

Vergaderjaar 2021–2022

35 890

Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere wetten in verband met het doorvoeren van aanbevelingen uit de tweede evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en wijziging van de Kaderwet adviescolleges in verband met een verduidelijking inzake archiefbescheiden

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 december 2021

Inhoudsopgave	blz.
I Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Inhoud van het wetsvoorstel	2
2.1 Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	2
2.1.1 Modernisering openbaarmaking nevenfuncties	3
2.1.2 Regels omtrent het jaarverslag	4
2.1.3 Doelmatigheidsbeoordeling	5
II Artikelsgewijs	7

I Algemeen**1. Inleiding**

De regering dankt de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng voor het verslag naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel. De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, CDA, SP en SGP over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag gaat zij op de vragen in.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de kritische kanttekeningen van de Kamer in het schriftelijk overleg over de «Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012–2016» (33 147, nr. 5) zijn betrokken bij de in 2020 gestarte brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand.

Deze maand heeft u de eindrapportage van de door de leden van de CDA-fractie bedoelde brede evaluatie ontvangen. Gelet op de aard en opzet van de brede evaluatie zijn niet alle afzonderlijke vragen die in het

schriftelijk overleg aan de orde zijn gesteld, specifiek aan bod gekomen binnen die brede evaluatie. In de brede evaluatie is gekeken naar vormgeving, toepassing en praktijkwerking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) binnen het bredere verband van de andere organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Met daarbij de aantekening dat ook de brede evaluatie een evaluatie van de kaders betreft en niet van de afzonderlijke organisaties die onder die kaders vallen. Door bovenstaande opzet is de brede evaluatie diepgaander dan de voorgaande evaluatie van de Kaderwet zbo's over de periode 2012–2016. Bovendien bevat de brede evaluatie een vooruitblik in die zin dat (de werking van) de kaders niet alleen is bekeken door de bril van de oorspronkelijke doelstellingen, maar ook door de bril van wat nu gewenst is voor de toekomst.

De leden van de SP-fractie vragen naar de redenen waarom het na de aangekondigde wetswijziging drie jaar heeft geduurd om tot het voorliggende voorstel te komen. Daarbij hebben zij ook de kritiek van de Raad van State gelezen over de beperkte reikwijdte van de evaluatie die destijds is gedaan, zeker in het licht van de aankomende bredere evaluatie die eind 2021 wordt verwacht. Waarom is er niet gewacht met het indienen van dit voorstel tot de afronding van de brede evaluatie?

Naar aanleiding van de evaluatie van de Kaderwet in 2018 zijn enige maatregelen die een wetswijziging vergden aangekondigd.¹ Het oorspronkelijke voornemen was deze wijzigingen in één wetsvoorstel te verwerken samen met de eveneens aangekondigde wetswijziging inzake de rechtspositie van leden van de publiekrechtelijke zbo's en adviescolleges naar aanleiding de invoering van de Ambtenarenwet 2017.² De ambtelijke voorbereiding van de benodigde wijzigingen inzake de rechtspositie bleek echter meer voorbereidingstijd te vergen. Daarom is in september 2020 besloten tot de voorbereiding van twee aparte wetsvoorstellen. De regering heeft als insteek bij het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een beleidsarme wijziging. Dat wil zeggen dat het wetsvoorstel zich beperkt tot wat naar aanleiding van de vorige evaluatie van de Kaderwet zbo's in 2018 is aangekondigd. Het betreffen onomstreden verbeteringen binnen het raamwerk van het huidige verzelfstandigingsbeleid die in elk geval gewenst zijn en niet nog vele jaren dienen te worden uitgesteld tot de waarschijnlijk meer ingrijpende en meer omvattende wetgeving die mogelijk zal worden voorbereid na en op basis van de kabinetsreactie op de brede evaluatie.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1. Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom het bij de internetconsultatie ingebrachte punt over nevenfuncties niet bij het onderhavige wetsvoorstel meegenomen zou kunnen worden. De regering stelt immers in haar reactie dat zij de oproep om meer aandacht te geven aan de openbaarmaking van andere functies van leden van zbo's en adviescolleges ter harte neemt en hier in de contacten met deze organisaties aandacht voor zal vragen. Waarom is dan nu niet de openbaarmaking van nevenfuncties in het onderhavige wetsvoorstel meegenomen? Hoe zou die openbaarmaking van nevenfuncties beter dan thans het geval is vorm gegeven kunnen worden?

