

Vergaderjaar 2012–2013

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2012

1. Inleiding

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 4 juli 2012 (Kamerstuk 31 490, nr. 98) heb ik u een brief toegezegd over een aantal thema's rond zelfstandige bestuursorganen (hierna: ZBO's). Dit naar aanleiding van de motie Heijnen (PvdA) / Schouw (D66), ingediend in het wetgevingsoverleg op 27 juni.¹ Ik citeer de relevante passages uit de motie:

overwegende, dat de bedrijfsvoering van de overheid zo optimaal mogelijk moet worden georganiseerd, zowel uit het oogpunt van dienstverlening als uit het oogpunt van de noodzakelijke ombuigingen;

overwegende, dat de rechtsvorm en de aansturing van ZBO's en RWT's nog steeds zeer verschillend is vormgegeven en dat dit een optimale organisatie in termen van efficiency en dienstverlening in de weg kan staan;

verzoekt de regering voorbereidingen te treffen voor een fundamentele herziening van het stelsel van ZBO's en RWT's met het oogmerk de efficiency en de dienstverlening van de organisatie van de Rijksoverheid als geheel te verbeteren, [...].

In het overleg bleek dat het vooral gaat om twee vragen:

- Is het in verband met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de dienstverlening van de Rijksoverheid nodig dat de organisatievorm van in «ketens» werkzame uitvoeringsorganisaties wordt geharmoniseerd? Dit met het oog op de eenduidigheid van de aansturing van dergelijke ketens in de uitvoering.
- Is het nodig dat binnen een aantal ZBO's een Raad van Toezicht (RvT) intern toezicht houdt, naast het altijd noodzakelijke toezicht van de verantwoordelijke minister?

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 240 VII, nr. 9

Daarnaast doe ik verslag van de activiteiten van mijn collega van Financiën ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Ten slotte informeer ik u over mijn bevindingen inzake de indiening van jaarverslagen door ZBO's. Dit in vervolg op de eerste evaluatie van de Kaderwet ZBO's.¹

2. De zelfstandigheid van ZBO's in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijksoverheid als geheel

De motie Heijnen/Schouw verzoekt de regering voorbereidingen te treffen voor een fundamentele stelselherziening. In zijn huidige demissionaire status neemt het kabinet geen voorschot op de keuzes van een nieuw kabinet daaromtrent. Wel constateer ik dat de motie Heijnen/Schouw een eerder uitgezette lijn doortrekt. Uw Kamer spoorde met de motie Koopmans/Heijnen de regering al aan om met betrekking tot de rijksbrede infrastructuur «te onderzoeken hoe ZBO's op eenzelfde wijze behandeld kunnen gaan worden» als de onderdelen van ministeries.² Ik ervaar beide moties als een krachtige steun voor het kabinetsbeleid, zoals neergelegd in het programma Compacte Rijksdienst. Zij raken de kern van het vraagstuk: deelname aan de rijksbrede infrastructuur zal garanderen dat organisaties op rijksniveau structureel *kunnen* samenwerken ten behoeve van een optimale dienstverlening en dat dan bovendien doelmatig doen. Volgens het kabinet is het daarvoor niet per se nodig dat de samenwerkende organisaties onderdelen zijn van ministeries.

Zwaarder dan het argument van eenvoud van sturing weegt overigens het principiële uitgangspunt dat publieke taken op rijksniveau onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid horen te worden uitgevoerd. De afgelopen decennia is daarom herhaaldelijk de vraag gesteld waarom niet alle ZBO's, of althans de publiekrechtelijke daarvan, binnen de departementale hiërarchie worden geplaatst. Het enig mogelijke antwoord is: omdat de zelfstandigheid van een ZBO een wezenlijke functie kan hebben voor de uitvoering van de publieke taak in kwestie. Gezien de bezwaren van die zelfstandigheid wordt een dergelijke beslissing van geval tot geval en met waarborgen van zorgvuldigheid genomen. Zo is wettelijk vastgelegd dat de enige valide argumenten voor de ZBO-status in drie hoofdmotieven uiteenvallen:

- *Onafhankelijkheid*
De organisatie kan haar publieke taak slechts met voldoende gezag uitoefenen, als iedere schijn van politieke inmenging wordt vermeden.
- *Participatie*
Het is voor de uitoefening van de publieke taak noodzakelijk dat maatschappelijke partijen, niet zijnde de overheid, medeverantwoordelijkheid nemen.
- *Massale regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen*
Het is voor een professionele en doelmatige dienstverlening gewenst dat de organisatie zich flexibel kan aanpassen aan de vraag van de doelgroep van de publieke taakuitoefening.³

