

ZBO'S BINNEN KADERS

Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding.....	4
2. Advies op hoofdlijnen.....	5
2.1 Het advies in negen punten	8
2.2 Overzicht in cijfers	11
3. Advisering per thema	16
3.1 Instelling en wijziging van een zbo.....	16
Artikel 3. Instellingsmotieven	16
Artikel 6. Medeondertekening door BZK.....	20
3.2 Bevoegdheden van de minister t.a.v. het bestuur.....	22
Artikel 12. Benoeming, schorsing en ontslag door minister	22
Artikel 14. Bezoldiging bestuur	23
Raden van Toezicht.....	24
3.3 Bevoegdheden van de minister t.a.v. sturing en toezicht	25
Artikel 21. Beleidsregels	25
Artikel 22. Vernietigingsbesluit.....	26
Artikel 23. Taakverwaarlozingsregeling.....	28
3.4 Bevoegdheden van de minister t.a.v. financiën van het zbo	29
Artikel 18 / 43. Jaarverslag voor 15 maart inleveren	29
Artikel 33. Egalisatiereserve	30
Artikel 34. Goedkeuringsrecht jaarrekening	31
Meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk	31
3.5 Overige bepalingen	32
Artikel 15. Rechtspositieregels Rijk	32
Zbo's met privaatrechtelijke rechtsvorm	33
Keuringsinstanties	34
4. Tot slot	37
Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's.....	38
Bijlagen.....	39
1. Zbo's gerangschikt naar voornemens departementen	39
2. Hoofdinstellingsmotief van zbo's die wel onder Kaderwet gebracht worden	39
3. Aantal zbo's gerangschikt naar aantal afwijkingen van de Kaderwet.....	40
4. Grafische weergave van advies commissie bij voorgenomen afwijking.....	41
5. Overzicht comply/ explain zbo's per artikel	42
6. Bepalingen Kaderwet in kort bestek	45

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (zbo's), (hierna: de commissie). Deze rapportage op hoofdlijnen licht de belangrijkste uitgangspunten toe die de commissie hanteert in haar beoordeling van de voornemens van de ministers om zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's (de Kaderwet) te brengen. Deze uitgangspunten vormen ook de basis van de adviezen die aan de ministers zijn gegeven ten aanzien van hun zbo's in relatie tot de Kaderwet. De commissie is in haar aanpak en advisering zo dicht mogelijk bij de Kaderwet gebleven en heeft steeds kritisch getoetst of de argumenten van een departement om op onderdelen van de Kaderwet af te wijken overtuigend genoeg waren.

De commissie vindt het de moeite waard om de opgedane inzichten over het geheel van de betrekkingen met zbo's bij elkaar te brengen en in deze rapportage te presenteren. In korte tijd is intensief samengewerkt met de departementen; deze hebben op hun beurt samengewerkt met de betrokken zbo's. Er is veel informatie bijeengebracht, er zijn standpunten uitgewisseld en meningen gevormd. Dat is pragmatisch, grondig, vlot en in goede afstemming gedaan. De commissie wil eenieder die een bijdrage heeft geleverd aan deze rapportage bedanken.

Dr. R. Gerritse,

Voorzitter Begeleidingsteam Kaderwet zbo's
Secretaris-generaal van het ministerie van Financiën

23 augustus 2007

1. Inleiding

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties adviseert de commissie alle ministers over hun voornemens de hun regarderende zbo's al dan niet onder de Kaderwet zbo's¹ te brengen en/of op onderdelen daarvan af te wijken.

De ministeries zijn de implicaties van de uitgangspunten van de Kaderwet en van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport Kohnstamm², per zbo nagegaan. De Kaderwet schrijft voor dat de ministers uiterlijk voor 1 februari 2008 over hun zbo's mededeling doen aan beide Kamers der Staten-Generaal. De ministers geven in hun mededelingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal hun voornemens met betrekking tot de volgende vragen:

1. Welke zbo's worden onder de werking van de Kaderwet zbo's gebracht en op welke termijn zal de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling worden gedaan?

Bij dit punt zijn de onderliggende vragen aan de orde:

- Zijn er (nog altijd) redenen om de publieke taak onder een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven?
- Wordt voldaan aan (tenminste één van) de instellingsmotieven, als die restrictief worden geïnterpreteerd volgens het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm?

2. Wat is de mate van overeenstemming van de concept-mededeling met het kabinetsstandpunt op het rapport-Kohnstamm en de motivering van eventuele afwijkingen?

Per zbo geeft de vakminister aan op welke punten hij of zij voornemens is af te wijken van de artikelen uit de Kaderwet en van de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt, onder het adagium *'pas toe of leg uit'*.

Het kabinet heeft de commissie opdracht gegeven de voorbereidingen te begeleiden. De commissie adviseert de vakminister die het aangaat, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën. De ministers krijgen een individueel advies over de voornemens met betrekking tot hun zbo's. Naast deze individuele adviezen brengt de commissie deze algemene rapportage uit.

De commissie heeft per zbo gekeken naar de publieke taak die daar is ondergebracht, naar het instellingsmotief en naar de mate waarin in de voornemens van het desbetreffende departement er sprake is van afwijkingen van de Kaderwet. Voor deze beoordeling baseert de commissie zich op informatie die op haar verzoek door de departementen is aangeleverd. Daarbij is steeds ook gevraagd om afstemming van de departementen met de betrokken zbo's.

¹ Kaderwet zbo's, Staatsblad 2006, nr. 587

² Kamerstukken II 2004-2005, 25268, nr. 20

2. Advies op hoofdlijnen

Voor de jaren '80 ontleenden veel zbo's hun bestaan aan de toenemende overheidsbemoediging op diverse terreinen, waarbij bestaande particuliere initiatieven tot overheidstaken werden verheven. In de jaren '90 was de ontstaansreden van zbo's vooral dat ministers en departementen zich op beleids- en/of kerntaken gingen concentreren en zich juist *minder* wilden gaan bemoeien met de uitvoering. Sindsdien is ook discussie ontstaan over de vraag of de groei van het aantal op afstand gestelde instellingen niet af zou doen aan wezenlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ministers waaronder ze ressorteren. Gegeven het feit dat de instelling van een zbo op enigerlei wijze afdoet aan *onmiddellijke* ministeriële verantwoordelijkheden voor specifieke taken, is er in dat kader dus ook in toenemende mate discussie geweest over de vraag op grond van welke motieven – en ten aanzien van welk type overheidstaken – nu wel of niet tot instelling van een zbo zou moeten (of kunnen) worden overgegaan. Indien geconcludeerd wordt dat er in omstandigheden een valide motief voor verzelfstandiging is, is er de vraag hoe ook dán gewaarborgd wordt dat de minister zijn (politieke) eindverantwoordelijkheid voor de op afstand geplaatste uitvoering van de betreffende overheidstaak kan blijven waarmaken.

De veelheid en de diversiteit van arrangementen waarin de betrekkingen tussen ministers en hun zbo's gegoten zijn, staat een eenvoudig antwoord in de weg. Die veelheid en diversiteit zijn belangrijke oorzaken van het gebrek aan duidelijkheid over de vraag of 1) de vele, historisch zo gegroeide instellingsmotieven van zbo's (nog altijd) valide zijn en of 2) de ministers feitelijk voldoende verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het optreden van op afstand gesteld bestuur in al die verschillende omstandigheden.

Aanvankelijk is de mogelijkheid om met de inrichting van een zbo te ontsnappen aan het voor uitvoeringsorganisaties knellende beheersregime van de rijksdienst ook een belangrijke reden geweest om dergelijke bestuursorganen in te stellen. Daarmee werd een bestuurlijke oplossing gecreëerd voor wat in essentie een beheersprobleem was. De wetgever heeft die toevlucht in de instelling van zbo's in het midden van de jaren '90 gepareerd door introductie van de figuur van het agentschap in de Comptabiliteitswet, thans de baten-lastendienst. Daarmee kan – ook anders dan door instelling van een zbo – een meer flexibele, bedrijfseconomische context worden gecreëerd voor de uitvoering van overheidstaken. Vanaf dat moment is ook kritischer gekeken naar de validiteit van motieven om nog nieuwe zbo's in te stellen. En in recentere jaren is – nog een stap verder – discussie ontstaan over de vraag of bestaande zbo's niet binnen de rijksdienst zouden moeten worden teruggebracht, indien er geen strikt noodzakelijke reden is de betreffende taken op afstand van de minister te plaatsen.

De discussie is er één over motieven en één over governance. De discussie is er niet één over de kwaliteit van het werk dat de bestaande zbo's verrichten. Juist de mogelijkheid een eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de verrichte taken heeft vele zbo's ertoe gebracht de dienstverlening te moderniseren en op de kwaliteit daarvan stelselmatig te sturen. De initiatieven

van de zogeheten Handvestgroep, vooral op het terrein van de kwaliteitsverbetering en systematische evaluatie daarvan (met onder andere benchmarking, kwaliteitsborging en horizontale verantwoording), zijn in dit verband illustratief. De discussie doet niet af aan de waardering voor deze initiatieven. De discussie gaat over de vraag hoe de minister voor de uitvoering van overheidstaken verantwoordelijkheid kan nemen.

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's per 1 februari 2007 is een wettelijk kader ontstaan voor toetsing van de instellingsmotieven van (bestaande en nieuwe) zbo's en voor de te voorziene bevoegdheidsverdeling tussen de verantwoordelijke minister en het bestuur van de zelfstandige organen. Het is daarbij uiteindelijk aan de wetgever in hoeverre zij afwijkingen van de Kaderwet toestaat.

De ministers zullen daartoe voor 1 februari 2008 mededeling doen aan beide Kamers der Staten-Generaal over de vraag welke zbo's onder de Kaderwet worden gebracht. Daarbij zullen zij aangeven of er argumenten zijn voor het in de instellingswetten op te nemen afwijkingen van het kader. De commissie adviseert de ministers over hun voornemens met betrekking tot die vragen. De commissie heeft daarbij *twee hoofduitgangspunten* gehanteerd, die in de Kaderwet en het kabinetsstandpunt op de het rapport Kohnstamm verankerd zijn.

In de *eerste* plaats heeft de commissie overwogen dat voor instelling van een zbo een deugdelijk en ondubbelzinnig instellingsmotief noodzakelijk is. Met de instelling van een zbo wordt immers de ministeriële verantwoordelijkheid verminderd en daarvoor zijn goede redenen noodzakelijk. De in de Kaderwet genoemde (limitatieve) instellingsmotieven zijn daarvoor leidend. In onze bewoordingen: óf er is de noodzaak van onafhankelijkheid (van de minister), óf er is de wenselijkheid van een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van andere (maatschappelijke) partijen, óf er is reden de minister te ontlasten van uitvoeringsbeslissingen waarbij beleidsmatige overwegingen en dus het gebruik van discretionaire bevoegdheden geen rol kunnen en mogen spelen. In het kabinetsstandpunt over het rapport van commissie-Kohnstamm is een restrictieve interpretatie aan deze instellingsmotieven gegeven. Die restrictieve interpretatie geldt voor alle motieven, maar is in het bijzonder van betekenis waar het gaat om het derde hierboven genoemde instellingsmotief. Dat is immers het motief dat – met de verruiming van beheersmogelijkheden binnen de rijksdienst in de jaren '90 – ook aanleiding kan zijn tot instelling van een baten-lastendienst. Het kabinet Balkenende-II heeft uitgesproken daarom bij toekomstige afwegingen rond de oprichting van een zbo dit argument niet meer te willen gebruiken, als het althans de enige reden voor externe verzelfstandiging zou zijn. De commissie heeft dit uitgangspunt telkens gelegd naast de voornemens van ministers om zbo's al dan niet voor te zetten (en dan al dan niet onder de Kaderwet te brengen) of om tot een andere bestuurlijke vormgeving te komen (bijvoorbeeld door verdergaande verzelfstandiging, door taakafsplitting of door het vormen van of een fusie met een bestaande baten-lastendienst). Daartegenover heeft de commissie overwogen dat, indien dit motief het enige instellingsmotief van de al bestaande instelling is, met een wijziging van de bestuurlijke vormgeving:

1. voldoende helderheid dient te bestaan over de ontwikkeling van de beleidscontext waarin de betreffende overheidstaak in de nabije toekomst dient te worden uitgevoerd³, en een daadwerkelijke, *de facto* vergroting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de betreffende overheidstaak zou moeten ontstaan, en
2. onnodige transformatiekosten moeten worden vermeden.

Die overwegingen tezamen maken dat slechts in incidentele gevallen door de commissie wordt geadviseerd om wezenlijk verandering te brengen in het karakter van een bestaand zbo. Ook de aan de commissie voorgelegde voornemens van de departementen wijzen niet in die richting. Dat doet uiteraard niet af aan de restrictieve toepassing van de in de Kaderwet genoemde instellingsmotieven in de toekomst.

Het *tweede* hoofduitgangspunt dat de commissie heeft gehanteerd, is het uitgangspunt dat de Kaderwet op hoofdpunten een regeling voor de bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het bestuur van een zbo vastlegt, die uit een oogpunt van governance – naar de taxatie van de commissie – onmisbaar is om te waarborgen dat de minister voor de handelingen van het zbo zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. De commissie ziet dat als het hart van de discussie over zbo's en adviseert in die lijn zeer terughoudend te zijn om op wezenlijke punten van de Kaderwet af te wijken (zoals bevoegdheden van de minister, verantwoordelijkheden van het bestuur zelf en de vereiste verantwoording). Dit uitgangspunt maakt dat de commissie in dit opzicht in een aantal gevallen anders – terughoudender – adviseert dan de voorlopig aan de commissie kenbaar gemaakte voornemens van de departementen.

³ het is immers niet gezegd dat in een zich wijzigende context een taak bijvoorbeeld niet verder verzelfstandigd of zelfs geheel aan de markt zou kunnen worden overgelaten. Soms is nog niet uitgekristalliseerd waar die beleidsontwikkeling eindigt en kan zulks beter worden afgewacht.

2.1 Het advies in negen punten

De adviezen die de commissie uitbrengt aan de ministers laten zich op hoofdpunten als volgt samenvatten.

1. Nieuwe zbo's alleen bij vereiste onafhankelijkheid en participatie van derden

De commissie adviseert om voor nieuw op te richten zbo's de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven te hanteren. Dat geldt voor alle motieven, maar in het bijzonder het motief met betrekking tot de uitvoering van *aan strikte regels gebonden* overheidstaken. Er is geen noodzaak – en geen vanzelfsprekend voordeel – om op grond van dit motief te kiezen voor uitvoering van overheidstaken onder een zelfstandig bestuur.

Ten aanzien van het *onafhankelijkheidsmotief* volgt de commissie ook een restrictieve interpretatie: onafhankelijk betekent niets anders en niets meer dan 'onafhankelijk van de minister'. De in de wet genoemde deskundigheid die vereist zal zijn ('onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid') is van bijkomend belang, maar geen hoofdmotief voor een verzelfstandiging van de bestuurlijke verantwoordelijkheid daarvoor. De commissie adviseert daarom in enkele gevallen terughoudender te zijn met het toepasbaar verklaren van dit instellingsmotief, als uitsluitend een beroep gedaan wordt op elders aanwezige deskundigheid of als beoogd is de minister te vrijwaren van de noodzaak van detailbemoeyenis. Daarvoor zijn andere mogelijkheden.

Met dit standpunt komen nieuwe zbo's alleen tot stand op grond van een in strikte zin vereiste, bestuurlijke onafhankelijkheid van politieke organen of vanwege de wenselijkheid van een bestuurlijke participatie van andere (maatschappelijke) organisaties.

2. Bestaande zbo's niet 'terughalen', maar onder de Kaderwet brengen

Met de restrictieve interpretatie van de instellingsmotieven voor nieuwe zbo's, rijst de vraag wat dit voor de huidige zbo's betekent, voor zover die zijn ingesteld op basis van een instellingsmotief dat thans niet meer als valide wordt beschouwd.

De commissie bepleit hier een vooral praktische benadering. De commissie adviseert taken van bestaande zbo's waarvoor het instellingsmotief niet meer past in de huidige, restrictieve uitleg, *alleen* rechtstreeks onder ministeriële verantwoordelijkheid (terug) te brengen als de daarmee te bereiken verheldering van de ministeriële verantwoordelijkheid opweegt tegen de kosten van een dergelijke operatie en als die ministeriële verantwoordelijkheid met volledige toepassing van de Kaderwet niet voldoende geëffectueerd zou kunnen worden.

De commissie laat bovengenoemde afweging aan de departementen en doet hier in het algemeen geen uitspraken over.

3. Duidelijkheid over zo veel mogelijk zbo's binnen 3 jaar

Van circa de helft van alle aangemelde zbo's heeft het departement aangegeven dat zij voornemens is het zbo niet onder de Kaderwet te brengen. Op hoofdlijnen zijn hier drie motieven voor aangedragen: de zbo-taak is eindig in tijd, de zbo-taak wordt opgeheven (of "uit" de organisatie

gehaald), of het zbo als organisatie (of diens zbo-taak) wordt in heroverweging genomen. Om te voorkomen dat langdurig onduidelijk zou zijn of zbo's daadwerkelijk worden opgeheven, terwijl zij intussen niet onder de Kaderwet gebracht zouden worden, heeft de commissie in haar advisering voor de eerste twee categorieën een termijn gehanteerd van maximaal drie jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet (dus tot februari 2010), waarvan zij het nog te beargumenteren acht het zbo niet onder de Kaderwet te brengen.

Voor de laatste categorie hanteert de commissie geen termijn, aangezien het antwoord op de vraag naar de toekomstige positionering van het zbo nog dermate ongewis is, dat besluitvorming nu over aanpassing van de instellingswet niet opportuun en ook ondoelmatig zou zijn.

4. Niet minderen op wezenlijke bevoegdheden van de minister

De commissie bepleit vooral terughoudendheid bij afwijking van de Kaderwet waar het gaat om wezenlijke bevoegdheden van de minister: daaronder te rekenen de benoeming, het ontslag en de beloning van bestuursleden, de vereiste instemming met de begroting en de verantwoording, het kunnen stellen van beleidsregels, het recht van vernietiging en het kunnen ingrijpen bij taakverwaarlozing.

Bovendien is de commissie van opvatting dat *noch* de bevoegdheden van de minister, *noch* de verantwoordelijkheden van het bestuur zélf aan (andere) organen van een publiekrechtelijk zbo, zoals aan een Raad van Toezicht, zouden behoren te worden toegekend. De bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan de bevoegdheden van de minister. Een Raad van Toezicht moet – andersom – ook niet het *de facto*-bestuur van het zbo worden.

Een Raad van Toezicht kan in omstandigheden de minister behulpzaam zijn bij het houden van toezicht en kan een rol spelen in de aanvullende stimulering van horizontelere vormen van toezicht.

5. Ruimte houden voor beleidsregels

De bevoegdheid beleidsregels te kunnen stellen maakt de minister bevoegd voor het (bij)stellen van kaders waarbinnen de taakuitoefening door een zbo moet plaatsvinden. Het is daarmee niet gezegd dat beleidsregels in alle gevallen wenselijk zijn. De wet of algemene maatregelen van bestuur die in dat kader getroffen zijn, kunnen in omstandigheden een volstrekt voldoende normenkader zijn. Beleidsregels zijn dan overbodig. Maar de vraag of de minister moet afzien van het willen hebben van de *bevoegdheid* om beleidsregels te stellen, is een andere vraag, die naar het oordeel van de commissie in het algemeen terughoudend moet worden beantwoord. De bevoegdheid een verantwoording af te keuren, op te treden bij ernstige taakverwaarlozing en zo nodig besluiten te vernietigen, zijn zware middelen en bovendien niet in alle gevallen toereikend. Het kan gewenst zijn dat de minister vooraf via algemene regels kaders geeft voor de uitoefening van taken door het zbo. De regels kunnen nooit betrekking hebben op individuele gevalshandelingen en behoeven ook niet af te doen aan de zelfstandigheid van het zbo.

De commissie is van oordeel dat afwijking van de Kaderwet op dit punt zwaarwegende redenen vereist. De commissie kan zich voorstellen dat dergelijke redenen aanwezig kunnen zijn, wanneer:

- a. internationale verdragen of –context daartoe aanleiding geven, of

- b. de bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechtelijke taken.

De implicatie van het afzien van deze bevoegdheid is niet dat politiek te accorderen beleidskaders onmogelijk zijn, het betekent alleen dat introductie of wijziging van kaders zwaardere middelen (zoals wijziging van de wet) vragen.

6. Besluiten kunnen vernietigd worden

De commissie adviseert de minister, conform de Kaderwet, zoveel mogelijk de bevoegdheid te geven om besluiten van een zbo te kunnen vernietigen. Gedachte hierachter is dat de cirkel van de democratische controle rond gemaakt wordt: in het uiterste geval kan de minister – in het algemeen belang of bij strijdigheid met het recht – met dit instrument het gezag uitoefenen dat bij zijn verantwoordelijkheid hoort. De kwintessens bij zbo's is echter dat met een dergelijk vergaande bevoegdheid met de grootst mogelijke terughoudendheid moet worden omgegaan. Er is dan ook een levensgroot verschil tussen het beschikken over een vernietigingsbevoegdheid en het gebruik maken ervan.

De commissie acht het afzien van het opnemen van de vernietigingsbevoegdheid alleen valide indien er redenen zijn om klip-en-klaar uit te sluiten dat een dergelijke bevoegdheid ooit zou kunnen worden geëffectueerd. Dit kan naar mening van de commissie het geval zijn, wanneer:

- a. internationale verdragen of –context daartoe aanleiding geven;
- b. sprake is van markttoezichthoudende taken;
- c. de bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechterlijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector.

7. Tijdige verantwoording

De commissie is van mening dat, met het oog op de behandeling van de jaarverslagen door de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei en gegeven de betekenis voor de verantwoording van het rijk zelf, een bijpassend tijdschema voor de verslaglegging door zbo's wenselijk is. De commissie acht harmonisatie van de indieningsdatum van de jaarverslagen op de in de Kaderwet genoemde datum van 15 maart realistisch en wenselijk.

Los hiervan staat het zbo's natuurlijk vrij om naast de wettelijk verplichte informatie (jaarrekening + toelichting daarop) zelf een uitgebreider, representatief document van de eigen organisatie naar buiten te brengen. De Kaderwet beperkt het zbo hier niet in, en stelt daar geen termijnen aan.

8. Twee om praktische redenen te billijken afwijkingen van de Kaderwet

1) Afwijkende CAO

Om meer praktische redenen kan de commissie zich daarnaast voorstellen dat ten aanzien van de bepaling dat voor werknemers van het zbo de rechtspositie van ambtenaren dient te gelden, wordt afgeweken als een goedpassende en te prefereren bedrijfstak-cao voorhanden (of reeds gebruikelijk) is.

2) Medeondertekeningrecht

Over het medeondertekeningrecht van de minister van BZK adviseert de commissie niet contrair over voornemens van departementen hiervan af te wijken. In de visie van de commissie wordt het beoogde doel van de medeondertekeningbevoegdheid van de minister van BZK, te weten het bewerkstelligen dat de in de wet vastgelegde basisregels voor verzelfstandiging zoveel mogelijk worden opgevolgd, reeds voldoende ondervangen. Zo is de betrokkenheid van de minister van BZK geregeld in aanwijzing 124x, die voorschrijft dat bij elke oprichting of wijziging van een zbo de vakminister in een vroegtijdig stadium overleg dient te voeren met de ministers van BZK en Financiën. Daarbij behoort elke nieuwe wet of wetswijziging instemming van het kabinet.

9. Advies als leidraad bij besluitvorming in de ministerraad

De commissie heeft de bovenstaande uitgangspunten gehanteerd in de adviezen over afzonderlijke zbo's aan de verschillende ministers. De commissie adviseert het kabinet deze uitgangspunten ook als leidraad te gebruiken bij de besluitvorming in de ministerraad over afwijkingen van de Kaderwet.

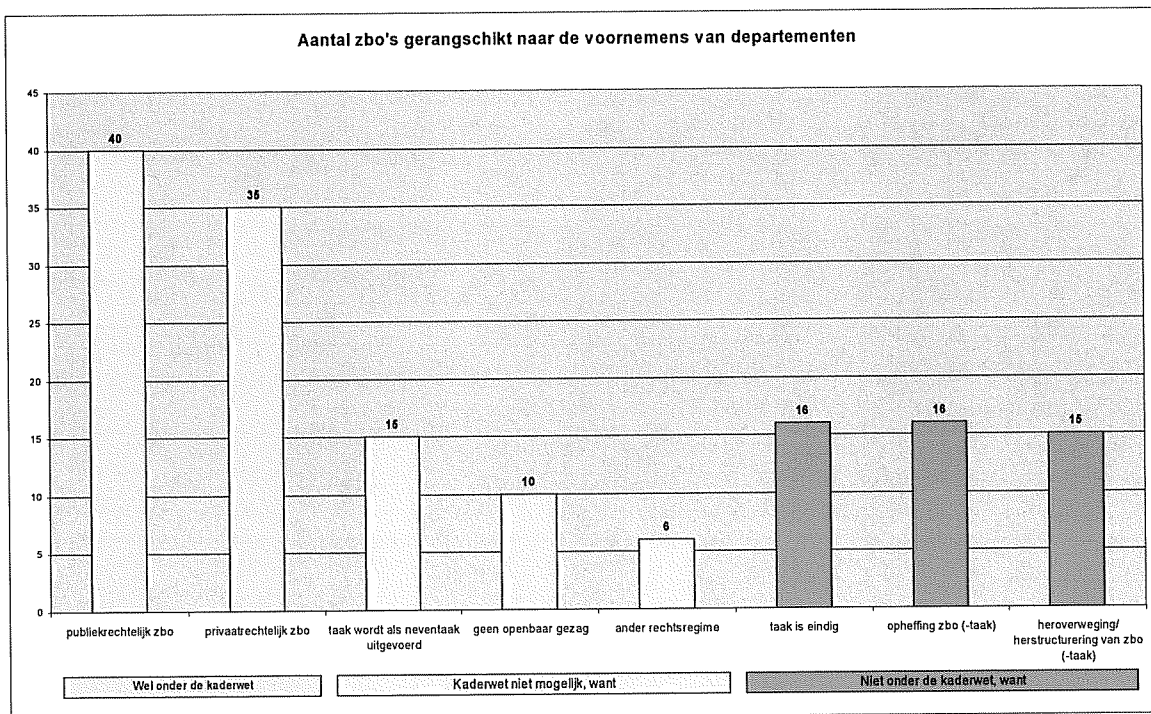
De commissie is van oordeel dat met de hierboven geschetste benadering een duidelijk kader voor de bevoegdheden van ministers tegenover de zelfstandige bestuursorganen kan ontstaan. Daarmee komt een einde aan een tot nog toe weinig beargumenteerde verscheidenheid van verschijningsvormen van zbo's. Om de Kaderwet een voldoende uniformiserend raamwerk te doen worden, komt het de commissie voor dat het nuttig zou zijn de bovenstaande uitgangspunten in de Ministerraad als richtlijn te hanteren.