¹ Kamerstukken II 2017/18, 33 147, nr. 4 en Kamerstukken II 2018/19, 33 147, nr. 7, p. 2.

² De invoering van de Ambtenarenwet 2017 is een gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren.

Op dit moment wordt zoals hiervoor is opgemerkt een wetsvoorstel voorbereid naar aanleiding van de invoering van de Ambtenarenwet 2017. Beoogd is hierin de rechtspositie van leden van publiekrechtelijke zbo's en adviescolleges te regelen. Onderdeel daarvan vormt een bepaling ten aanzien van (neven)functies die zal gelden voor leden van zowel adviescolleges en commissies als publiekrechtelijke zbo's en die (voor wat betreft de publiekrechtelijke zbo's) het huidige artikel 13 van de Kaderwet zbo's zal vervangen. Daarom kiest de regering ervoor om in dit wetsvoorstel geen wijzigingen door te voeren op dit punt.

2.1.1 Modernisering openbaarmaking nevenfuncties

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties van (bestuurs)leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's, zoals vastgelegd in van artikel 13, derde lid, van de Kaderwet zbo's. Deze leden vragen op hoeveel zbo's deze verplichting van toepassing is.

Deze verplichting uit artikel 13, derde lid, van de Kaderwet zbo's rust op alle (55) publiekrechtelijke zbo's die vallen onder de werking van de Kaderwet zbo's.³

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoeveel van de desbetreffende zbo's de nevenfuncties van (bestuurs)leden nu openbaar maken op de openbaar toegankelijke website.

Hoewel het op dit moment niet generiek wettelijk is voorgeschreven, vermelden op dit moment 34 van de 55 zbo's iets over nevenfuncties op hun website. Vaak een volledig overzicht, soms ook een verwijzing naar een socialemediaprofiel of een vermelding van de belangrijkste nevenfuncties.⁴

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de verplichting voldoende scherp geformuleerd is. In dit verband vragen zij de regering in te gaan op de suggestie om te spreken van een «volledige en actuele opgave».

De regering is van mening dat daar waar er een wettelijke verplichting is om opgave te doen dit altijd impliceert dat het gaat om een volledige en actuele opgave. Als dat niet zo zou zijn, zou de verplichting opgave te doen immers een loze letter zijn. Dit nader expliciteren leidt juist tot verwarring, want dan zou a contrario geredeneerd kunnen worden dat daar waar in regelgeving «volledig en actueel» niet is toegevoegd aan de verplichting ergens opgave van te doen, deze opgave niet volledig en actueel hoeft te zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat van slechts 62 van de 324 leden alle maatschappelijk relevante functies online te vinden waren in 2020. Wat is daarvan volgens de regering de oorzaak? Is de regering het met deze leden eens dat het wenselijk is dat van alle 324 leden alle relevante functies openbaar worden en dat deze makkelijk (online) te vinden zouden moeten zijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, vindt de regering dat dit voldoende wordt afgedwongen in het voorliggende voorstel? Wordt er volgens de regering voldoende toezicht gehouden door de ministers zoals neergelegd in artikel 13? In hoeveel gevallen is er in 2020 bijvoorbeeld gecontroleerd of leden nevenfuncties hadden die niet zijn gemeld?

³ Bron: www.zboregister.nl, peildatum 30 november 2021.

⁴ Bron: www.zboregister.nl in combinatie met de website van de betrokken zbo's, peildatum 1 december 2021.

In de internetconsultatie is door een particulier naar voren gebracht dat bij adviescolleges vallend onder de Kaderwet adviescolleges slechts bij 62 van de in totaal 324 leden alle maatschappelijke relevante functies online te vinden waren in 2020. De leden van de SP-fractie vragen of deze constatering juist is. Wat er op enig moment in 2020 op de verschillende websites van adviescolleges wel of niet gepubliceerd stond, valt niet eenvoudig te achterhalen. De regering wijst er in dit verband op dat er op dit moment geen algemene wettelijke verplichting voor adviescolleges is om de nevenfuncties te registreren en deze gegevens op hun website te vermelden. Noch houdt het ministerie hier een registratie van bij. Daardoor is het niet mogelijk om aan te geven of de opgegeven cijfers juist zijn. Het door de leden van de SP-fractie in dit verband aangehaalde artikel 13 betreft artikel 13 van de Kaderwet zbo's en heeft geen betrekking op de leden van adviescolleges maar op leden van publiekrechtelijke zbo's.

De vervolgvragen van de leden van de SP-fractie zijn gericht op een waardering van de regering van de beleidsmatige keuze uit het verleden om in de Kaderwet adviescolleges geen bepaling op te nemen over nevenfuncties. Zoals ook in de memorie van toelichting aangegeven is het onderhavige wetsvoorstel beleidsarm. De door de particulier gedane voorstellen zullen wel worden meegewogen in een volgende – meer beleidsrijke – wetswijziging. Zoals in paragraaf 2.1 gemeld in antwoord op een andere vraag van de SP-fractie heeft de regering hiervoor op dit moment de wetswijziging inzake de rechtspositie van leden van publiekrechtelijke zbo's en adviescolleges naar aanleiding van de invoering van de Ambtenarenwet 2017 op het oog.

2.1.2 Regels omtrent het jaarverslag

De leden van de CDA-fractie vragen welke zbo's het jaarverslag niet publiceren op internet.

De regering stelt voorop dat de Kaderwet zbo's op dit moment niet voorschrijft dat zbo's hun jaarverslagen op hun website publiceren. Het noemen van individuele zbo's is daarmee wat de regering betreft niet aan de orde. Van de 84 zbo's op wie nu de verplichting rust het jaarverslag aan de Staten-Generaal te zenden zijn er 71 die het jaarverslag over 2020 hebben gepubliceerd. Bij vier andere zbo's staan wel de jaarverslagen over 2019 op de website.⁵

Overigens zijn deze leden van mening dat publicatie op internet niet gelijkgesteld kan worden met toezending aan de Kamer. Deelt de regering de mening dat een algemene verwijzing naar een website niet volstaat als toezending en dat de Kamer zelf de betreffende jaarverslagen moet kunnen archiveren?

De regering deelt de mening van deze leden dat een verwijzing naar een website niet gelijkgesteld kan worden met toezending aan de Kamer. Dat is nu precies het punt dat de regering wilde maken: in de huidige constitutionele verhoudingen is er geen rechtstreekse verantwoordingslijn tussen zbo en parlement en ligt toezending van het jaarverslag aan de Kamer niet voor de hand.

Het onderhavige wetsvoorstel is beleidsarm ingestoken en laat de toezendverplichting in stand. Met de bewuste passage in de memorie van toelichting heeft de regering willen aangeven dat afspraken uit het verleden met de voortschrijdende technologische ontwikkeling in de toekomst ook anders ingevuld kunnen worden.

⁵ Bron: www.zboregister.nl in combinatie met de afzonderlijke websites van de betreffende zbo's. Peildatum 30 november 2021.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering voorstelt dat zbo's zelf verantwoordelijk zijn voor het verzenden van hun jaarverslagen aan het parlement. Wat als zbo's dit verzaken? In welke verhouding valt dit dan? Kunnen parlementsleden hier de regering op aanspreken? Of moeten zij dan rechtstreeks naar het zbo?

