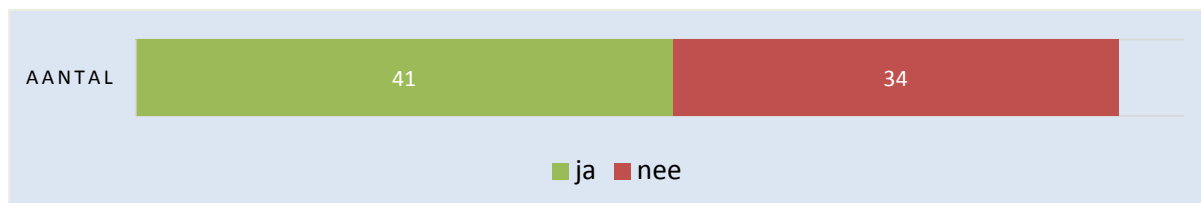


Figuur aantal zbo's waarvoor werkafspraken zijn gemaakt

Ministeries beschikken voor bijna twee derde van het aantal zbo's, over deze beschrijving van de governancerelatie. Voor ongeveer een derde ontbrak deze.

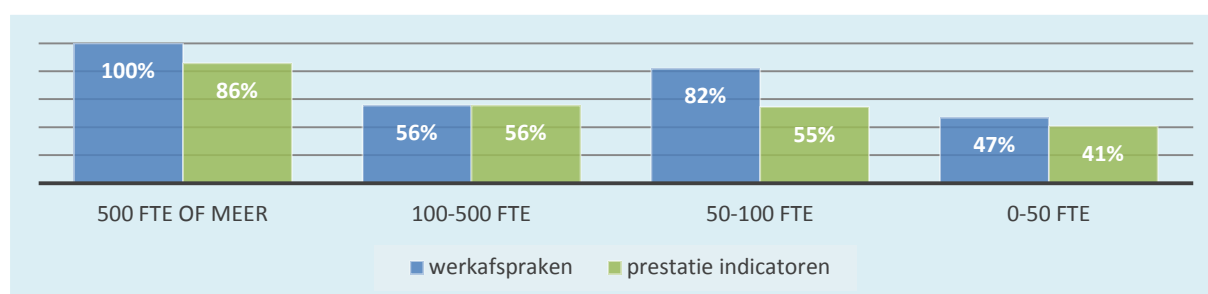
Prestatie-indicatoren

Ten behoeve van sturingsmogelijkheden en om als minister uiteindelijk ook bij de periodieke evaluatie van het zbo een oordeel te kunnen vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zbo, gaat de circulaire ervan uit dat de opdrachtgever voor het zbo prestatie-indicatoren opstelt.

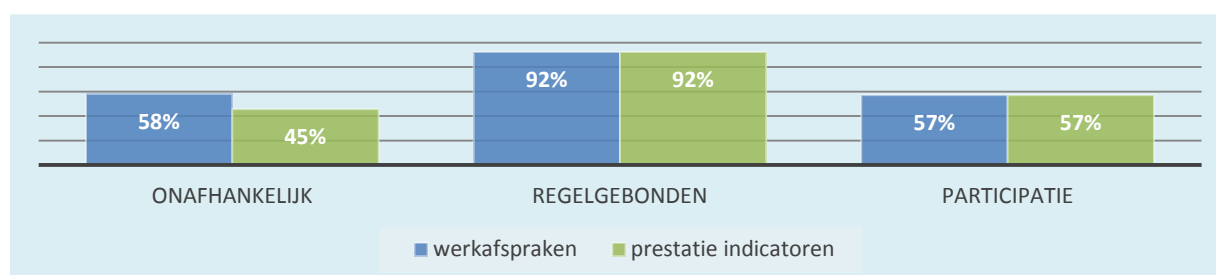


Figuur aantal zbo's waarvoor prestatie-indicatoren zijn opgesteld door het ministerie

In meer dan de helft van de gevallen is daar sprake van. In (nog) veel gevallen ontbreken deze.



Figuur werkafspraken en prestatie-indicatoren naar fte



Figuur werkafspraken en prestatie-indicatoren naar instellingsmotief

Een analyse op fte en instellingsmotief laat zien dat voor grote zbo's en zbo's met regelgebonden uitvoering als instellingsmotief het vaakst over werkafspraken en prestatie-indicatoren worden beschikt.

5.3 Raad van Toezicht en andere organen

Hoofdpijn van het zbo-beleid is dat er geen wettelijk ingesteld toezichtsorgaan is. De Kaderwet kent buiten de minister en het zbo dan ook geen andere wettelijke organen zoals een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht. De wet kent juist een aantal bevoegdheden toe aan de minister die in de private sector zijn belegd bij een Raad van Commissarissen of bij een Raad van Toezicht. Een toezichtsorgaan met wettelijke bevoegdheden zou deze ministeriële bevoegdheden kunnen doorkruisen.

Het huidige zbo-beleid laat in bijzondere gevallen wel ruimte voor een extra wettelijk orgaan naast de minister en het zbo. De wenselijkheid ervan moet in de memorie van toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel degelijk worden toegelicht.

	Ja	Waarvan bij wet ingesteld	Nee
<i>Raad van Toezicht</i>	17	6	58
<i>Raad van Advies</i>	20	5	55
<i>Audit Committee</i>	17		58
<i>Een ander orgaan</i>	13		62
<i>Geen orgaan</i>	31		

Tabel aantal zbo's met een Raad van Toezicht e.d.

Waar sprake is van een Raad van Toezicht blijkt het in het merendeel van de gevallen te gaan om een niet bij wet ingesteld orgaan. In zes gevallen is sprake van een wettelijk ingestelde Raad van Toezicht. In een aantal gevallen komt ook de figuur van Audit Committee voor, soms naast een Raad van Toezicht of een Raad van Advies.

5.4 Bevindingen

- In de praktijk bestaat formele sturing met name uit de wettelijke verplichte reguliere handelingen zoals goedkeuring van de begroting. Het instrument beleidsregels wordt vooral gehanteerd bij zbo's met een regelgebonden instellingsmotief. Volgens de verstrekte informatie is geen gebruik gemaakt van de formele handhavingsbevoegdheden, te weten vernietiging of het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing.
- De implementatie van de circulaire is in de evaluatieperiode gaande. Het beleggen van de onderscheiden rollen op het aanbevolen niveau, het maken/vastleggen van werkafspraken en het opstellen van prestatie-indicatoren is (nog) niet overal gerealiseerd.
- Voor grotere en regelgebonden zbo's worden vaker prestatie-indicatoren opgesteld en werkafspraken gemaakt.
- Waar Raden van Toezicht zijn ingesteld, gaat het meestal om niet wettelijk ingestelde organen.

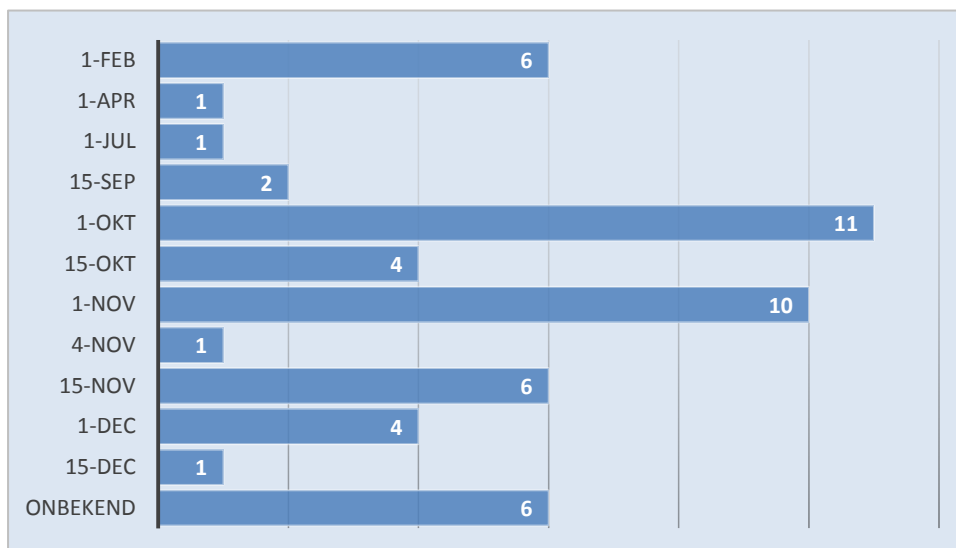
6 Informatievoorziening

Waar de minister bevoegdheden heeft om te kunnen sturen en toezicht te houden, rust op het zbo de plicht de informatievoorziening en het (financieel) beheer op orde te hebben. De wet geeft daar verschillende regels voor. Die zien onder meer op de begroting en verantwoording. Ook de circulaire en het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer geven hiervoor beginselen. Dit hoofdstuk gaat in op de toepassing van enkele wettelijke voorschriften en beginselen uit het normenkader.

6.1 Begroting

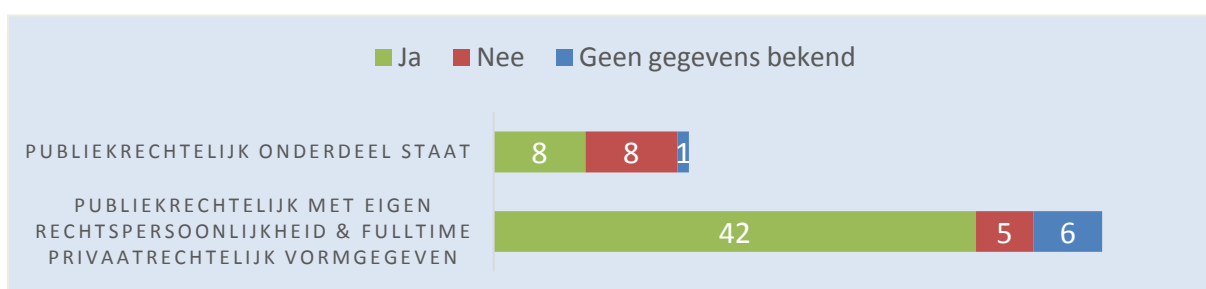
Datum begroting

De wet geeft ten aanzien van het tijdstip waarop de (ontwerp)begroting aan de minister moet worden aangeboden, alleen een norm voor zbo's die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat, te weten 1 april. Voor de andere zbo's schrijft de Kaderwet geen indiendatum voor. Soms geeft de instellingswet een uiterste indiendatum. Ook komt het voor dat een datum in overleg met het ministerie wordt bepaald.



Figuur aantal zbo's en indiendatum begroting (publiekrechtelijk vormgegeven zbo's eigen rechtspersoonlijkheid en voltijd privaatrechtelijk vormgegeven zbo's²²)

Uit de inventarisatie komt een zeer gevarieerd palet aan indiendata naar voren. Veelal liggen de data laat in het jaar. De (afgesproken) indiendata en de motieven daarvoor zijn meestal niet uit de openbare stukken af te leiden.



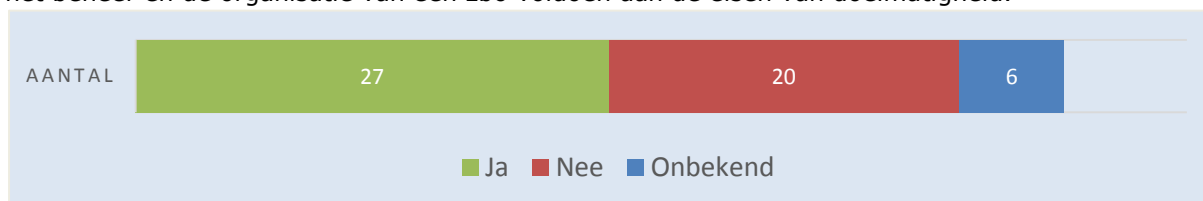
Figuur aantal zbo's dat de (ontwerp)begroting voor 2017 tijdig indient

²² Hierbij zijn ook geteld de privaatrechtelijk vormgegeven zbo's waarop het regime van voltijd-zbo's (artikel 37 Kaderwet) van toepassing is verklaard.

Van de zbo's die publiekrechtelijk onderdeel Staat zijn, dient de helft niet tijdig in. Zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid zijn overwegend wel op tijd.

6.2 Doelmatigheidsverslag

De financiële verantwoording geschiedt in de jaarrekening. De Kaderwet verplicht ertoe dat de jaarrekening vergezeld gaat van een verslag van bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan de eisen van doelmatigheid.



Figuur aantal zbo's dat beschikt over het doelmatigheidsverslag accountant (publiekrechtelijk vormgegeven zbo's eigen rechtspersoonlijkheid en voltijd privaatrechtelijk vormgegeven zbo's²³)

In veel gevallen ontbreekt het vereiste doelmatigheidsverslag van de accountant. Overigens blijkt uit de verstrekte informatie dat alle zbo's ingesteld op grond van het motief 'regelgebonden uitvoering' wel over zo'n verslag beschikken.

6.3 Jaarverslag

Inhoud jaarverslag

De wet stelt specifieke eisen aan hetgeen waarover verslag moet worden gedaan.

	Ja	Nee	Onbekend
Een beschrijving van de taakuitoefening	70	1	4
Een beschrijving van het gevoerde beleid	70	1	4
Een beschrijving van het gevoerde beleid m.b.t. de kwaliteitszorg	57	15	3
Hetgeen verricht is t.b.v. de tijdige voorbereiding en uitvoering v.d. taken en bevoegdheden v.h. zbo	61	9	5
Hetgeen verricht is t.b.v. de kwaliteit v.d. gebruikte procedures bij de taken en bevoegdheden van het zbo.	52	20	3
Hetgeen verricht is t.b.v. de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met het zbo in aanraking komen	49	23	3
Hetgeen verricht is t.b.v. bezwaarschriften en klachten die worden ondervangen	59	13	3
Hetgeen verricht is t.b.v. het treffen van voorzieningen, waardoor personen en instellingen die met het zbo in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbetering en van werkwijzen en procedures te doen	45	26	4

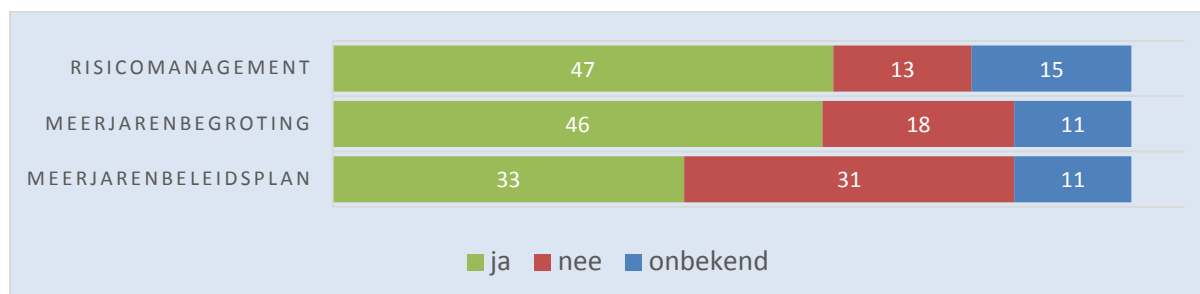
Tabel informatievoorziening in jaarverslagen naar aantallen zbo's

In de verantwoording blijft vooral de informatieverstrekking rondom kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid achter.

²³ Hierbij zijn ook geteld de privaatrechtelijk vormgegeven zbo's waarop het regime van voltijd zbo's (artikel 37 Kaderwet) van toepassing is verklaard.

Meerjarenperspectief en risicomanagement

In algemene zin is ook gevraagd of het zbo beschikt over risicomanagement, een meerjarenbeleidsplan en een meerjarenbegroting, als zijnde enkele basisbeginselen van financieel beheer. Deze type beginselen zijn ook terug te vinden in het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer waar het gaat om de langetermijnvisie in de circulaire.



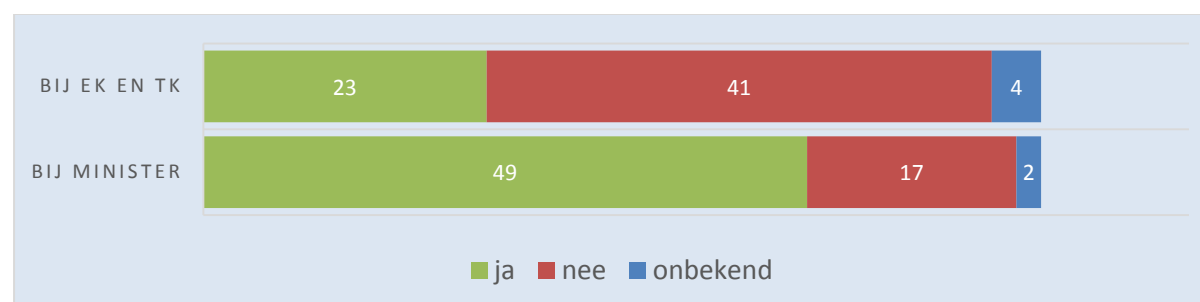
Figuur aantal zbo's met risicomanagement, meerjarenbegroting/beleidsplan

Veel zbo's beschikken over risicomanagement, meerjarenbegroting en meerjarenbeleidsplan, maar niet allemaal.

Datum jaarverslag

Het zbo is op grond van de Kaderwet verplicht voor 15 maart een jaarverslag op te stellen met daarin een beschrijving van de taakuitoefening en het gevoerde beleid en dat aan de minister én aan beide Kamers der Staten-Generaal aan te bieden. Deze datum was gekozen om ministeries in staat te stellen de relevante gegevens uit de zbo-jaarverslagen te verwerken in de departementale jaarverslagen, met het oog op de behandeling daarvan door de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei. In de eerste wetsevaluatie is geconstateerd dat zbo's die datum vaak niet halen (slechts zes van de dertig zbo's waarvoor het voorschrift toen gold).

Volgens de inventarisatie bestonden er overigens in de evaluatieperiode zeven uitzonderingen op de wettelijke verplichting om het jaarverslag voor 15 maart aan te bieden. In zes gevallen is in de wet een andere datum aangegeven, waarbij in drie gevallen artikel 18 expliciet is uitgezonderd. In één geval wordt de in de statuten genoemde datum voor indiening van de jaarrekening gevolgd. Voor wat betreft de motivering is in twee gevallen sprake van Europese wet- en regelgeving op basis waarvan het jaarverslag op een later moment aangeboden dient te worden. In één geval was er sprake van een zodanig groot aantal gegevens dat verwerkt moest worden, dat in de praktijk 15 maart onhaalbaar is gebleken. Voor één zbo gold dat een ander zbo toezicht moest houden en eerst goedkeuring moest geven voordat het jaarverslag aan de minister gezonden kon worden.



Figuur aantal zbo's dat het jaarverslag 2016 voor 15 maart heeft ingediend (voor wie dat voorschrift geldt)

Thans kan worden vastgesteld dat ten aanzien van het jaarverslag over 2016 het overgrote deel van de zbo's het voorgeschreven tijdstip van 15 maart voor indiening bij de minister wel haalt. De zbo's waarvoor dit niet gold, geven veelal praktische redenen aan. Het toezenden aan beide Kamers der Staten-Generaal vindt meestal niet voor 15 maart plaats.

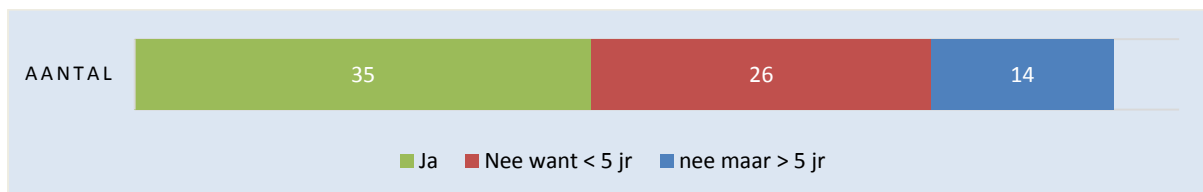
6.4 Bevindingen

- Voor zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid zijn de indiendata voor de begroting divers en vaak laat in het jaar. Data en motieven daarvoor zijn niet altijd in openbare stukken te vinden.
- De (ontwerp)begroting is in de meeste gevallen op tijd.
- Het jaarverslag bevat veel van de in de Kaderwet voorgeschreven elementen. Verschillende jaarverslagen bevatten niet op alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen informatie zoals ten aanzien van kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid.
- Er is niet in alle gevallen aandacht voor het meerjarenperspectief en risicomanagement.
- Bij de jaarrekening is het wettelijk voorgeschreven accountantsverslag ten aanzien van de doelmatigheid in veel gevallen niet aanwezig.
- De jaarverslagen worden bij het overgrote deel van de zbo's tijdig naar de minister toegezonden. Het toezenden aan beide Kamers der Staten-Generaal vindt meestal niet voor 15 maart plaats.