Hierbij wordt geen afbreuk gedaan aan de bij totstandkoming van de Kaderwet met de Tweede Kamer gewisselde opvatting dat er in specifieke situaties nog altijd uitzonderingen of afwijkende regelingen nodig kunnen zijn⁴. In zo'n geval is de draagkracht van de motivering bepalend en heeft uiteindelijk de wetgever het laatste woord.

2.2 Overzicht in cijfers

In eerdere tellingen en discussies rondom zbo's is het aantal van ca. 430 organisaties een veel gehoord aantal. Veel van deze zbo's blijken bij nadere beschouwing te behoren tot een bijeenbehorend cluster van zbo's: één instellingswet die bepaalt dat er meerdere afzonderlijke organisaties zijn die dezelfde taken uitvoeren, zoals bij de grondkamers en tal van keuringsinstanties en examencommissies het geval is. Wanneer niet het aantal individuele organisaties, maar de onderscheiden, uniform geregelde taakorganisaties geteld worden, komt een wat overzichtelijker cijfer naar voren. Er zijn de facto 153 (clusters van) zbo's. Onderstaande grafiek geeft het overzicht weer van de aan de commissie aangeleverde voornemens van aangemelde zbo's en clusters van zbo's. Voor de onderstaande cijfers geldt dat dit gebaseerd is op de voornemens van de departementen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27426, nr. 5, p. 54



De commissie heeft in dit aanmeldingsproces 153 (clusters van) zbo's aan haar voorgelegd zien worden voor advies. Van bijna de helft van de zbo's (49% / 75 zbo's) heeft het departement aangegeven voornemens te zijn deze onder de Kaderwet te brengen: 40 als publiekrechtelijk zbo, 35 als privaatrechtelijk zbo.

Dit betekent dat de overige 78 (clusters van) organisaties niet onder Kaderwet gebracht zullen worden – althans, hiervan heeft het departement aangegeven dit niet voornemens te zijn – om uiteenlopende redenen. Op hoofdlijnen zijn hier twee categorieën in te onderscheiden: zbo's waarbij de toepassing van de Kaderwet niet mogelijk of doenlijk is, en zbo's die om overige redenen niet onder de kaderwet gebracht worden.

De toepassing van de Kaderwet is in bepaalde gevallen niet mogelijk of doenlijk, omdat:

1. **de zbo-taak in deeltijd wordt uitgevoerd (15 gevallen).** Dit argument om het zbo niet onder de Kaderwet te brengen komt vooral voor bij keuringsinstanties. De commissie adviseert hier ook om deze niet onder de Kaderwet te brengen. Wel moet dan steeds duidelijk zijn dat het gaat om organisaties, die de zbo-taak duidelijk als *neventaak* uitvoeren en deze zbo-taak in concurrentie uitvoeren. Toepassing van de Kaderwet zou in deze omstandigheden een bestuurlijk regime op taken forceren die in een marktomgeving door private instellingen en als neventaak worden uitgevoerd, hetgeen vooral hybride uitkomsten en een disproportionele administratieve belasting genereert.
2. **er geen sprake is van een zbo-taak met openbaar gezag (10 gevallen).** Het werkingsspectrum van de Kaderwet beperkt zich tot zbo's met openbaar gezag. Zbo's zonder openbaar gezag kunnen derhalve niet onder de Kaderwet gebracht worden. Voorbeelden zijn Staatsbosbeheer (LNV) en de Koninklijke Bibliotheek (OCW). Wel heeft de commissie

in een enkel geval geadviseerd deze organisaties *in lijn te brengen* met de Kaderwet, vanuit de gedachte dat het zbo dusdanig vergelijkbaar is met andere uitvoeringsorganisaties, dat toepassen van de bevoegdheden uit (oftewel naar analogie van) de Kaderwet een bruikbaar stramien biedt voor de algemene bevoegdheidsverdeling tussen minister en zbo.

3. **er een ander rechtsregime van kracht is (6 gevallen)**. In enkele gevallen is reeds een ander rechtsregime van kracht. Zo is in de parlementaire stukken rond de totstandkoming van de Kaderwet aangegeven dat "openbare lichamen van beroep of bedrijf" in de zin van artikel 134 van de Grondwet niet onder de Kaderwet (moeten gaan) vallen, omdat deze een eigen wettelijk kader hebben. De Nederlandse loodsencorporatie is zo'n openbaar lichaam. In deze gevallen dient per geval te worden bezien of toepassing van ook de Kaderwet nodig of wenselijk is.

Overige redenen om een zbo niet onder de Kaderwet te brengen, zijn:

1. **de taak is eindig (16 gevallen)** en daarmee houdt het zbo op te bestaan. De commissie heeft in haar advisering een termijn gehanteerd van maximaal drie jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet (dus tot februari 2010), waarvan zij het nog aanvaardbaar acht het zbo niet onder de Kaderwet te brengen. Wanneer de taak eindig is, maar opheffing van het zbo niet binnen twee jaar voorzien is, adviseert de commissie het zbo wel onder de Kaderwet te brengen.
2. **de zbo-taak wordt opgeheven (16 gevallen)**. Het departement geeft aan voornemens te zijn het zbo op te heffen. Opheffing kan betekenen dat de organisatie in haar geheel wordt opgeheven, maar kan ook betekenen dat de organisatie blijft bestaan *zonder* de zbo-taak. Parallel aan het argument van eindigheid hanteert ook hier de commissie in haar advisering een termijn van maximaal drie jaar (dus tot februari 2010) als aanvaardbare termijn. De commissie adviseert de voorgenomen opheffing expliciet te communiceren naar het parlement. Is opheffing binnen die termijn niet voorzien, dan adviseert de commissie het zbo alsnog onder de Kaderwet te brengen.
3. **er is sprake van een heroverweging of herstructurering (15 gevallen)** bij het departement, waarbij de vraag openstaat welk lot de zbo-taak beschoren is, dit kan bijvoorbeeld zijn: ophef, fusie of continuering van de zbo-taak. De commissie hanteert hier geen termijn, aangezien het antwoord op de vraag naar de toekomstige positionering van het zbo nog dermate ongewis is, dat besluitvorming nu over aanpassing van de instellingswet niet opportuun en ook ondoelmatig zou zijn.

Afwijkingen Kaderwet

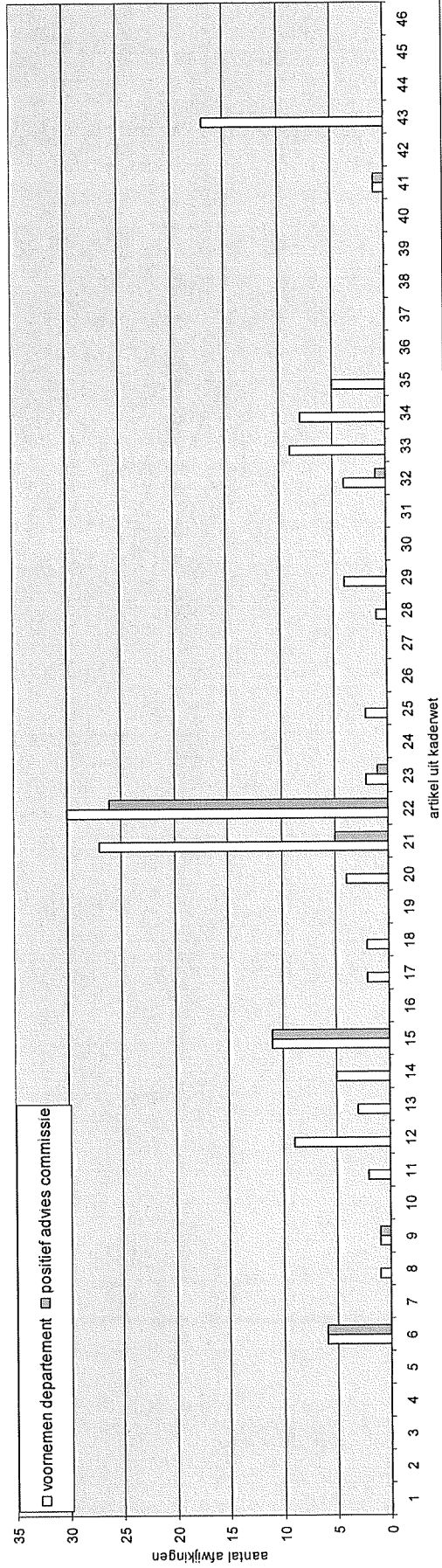
In totaal zijn departementen voornemens om 75 zbo's onder de werking van de Kaderwet te brengen. Hierbij is het mogelijk om beargumenteerd af te wijken van afzonderlijke artikelen uit de Kaderwet. De commissie heeft de aan haar voorgelegde voorgenomen afwijkingen beoordeeld. De commissie

hanteert in haar beoordeling van deze afwijkingen de algemene lijnen, die in dit samenvattende rapport nader toegelicht worden.

Onderstaande grafiekenreeks geeft per artikel de door de departementen voorgenomen afwijkingen weer, met daarnaast het aantal keren dat de commissie positief op deze voorgenomen afwijkingen adviseert.

In totaal zijn er 156 voorstellen tot afwijken van de Kaderwet gedaan. In 52 gevallen adviseert de commissie hier positief over, in 104 gevallen wijst de commissie de voorgenomen afwijking (dus) af. Voorgenomen afwijkingen komen vooral voor op artikel 22 (vernietigingsbevoegdheid), 21 (stellen van beleidsregels), 43 (vervroeging van datum inleveren jaarverslag naar 15 maart) en artikel 15 (rechtspositieregels personeel).

Voorgenomen afwijkingen (per artikel), waaraan parallel het advies van de commissie



3. Advisering per thema

In dit hoofdstuk wordt de advisering nader toegelicht per thema. De thema's vloeien voort uit de bepalingen in de Kaderwet zbo's. Per thema wordt het betreffende artikel uit de Kaderwet aangehaald, worden de overwegingen van de commissie gegeven en tot slot het advies van de commissie. Deze adviezen vormen de leidraad voor de afzonderlijke adviezen over zbo's aan de ministers.

Bij de advisering over de zbo's hoort ook de vraag of er bij de zbo's, nog steeds, sprake is van een publieke taak. Uit de antwoorden van departementen op deze vraag bleken daar voldoende overtuigende argumenten voor te zijn. Bijna altijd was het antwoord eenduidig. Als de vraag leidde tot discussie ging het meestal om publieke taken die historisch zo gegroeid zijn en waar de betreffende sector sterk hecht aan het handhaven daarvan.

3.1 Instelling en wijziging van een zbo

Artikel 3. Instellingsmotieven

Artikel 3 Kaderwet

1. Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien:
 - a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
 - b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
 - c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien een reeds ingesteld zelfstandig bestuursorgaan met een andere taak, inhoudende de uitoefening van openbaar gezag, wordt belast dan die waarvoor het zelfstandig bestuursorgaan werd ingesteld.

Overwegingen

Algemeen

De Kaderwet beoogt ordening en harmonisatie aan te brengen in de uiteenlopende wet- en regelgeving voor zbo's. De Kaderwet biedt met het bovengenoemde artikel een richtsnoer voor motivering van de instelling van toekomstige zbo's. De voorwaarden op basis waarvan kan worden overgegaan tot instelling van een zbo, zoals die nu zijn opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, maken ook impliciet deel uit van de Kaderwet. Dit houdt in dat één van de onder lid 1 genoemde instellingsmotieven een noodzakelijk, maar niet automatisch voldoende motief is om een zbo in te stellen. De voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurszaak moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde controlemogelijkheden door de Staten-Generaal.