Dat zbo's zelf verantwoordelijk zijn voor het verzenden van hun jaarverslagen is altijd het uitgangspunt van de Kaderwet zbo's geweest.⁶ Dit blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij het artikel over het jaarverslag. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt in haar advies over de instellingswet Autoriteit Consument en Markt op dat bij de invoering van artikel 18 van de Kaderwet zbo's openbaarmaking van het jaarverslag uitdrukkelijk als een eigen verantwoordelijkheid van het zbo werd beschouwd en niet als die van de betreffende Minister.⁷ In de huidige staatsrechtelijke verhoudingen brengt zelfstandigheid met zich mee dat bepaalde zaken niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. In voorkomende gevallen kan het parlement het zbo zelf aanspreken op het niet-ontvangen van het jaarverslag of eventueel de Minister vragen dat namens het parlement te doen. Ook in dit verband geldt dat het onderhavige wetsvoorstel moet worden gezien als verbeteringen binnen het raamwerk van de huidige staatsrechtelijke verhoudingen en het vigerend verzelfstandigingsbeleid. In de eerdergenoemde brede evaluatie is diepgaander gekeken naar de onderlinge verhoudingen tussen Minister, parlement en verzelfstandigde organisatie. Nieuwe beleidsmatige keuzes over die verhoudingen moeten worden genomen in het licht van die bevindingen.

2.1.3 Doelmatigheidsbeoordeling

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking van de andere instrumenten waarop zal worden ingezet. Wat wordt nu precies voorgesteld ter vervanging van het verplichte doelmatigheidsverslag? Hoe wordt nu toegezien op een doelmatige besteding van publieke gelden van zbo's?

De doelmatigheid van het zbo is en blijft een onderwerp voor de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo. De jaarlijkse doelmatigheidsbeoordeling door de controlerend accountant bleek niet het juiste instrument om de doelmatigheid te toetsen. De regering acht het niet zinvol om een niet-werkend instrument en daarmee ook een nodeloos bureaucratische regel te laten voortbestaan. In de kern gaat het er om dat het gesprek over doelmatigheid wordt gefaciliteerd. Niet eenmalig of eens in de vijf jaar, maar continu. Daarom is het goed dat vooraf en integraal de juiste kengetallen gedefinieerd worden. Vervolgens kan de ontwikkeling op deze kengetallen systematisch worden gevolgd. Dat levert gesprekstof op voor de periodieke gesprekken tussen het zbo-bestuur en het ministerie, voor de jaarverslaglegging en resulteert uiteindelijk in een gedegen basis voor de vijfjaarlijkse evaluatie.

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, richt de inzet van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en van Financiën zich op het stimuleren en faciliteren hiervan. Dit heeft onder andere geleid tot de eveneens in de memorie van toelichting genoemde in interdepartementaal verband opgestelde handleiding voor het evalueren van zbo's.⁸ In deze handleiding en de bijlage wordt uitvoerig aandacht besteed aan hoe doelmatigheid meetbaar kan worden gemaakt binnen de context van het individuele zbo.

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 26 (toelichting bij toen nog artikel 13).

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4, p. 8.

⁸ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257363/2020-05-19-handleiding-evaluatie-zbos.pdf> en <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257364/2020-05-19-bijlage-doelmatigheid.pdf>.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er is gekozen voor een vrijblijvende optie en waarom het volgens de regering volstaat om een verplichte toets slechts eens per vijf jaar uit te voeren?

Zoals hierboven in antwoord op de vragen van de VVD-fractie al is aangegeven, is het doel dat er periodiek een gesprek plaatsvindt over doelmatigheid, dat er verantwoording plaatsvindt in het jaarverslag en bij de vijfjaarlijkse evaluatie. Dit zijn geen afzonderlijke punten; zij cumuleren om te resulteren in een goed onderbouwde beoordeling van de doelmatigheid van het zbo in de vijfjaarlijkse evaluatie. Dit is zeker niet vrijblijvend, want artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's verplicht de Minister om iedere 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. Het nieuwe tweede lid van dit artikel maakt het bovendien mogelijk om regels te stellen omtrent de inhoud en de inrichting van het verslag.

Daarbij wordt voorgesteld, zo lezen de leden van de SP-fractie, om bij ministeriële regeling aparte regels te stellen voor individuele zbo's. Ondermijnt dat niet de eenvormigheid die deze Kaderwet juist beoogt? Waarom is hiervoor gekozen?

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, betreft het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 39 een bevoegdheid van de Minister van BZK om nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van de evaluaties van de individuele zbo's. Het gaat hierbij niet om regels per zbo, maar om algemeen geldende regels die gelden voor elke evaluatie van een zbo die een Minister uitvoert op grond van artikel 39, eerste lid.

Ook vragen de leden van de SP-fractie zich af waarom ervoor is gekozen om deze verandering drie jaar na de evaluatie aan de Kamer voor te leggen, terwijl het kabinet demissionair is en er een brede evaluatie op korte termijn te verwachten is?

Nu gebleken is dat het vragen van een beoordeling van de doelmatigheid door de accountant geen effectief instrument is, acht de regering het ongewenst om deze verplichting nog langer in de wet te laten staan. Verder uitstel is om die reden niet gewenst.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering nog steeds een doelmatigheidsbeoordeling wil verrichten, maar dat deze bij regeling uitgewerkt zal worden. Deze leden vragen waarom het dan niet aangegeven is om in het wetsvoorstel te bepalen dat in ieder geval dit onderdeel in de regeling aan bod komt. Eveneens vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe het begrip doelmatigheid geoperationaliseerd kan worden. Zij wijzen erop dat in andere sectoren blijkt dat dit criterium moeizaam hanteerbaar is en dat, zo het al als criterium geldt, bijvoorbeeld gesproken wordt over evident ondoelmatige bestedingen. Is de conclusie dat het beoordelen van de doelmatigheid niet past bij de accountant niet een extra aanwijzing dat dit beter helemaal achterwege kan blijven?

De leden van de SGP-fractie merken terecht op dat het operationaliseren van het begrip doelmatigheid niet eenvoudig is. Het kan, al naar gelang de specifieke taak of taken van een zbo een andere operationalisatie verlangen. Dat is de reden dat de regering er de voorkeur aan geeft om te werken met een handleiding met bijlage die speciale aandacht heeft voor het aspect doelmatigheid in plaats van direct over te gaan tot het stellen van regels over inhoud en inrichting van de evaluaties op het punt van doelmatigheid. Er is bewust gekozen voor de ruimere formulering «de inhoud en de inrichting van het verslag», zodat flexibel kan worden

ingespeeld op wat in de toekomst als belangrijke punten voor de evaluatie worden gezien.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel B

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een reactie op het voorstel om het woord nevenfuncties te vervangen door andere functies, omdat niet voor ieder lid de betrekking bij een zbo de hoofdfunctie is.

Zoals hiervoor in paragraaf 2.1 op vragen van de VVD-fractie is aangegeven kiest de regering ervoor om in dit wetsvoorstel geen beleidswijzigingen door te voeren op het punt van de nevenfuncties. Waar het gaat om het vervangen van het woord «nevenfuncties» voor «andere functies» wijst de regering graag op de memorie van toelichting bij artikel 13.⁹ Hier staat onder meer «Op zich is er niets tegen het vervullen van andere functies door leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Het zal zelfs regel zijn, indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan slechts een beperkt tijdsbeslag vergt en vervuld wordt naast (een) andere (hoofd)functie(s).» Wat de regering betreft blijkt hier voldoende uit dat de wetgever destijds ook al oog had voor het feit dat niet voor ieder lid het lidmaatschap van het zbo de hoofdfunctie is.

Verder vragen deze leden naar een reactie op het voorstel om in plaats van «opgave van» de formulering te veranderen in «een volledige en actuele opgave van», omdat dit preciezer is en onduidelijkheden beter uitsluit.

De regering verwijst graag naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 2.1.1.

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

⁹ Zie de memorie van toelichting Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, p. 12.