7 Publiek inzicht

7.1 Periodieke evaluaties zbo's

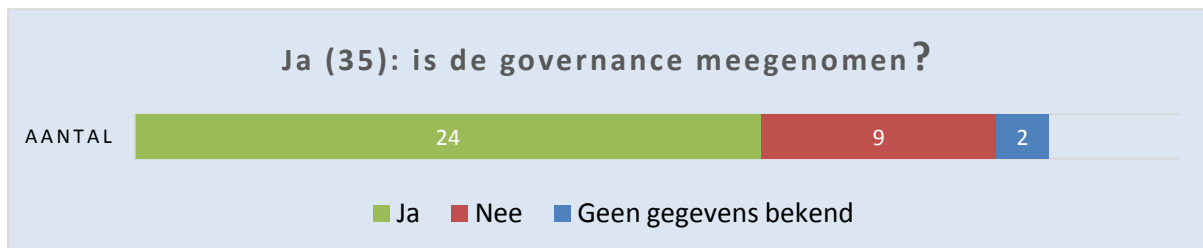
De minister is op grond van de Kaderwet verplicht elke vijf jaar een verslag aan beide Kamers der Staten-Generaal te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo.



Figuur aantal zbo's waarvoor periodieke evaluatie is uitgevoerd

Gedurende de evaluatieperiode is voor de meeste zbo's waarvoor de vijfjaarstermijn was verstreken het periodieke verslag opgemaakt. Er is een aantal redenen waarom zbo's nog niet geëvalueerd zijn, ondanks dat de Kaderwet al vijf jaar van toepassing is. Voor twee zbo's geldt dat hun taak eindig is en er daarom voor gekozen is om ze niet te evalueren. Voor één zbo geldt dat er een uitzondering op de bepaling van de Kaderwet is opgenomen. Voor acht zbo's geldt dat er sprake is van een onderzoek waar het zbo bij betrokken is, zoals een onderzoek naar het gehele stelsel waarbinnen het zbo functioneert. Twee zbo's worden in 2017 geëvalueerd. Van één zbo is de reden waarom het niet is geëvalueerd onbekend.

In de circulaire is aangegeven dat de beschrijving van de governance periodiek moet worden gezien en dat de vijfjaarlijkse evaluatie een voor de hand liggend moment is om dat te doen. In het merendeel van de gevallen wordt de governance meegenomen bij de periodieke evaluatie.



Figuur aantal zbo's waarvoor governance bij periodieke evaluatie is meegenomen

7.2 Zbo-register

Ter vergroting van het publiek inzicht verplicht de Kaderwet zbo's tot een openbaar register²⁴ waarin gegevens van alle zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen. Zo wordt op geaggregeerde wijze inzicht geboden in het zbo-landschap en zijn voor individuele zbo's ook enkele kerngegevens beschikbaar. De minister van BZK beheert het register. De actualiteit en juistheid van de gegevens is in belangrijke mate afhankelijk van de gegevensaanlevering door de ministeries. Bij het in beeld brengen van het zbo-landschap zijn op een tweetal punten inconsistenties ontdekt.

²⁴ Zie www.zbo-register.nl.

Het betreft in de eerste plaats 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. Het register is op dit punt niet consistent. Zo zijn bijvoorbeeld notarissen wel in het register opgenomen, maar onderwijsinstellingen niet. Ook kan worden bekeken of de clustering op een inzichtelijker manier kan worden vormgegeven.

7.3 Bevindingen

- Periodieke evaluaties vinden binnen de gestelde termijn plaats en waar dat niet het geval is, is dat in het merendeel van de gevallen logisch verklaarbaar.
- Er is een zbo-register. Het register is wel op een tweetal punten inconsistent.

8 Reflectie met selectie van zbo's

Over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek zijn reflectiebijeenkomsten gehouden met een selectie van elf zbo's (van verschillende grootte, met verscheidene rechtsvormen en van verscheidene ministeries). Daarbij zijn verschillende aandachtspunten naar voren gekomen.

Een aantal van de aanwezige zbo's is van mening dat ze te maken hebben met veel, soms elkaar overlappende en soms zelfs tegenstrijdige regelgeving en richtlijnen. Ook blijkt dat een deel van die richtlijnen niet bekend is, waaronder de circulaire. De zbo's vragen ook om specifieke aandacht voor het verschil in aard en omvang van de zbo's als het gaat om de implementatie en uitvoering van de regelgeving en richtlijnen. Verschillende zbo's geven aan behoefte te hebben zich te kunnen spiegelen aan vergelijkbare organisaties. Op die manier kunnen ze van elkaars ervaringen leren. De informatie-uitwisseling vanuit het ministerie richting zbo's is volgens enkele zbo's een aandachtspunt.

Zbo's nuanceren de vaak latere indiendatum van de begroting voor publiekrechtelijk zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid ten opzichte van de datum van 1 april voor zbo's onderdeel Staat. Ze informeren meestal ministeries al eerder op andere wijze door bijvoorbeeld een conceptbegroting, een claimbrief, meerjarenplannen en/of door tussentijdse contactmomenten. Enkele zbo's wijzen erop dat de cyclus gebaseerd is op andere cycli, bijvoorbeeld de datum waarop het tarief in werking treedt. Eén van de zbo's meldt dat het verantwoordelijke departement de wens heeft de verschillende cycli te synchroniseren en dus de cyclus voor het zbo naar voren te trekken.

De Kaderwet is, volgens zbo's, niet duidelijk over het moment waarop het jaarverslag aan de Staten-Generaal moet worden toegezonden. Verschillende zbo's geven aan het jaarverslag pas door te zenden nadat de minister het verslag heeft gezien. Daar kan enige tijd overheen gaan.

Verscheidene van de aanwezige zbo's zijn kritisch op de verplichting te moeten beschikken over een accountantsverslag ten aanzien van de doelmatigheid. Het blijkt moeilijk goede indicatoren vast te stellen en bovendien zijn er vraagtekens bij de betekenis ervan. Ook wordt gesteld dat doelmatigheid onderwerp van gesprek hoort te zijn met de eigenaar en de opdrachtgever en meegenomen dient te worden met de vijfjaarlijkse evaluatie. Enkele zbo's hebben echt meerwaarde ervaren van een oordeel van de accountant. Het hielp bijvoorbeeld bij een fusie of bij het vertrouwen van de sector, dat er geen aanwijzingen zijn voor ondoelmatigheid.

9 Samenvatting en conclusie

In deze tweede evaluatie van de Kaderwet zbo's zijn de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk onderzocht. De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op een inventarisatie van facts en figures. Aanvullend zijn reflectiebijeenkomsten met zbo's gehouden.

Wet draagt bij aan het beoogde doel

De bevindingen laten zien dat de 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 de 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 aanbieding van de eerste wetsevaluatie was voorgenomen, en het aantal en de diversiteit zijn niet onnodig vergroot.

Waar artikelen uit de Kaderwet buiten werking zijn gesteld, is het beeld vergelijkbaar met dat van de eerste wetsevaluatie. De bevoegdheid van de minister om besluiten te vernietigen en om beleidsregels te stellen, worden het meest uitgezonderd. Aangezien de afwijkingen worden gemotiveerd en verklaard aan de hand van de bijzondere context of aard van het zbo (met verwijzing naar de door het kabinet overgenomen criteria van de commissie-Gerritse), wordt hiermee recht gedaan aan de essentie van de functie als kaderwet. Ook aanvullingen zijn niet zodanig dat afbreuk wordt gedaan aan het karakter van de wet.

Nadere ordening mogelijk

Als het gaat om de ordening van de organisatieregelingen bevat de wet een dubbele openbaarmakingsplicht voor nevenfuncties van leden van zbo's. Deze moeten ter inzage worden gelegd bij zowel het zbo als bij de minister. De bevindingen laten zien dat de naleving ten aanzien van de terinzagelegging bij de minister niet optimaal is.

Bij de ordening van de informatievoorziening valt op dat voor het indienen van de begroting door zbo's anders dan die onderdeel uitmaken van de Staat, verschillende momenten voorkomen die vaak laat in het jaar liggen. De Kaderwet geeft daar de ruimte voor. 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.

De Kaderwet is, volgens zbo's, niet duidelijk over het moment waarop het jaarverslag aan beide Kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden.

Rolinvulling bij aansturing in ontwikkeling

De wet geeft de minister een aantal sturingsmogelijkheden. Naast de reguliere sturing zoals benoeming en ontslag van zbo-leden, de goedkeuring van tarieven en van de begroting, wordt beperkt gebruikgemaakt van generieke sturing door het stellen van beleidsregels. Dit sturingsinstrument wordt vooral bij regelgebonden zbo's gehanteerd. Van de handhavende bevoegdheden, zoals de mogelijkheid een besluit van het zbo te vernietigen of op te treden bij ernstige taakverwaarlozing, is volgens de verstrekte informatie in de evaluatieperiode geen gebruikgemaakt.

Voor de binnen het ministerie te hanteren rolverdeling en rolinvulling bij de aansturing van het zbo geeft de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' handvatten en aanbevelingen. De implementatie van de circulaire is in een vergevorderd stadium.

De inventarisatie laat wel zien dat eind 2016 de rollen van eigenaar en opdrachtgever binnen het ministerie (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.

Tijdens de reflectiebijeenkomsten bleek overigens een aantal zbo's niet van het bestaan van de circulaire, die ook handvatten voor het zbo als opdrachtnemer geeft, op de hoogte te zijn.

Verantwoording meestal op tijd en kan op onderdelen nog beter

Wat betreft het op tijd opstellen en toezenden van het jaarverslag bij de minister is ten opzichte van bevindingen in de eerste wetsevaluatie een flinke stap gemaakt. Het jaarverslag 2016 werd door het merendeel van de zbo's tijdig, dat wil zeggen voor 15 maart, ingediend. Het toezenden aan beide Kamers der Staten-Generaal vindt meestal niet voor 15 maart plaats. Enkele zbo's geven aan het jaarverslag eerst aan de minister voor te leggen. Volgens de inventarisatie bevat het jaarverslag de meeste van de in de wet voorgeschreven elementen. Verschillende jaarverslagen bevatten niet op alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen informatie zoals ten aanzien van kwaliteit, klantbehandeling en klanttevredenheid.

Veel zbo's schenken aandacht aan risicomanagement en het meerjarenperspectief, als zijnde enkele basisbeginselen van financieel beheer, maar niet allemaal.

Bij de jaarrekening is het vereiste accountantsverslag ten aanzien van de doelmatigheid in veel gevallen niet aanwezig. Zbo's met 'regelgebonden uitvoering' als instellingsmotief beschikken overigens wel in alle gevallen over een doelmatigheidsverslag. Verschillende zbo's zijn kritisch op dit verantwoordingsinstrument en betwijfelen de meerwaarde ervan. Enkele vinden dat de beoordeling van de doelmatigheid meer thuishoort in het overleg met het ministerie en bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo.

Publiek inzicht wordt geboden

Het zbo-register geeft informatie over zbo's in de zin van de Kaderwet. Het register kan nog aan duidelijkheid winnen door consistentere op doelgroep te registreren en door te bezien of de clustering van zbo's inzichtelijker kan worden vormgegeven. Periodieke evaluaties vinden grotendeels binnen de vereiste termijnen plaats.

Behoeft aan voorlichting en ondersteuning

Op 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 bijvoorbeeld behoefte aan praktische handvatten om de hoogte van de beloning of schadeloosstelling van leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's te kunnen bepalen.

Slotconclusie

De Kaderwet draagt bij aan de beoogde doelen en heeft ook het effect van een kaderwet. Op enkele onderdelen is nadere ordening mogelijk. In de uitvoering kan de interne rolinvulling bij de aansturing van zbo's en de aandacht voor beheer en verantwoording bij zbo's verder worden doorontwikkeld. Voorlichting en ondersteuning worden gewenst.