Het tweede lid waarborgt dat bij het toekennen van nieuwe taken aan een bestaand zbo dezelfde regels gelden met betrekking tot de vereiste motivering. De instellingsmotieven zijn dus van toepassing op bestaande zbo's, nieuw op te richten zbo's en nieuwe taken van bestaande zbo's. Er zijn bestaande zbo's die in het verleden zijn opgericht vanuit een ander motief dan de instellingsmotieven uit artikel 3. Ook komt het voor dat een zbo is opgericht vanuit een motief, dat nu niet meer van toepassing zou zijn of dat er nu een ander motief zou gelden. De commissie zal dan per geval bekijken of het (nu) juiste instellingsmotief voor dat zbo ingepast kan worden. Voor de toetsing aan de Kaderwet gaat het bij de instellingsmotieven niet zozeer om toetsing van de vraag of afwijkingen zijn toegestaan, maar meer om de vraag of de gegeven argumenten valide zijn.

Ad artikel 3, lid 1a. Onafhankelijke oordeelsvorming

Dit motief dient het doel om overheidstaken onafhankelijk te kunnen uitvoeren. Oorspronkelijk kon dit motief relatief ruim opgevat worden: onafhankelijkheid op basis van specifieke deskundigheid, op basis van minder bureaucratie, op basis van gewenste scheiding van beleid en uitvoering, etc. Het kabinet Balkenende-II heeft in zijn kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie-Kohnstamm dit onafhankelijkheidsmotief aangescherpt en een restrictieve interpretatie van toepassing verklaard. Deze restrictieve interpretatie houdt in dat bij toepassing van dit motief er een noodzaak moet bestaan om iedere mogelijke politieke bemoeienis uit te sluiten. Gedachte achter deze aanscherping is dat elk overheidsorgaan te allen tijde onafhankelijk dient te staan ten opzichte van de burgers en bedrijven. Dat de uitvoering van rijkstaken onafhankelijk en onpartijdig ten opzichte van burgers en bedrijven uitgevoerd moeten worden, kan dus nooit een argument vormen om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken.

Dat taken onafhankelijk van de politiek uitgevoerd moeten worden kan dus een motief zijn – zij het niet per se een voldoende motief – om de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor door externe verzelfstandiging van de uitvoering van die taken te beperken. De taken van de Kiesraad of van het Commissariaat van de Media zijn voorbeelden van gevallen waarin dit motief geldt. Denkbaar is ook dat internationale verdragen nopen tot een onafhankelijke taakuitvoering, dat onafhankelijkheid gewaarborgd moet zijn als het vertrouwen van markten dat vraagt, of dat een onafhankelijke taakuitvoering aangewezen is om het buitenland ervan te overtuigen dat er geen sprake is van politieke bemoeienis. In het aangehaalde kabinetsstandpunt zijn in die context ook de markttoezichthouders genoemd, namelijk de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit.

Resumerend heeft het kabinet Balkenende-II indertijd besloten het onafhankelijkheidsmotief valide te achten onder de restrictie dat de taken worden uitgevoerd zonder beïnvloeding door de minister of andere politieke organen.

Ad artikel 3, lid 1b. Regelgebonden uitvoering

Dit motief is oorspronkelijk een belangrijke drijfveer geweest voor de oprichting van zbo's waarbij een niet-politieke, bedrijfseconomische setting kon worden gecreëerd door de organisaties die grote aantallen beschikkingen uitvaardigden, zeker indien sprake was van een stabiele beleidsomgeving

waarin weinig indringende beleidsinhoudelijke interactie nodig was tussen het uitvoerende orgaan en de minister. Dit bracht kennelijke voordelen met zich mee. Ten eerste kon hiermee een in omstandigheden ongewenste ministeriële bemoeienis met de behandeling van individuele gevallen worden uitgesloten. Ten tweede speelde in het verleden de overweging dat de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie zich professioneel en bedrijfsmatig buiten de beheersregimes van de rijksdienst doelmatiger kon ontwikkelen, ongehinderd door departementale beheersregels en de ambtelijk-politieke cultuur binnen het ministerie.

In het kabinetsstandpunt op het rapport Kohnstamm uit 2005⁵ bestond twijfel of dit motief nog valide moest worden geacht. Voor de als knellend ervaren beheersomgeving van het departement bestond immers het alternatief van de baten-lastendienst. Binnen dit model zijn bovendien voldoende mogelijkheden om desgewenst de nodige afstand tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering vorm te geven. Het kabinet Balkenende-II heeft dan ook besloten in de komende periode geen nieuwe voorstellen voor verzelfstandiging te doen op basis van het motief van regelgebonden uitvoering.

De commissie sluit aan bij het laatst-ingenomen kabinetsstandpunt. Er is geen reden de ministeriële verantwoordelijkheid voor 'regelgebonden uitvoering' van overheidsbeleid louter op die grond te beperken. Er is geen bedrijfseconomisch of beheersargument dat daartoe aanleiding geeft, nu daarin met het instrument van de baten-lastendienst kan worden voorzien. En als de noodzaak gevoeld wordt detailbemoeienis met de uitvoering van regelingen te vermijden, kan zulks op zichzelf heel goed vorm krijgen in een regulier dienstonderdeel of een baten-lastendienst.

De commissie adviseert niet om bestaande zbo's die op grond van dit motief in het verleden zijn ingesteld, categorisch terug te brengen onder onmiddellijke ministeriële verantwoordelijkheid (als dienstonderdeel of baten-lastendienst van een ministerie). De bezwaren tegen een verminderde ministeriële verantwoordelijkheid kunnen dikwijls door een solide invulling van de bepalingen van de Kaderwet wel worden verminderd en de transformatiekosten van het 'terughalen' van zbo's zouden in het algemeen aanzienlijk kunnen zijn.

De commissie pleit er dus ook voor telkens de voors- en tegens van continuering van de status van zbo in concrete omstandigheden af te wegen, zeker nu met de inwerkingtreding van de Kaderwet een stevig raamwerk over de verankering van de bevoegdheden van de minister en van de verantwoordelijkheden van het zbo ontstaat. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de commissie slechts in een enkel geval adviseert een zbo op te heffen en de desbetreffende taken onder rechtstreeks ministeriële verantwoordelijkheid te doen uitvoeren.

Ad artikel 3, lid 1c. het participatiemotief

Op veel terreinen van overheidszorg zijn ook private maatschappelijke organisaties actief. Zij zijn een blijk van het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij. Waar verantwoordelijkheden elkaar raken, kan participatie van dergelijke organisaties in een zbo leiden tot synergie van publieke en private inspanningen. Maatschappelijke organisaties participeren door bestuursleden voor te dragen voor het zbo. Dit motief is bijvoorbeeld aan de orde bij de Kamers van

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20

Koophandel, maar ook bij instellingen als de stichting Maror-gelden overheid. Achtereenvolgende kabinetten hebben een belang gehecht aan de rol van maatschappelijke organisaties en hebben ruimte willen geven aan betrokkenheid van deze organisaties bij de uitvoering van rijkstaken, als dat geboden of wenselijk is. Bij een beroep op dit zogenoemde participatiemotief heeft het kabinet Balkenende-II wel enkele duidelijke randvoorwaarden genoemd⁶:

- De maatschappelijke organisaties die bestuurders voordragen, hebben zelf geen formele bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de overheidstaak. De bestuursleden die uit deze kringen worden voorgedragen, handelen dus zonder last of ruggespraak.
- Belangen van de maatschappelijke organisaties zijn niet op voorhand identiek aan het publieke belang. Daarom moeten er waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.

Advies

Ad a. het onafhankelijkheidsmotief

- De commissie volgt de restrictieve interpretatie van het onafhankelijkheidsmotief voor instelling van een zbo. Met restrictief wordt hier de interpretatie bedoeld, zoals die in het kabinetsstandpunt over het rapport Kohnstamm is opgenomen. Dit betekent dat in gevallen waar een beroep op dit motief wordt gedaan de commissie kritisch is nagegaan of er noodzaak bestaat de taak onafhankelijk van politieke organen uit te voeren. Deze noodzakelijke onafhankelijkheid kan bijvoorbeeld aangevoerd worden in situaties waarin de overheid zowel speler als spelbepaler is, situaties waarin iedere schijn van politieke inmenging pertinent vermeden moet worden of in situaties waarin politieke inmenging in internationaal (EU) verband niet te verdedigen is.
- Er bestaan ook situaties waarin de minister zelf aangeeft dat hij geen invloed op de beslissingen van het orgaan wenst (omgekeerde onafhankelijkheid). In deze situaties adviseert de commissie het onafhankelijkheidsmotief niet op te voeren, maar de onwenselijkheid van ministeriële beïnvloeding op andere wijze expliciet te maken, bijvoorbeeld door in wetgeving de discretionaire bevoegdheden te attribueren. Het geijkte voorbeeld is de Belastingdienst, maar ook bij andere dienstonderdelen of baten-lastendiensten kan dit beginsel toepasbaar zijn.

Ad b. het motief van regelgebonden uitvoering

- Bij dit motief maakt de commissie expliciet onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen.
- Voor nieuwe gevallen adviseert de commissie geen zbo's meer louter op basis van dit motief in te stellen. Voor deze gevallen is immers het model van de baten-lastendienst voorhanden.
- Voor bestaande gevallen ziet de commissie niet per sé een noodzaak om de zelfstandige status van zbo's die alleen op basis van dit motief zijn ingesteld, ongedaan te maken. De commissie realiseert zich dat de kans groot is dat eventuele 'transformatiekosten' van een zbo

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20

naar een ander orgaan niet altijd zullen opwegen tegen de verwachte voordelen daarvan, zeker als de instellingswet van het zbo zou kunnen voldoen aan de Kaderwet. Daarom laat de commissie de afweging in hoofdzaak aan de departementen.

Ad c. het participatiemotief

- De commissie stelt vast dat het participatiemotief met de Kaderwet een valide motief blijft voor instelling van een zbo, maar het moet wel duidelijk zijn dat bestuurders zonder last of ruggespraak met hun achterban kunnen handelen. Als een rechtstreeks bestuurlijke rol van enige maatschappelijke organisatie aan de orde zou zijn, dan zou gezien moeten worden of de taak niet aan die organisatie (of in voorkomende gevallen aan de betreffende beroepsgroep) kan worden overgelaten.

Evaluatie

- De commissie adviseert de restrictieve formulering van de instellingsmotieven bij de eerste evaluatie van de Kaderwet in de Kaderwet tot uitdrukking te brengen met een stringenter redactie van artikel 3.

Artikel 6. Medeondertekening door BZK

Artikel 6 Kaderwet

Alle wetten, Koninklijke besluiten en ministeriële regelingen, houdende

- a. het opdragen of ontnemen van de uitoefening van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan;
- b. wijziging van bevoegdheden van Onze Minister jegens een zelfstandig bestuursorgaan, of
- c. wijziging van verplichtingen die een zelfstandig bestuursorgaan jegens Onze Minister in acht dient te nemen, worden mede door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekend.

Overwegingen

De Kaderwet kent volgens de toelichting vier doelen⁷:

- 1) het aanbrengen van ordening in de grote hoeveelheid organisatieregelingen;
- 2) het bieden van een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's;
- 3) het scheppen van meer helderheid m.b.t. de financiële controle op zbo's;
- 4) vergroting van het publieke inzicht in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's.

De medeondertekeningbevoegdheid van de minister van BZK is bedoeld om deze doelen te bevorderen en te bewerkstelligen dat de in de wet vastgelegde basisregels voor verzelfstandiging op het niveau van de centrale overheid zoveel mogelijk worden opgevolgd.

Het medeondertekeningrecht heeft betrekking op:

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27426, nr. 3

1. wetten;
2. Koninklijke Besluiten, of;
3. ministeriële regelingen;

die betrekking hebben op:

- a. het opdragen of ontnemen van de uitoefening van openbaar gezag aan een zbo;
- b. het wijzigen van bevoegdheden van de (vak)minister jegens een zbo, of;
- c. het wijzigen van verplichtingen die een zbo jegens de (vak)minister in acht dient te nemen,

Het artikel vloeit voort uit een amendement van de Tweede Kamer. De argumentatie uit de toenmalige schriftelijke reactie van de minister van BZK op het amendement Belinfante c.s. over het medeondertekening-recht⁸ is als volgt:

- het artikel heeft staatsrechtelijk geen toegevoegde waarde;
- de minister van BZK is niet onwetend van wat er door zijn collega's op dit gebied wordt gedaan en heeft alle mogelijkheden om daarover met zijn collega's in discussie te gaan; (de betrokkenheid van de minister van BZK is geregeld aangezien aanwijzing 124x voorschrijft dat bij elke oprichting of wijziging van een zbo de vakminister in een vroegtijdig stadium overleg dient te voeren met de ministers van BZK en Financiën);
- het uitgangspunt is dat het aantal medeondertekenaars van een regeling zoveel mogelijk wordt beperkt (aanwijzing 201, eerste lid).

Ook gaf het toenmalige kabinet in haar schriftelijk reactie het volgende aan: "Mocht dit amendement worden aangenomen dan gaat de regering wel van een strikte interpretatie uit: alleen wanneer met betrekking tot een zbo iets wordt opgenomen of gewijzigd in een regeling is de minister BZK medeondertekenaar."

Enkele departementen hebben in hun conceptmededeling aangegeven voornemens te zijn het betreffende artikel niet van toepassing te verklaren, met het oog om de beperkte meerwaarde en de onwenselijkheid van onnodig geachte (bureaucratische) handelingen. De commissie adviseert met de afwijkingen van de bepalingen van de Kaderwet op dit punt pragmatisch om te gaan.

In de visie van de commissie wordt het beoogde doel van de medeondertekeningbevoegdheid van de minister van BZK, te weten het bewerkstelligen dat de in de wet vastgelegde basisregels voor verzelfstandiging zoveel mogelijk worden opgevolgd, reeds voldoende ondervangen. Zo is de betrokkenheid van de minister van BZK geregeld in aanwijzing 124x, die voorschrijft dat bij elke oprichting of wijziging van een zbo de vakminister in een vroegtijdig stadium overleg dient te voeren met de ministers van BZK en Financiën. Daarbij behoeft elke nieuwe wet of wetswijziging instemming van het kabinet.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27426, nr. 57

Advies

- De commissie adviseert om per geval te bezien of de argumenten van de departementen voldoende zijn om het medeondertekeningrecht van de minister van BZK niet van toepassing te verklaren.
- De commissie adviseert de minister van BZK de doelmatigheid van het medeondertekeningrecht expliciet mee te nemen in de eerstvolgende evaluatie van de Kaderwet

3.2 Bevoegdheden van de minister t.a.v. het bestuur

Ook als taken op afstand van de rijksoverheid zijn geplaatst, moet de minister voldoende handvatten hebben om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheden van een zbo inhoud te kunnen geven.

Conditio sine qua non is dat de minister de bevoegdheid heeft om degene die met de bestuurlijke taken wordt belast te benoemen, te schorsen en ontslaan (artikel 12), alsmede de bevoegdheid om de bezoldiging of de schadeloosstelling van de leden van een zbo vast te stellen (artikel 14).

De commissie is van mening dat deze bevoegdheden tot het minimum behoren waarover een minister ten aanzien van het bestuur van een zbo moet kunnen beschikken. Alleen zo is de minister op deze punten aanspreekbaar door het parlement én bevoegd er actie op te nemen.

Artikel 12. Benoeming, schorsing en ontslag door minister

Artikel 12 Kaderwet

1. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een zelfstandig bestuursorgaan.
2. Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.

Overwegingen

Het artikel strekt er toe om de minister bevoegd te maken voor het benoemen, schorsen en ontslaan van de personen die de daadwerkelijke bevoegdheden van een zbo uitoefenen (de leden, waaronder ook de eventuele voorzitter). De ministeriële bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag biedt de minister de gelegenheid de kwaliteit van (het bestuur van) een zbo te beïnvloeden. Het artikel is onderdeel van hoofdstuk 2 van de Kaderwet en is van toepassing op publiekrechtelijke zbo's, niet op privaatrechtelijke zbo's, waar het privaatrecht voor deze aspecten leidend is.

Advies

- De commissie adviseert de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag conform de Kaderwet bij de minister te beleggen. In die zin ziet de commissie geen toegevoegde waarde voor benoemingen door de Kroon. Zij ziet geen gegronde argumenten om afwijkingen op dit artikel toe te staan.

Artikel 14. Bezoldiging bestuur

Artikel 14 Kaderwet

1. Aan het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan is een bezoldiging dan wel een schadeloosstelling verbonden.
2. Onze Minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling vast.
3. Buiten de bezoldiging of de schadeloosstelling en de vergoeding van bijzondere kosten in verband met zijn functie geniet een lid van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de Staat, geen inkomsten ten laste van de rechtspersoon waartoe het zelfstandig bestuursorgaan behoort.
4. Ten aanzien van de leden van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, wordt met overeenkomstige toepassing van artikel 383 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verslag gedaan in het jaarverslag, bedoeld in artikel 18.

Overwegingen

Het artikel maakt de minister bevoegd voor het vaststellen van de bezoldiging of de schadeloosstelling van de leden (het bestuur) van een publiekrechtelijk zbo. Omdat deze uit de openbare kas of uit wettelijke tarieven wordt bekostigd en het hier bovendien een politiek en maatschappelijk gevoelige kwestie betreft (met wettelijke regeling mogelijk in de toekomst), dient er politieke verantwoording afgelegd te kunnen worden over de hoogte van de bezoldiging van de bestuursleden. Het artikel maakt de minister bevoegd voor de bezoldiging of schadeloosstelling van een bestuur van een publiekrechtelijk zbo en daarop aanspreekbaar door het parlement.

Het artikel is onderdeel van hoofdstuk 2 van de Kaderwet en is van toepassing op publiekrechtelijke zbo's, niet op privaatrechtelijke zbo's, voor welke het privaatrecht in deze aspecten leidend is. Dit laatste maakt niet dat er geen normen ten aanzien van de bezoldiging kunnen worden gesteld; wel dat de Kaderwet als zodanig daarvoor niet leidend is.

Advies

- De commissie adviseert de bevoegdheid tot het vaststellen van de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de leden van een zbo bij de minister te beleggen. Zij ziet geen gegronde argumenten om afwijkingen op dit artikel toe te staan.

Raden van Toezicht

Overwegingen

De Kaderwet treft geen regeling voor de vormgeving van een toezichtorgaan op het zbo. Dikwijls is een afzonderlijk geregelde toezichthouder ook niet nodig, omdat de Kaderwet de verantwoording van het zbo aan de minister duidelijk regelt. Het is dan aan de minister zelf om invulling te geven aan het toezicht. Niettemin hebben ministers en zbo's in samenspraak in veel gevallen gekozen voor de inrichting van een specifieke Raad van Toezicht voor dat zbo. Dat kan belangrijke voordelen hebben, vooral als een Raad van Toezicht feitelijk kan functioneren als kritisch bevrager van het bestuur en voor zover de Raad zich daarbij beperkt tot de in de instellingswet gegeven verantwoordelijkheden van het zbo zelf.

De commissie heeft waargenomen dat er een zekere tendens is Raden van Toezicht te voorzien van bevoegdheden die in de Kaderwet òfwel aan de minister toekomen (zoals de benoeming van bestuursleden) òfwel tot de verantwoordelijkheid van het bestuur zelf behoren. Die ontwikkeling komt de commissie ongewenst voor. De bevoegdheden van een Raad van Toezicht dienen niet af te doen aan die van de minister; die immers degene is die democratisch gecontroleerd wordt. En de verantwoordelijkheden van het bestuur behoren ook bij dat bestuur te blijven. De minister heeft immers alleen een (bevoegdheids-)relatie met het bestuur.

De Kaderwet regelt minimumbevoegdheden die een minister zou moeten hebben om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De commissie stelt zich daarom op het standpunt dat de Raad van Toezicht geen bevoegdheden toebedeeld zou moeten krijgen die de bevoegdheden van de minister doorkruisen. De commissie acht het ongewenst om de bevoegdheden die in de Kaderwet aan de minister zijn toegewezen, zoals het goedkeuren van het bestuursreglement (artikel 11), het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders (artikel 12), meldpunt van nevenfuncties (artikel 13), het vaststellen van de bezoldiging/schadeloosstelling (artikel 14) en het verzoeken om inlichtingen (artikel 20), bij een Raad van Toezicht neer te leggen in plaats van bij de minister.

De commissie is ook van mening dat de Raad van Toezicht niet op de stoel van het bestuur kan gaan zitten. Er moet immers geen sprake zijn van *quasi-* of *de facto-*bestuur. Het bestuur heeft haar eigen verantwoordelijkheid voor de afweging van belangen en de continuïteit en kwaliteit van de bedrijfsvoering. Het is het bestuur dat daarover verantwoording aflegt aan de minister.

Advies

- De commissie adviseert er voor zorg te dragen dat de minister onverkort over alle bevoegdheden beschikt, over welke de minister volgens de Kaderwet dient te beschikken.
- De commissie adviseert ook geen verantwoordelijkheden te onttrekken aan het bestuur van het zbo zelf.

3.3 Bevoegdheden van de minister t.a.v. sturing en toezicht

Artikel 21. Beleidsregels

Artikel 21 Kaderwet

1. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan.
2. De beleidsregels worden in de Staatscourant bekendgemaakt.

Overwegingen

Het artikel, een gevolg van een amendement van de Tweede Kamer, is bedoeld om de minister bevoegd te maken voor het (bij)stellen van kaders waarbinnen de taakuitoefening door een zbo moet plaatsvinden. Ook als taken op afstand van de rijksoverheid zijn geplaatst, moet het mogelijk blijven dat de minister via algemene beleidsregels daarvoor een kader stelt of bijstelt. De overweging daarbij is dat goedkeuring (achteraf), optreden bij ernstige taakverwaarlozing en vernietiging van besluiten indien nodig, niet in alle gevallen toereikend zijn. Het kan gewenst zijn dat de minister vooraf via algemene regels aangeeft op welke wijze hij vindt dat de taakuitoefening moet plaatsvinden; daarbinnen behoudt het zbo de ruimte om de taak naar eigen inzicht uit te oefenen. De bevoegdheid heeft géén betrekking op het optreden van zbo in individuele gevallen. Het artikel is van toepassing op publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's.

De commissie heeft voornemens tot afwijken aangetroffen in gevallen waarin:

- deze bevoegdheid in strijd zou zijn met een gewenste onafhankelijkheid van politieke organen;
colleges of commissies uitspraken doen over de Staat zelf;
- Europese regelgeving geen ruimte zou laten voor een dergelijke bevoegdheid.

In lijn met de Visie op Markttoezicht⁹ acht de commissie een algemene aanwijzingsbevoegdheid ook wenselijk ten aanzien van markttoezichthouders en betreft het een minimumbevoegdheid voor (bij)sturing door de minister. De commissie kan zich voorstellen dat voor colleges of commissies die uitspraken doen over de Staat zelf, het minder gemakkelijk voorstelbaar is dat een minister een algemene aanwijzingsbevoegdheid gebruikt, indien deze mede de relatie met de overheid zou regardereren. Daarbij is dus ten minste grote zorgvuldigheid vereist.

De commissie is echter van mening dat er geen principiële redenen zijn om deze bevoegdheid in z'n geheel niet aan de minister toe te kennen. Daarbij zij niettemin onderkend dat het ook niet altijd noodzakelijk is beleidsregels te stellen, als een wet of memorie van toelichting voldoende aanknopingspunten bieden als 'guideline' bij beslissingen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 XIII, nr. 50

Een bovennationale richtlijn kan het beschikken over of gebruik van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister uitsluiten. De commissie maakt uitzondering voor de gevallen waarin een bovennationale richtlijn geen ruimte laat voor een dergelijke bevoegdheid voor de minister, of waar het beschikken over deze bevoegdheid zich niet verdraagt met de aard van de taken, te weten bij semi-rechterlijke taken.

Advies

- De commissie adviseert om in beginsel niet af te wijken van het uitgangspunt dat de minister de bevoegdheid heeft om beleidsregels vast te stellen. Het stellen van beleidsregels kan nooit gaan om individuele gevallen.
- De commissie acht een afwijking uitsluitend valide indien er redenen zijn om uit te sluiten dat de minister deze bevoegdheid heeft om daarmee te garanderen dat de minister deze bevoegdheid niet kan gebruiken. Dit is naar mening van de commissie het geval wanneer;
 - a. internationale verdragen of -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.
- Voor alle overige gevallen adviseert de commissie om niet af te wijken, maar om terughoudend te zijn in het gebruik van het instrument.

Artikel 22. Vernietigingsbesluit

Artikel 22 Kaderwet

1. Onze Minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.
2. Van het vernietigingsbesluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Overwegingen

Artikel 22 maakt de minister bevoegd om besluiten van een zbo te vernietigen. Daarmee is de cirkel van de democratische controle rond: in het uiterste geval kan de minister – in het algemeen belang of bij strijdigheid met het recht – met dit instrument het gezag uitoefenen dat bij zijn verantwoordelijkheid hoort.

De vernietigingsbevoegdheid is een uiterste middel, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt, zoals ook de bestendige praktijk is. Bovendien kan aangenomen worden dat onvolkomenheden in beschikkingen van zbo's veelal geredresseerd kunnen en zullen worden door een beroep van burgers en bedrijven op hun ter beschikking staande rechtsmiddelen.

De voorwaarden voor het gebruik van de vernietigingsbevoegdheid zijn geregeld in afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de schorsing is in afdeling 10.2.3 geregeld.

Het vernietigingsrecht betekent niet dat elk besluit van het zbo moet worden onderzocht op vernietigbaarheid. Vernietiging is een instrument dat alleen achteraf wordt toegepast en geen algemeen toezicht veronderstelt; het zbo is in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Dit instrument

creëert dan ook geen bemoeienis van de minister met het zbo door een generieke beoordeling van individuele gevalsbehandeling.

De toepassingsmogelijkheden van het vernietigingsrecht zijn beperkt; artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat vernietiging van een besluit alleen mogelijk is wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht vindt vernietiging niet eerder plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.

Van belang voor de toepassing van dit artikel is tenslotte dat het de minister weliswaar de bevoegdheid verschaft tot schorsing en vernietiging, maar dat de minister niet verplicht is om deze instrumenten toe te passen.

De commissie heeft voornemens tot afwijken van de in de Kaderwet opgenomen bepaling aangetroffen in gevallen waarin deze bevoegdheid in strijd zou zijn met de gewenste onafhankelijkheid van de minister of andere politieke organen. Het voornemen is o.a. genoemd bij:

- markttoezichthouders; DNB en AFM (Financiën), OPTA en NMA (EZ) en Nederlandse Zorgautoriteit (VWS);
- Commissies en Colleges die semi-rechterlijke uitspraken doen; Grondkamers (LNV), College Bescherming Persoonsgegevens en Commissie Gelijke Behandeling (Justitie);
- "deskundigencolleges"; o.a. Nederlandse Transplantatie Stichting en Zorgonderzoek Nederland (VWS);
- Cultuurfondsen (OCW).

De commissie heeft voor bovenstaande categorieën de volgende overwegingen meegewogen;

- de commissie ziet de toepassing van het vernietigingsrecht als een (met wettelijke waarborgen omgeven) ingreep in de bevoegdheden van het zbo.
- in het geval een zbo zijn bestaansrecht vindt in een te waarborgen onafhankelijkheid van de minister of andere politieke organen, past de grootst mogelijke terughoudendheid bij overweging van de mogelijkheid van de vernietigingsrecht.
- de commissie erkent dat indien een zbo op die grond tot stand is gekomen, van het vernietigingsrecht kan worden afgezien. Het verdient in dat geval wel aanbeveling in de instellingswet te verwoorden dat de minister in generieke zin bevoegd is beleidsregels te stellen of soortelijke maatregelen te treffen. Daarmee kan het zbo een kader gegeven worden dat voor het treffen van individuele beslissingen van betekenis is.

Advies

- De commissie adviseert om in beginsel niet af te wijken van het uitgangspunt dat de minister de bevoegdheid heeft om besluiten van een zbo te vernietigen. Het gaat hier om besluiten in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht, te weten een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publieke rechtshandeling. Dit instrument is dus niet toe te passen op iedere handeling van een zbo.

- De commissie acht een afwijking uitsluitend valide indien er redenen zijn om uit te sluiten dat de minister deze bevoegdheid heeft om daarmee te garanderen dat de minister deze bevoegdheid niet kan gebruiken. Dit is naar mening van de commissie het geval wanneer;
 - a. internationale verdragen of -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 semi-rechterlijke taken, medisch-ethische taken en taken in de kunst- en cultuursector.
- Voor alle overige gevallen adviseert de commissie om niet af te wijken, maar om de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten in het gebruik van het instrument.

Artikel 23. Taakverwaarlozingsregeling

Artikel 23 Kaderwet

1. Indien naar het oordeel van Onze Minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan Onze Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.
2. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het zelfstandig bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren.
3. Onze Minister stelt beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis van door hem getroffen voorzieningen als bedoeld in het eerste lid.

Overwegingen

Dit artikel is bedoeld om de minister bevoegd te maken voor de mogelijkheid om maatregelen te treffen wanneer een zbo naar het oordeel van de betrokken minister zijn taak ernstig verwaarloost. In de regel zal het zbo natuurlijk in de gelegenheid moeten worden gesteld de taak alsnog naar behoren uit te voeren, tenzij onmiddellijk optreden van de minister vereist is. Indien maatregelen zoals hier bedoeld worden getroffen, wordt het parlement hiervan op de hoogte gesteld. Toepassing van dit instrument is een ultimatum remedium. Alle andere middelen om tot een verbetering van de situatie te komen moeten zijn uitgeput en er moet ook geen zicht zijn op verbetering door het zbo zelf.

De commissie heeft voornemens tot afwijken van dit artikel aangetroffen in gevallen waarin deze bevoegdheid in strijd zou zijn met de gewenste onafhankelijkheid van politieke organen. Voorbeelden hiervan zijn: Grondkamers (LNV) en College Bescherming Persoonsgegevens (JUS). De commissie is er niet van overtuigd dat de regeling van een met waarborgen omkleed ultimatum remedium, strijdigheid oplevert met de eis van onafhankelijk optreden.

Advies

- De commissie adviseert om de minister in alle gevallen bevoegd te maken voor de mogelijkheid om maatregelen te treffen bij ernstige taakverwaarlozing door een zbo.

3.4 Bevoegdheden van de minister t.a.v. financiën van het zbo

Artikel 18 / 43. Jaarverslag voor 15 maart inleveren

Artikel 18 Kaderwet

1. Een zelfstandig bestuursorgaan stelt jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag op. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg.
2. Het jaarverslag wordt aan Onze Minister en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden.

Artikel 43 Kaderwet

Drie jaar na inwerkingtreding van deze wet wordt in artikel 18, eerste lid, «1 juli» vervangen door: 15 maart.

Overwegingen

Artikel 18 verplicht ieder zbo een jaarverslag te maken, dat naar de minister en door de minister naar beide Kamers der Staten-Generaal gezonden dient te worden. Het jaarverslag kan, met inachtneming van de wettelijke bepalingen, door het zbo naar eigen inzicht worden ingericht. De commissie acht het wenselijk dat dit artikel onverkort op ieder zbo wordt toegepast, harmonisatie van de indieningsdatum van de jaarrekening komt de overzichtelijkheid en een samenhangende verantwoording over de uitvoering voor overheidstaken ten goede.

Artikel 43 vervroegt de datum waarop een zbo zijn jaarverslag moet inleveren bij de minister van 1 juli naar 15 maart. Het naar voren halen van deze inleveringsdatum komt de commissie wenselijk voor met het oog op de behandeling van de jaarverslagen door de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei. De verslaglegging – zeker die van de begrotingsgefinancierde zbo's, maar ook die van de tariefgefinancierde – is van betekenis voor de verantwoording van het rijk zelf; ook daarvoor geldt de termijn van 15 maart.

Los hiervan staat het zbo's natuurlijk vrij om naast de wettelijk verplichte informatie (jaarrekening + toelichting daarop) zelf een uitgebreider, representatief document van de eigen organisatie naar buiten te brengen. De Kaderwet beperkt het zbo hier niet in, en stelt daar geen termijnen aan.

Voor deze vervroeging geeft de Kaderwet een overgangs-/aanpassingstermijn van drie jaar, waarmee naar de mening van de commissie voldoende tijd gegeven is om de bedrijfsvoeringprocessen hier op af te stemmen.

Advies

- De commissie adviseert artikel 18 volledig over te nemen.
- De commissie adviseert de vervroeging naar 15 maart (artikel 43) eveneens onverkort toe te passen, aangezien dit waar nodig integratie van gegevens in het rijksjaarverslag mogelijk

maakt, en ook de parlementaire behandeling van de jaarverslagen op 'verantwoordingsdag' mogelijk maakt.

Artikel 33. Egalisatiereserve

Artikel 33 Kaderwet.

1. Een zelfstandig bestuursorgaan vormt een egalisatiereserve.
2. Het verschil tussen de gerealiseerde baten van een zelfstandig bestuursorgaan en de gerealiseerde lasten van de activiteiten komt ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisatiereserve.
3. De van de egalisatiereserve genoten rente wordt aan de egalisatiereserve toegevoegd.

Overwegingen

Het aanhouden van een egalisatiereserve past bij de eigen verantwoordelijkheid van elk zbo voor een sluitende begroting. Het doel van een egalisatiereserve is het opvangen van mee- en tegenvallers in de bedrijfsvoering (onvoorziene risico's). Het doel van de egalisatiereserve in het publieke domein is daarmee niet het vormen van vermogen (sparen) voor investeringen in activa (gebouwen, ICT). Immers, voor een organisatie, behorende tot de Rijksoverheid, is er geen reden om eigen vermogen aan te houden om investeringen mee te kunnen financieren. Hiervoor bestaat de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën.

De Kaderwet geeft niet aan waarvoor de egalisatiereserve ingezet dient te worden en geeft ook geen maximum. Het departement kan echter aanvullende eisen stellen:

- door bijvoorbeeld de hoogte van de egalisatiereserve te maximeren;
- door vast te leggen dat de egalisatiereserve alleen gebruikt mag worden voor het opvangen van risico's in de bedrijfsvoering.

Daarnaast sluit artikel 33 van de Kaderwet *andere vormen* van reservevorming niet uit. Met andere woorden: met het introduceren van een egalisatiereserve zijn andere vormen van (vrije) reservevorming niet uitgesloten. Het zou verstandig zijn bij het introduceren van een egalisatiereserve af te spreken dat dit de enige vrije vorm van reservevorming door het zbo is.

Advies

- De commissie adviseert in beginsel elk zbo een egalisatiereserve te laten vormen.
- De commissie benadrukt hierbij dat de egalisatiereserve is bedoeld om mee- en tegenvallers in de bedrijfsvoering op te vangen. Om te waarborgen dat het een en ander niet de facto het karakter van onbedoelde bestemmingsreserve krijgt en bovendien ongelimiteerd is, adviseert de commissie de vakminister regels vast te leggen:
 1. Over de hoogte van de egalisatiereserve (bijvoorbeeld door deze te maximeren)
 2. Over het feit dat de egalisatiereserve de enige vorm van een vrij besteedbare reserve wordt. Andere eventuele vormen van reservevorming moeten altijd een concreet doel hebben (zoals bijvoorbeeld een bestemmingsreserve of voorziening).

Artikel 34. Goedkeuringsrecht jaarrekening

Artikel 34 Kaderwet

1. Tegelijk met het jaarverslag, bedoeld in artikel 18, dient een zelfstandig bestuursorgaan de jaarrekening bij Onze Minister in.
2. Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Overwegingen

Dit artikel dient ertoe het zbo te verplichten financiële verantwoording af te leggen aan de minister. Het geeft de minister de mogelijkheid het zbo aan te spreken op de geleverde prestaties en het gevoerde beheer. Als ultiem middel tot ingrijpen biedt de Kaderwet de mogelijk de jaarrekening af te keuren. De commissie heeft kunnen constateren dat in een aantal gevallen geregeld is dat het zbo het jaarverslag aanbiedt aan een ingestelde Raad van Toezicht. De commissie acht het echter van belang dat een minister zich expliciet kan uitspreken over de jaarrekening van het zbo, en deze daadwerkelijk goed, of af, kan keuren, aangezien het hier gaat om de uitvoering van publieke taken, waar de minister een eindverantwoordelijkheid voor draagt.

Advies

- De commissie adviseert dit artikel in alle gevallen van toepassing te verklaren.

Meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk

Artikel 26 Kaderwet

Een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de Staat, zendt jaarlijks voor een door hem vast te stellen datum aan Onze Minister de begroting voor het daaropvolgende jaar.

In dit artikel wordt geen vaste datum genoemd waarop een zbo dat geen onderdeel van de Staat is haar begroting zou moeten inleveren. Het kabinetsstandpunt op het rapport Kohnstamm¹⁰ zegt hier in aanvulling wel iets over (p.7):

“Voor alle zbo’s die deel uitmaken van de rechtspersoon Staat gelden vanzelfsprekend de gewone begrotingsvoorbereiding-, vaststelling- en verantwoordingsprocedures van de rijksbegroting. Hetzelfde geldt voor de uitgaven aan zbo’s die behoren tot een andere rechtspersoon dan de Staat die op de rijksbegroting staan. De ontwerpbegrotingen van de budgetgefinancierde zbo’s worden via de beleidsartikelen van de begroting van het verantwoordelijke departement betrokken in de integrale

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20

budgettaire afwegingen. De procedure van totstandkoming van begrotingen van tariefgefinancierde zbo's zal parallel hieraan geschieden. Ook de voorziene uitgaven van de premiegefinancierde zbo's worden betrokken bij de integrale budgettaire afweging."

Overwegingen

De commissie heeft overwogen dat het wenselijk is de voorbereiding van de begroting van de zbo's die ten laste komen van belasting- of premiegeld in te passen in de rijksbegrotingcyclus. Dat maakt een integrale afweging van uitgaven mogelijk, ongeacht de vraag welke uitvoeringsinstelling de desbetreffende programma's uitvoert. Voor de tariefgefinancierde zbo's is die noodzaak er niet. Artikel 26 laat de minister in de laatstgenoemde gevallen vrij in de vaststelling van de uiterste termijn voor toezending van de begroting. De commissie is niet overtuigd van de noodzaak de tariefgefinancierde zbo's aan het regime van de rijksbegrotingcyclus te binden.

Advies

- De commissie adviseert geen uitzonderingen te maken van de bepalingen in artikel 26.
- De commissie adviseert de aanvullende eis uit het kabinetsstandpunt over het rapport op de commissie-Kohnstamm, dat ook het tijdstip van indiening van de begroting van tariefgefinancierde zbo's op de rijksbegrotingcyclus zou moeten zijn afgestemd te herzien.

3.5 Overige bepalingen

Artikel 15. Rechtspositieregels Rijk

Artikel 15 Kaderwet

1. Op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, zijn de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij departementen, van overeenkomstige toepassing. De in die regels neergelegde bevoegdheden, met uitzondering van de aan Ons dan wel de aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekende bevoegdheden tot het stellen van regels, worden uitgeoefend door het zelfstandig bestuursorgaan. Voor zover in die regels is bepaald dat bevoegdheden worden uitgeoefend met medebetrokkenheid van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, worden deze bevoegdheden uitgeoefend met medebetrokkenheid van Onze Minister.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan gedeeltelijk worden afgeweken van het eerste lid.

Overwegingen

Zbo's die onderdeel uitmaken van de Staat maken gebruik van het ambtelijk apparaat van het Rijk. Artikel 15 van de Kaderwet is dan ook alleen van toepassing op de publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat. Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van het personeel

behorende tot de sector Rijk van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zbo.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Kaderwet blijkt dat de kern van de regeling is dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van een zbo bij een publiekrechtelijke rechtspersoon. De regeling heeft niet tot doel het personeel tot de zogeheten 'sector Rijk' te gaan rekenen.

Dit artikel geeft de mogelijkheid om voor één of enkele onderdelen van de arbeidsvoorwaarden een aparte regeling te treffen. Uit de MvT blijkt dat hieraan de overweging ten grondslag ligt dat het mogelijk moet zijn om in specifieke situaties, bij voorbeeld uit arbeidsmarktoverwegingen, slagvaardig te kunnen optreden en op enigerlei wijze op een enkel onderdeel af te wijken.

Een aantal departementen heeft aangegeven dat voor een aantal zbo's op dit moment een geheel andere rechtspositieregeling dan die van rijksambtenaren geldt, en dat zij voornemens zijn deze te handhaven. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn indien een CAO van een andere bedrijfstak beter bij de aard van het zbo aansluit, omdat de taken van het zbo veel lijken op de werkzaamheden die in de desbetreffende sector worden uitgevoerd. Zo'n situatie gaat verder dan de in het tweede lid genoemde uitzondering en hiervoor is een gemotiveerde afwijking van de wet nodig. Ook kan het voorkomen dat de transformatiekosten van de huidige CAO naar een CAO Rijk niet opwegen tegen de baten.

Advies

- De commissie adviseert de rechtspositieregels van het Rijk als uitgangspunt te hanteren voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat. Met lid 2 van dit artikel is in het algemeen voldoende flexibiliteit voorhanden om aan specifieke wensen tegemoet te komen.
- De commissie geeft in overweging om, indien de taken en werkzaamheden van het personeel van het zbo aanzienlijk veel meer overeenkomsten hebben met een aanverwante bedrijfstak, niet zo zeer een eigen rechtspositieregeling te maken, maar aansluiting te zoeken bij de rechtspositieregels van de aanverwante sector. Afwijking van de Kaderwet lijkt om die reden te billijken.
- De commissie adviseert beargumenteerde afwijkingen van artikel 15 bij bestaande eigen rechtspositieregelingen toe te staan, om hoge transformatiekosten te voorkomen.

Zbo's met privaatrechtelijke rechtsvorm

Artikel 4 Kaderwet

1. Met openbaar gezag wordt alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld.

2. In afwijking van het eerste lid kan bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag worden bekleed, mits

- a. dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en
- b. er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden.

Overwegingen

Dit artikel heeft tot doel dat in de wet wordt vastgelegd dat voor rechtspersonen waarvan zbo's deel uitmaken de publiekrechtelijke organisatievorm de geëigende vorm is. Privaatrechtelijke vormgeving moet een uitzondering zijn. Alleen bij uitzondering en onder voorwaarden kan aan bestaande privaatrechtelijke organisaties openbaar gezag worden toegekend. Veel privaatrechtelijke organisaties met een 'openbaar gezag'-taak zijn zogenoemde deeltijd zbo's.

In het kabinetsstandpunt over het rapport Kohnstamm¹¹, stelt het kabinet dat voor zbo's in beginsel geen privaatrechtelijke rechtsvorm (zoals de stichtingsvorm) dient te worden gebruikt. De commissie ziet in dit standpunt geen noodzaak om op dit moment de bestaande organisaties te transformeren naar een publiekrechtelijke rechtsvorm. Dit kan zeer ondoelmatig zijn (in het geval er goede redenen zijn taken aan een deeltijd zbo op te dragen) en onnodig kostbaar. Of een en ander de moeite waard is, en niet al kan worden ondervangen met ruime toepassing van bepalingen van de Kaderwet, dient naar het oordeel van de commissie in concrete omstandigheden te worden beoordeeld.

Advies

- Voor nieuwe gevallen adviseert de commissie geen fulltime privaatrechtelijke zbo's meer op te richten/ te creëren.
- Voor bestaande gevallen dient een afweging te worden gemaakt tussen de baten van transformatie van deze organisaties naar een publiekrechtelijke rechtsvorm tegen de kosten die met een dergelijke transformatie gemoeid zullen zijn. De commissie laat deze afweging aan de departementen.

Keuringsinstanties

Keuringsinstanties keuren of certificeren producten en/of diensten op basis van wettelijke regelingen. Daarvan zijn er vele. En vaak worden keuringen c.a. als neventaak uitgevoerd. Vanwege de veelheid en veelsoortigheid aan privaatrechtelijke keuringsinstanties met een wettelijke taak acht de commissie een gecoördineerde benadering van deze instanties wenselijk.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20

De commissie heeft gekeken in hoeverre de bepalingen van de Kaderwet van toepassing moeten zijn op de keuringsinstanties. Daarbij is zij geholpen door een advies van de Interdepartementale Commissie voor Normalisatie en Certificatie (ICN). Deze heeft de taak om over het gebruik van certificatie door de overheid de ministers te adviseren. Zij heeft zich gebogen over de toepasbaarheid van de Kaderwet zbo's en over de mogelijke consequenties daarvan voor private instanties die met een deel van hun capaciteit een overheidstaak verrichten.

Overwegingen

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Kohnstamm¹² wordt gesteld dat doelmatigheidsoverwegingen kunnen leiden tot het besluit bepaalde rijkstaken (bijvoorbeeld op het vlak van certificering, registratie, erkenning, keuring of het afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen) als neventaak neer te leggen bij bestaande private organisaties die verwante activiteiten verrichten. Aldus wordt voorkomen dat ten behoeve van die rijkstaken geheel nieuwe overheidsorganisaties – al dan niet zelfstandig – in het leven moeten worden geroepen, waar de deskundigheid en de infrastructuur al bij de bedoelde private organisaties aanwezig is. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van zbo-taken door deze private organisaties krijgt voornamelijk gestalte door de bevoegdheid (maximum-) tarieven vast te stellen en door toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering.

In algemene zin is de commissie van mening dat conform het ontvangen advies van de Interdepartementale Commissie voor Certificatie Normalisatie (ICN) en gezien de aard en omvang van de publieke taak bij keuringsinstanties, de Kaderwet zbo's niet van toepassing verklaard zou moeten worden op keuringsinstanties, indien in de mededeling voldoende duidelijk kan worden gemaakt dat de betreffende organisaties aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

- slechts voor een kleiner deel van de activiteiten is sprake van een publieke (zbo) taak; de instanties hebben vrijwillig gekozen voor uitvoering van deze taak;
- de taak betreft het verrichten van keuringen/certificaties/beoordelingen, op verzoek van individuele klanten die verplicht zijn deze te laten uitvoeren;
- de instanties worden niet gefinancierd uit de Rijksbegroting; zij verlenen een dienst, waarvoor de ontvanger van de dienst rechtstreeks betaalt;
- de instanties opereren in concurrentie, of ondergaan 'dreiging' van potentiële concurrentie doordat aanwijzing open staat voor elke instantie die zich kwalificeert.

Indien bovenstaande kenmerken van toepassing zijn op de keuringsinstantie, dan ziet de commissie geen toegevoegde waarde van toepassen van de Kaderwet. Immers, uit bovenstaande kenmerken is af te leiden dat het hier een privaatrechtelijk deeltijd zbo betreft, dat voor haar (zbo) taken) uit tarieven gefinancierd wordt en onder (dreigende) concurrentie werkt. Met dit laatste kenmerk heerst er t.a.v.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20

van de hoogte van de tarieven die voor de publieke taak geheven worden de tucht van de markt, wat overheidsregulering overbodig maakt. Het regime van de Kaderwet past hier niet.

Advies

- De commissie adviseert keuringsinstanties die privaatrechtelijk zijn en de zbo-taak in deeltijd uitvoeren, buiten de Kaderwet te houden. De commissie stelt hierbij als voorwaarde dat het betreffende departement overtuigd moet zijn van de randvoorwaarden, zoals deze hierboven in de overwegingen genoemd zijn.

4. Tot slot

De voorbereidingen voor het onder de werking van de Kaderwet brengen van de bestaande zbo's hebben naar de mening van de commissie een opschonende werking gehad. Er ontstaat hiermee meer helderheid over de betrekkingen tussen de departementen en zbo's. Toepassing van de Kaderwet en explicitering van de argumenten om daarvan soms op onderdelen af te (moeten) wijken, ordent die betrekkingen. Dit is winst voor de verantwoordelijke minister, voor een controlerend parlement en voor de zelfstandige bestuursorganen die het aangaat.

In korte tijd is intensief samengewerkt met de departementen; deze hebben op hun beurt samengewerkt met de betrokken zbo's. Er is veel informatie bijeengebracht, er zijn standpunten uitgewisseld en meningen gevormd. Dat is pragmatisch, grondig, vlot en in goede afstemming gedaan. De commissie wil eenieder die een bijdrage heeft geleverd aan deze rapportage bedanken.

Na het verzette werk is het nu aan de departementen, in samenwerking met hun zbo's, om de voornemens concreet uit te werken en mededeling te doen aan de Staten-Generaal.

Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's

Samenstelling commissie

Ronald Gerritse, secretaris-generaal ministerie van Financiën, *voorzitter*

Rob Kuipers, directeur-generaal Management Openbare Sector, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *vice voorzitter*

Maarten Ruys, secretaris-generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Koos van der Steenhoven, secretaris-generaal ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Secretariaat

Wouter Brand, ministerie van BZK, DG Management Openbare Sector, afdeling Organisatie

Lars Canté, ministerie van Financiën, DG Rijksbegroting, directie Begrotingszaken

Karin Dekker, ministerie van Financiën, bureau secretaris-generaal

Alouisia de Leeuw, ministerie van BZK, DG Management Openbare Sector, afdeling Organisatie

Contact

Wouter Brand tel. 070 426 6986 wouter.brand@minbzk.nl

Lars Canté tel. 070 342 7345 l.i.cante@minfin.nl

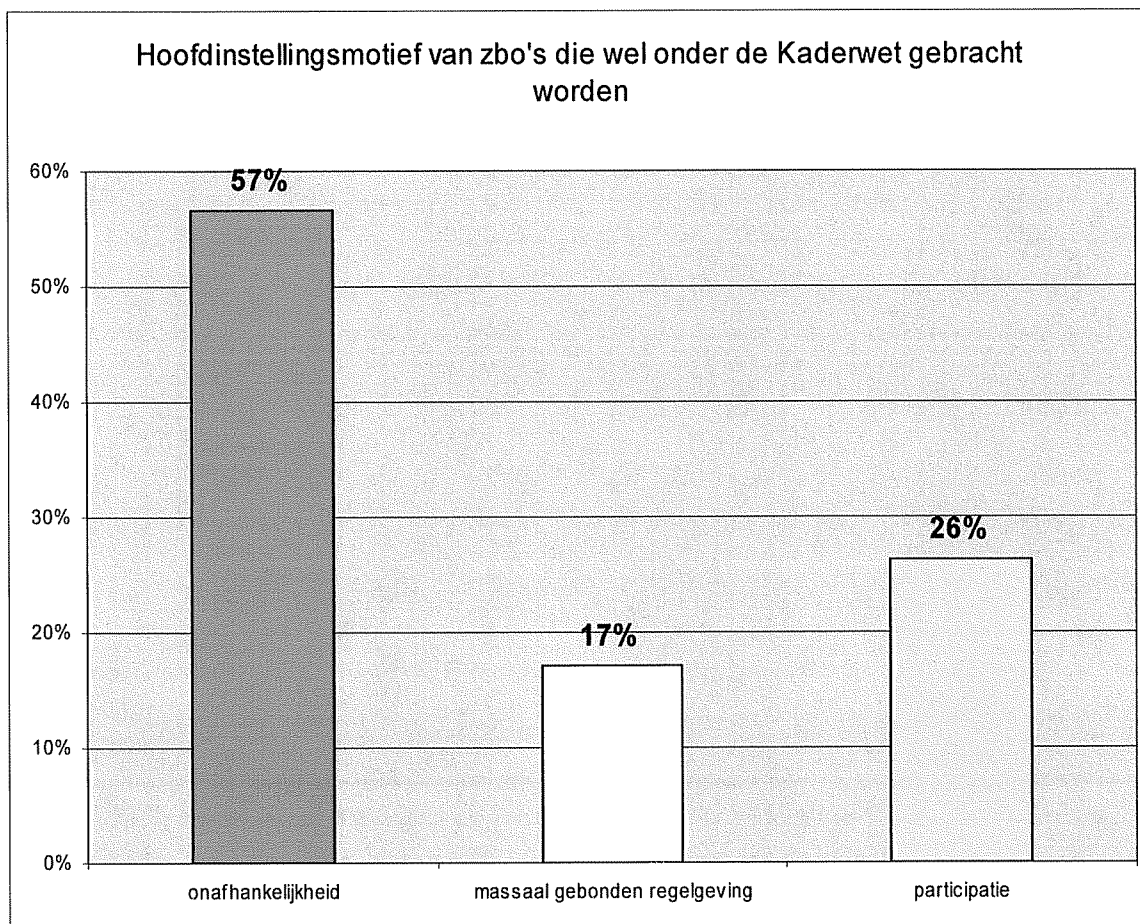
Karin Dekker tel. 070 342 8533 c.d.j.dekker@minfin.nl

Bijlagen

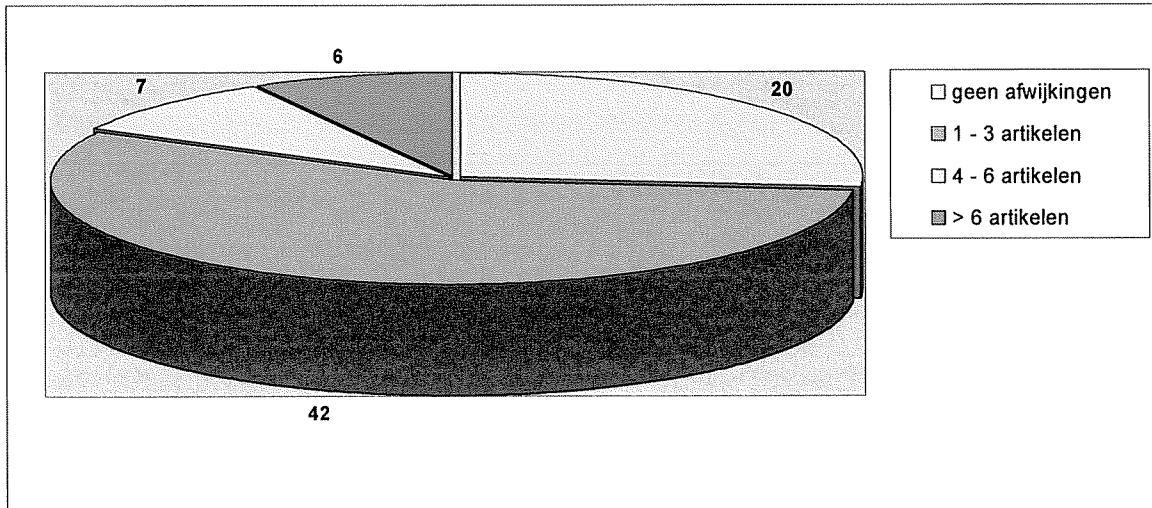
1. Zbo's gerangschikt naar voornemens departementen

	wel onder Kaderwet		niet vallend onder de kaderwet, omdat			wordt niet onder de kaderwet gebracht, omdat			aantal zbo's
	publiekrechtelijk zbo	privaatrechtelijk zbo	taak wordt als neventaak uitgevoerd	geen openbaar gezag	ander rechtsregime	taak is eindig	opheffing zbo (-taak)	heroverweging/herstructurering van zbo (-taak)	
BuZa								1	1
BZK	3					1		2	6
Def							1		1
EZ	5	2	2	2			1		12
FIN	2	2		2		2			8
JUS	8	1						2	11
LNV	3	10		2	1	4			20
OCW	5	13	1	4				4	27
SZW	3		2						5
V&W	2	5	6		5		14		32
VROM	4		1					1	6
VWS	5	2	3			9		5	24
Totaal	40	35	16	10	6	16	16	15	163
	26%	23%	10%	7%	4%	10%	10%	10%	100%
	49%		20%			31%			

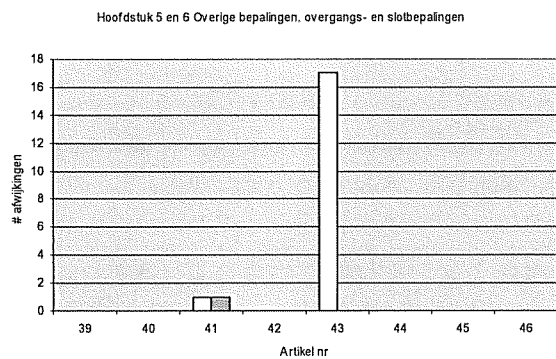
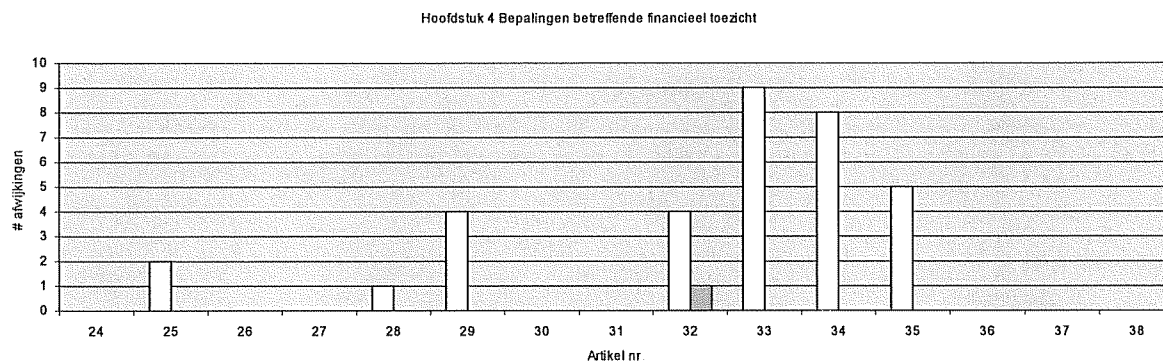
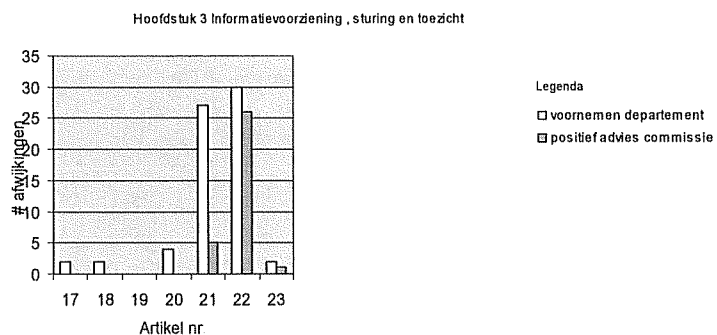
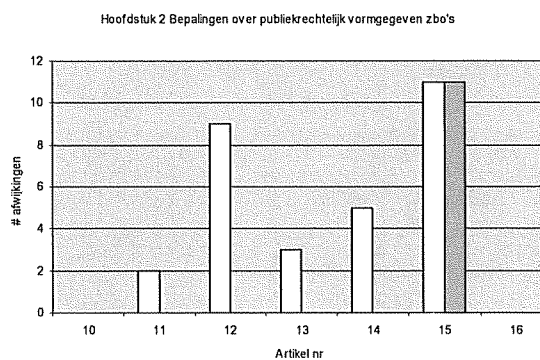
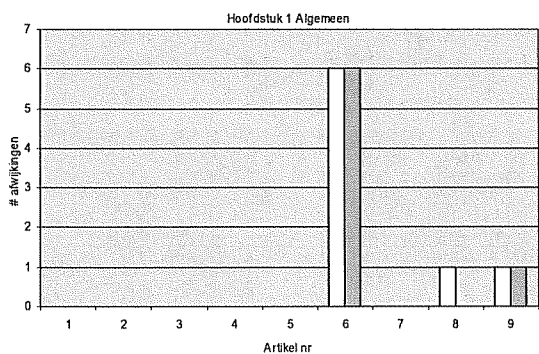
2. Hoofdinstitutionsmotief van zbo's die wel onder Kaderwet gebracht worden



3. Aantal zbo's gerangschikt naar aantal afwijkingen van de Kaderwet



4. Grafische weergave van advies commissie bij voorgenomen afwijking



6. Bepalingen Kaderwet in kort bestek

hoofdstuk	artikel	categorie	onderwerp
1. Algemeen	artikel 1	bepaling	terminologie
	artikel 2	bepaling	uitsluitingen
	artikel 3	instellingsmotief	lid 1a: onafhankelijkheid
		instellingsmotief	lid 1b: uitvoering massaal gebonden regelgeving
		instellingsmotief	lid 1c: participatie
	artikel 4	instellingsmotief	openbaar gezag
	artikel 5	instellingsmotief	voordracht
	artikel 6	instellen nieuw ZBO	ondertekening BZK
	artikel 7	instellen nieuw ZBO	ZBO's gezamenlijk
artikel 8	instellen nieuw ZBO	goedkeuring Minister	
artikel 9	instellen nieuw ZBO	geen ambtenaren in ZBO	
2. Publiek-rechtelijke ZBO's	artikel 10	bepaling	alleen voor publiekrecht
	artikel 11	bevoegdheden	bestuursreglement
	artikel 12	bevoegdheden	benoemen, schorsen en ontslaan bestuur
	artikel 13	bevoegdheden	nevenfuncties
	artikel 14	bevoegdheden	bezoldiging
	artikel 15	bevoegdheden	rechtspositie personeel
artikel 16	bevoegdheden	verantwoording personeel	
3. Sturing en toezicht	artikel 17	bevoegdheden	vaststelling tarieven
	artikel 18	toezicht	jaarverslag
	artikel 19	toezicht	uitvoeren van taken
	artikel 20	toezicht	inlichtingenrecht
	artikel 21	sturing	opstellen beleidsregels
	artikel 22	sturing	vernietigingsrecht
	artikel 23	sturing	ingrijpen bij misstanden
4. Financieel toezicht	artikel 24	bepaling	alleen voor publiekrecht
	artikel 25	financiële verantwoording	onderdeel staat: begroting voor 1 april inleveren
	artikel 26	financiële verantwoording	geen onderdeel staat: Minister bepaalt datum
	artikel 27	financiële verantwoording	inhoud begroting (1)
	artikel 28	financiële verantwoording	inhoud begroting (2)
	artikel 29	financiële verantwoording	goedkeuring begroting door minister
	artikel 30	financiële verantwoording	aanmerkelijke fluctuaties in begroting
	artikel 31	bepaling	direct melden alleen voor publiekrecht, geen onderdeel staat
	artikel 32	financieel beleid	voorafgaande instemming Minister
	artikel 33	financieel beleid	Egalisatiereserve
	artikel 34	financiële verantwoording	jaarverslag, goedkeuring
artikel 35	financiële verantwoording	jaarrekening	
artikel 36	bepaling	privaatrechtelijke ZBO's	
artikel 37	bepaling	art. 26 t/m 35 geldt indien wettelijke taken zijn toegekend	
artikel 38	financiële verantwoording	gescheiden boekhouding en jaarrekening	
5. Overige bepalingen	artikel 39	verantwoording	doelmatigheid en doeltreffendheid
	artikel 40	bepaling	BZK houdt overzicht bij
	artikel 41	bepaling	beveiliging gegevens
6. Overgangs- en slot-bepalingen	artikel 42	bepaling	binnen 1 jaar aanmelden
	artikel 43	bepaling	na 3 jaar wordt in art. 18 "1 juli" "15 mrt"
	artikel 44	bepaling	wijziging ambtenarenwet
	artikel 45	bepaling	inwerkingtreding
	artikel 46	bepaling	aanhalen als kaderwet ZBO's