Dit is de kern van het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet. Een en ander is formeel neergelegd in de Kaderwet ZBO's. Daarmee staat de norm vast, die ik hier kort samenvat:

- De algemene regel is, dat publieke taken op rijksniveau worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.
- Uitzonderingen zijn mogelijk, maar die worden goed gemotiveerd en periodiek wordt bezien of de uitzondering nog gerechtvaardigd is.
- De Kaderwet ZBO's voorziet in een reguliere verdeling van bevoegdheden tussen de minister en het ZBO. Omdat het per definitie om uitzonderingsgevallen gaat, kan ook een andere verdeling van

¹ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 147, nr. 1 en

²

² Kamerstukken II, 2011–2012, 31 490, nr. 58

³ Zie artikel 3 van de Kaderwet ZBO's

bevoegdheden gewenst zijn. Daarom kan bij wet een afwijkende verdeling worden geregeld.

Juist een uitzonderlijke manier van organiseren moet niet «dichtgeregeld» worden; anders bestaat het risico dat er weer uitzonderingen op de uitzondering nodig zijn. Hieraan koppel ik tegelijk de conclusie dat het werken in ketens aanleiding kan zijn om de ZBO-status te heroverwegen, maar dat dit argument zeker niet bij voorbaat de doorslag mag geven.¹ De wetgever heeft immers eerder de zelfstandigheid met goede redenen toegestaan.

Om de doelstellingen van de Kamerleden Heijnen en Schouw, die ik dus onderschrijf, binnen bereik te brengen acht ik het wel geboden ervoor te zorgen dat de ZBO's geen uitzonderingspositie krijgen bij de besluitvorming over deelname aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Ofwel, zoals in de kabinetsreactie op de motie Koopmans-Heijnen staat: «De Rijksdienst en de ZBO's (zullen) op gelijke voet aan de ontwikkeling en implementatie van infrastructurele voorzieningen deelnemen.» Ik heb besloten dat daartoe een aanpassing van de Kaderwet ZBO's gewenst is. Deze zal inhouden dat de minister van BZK ZBO's kan verplichten deel te nemen aan een gemeenschappelijke voorziening, als dit leidt tot een effectievere en efficiëntere overheid. Dit besluit wordt genomen in overeenstemming met de minister die de voorziening beheert en de ministers die verantwoordelijk zijn voor de betrokken ZBO's. Hiermee kunnen mijns inziens ook eventuele belemmeringen voor deelname van ZBO's waarop Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten rusten of ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid vanwege de Europese aanbestedingsregels worden weggenomen. Naar verwachting kan het wetsvoorstel voor het einde van dit jaar voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden gezonden.

Conclusie

De belangrijkste voorwaarde om overheidsorganisaties van welk type dan ook met elkaar te laten samenwerken ten behoeve van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de toebedeelde publieke taken is dat zij de voor hen relevante infrastructurele voorzieningen delen. Om ervoor te zorgen dat publiekrechtelijke ZBO's dat laatste doen wordt de Kaderwet ZBO's aangepast.

3. De (on-)wenselijkheid van een Raad van Toezicht (RvT) bij een ZBO

De Kaderwet ZBO's beschrijft – zoals boven gesteld – de reguliere verdeling van bevoegdheden tussen de verantwoordelijke minister en het ZBO. Deze wet kent niet de figuur van een Raad van Toezicht (RvT) bij een ZBO. Dat ligt voor de hand: een derde wettelijk ingesteld orgaan maakt de verdeling van bevoegdheden onduidelijker, terwijl transparantie over die bevoegdheden juist één van de belangrijkste doelstellingen van de Kaderwet ZBO's is.

Niettemin is het in lijn met de gedachte dat de ZBO-status dient om maatwerk mogelijk te maken mogelijk om bij specifieke wet naast het ZBO ook een RvT in te stellen. In het ZBO-register zijn thans 118 ZBO's of clusters van ZBO's opgenomen, 18 hiervan kennen een RvT. De argumentatie is steeds gelegen in versterking van de checks & balances binnen het publieke uitvoeringssysteem in kwestie.

¹ Ik wijs in dit verband op de toegezegde reflectie op de ZBO-status van het COA, mede in relatie tot de IND en de DT&V (motie van het lid Schouw c.s., Kamerstukken II, 2011–2012, 33 042, nr. 17; Verslag van een algemeen overleg op 28 juni 2012, Kamerstukken II, 2011–2012, 33 042, nr. 19).

Juist vanwege het maatwerk karakter heb ik geen behoefte aan nadere generieke regeling van deze constructie, maar er zijn binnen het kabinet wel afspraken gemaakt hoe ermee om te gaan. De essentie daarvan is dat hoe dan ook de verantwoordelijke minister onverkort en ongehinderd alle bevoegdheden kan uitoefenen die de Kaderwet ZBO's hem toedenkt. Ik vat die afspraken hier samen:

- De hoofdlijn is dat er geen wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (lees: RvT) is. Dit houdt de verhoudingen tussen minister en ZBO helder.
- Als er toch een wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (RvT) moet komen, dan dient de wenselijkheid ervan goed – dat wil zeggen specifiek op de situatie van het ZBO toegesneden – te worden onderbouwd. De taken van dit orgaan blijven bij voorkeur beperkt tot advisering.
- Bij uitzondering kan het interne toezichtorgaan andere bevoegdheden dan advisering worden toebedeeld. Normalerweise zijn dat geen bevoegdheden die de Kaderwet ZBO's de minister toedenkt. Met andere woorden, het bestaan van een dergelijk toezichtorgaan beperkt de bevoegdheden van het ZBO, niet van de minister. Hoe dan ook moet aannemelijk worden gemaakt dat de uitoefening van de wettelijke bevoegdheden van het toezichtorgaan niet op een of andere wijze de minister kan belemmeren in de uitoefening van diens bevoegdheden.
- Als een intern toezichtorgaan bevoegdheden moet hebben die de minister daarnaast ook heeft, kan het alleen gaan om bevoegdheden in het kader van financieel toezicht (artikelen 17, 29, 32 en 34 van de Kaderwet ZBO's). Bevoegdheden als benoeming, schorsing en ontslag kunnen niet worden gedeeld. De eis blijft dat de minister niet wordt belemmerd in de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarom moet scherp worden gespecificeerd wanneer het toezichtorgaan deze bevoegdheden kan uitoefenen. Dit komt tot uiting in clausules in de wetsartikelen in kwestie, met zinsneden als «Instemming kan slechts worden onthouden wegens/indien ... (specifieke reden en/of specifieke situatie)».

Conclusie

Hoewel een wettelijk ingesteld intern toezichtorgaan (RvT) bij een ZBO de transparantie van de bestuurlijke verhoudingen vermindert, is het voordeel van versterkte checks & balances soms voldoende reden toch een dergelijk toezichtorgaan toe te staan, zij het onder de strikte voorwaarde dat de verantwoordelijke minister niet daardoor in de uitoefening van zijn bevoegdheden wordt gehinderd.

4. Rechtspersonen met een wettelijke taak, niet zijnde ZBO's

Als de onderwijsinstellingen buiten beschouwing worden gelaten, is ± 80 procent van de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De RWT's die geen ZBO zijn, zijn niet bekleed met openbaar gezag. ZBO's die geen RWT zijn, zijn of geen rechtspersoon en/of hebben geen wettelijke taak en/of worden niet gefinancierd uit een wettelijke heffing.

Voorbeelden van RWT's die geen ZBO zijn:

- onderwijs-RWT's (betreft het merendeel van de RWT's);
- academische ziekenhuizen;
- rijksmusea.

Voor RWT's die geen ZBO zijn, is de ministeriële verantwoordelijkheid anders geregeld dan voor ZBO's. Deze organisaties zijn privaatrechtelijk ingesteld, waarbij de ministeriële bevoegdheden meestal in de instelling-

statuten zijn bepaald. Dit betekent dat voorschriften ten aanzien van toezicht, verantwoording en informatievoorziening per organisatie (kunnen) verschillen. Voor RWT's die tevens ZBO zijn, geldt de normatiek van de Kaderwet ZBO's.

Activiteiten inzake RWT's

Om u beter te informeren over de rechtmatige besteding van het publieke geld en de uitvoering van opgedragen taken is vorig jaar tijdens het Algemeen Overleg over verantwoording en toezicht (27 april 2011) door de minister van Financiën namens het kabinet een aantal toezeggingen gedaan. Naar aanleiding van deze toezeggingen zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften 2011 aangepast.

