



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Algemene Rekenkamer

**DGOBR/OPR**

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**

JMW Conemans

T 070-4268028

Jacqueline.Conemans@minbzk  
.nl

**Kenmerk**

2012-0000306151

Datum 5 juni 2012

Betreft Kabinetsreactie op concept-nota van bevindingen reikwijdte en  
implementatie Kaderwet ZBO's

Geachte mevrouw Stuiveling,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op uw verkennend rapport "Reikwijdte en implementatie Kaderwet ZBO's" d.d. 17 april 2012, waarin u uw eerste indruk geeft van het functioneren van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's). Deze reactie is mede namens mijn ambtgenoot van Financiën en alle overige ministers die het onderwerp van dit rapport aangaat.

Voor uw onderzoek, waarin u vooral vanuit de scope van verantwoording van doel- en rechtmatigheid een beeld schetst van reikwijdte en implementatie van de Kaderwet ZBO's zeg ik u dank. Het conceptraport vormt een waardevolle aanvulling op de eerste vijfjaarlijkse verplichte evaluatie van de Kaderwet ZBO's, die ik in januari jl. naar de Tweede Kamer heb gestuurd en waarvan ik de Kamer op 23 april jl. een herziene versie (met enkele bijgestelde tellingen) heb aangeboden.

U heeft vooral gekeken naar wat - nu de wet vijf jaar in werking is - tegenvalt, ontbreekt en verbetering behoeft, waar het gaat om reikwijdte en implementatie. Ook bent u bij 14 ZBO's nagegaan hoe de praktijk van verantwoording er sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's uitziet.

U geeft aan dat het voor een rijksbreed onderzoek naar toepassing en werking van de Kaderwet en naar de mate waarin de doelstellingen van de wet worden bereikt nog te vroeg is. U heeft er daarom voor gekozen een beknopt en verkennend onderzoek uit te voeren.

Het kabinet deelt uw mening dat het, gezien de prille ervaringen met de Kaderwet ZBO's, te vroeg is voor een volledige analyse en vergaande conclusies. Dat is de reden waarom deze reactie beperkt blijft tot enkele hoofdlijnen.

In deze reactie ga ik in op drie hoofdpunten uit het rapport:

- de reikwijdte van de Kaderwet ZBO's;
- de duur van het implementatietraject, en
- de verantwoording over recht- en doelmatigheid.

**Datum**

5 juni 2012

**Kenmerk**

2012-0000306151

### **De reikwijdte van de Kaderwet ZBO's**

De Kaderwet ZBO's is onder meer tot stand gekomen om te voorzien in enige ordening van het ZBO-veld door het stellen van algemene regels voor organisatie, toezicht en verantwoording van ZBO's. U bent van oordeel dat de Kaderwet er (vooral nog) niet in geslaagd is meer ordening in het ZBO-veld tot stand te brengen. U constateert dat er twee problemen zijn:

1) er zijn teveel instellingen met publieke taken (waaronder ZBO's, maar ook andere organisaties), die niet onder de Kaderwet zijn of zullen worden gebracht en 2) voor ZBO's die onder de Kaderwet vallen, worden er te veel uitzonderingen op een of meer artikelen van de Kaderwet ZBO's toegestaan. Het gevolg daarvan is naar uw mening, dat de verwarring met de komst van de Kaderwet ZBO's zelfs groter is geworden, omdat er nu ZBO's zijn die wel en die niet onder de Kaderwet ZBO's vallen.

In zijn algemeenheid geldt dat in het debat over ZBO's van oudsher twee tegengestelde behoeften centraal staan: één aan meer uniformiteit en overzichtelijkheid en één aan meer diversiteit en maatwerk. Beiden vertegenwoordigen belangrijke, maar onverenigbare waarden binnen het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet. Dat leidt ertoe dat elke wet of maatregel voor dit veld, ook de Kaderwet ZBO's, in zekere zin moet middelen tussen beide belangen.

Het bereiken van een eenvormig ZBO-veld is nooit doelstelling van het kabinetsbeleid geweest. De kern van het kabinetsbeleid is dat aantal en diversiteit van ZBO's niet onnodig (ver)groot wordt. Dankzij de Kaderwet ZBO's vindt er enige ordening van het ZBO-veld plaats en bij voorkeur komen er geen nieuwe ZBO's bij. Ten aanzien van de instelling van een nieuw ZBO geldt het adagium: "nee, tenzij". Er zijn nu meestal goede alternatieven voor ZBO's. Sinds 1994 bestaat immers de mogelijkheid om verzelfstandiging te regelen in de vorm van een 'agentschap', dat onder directe verantwoordelijkheid van een minister valt. Voor de komst van deze organisatievorm was het oprichten van een ZBO de enige mogelijkheid voor een minister om een organisatie te verzelfstandigen. Er kunnen echter nog steeds overwegingen zijn die de instelling van een ZBO wenselijk maken, maar dan moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De oprichting van nieuwe ZBO's wordt daarom een zeldzaamheid. In de enkele gevallen waar gekozen wordt voor oprichting van een nieuw ZBO, zet de Kaderwet ZBO's de norm.

Aan de uitzonderingen op artikelen van de Kaderwet ZBO's die tot dusverre zijn toegestaan besteed ik aandacht in mijn eerdergenoemde eerste evaluatie van de Kaderwet ZBO's. Ik verwijs daar hier kortheidshalve naar.

Verreweg de meeste uitzonderingen betreffen artikel 22 van de Kaderwet; dit gaat over de bevoegdheid van de vakminister om een besluit van een ZBO te vernietigen. In alle gevallen wordt een beroep op het maken van deze uitzondering gemotiveerd door te wijzen op het belang van de borging van onafhankelijkheid van het ZBO ten opzichte van de minister, bijvoorbeeld doordat het ZBO toezichthoudende taken uitvoert.

### **De duur van het implementatietraject**

U constateert dat, hoewel de Kaderwet ruim vijf jaar geleden in werking is getreden, het implementatietraject bij ruim 40% van de (clusters van) ZBO's nog niet is afgerond. Inderdaad is er sprake van een lange doorlooptijd. Ik ben hier op ingegaan in mijn evaluatie van de Kaderwet ZBO's.

**Datum**

5 juni 2012

**Kenmerk**

2012-0000306151

In mijn brief bij de evaluatie van de Kaderwet ZBO's heb ik aangegeven dat het kabinet voor 31 december 2012 bij de Tweede Kamer voorstellen van wet zal hebben ingediend om die 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 één of meer ZBO's niet onder de Kaderwet ZBO's te brengen.

U plaatst verder kanttekeningen bij de monitoring van het implementatietraject: verloopt dit wel ordelijk en controleerbaar en kloppen de cijfers? Een goed geordend verloop van het implementatietraject staat of valt met de betrouwbaarheid van de gegevens die de ministeries leveren aan het ZBO-register ([www.zboregister.nl](http://www.zboregister.nl)). Dit register bevat basisinformatie over alle ZBO's van de centrale overheid in Nederland. Het kabinet ziet het als zijn verantwoordelijkheid om erover te zorgen dat het ZBO-register actueel en up-to-date blijft, zodat de betrouwbaarheid van gegevens met betrekking tot ZBO's geborgd is.

Ik zal - als coördinerend minister in deze - de vinger aan de pols blijven houden.

### **De verantwoording over recht- en doelmatigheid**

U stelt dat de eisen die in de Kaderwet worden gesteld aan verantwoording over rechtmatigheid en doelmatigheid maar voor een deel van de ZBO's gelden, niet zijn uitgewerkt en ruimte laten voor interpretatie. Echter, de wetgever heeft hier nadrukkelijk maatwerk beoogd; hij vond dat de verantwoording moest passen bij de grootte van de organisatie, de aard en de financiering van de taak. De aanwezigheid van interpretatieruimte wordt hier dan ook gezien als een goede zaak. Daarbij komt dat het kabinetsbeleid er in zijn algemeenheid op is gericht terughoudend te zijn met het doen van voorstellen die kunnen leiden tot nieuwe regels.

In de Kaderwet ZBO's (artikel 35) worden eisen gesteld aan de jaarrekening en daarmee aan rekening en verantwoording van het financieel beheer. De wet biedt alleen een algemene regel voor de verwerking door de minister van de hem aangeboden verantwoordingsdocumenten. Wat per geval de meest geëigende werkwijze is, blijkt uit de instellingswet of uit het (huishoudelijk) reglement van het ZBO zelf.

Op het gebied van rechtmatigheid heeft u in het rapport "Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak", deel 5; Terugblik 2009 geconcludeerd dat bijna alle rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) een rechtmatigheidsverklaring hebben. Hierdoor is inzicht in de rechtmatigheid geborgd. Om de Tweede Kamer beter te informeren over de rechtmatige besteding van het publieke geld en de uitvoering van opgedragen taken is vorig jaar naar aanleiding van het Algemeen Overleg over verantwoording en toezicht bij rwt's door de minister van Financiën een toezegging gedaan tot verscherping van Rijksbegrotingsvoorschriften. Voortaan dienen de ministers voor elk ZBO en rwt dat onder hen ressorteert aan te geven hoe dit zich over de rechtmatigheid heeft verantwoord.

De Kaderwet ZBO's borgt eveneens dat eenmaal per jaar verslag wordt gedaan van de doelmatigheid van het beheer. De eisen van doelmatigheid worden bepaald door wet- en regelgeving, door de afspraken die daarover zijn gemaakt tussen minister, ZBO en door bedrijfseconomische normen.

**Datum**

5 juni 2012

**Kenmerk**

2012-0000306151

Het kabinet onderschrijft dat het van belang is dat ZBO's verantwoording afleggen over de doelmatigheid en dat accountantsverklaringen niet mogen ontbreken. Dat in een aantal door u onderzochte gevallen blijkt dat het voorgeschreven verslag over de doelmatigheid van de accountant ontbrak, neemt het kabinet ter harte. De vakministers zullen daar beter op gaan toezien.

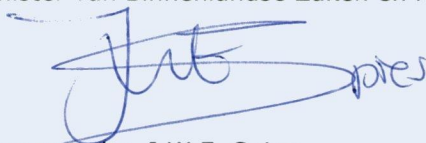
U bepleit in het conceptrapport de oprichting van een orgaan voor publieke verslaggeving naar analogie van de Raad voor de Jaarverslaggeving. In dit verband kan ik melden dat op dit moment binnen het ministerie van Financiën onderzocht wordt of er voldoende draagvlak en noodzaak bestaat om te komen tot de oprichting van een platform voor de publieke jaarverslaggeving; doel hiervan is te komen tot meer onderlinge afstemming en vereenvoudiging.

#### **Tot slot**

Het kabinet deelt uw mening dat bij de volgende evaluatie van de Kaderwet ZBO's over vijf jaar meer fundamenteel aandacht moet (en kan) worden gegeven aan het functioneren van de Kaderwet ZBO's.

Het kabinet vat uw suggesties voor tussentijdse verbetering vooral op als een oproep om blijvend alert te zijn op een goede monitoring van zowel implementatietraject als werking van de Kaderwet ZBO's.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies