

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

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

Wvd. griffier van de commissie,  
Hendrickx

## Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Evaluatie van der Kaderwet zbo's 2012–2016 en danken de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de toezending. De leden van de VVD-fractie hebben een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012–2016. In deze tweede wetsevaluatie zijn de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk onderzocht, aldus het begeleidend schrijven van de Staatssecretaris. Deze leden zijn er echter op grond van de evaluatie nog niet van overtuigd, dat de wet en de toepassing ervan inderdaad bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling, waaronder de financiële controle, tussen Minister en het zbo en de transparantie voor de burger. Bij deze leden leeft nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangaande de Evaluatie van de Kaderwet zbo's. De leden van de D66-fractie verwelkomen de belangrijkste conclusie dat de wet en de toepassing ervan bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling, waaronder de financiële controle, tussen Minister en het zbo en de transparantie voor de burger. De balans tussen aan de ene kant zelfstandigheid en aan de andere kant overheidstoezicht blijft soms lastig.

Zij waarderen de vervolgstappen die worden gezet naar aanleiding van de evaluatie. In het bijzonder de verduidelijking in de wet aangaande het toezenden van het jaarverslag van de zbo aan de Staten-Generaal. Zij hebben enkele vragen.

### 1. Het evaluatieonderzoek

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

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

Op de Kaderwet zijn met instemming van het parlement specifieke afwijkingen of aanvullingen mogelijk. Voor de evaluatie (blz. 12) zijn de zbo's geteld, die de bevoegdheid van de Minister om besluiten te vernietigen hebben uitgezonderd, die de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels te stellen hebben uitgezonderd en die het voorschrift om de rechtspositie van het rijk te volgen, hebben uitgezonderd. De evaluatie vermeldt, dat het parlement steeds akkoord is gegaan met de afwijkingen. In welke gevallen zijn die afwijkingen in de memorie van toelichting niet gemotiveerd met verwijzing naar de genoemde criteria (blz. 13)? In hoeverre zijn de criteria zelf voorwerp geweest van de wetsevaluatie? De hoofdstukken 6 «Informatievoorziening» en 7 «Publiek inzicht» bevatten tot verbazing van de leden van de CDA-fractie tal van «onbekenden». Van zes zbo's is de indiendatum van de begroting onbekend. Van zes zbo's is onbekend of die beschikken over een doelmatigheidsverslag van de accountant. Van drie, vier of vijf zbo's is onbekend of de jaarverslagen voldoen aan specifieke eisen die de wet stelt. Van welk zbo is de reden waarom het niet is geëvalueerd niet bekend? Naar de indruk van de leden van de CDA-fractie is een evaluatie met zoveel onbekenden niet af. Deelt de Staatssecretaris die mening? Ook het hoofdstuk «Samenvatting en conclusies» bevat in de ogen van deze leden verrassingen. Hoe kan het, dat een aantal zbo's niet op de hoogte is van het bestaan van de circulaire, die ook handvatten voor het zbo als opdrachtnemer geeft (blz. 29)? De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris in dit verband ook, of het onderscheid tussen zbo's, rechtspersonen met een wettelijke taak, agentschappen en overheidsorganisaties die rechtspersoon sui generis zijn (zoals Politie, OM en Rechtspraak) in de praktijk voldoende duidelijkheid biedt voor parlementaire controle en toezicht door bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer. Wat zijn de argumenten om een bepaalde rechtsvorm wel of niet toe te passen? Deze leden zouden een nadere uiteenzetting van de Staatssecretaris op dit punt op prijs stellen.

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

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

De Algemene Rekenkamer kwam in 2012 tot de conclusie, dat de Kaderwet «... (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd». Kan de Staatssecretaris aangeven wat het oordeel van de Algemene Rekenkamer is, nu de Kaderwet tien jaar in werking is. Is de Staatssecretaris bereid de Algemene Rekenkamer te vragen het zbo-stelsel opnieuw door te lichten aan de hand van de doelstellingen van de wet?

### **3. Aandachtspunten**

De leden van de VVD-fractie lezen in de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen 2012–2016 dat voor de openbaarmaking van de leden van publiekrechtelijke zbo's een dubbele openbaarmakingsplicht geldt. Vervolgens lezen zij dat uit inventarisatie blijkt dat nevenfuncties vrijwel altijd openbaar worden gemaakt bij het zbo zelf, maar dat dat niet in gelijke mate geldt voor openbaarmaking bij de Minister. In de begeleidende brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de Staatssecretaris voornemens is de wet op dit punt te wijzigen, maar dat de meldplicht wel blijft bestaan. De leden van de VVD-fractie juichen dit toe.

De leden van de D66-fractie lezen dat een aantal zbo's de veelheid aan toepasselijke wetgeving en richtlijnen noemt, en specifiek de kenbaarheid van de circulaire als aandachtspunt. Verder is er bijvoorbeeld behoefte aan praktische handvatten om de hoogte van de beloning of schadeloosstelling van leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's te kunnen bepalen. Ziet de Staatssecretaris de extra opleidings- en ondersteuningsactiviteiten als de oplossing hiervoor? Is dit voldoende, zo vragen deze leden.

### **4. Vervolgstappen n.a.v. de evaluatie**

In de begeleidende brief van de Staatssecretaris bij de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen lezen de leden van de VVD-fractie dat er op de ministeries extra aandacht zal worden besteed aan het leveren van maatwerk per zbo voor de invulling van het sturingsmodel. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de staats-secretaris hier precies bedoelt. Welke acties neemt de Staatssecretaris om er voor te zorgen dat er per zbo maatwerk kan worden geleverd om het sturingsmodel in de organisatie te borgen? Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er kosten aan dit sturingsmodel zijn verbonden en of de zbo's of het ministerie, en zo ja welk, voor deze kosten verantwoordelijk is. Daarnaast stelt een Kaderwet regels terwijl maatwerk vrijheid geeft. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de Staatssecretaris de verhouding tussen de Kaderwet en maatwerk per zbo taxeert. Is er sprake van maatwerk binnen de kaders of is er een tegenstrijdigheid tussen deze twee aspecten?

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

De leden van de D66-fractie vinden het ongewenst dat niet alle jaarverslagen van de zbo's op alle wettelijk voorgeschreven onderwerpen informatie bevatten. Het verslag van de bevindingen van de accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan de eisen van doelmatigheid is in veel gevallen niet aanwezig. Is de Staatssecretaris het hier mee eens? Welke stappen onderneemt hij op dit punt?

#### *Doelmatigheidsverslag*

De leden van de VVD-fractie lezen in de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen 2012–2016 dat in veel gevallen het doelmatigheidsverslag van de accountant bij de jaar-rekening ontbreekt. Dit terwijl de Kaderwet verplicht dat de jaarrekening vergezeld gaat van een doelmatigheidsverslag van een accountant. Kan de Staatssecretaris toelichten waarom dit het geval is? In de begeleidende brief lezen de leden van de VVD-fractie dat men in

verschillende gevallen kritisch is op deze verplichting omdat indicatoren voor de accountant onduidelijk zijn en er twijfels bestaan over de meer-waarde van zo'n verslag. Wat moet er veranderen aan het doelmatigheidsverslag om ervoor te zorgen dat het wel een meerwaarde heeft? Is de Staatssecretaris het met de leden van de VVD-fractie eens dat het ontbreken van een doelmatigheidsverslag ertoe kan leiden dat minder goed kan worden beoordeeld of zbo's aan de eisen van doelmatigheid voldoen? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat zbo's wel doelmatigheidsverslagen van accountants aanleveren? In de begeleidende brief bij de Evaluatie Kaderwet bestuursorganen geeft de staats-secretaris aan dat wordt onderzocht of het opstellen van een doelmatigheidsverslag in alle gevallen opportuun is. Wanneer wordt de Kamer over dit onderzoek geïnformeerd?

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