- Sedert 2011 dienen de ministers in hun jaarverslagen alle inkomsten van RWT's en ZBO's te vermelden. Voorheen gold deze regel alleen voor de gelden ontvangen uit begrotingen. Hierdoor heeft het Parlement nu een volledig overzicht van de totale publieke geldstromen bij RWT's
- Om u meer inzicht te geven in rechtmatigheid, moeten voortaan de ministers voor elk RWT en ZBO dat onder hen ressorteert in hun jaarverslag aangeven of de rechtmatigheid bij deze organisaties in orde is. Indien dat niet het geval is, dienen de maatregelen voor de verbetering te worden genoemd.
- Daarnaast dienen bij het overzicht van RWT's en ZBO's links naar toezichtvisies te worden vermeld. Toezichtvisies zijn documenten waarin aangegeven wordt hoe het toezicht op een bepaalde organisatie wordt uitgevoerd. Deze toezichtvisies zijn dan ook openbaar toegankelijk.
- Een andere toezegging is dat binnen de daarvoor geldende regels het kabinet ondersteunt dat een periodiek reviewbeleid van (begrotings- en premiegefinancierde) RWT's op basis van een risicoanalyse plaatsvindt, en niet meer op basis van risicosignalen.

Al deze toezeggingen zijn geldig voor alle RWT's, ongeacht of ze onder de Kaderwet ZBO's vallen gezien hun ZBO-status.

Conclusie

De meeste RWT's zijn tevens ZBO, onderwijsinstellingen buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn maatregelen genomen ten aanzien van het toezicht op en de verantwoording over RWT's, die de Tweede Kamer het nodige inzicht verschaffen.

Mijn collega van Financiën zal uw Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen ten aanzien van RWT's.

5. Jaarverslagen van ZBO's

In de eerste evaluatie van de Kaderwet ZBO's stond ik onder meer stil bij artikel 18 van de Kaderwet ZBO's. Daarin staat dat ieder ZBO jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag opstelt. Het ZBO zendt dit verslag aan de vakminister(s) en aan beide kamers der Staten-Generaal. In de evaluatie is geconcludeerd dat deze datum vaak niet wordt gehaald door de ZBO's. Ik heb u gemeld vooralsnog vast te houden aan de bestaande norm, maar wel de redenen in kaart te brengen, die de ZBO's aanvoeren voor een eventueel verlate indiening van hun jaarverslag over 2011. Hierbij informeer ik u over mijn bevindingen 1).

Op 15 maart 2012 vielen 43 ZBO's onder de werking van de Kaderwet. Voor drie ZBO's is in de instellingswet een afwijkende datum voor de opstelling van het jaarverslag vastgelegd, waaraan zij hebben voldaan. Voor drie andere ZBO's zijn tussen vakminister en ZBO van artikel 18 afwijkende afspraken gemaakt met het oog op internationale afspraken of (eenmalige) bijzondere omstandigheden. Deze afspraken zijn door de betrokken ZBO's nagekomen. Voor de resterende 37 ZBO's geldt dat 19 ZBO's hun jaarverslag tijdig hebben aangeboden. Van 18 ZBO's is het jaarverslag na 15 maart ontvangen.

ZBO's verklaren de verlate indiening veelal door een of meer van onderstaande punten. Accountants reserveren de eerste maanden van het jaar voor beursgenoteerde bedrijven en pas daarna komen kleinere organisaties. Daarnaast heeft het ZBO meer tijd nodig om zijn financieel jaarverslag rond te krijgen, m.n. volledig inzicht in baten en lasten. Dit geldt zeker voor ZBO's die voor aanlevering van deze gegevens afhankelijk zijn van derden. Een laatste punt is de interne organisatie: het verslag moet door een aantal gremia worden goedgekeurd, waaronder het bestuur van het ZBO, hiermee is de nodige tijd gemoeid.

Ik concludeer dat in het algemeen de datum van 15 maart haalbaar is, zij het dat de termijn krap is. De bezwaren zijn te ondervangen met een goede voorbereiding en planning. Volgend jaar mag zich het bovenstaande beeld dan ook niet herhalen. Daarom zullen mijn collega's en ik de ZBO's die dit jaar hun jaarverslag na 15 maart hebben aangeboden, met een brief wijzen op de wettelijke verplichting hun jaarverslag op tijd toe te zenden en hiervoor de nodige maatregelen te treffen. In incidentele gevallen zal in nader overleg tussen ZBO en ministerie een oplossing moeten worden gevonden voor mogelijke belemmeringen. Ook bij de door de Kaderwet ZBO's verplichte vijfjaarlijkse evaluatie per ZBO¹ kan zondig aan tijdige verslaggeving aandacht worden besteed.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ Artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet ZBO's.

1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer