

33147 Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Nr. 1 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2012

Vijf jaar geleden, op 1 februari 2007, is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) in werking getreden. De Kaderwet kent een evaluatiebepaling. Deze schrijft twee soorten evaluaties voor. Allereerst is er een vijfjaarlijkse evaluatie van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) door de betreffende minister. Ten tweede is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u elke vijf jaar verslag doet van de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet in de praktijk. Hierbij bied ik u dan ook het eerste evaluatieverslag aan.*) In deze brief ga ik in op de doelstellingen van de Kaderwet, de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie en de conclusies die ik daaraan verbind.

De doelstellingen van de Kaderwet zijn in de memorie van toelichting als volgt geformuleerd.

1. Het aanbrengen van enige ordening in de organisatieregelingen voor ZBO's.
2. Het helder regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's.
3. Het scheppen van helderheid m.b.t. de financiële controle op ZBO's.
4. Het vergroten van het publieke inzicht in het vóórkomen en het functioneren van ZBO's.

Hierbij moet bedacht worden, dat de Kaderwet alleen betrekking heeft op ZBO's van de centrale overheid die bekleed zijn met openbaar gezag.

Deze eerste evaluatie kijkt terug op de periode waarin het implementeren van de Kaderwet centraal stond. Op het moment van inwerkingtreding van de Kaderwet moesten de bestaande ZBO's immers nog onder de Kaderwet worden gebracht. Er is dus nog geen vijf jaar ervaring met ZBO's die conform de Kaderwet zijn ingericht. Het evaluatieverslag gaat daarom vooral in op de stand van zaken en resultaten van de implementatie. Verder besteedt de evaluatie aandacht aan enige specifieke artikelen, bijvoorbeeld omdat u dat eerder is toegezegd.

Bij de start van het implementatietraject heeft mijn ambtsvoorganger u een overzicht gegeven van ZBO's¹. Hierin stonden 149 organen vermeld. In de afgelopen vijf jaar zijn 34 van deze organen onder de werking van de Kaderwet gebracht. Voor 28 organen is wetgeving in voorbereiding om ze onder de werking van de Kaderwet te brengen. Verder is voor 85 organen vastgesteld dat zij niet onder de Kaderwet zullen vallen. De meest voorkomende argumenten zijn dat openbaar gezag ontbreekt, of dat zij zijn (of worden) opgeheven. Daartegenover staat dat er 9 nieuwe ZBO's zijn ingesteld. Overigens betreft het vooral ZBO's die feitelijk niet nieuw zijn, maar waarbij de instellingswet is vervangen door een nieuwe. Dit gaat soms ook gepaard met een nieuwe naam. Ook zijn enige ZBO's gefuseerd. Ten aanzien van 6 organen is nog niet besloten of zij onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht. Hoewel er zeker veel werk is verzet, is de implementatiefase dus nog niet afgerond.

In de evaluatie is ook gekeken in hoeverre er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid gemotiveerd af te wijken van afzonderlijke artikelen van de Kaderwet. Met die mogelijkheid wordt terughoudend omgegaan. De meeste afwijkingen kent artikel 22, dat de minister het recht toekent besluiten van het ZBO te vernietigen. Het betreft in alle gevallen ZBO's met als instellingsmotief 'onafhankelijkheid'.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 25 268, nr. 63

Artikel 15 kent na artikel 22 de meeste uitzonderingen. Dit artikel bepaalt dat het personeel van een publiekrechtelijk ZBO dat geen onderdeel is van de Staat de rechtspositieregeling van het Rijk volgt. De gemaakte afwijkingen op beide artikelen zijn goed gemotiveerd.

Zoals ik hiervoor al aangaf zijn er ook enige specifieke artikelen geëvalueerd. Ik wil kort stilstaan bij drie punten die hun oorsprong vinden in de ontstaansgeschiedenis van de Kaderwet.

Toen de Kaderwet tot stand kwam, meende het kabinet dat de baten-lastendienst een goed alternatief zou kunnen zijn voor een ZBO dat was ingesteld op grond van het motief 'regelgebonden uitvoering'. Afgesproken werd dat er geen nieuwe ZBO's op grond van dit motief zouden worden ingesteld en dat de validiteit van het instellingsmotief 'regelgebonden uitvoering' in een later stadium zou worden bezien. Voor een definitieve beslissing over dit instellingsmotief is het mijns inziens te vroeg. De implementatiefase van de Kaderwet is nog niet afgerond. Recentelijk heeft het kabinet bovendien de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd². Eén van de voorstellen daaruit is dat, in lijn met de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst om te komen tot een kleinere en efficiëntere overheid, voortaan de agentschapstatus enkel wordt toegestaan als er sprake is van een bepaalde minimum-omzet, met een richtbedrag van 50 miljoen euro op jaarbasis. Kleine organisaties kunnen zich aansluiten bij grotere organisaties. Of dit implicaties heeft voor de instelling van nieuwe ZBO's is nog niet duidelijk.

Bij de parlementaire behandeling van de Kaderwet is gesproken over mijn coördinerende rol ten aanzien van de Kaderwet. Via een amendement is in de wet bepaald dat ik medeondertekenaar ben van, kort samengevat, regelgeving waarbij iets aan een ZBO verandert. Mijn ambtsvoorganger heeft u gemeld deze bevoegdheid te heroverwegen in de eerste evaluatie van de Kaderwet, omdat het bewerkstelligen van de naleving van de Kaderwet al voldoende is ondervangen door aanwijzing 124j van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de instemming die elke nieuwe wet of wetswijziging behoeft van het kabinet³. Het kabinet is nog steeds van mening dat de toegevoegde waarde van deze bevoegdheid gering is. Wat dat betreft zou het de voorkeur verdienen deze bevoegdheid in te trekken. Met het oog op de eerdere wens van de Tweede Kamer zal ik echter vooralsnog geen voorstel doen tot het laten vervallen van de bepaling over de medeondertekening.

Het derde punt betreft de datum waarop een ZBO zijn jaarverslag moet hebben opgesteld en aangeboden aan de minister. Als gevolg van de wens van de Tweede Kamer is deze datum drie jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet vervroegd van 1 juli naar 15 maart⁴. De idee daarbij was dat de ministers de relevante gegevens uit de ZBO-jaarverslagen zouden kunnen verwerken in de departementale jaarverslagen. In de evaluatie wordt geconstateerd dat ZBO's de datum van 15 maart vaak niet halen. Ik heb besloten vooralsnog vast te houden aan de bestaande norm. Daarnaast laat ik de redenen, die de ZBO's aanvoeren voor een eventueel verlate indiening van hun jaarverslag, in kaart brengen. Dit zal gebeuren in de eerste helft van 2012, aan de hand van dan binnenkomende jaarverslagen over 2011. Hierover wordt u in de loop van 2012 geïnformeerd.

Het resultaat van vijf jaar Kaderwet ZBO's overziend, stel ik vast dat er op dit moment geen aanleiding is om artikelen uit de wet te heroverwegen. Ook de motie Koopmans-Heijnen geeft daartoe geen aanleiding⁵. Over deze motie bent u geïnformeerd bij brief van 7 december 2011⁶. Wel wordt het tijd dat de implementatiefase van de Kaderwet wordt afgesloten. Daarom zal het kabinet voor 31 december 2012 bij de Tweede Kamer voorstellen van wet hebben ingediend om

² Kamerstukken II, 2010/11, 28 737, nr. 21

³ Kamerstukken II, 2007/08, 25 268 en 29 362, nr. 46

⁴ Kamerstukken II, 2001/02, 27 426, nr. 59

⁵ Kamerstukken II, 2010/11, 31 490, nr. 58

⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 31 490, nr. 82

de ZBO's onder de werking van de Kaderwet te brengen, voor welke dat nog niet eerder is gebeurd. Indien aan de orde, zal de eerstverantwoordelijke minister de Tweede Kamer informeren over een gemotiveerd besluit om een of meer ZBO's niet onder de Kaderwet te brengen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.W.E. Spies

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer