

# **Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Kaderwet adviescolleges en enige andere wetten in verband met het doorvoeren van aanbevelingen uit de tweede evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere kleine wijzigingen**

## **Memorie van toelichting**

### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

Op 8 juni 2018 is de evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) over de periode 2012-2016 naar de Tweede Kamer gezonden.<sup>1</sup> Het kabinet heeft naar aanleiding van die evaluatie enige maatregelen aangekondigd waarvoor een wijziging van de Kaderwet zbo's nodig is.<sup>2</sup> Met het onderhavige wetsvoorstel geeft de regering daaraan uitvoering. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- de openbaarmaking van de nevenfuncties van (bestuurs)leden van zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's);
- het tijdstip van verzending van het jaarverslag door zbo's;
- de doelmatigheidsbeoordeling van zbo's;

Daarnaast wordt voorgesteld om de evaluatiebepaling van individuele zbo's aan te passen en om de aanduiding 'Minister voor Wonen en Rijksdienst' te vervangen door 'Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', in lijn met de portefeuilleverdeling sinds 27 oktober 2017. Tot slot wordt voorgesteld in de Kaderwet adviescolleges een bepaling op te nemen over de overdracht van archiefbescheiden van tijdelijke en eenmalige adviescolleges na hun opheffing. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de inhoud van deze voorgestelde wijzigingen.

Tot slot dienen artikelen in de Wet langdurige zorg, de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland en de Zorgverzekeringswet te worden aangepast in verband met het vervallen van artikel 35, vierde lid, van de Kaderwet zbo's. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting van deze memorie van toelichting.

#### **2. Inhoud van het voorstel**

##### **2.1 Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen**

De rijksoverheid kent veel verschillende typen taken en daardoor veel verschijningsvormen. Het uitgangspunt hierbij is dat taken onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd en daarmee volledig onder parlementaire controle vallen. Voor sommige taken geldt echter dat er gekozen is voor beperking van de verantwoordelijkheid van de minister en de daarbij behorende controlemogelijkheden door het parlement. Om deze reden zijn ze belegd bij organisaties die op (mindere of meerdere) afstand van de minister staan.

De Kaderwet zbo's is in 2007 in werking getreden om ordening aan te brengen in de organisatieregelingen voor zbo's, om een heldere regeling te creëren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's, helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op zbo's en het publiek inzicht te vergroten in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's. Tevens heeft de Kaderwet zbo's een deregulerend effect doordat deze een scala aan bijzondere regels overbodig maakt. In de wet worden immers naast enkele meer fundamentele principes enige vaste of veelvoorkomende elementen voor zbo's op gelijke wijze geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze waarop leden worden benoemd of hoe de organisatie publiekelijk verantwoording aflegt over de taakvervulling.

Overigens biedt het organisatiebeleid daar waar dat om bijzondere redenen nodig is ruimte voor maatwerk. Afwijking van het kader is mogelijk indien dit goed kan worden beargumenteerd. Een dergelijke uitzondering wordt veelal in de instellingswet vastgelegd en behoeft daarmee de instemming van het parlement.

De Kaderwet zbo's is in 2018 voor de tweede keer geëvalueerd. De conclusie was dat de onderzochte wettelijke voorschriften en de toepassing ervan in zijn algemeenheid bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het zbo en de transparantie voor de burger. Er kwamen enige aandachtspunten uit de evaluatie naar voren.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4 en Kamerstukken II 2018/19, 33147, nr. 7, p. 2.

Het kabinet heeft daarop een aantal maatregelen aangekondigd, waaronder een aantal wijzigingen in de Kaderwet zbo's. Hieronder worden deze wijzigingen besproken. Ook de drie andere wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden meegenomen komen aan bod.

### *2.1.1 Modernisering openbaarmaking nevenfuncties*

Artikel 13, derde lid, van de Kaderwet zbo's kent een dubbele verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties van (bestuurs)leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's, namelijk zowel bij het zbo, als bij de minister. Openbaarmaking dient te geschieden door terinzagelegging. In de kabinetsbrief over de tweede evaluatie van de Kaderwet zbo's is geconcludeerd dat deze bepaling modernisering behoeft vanwege de digitalisering.<sup>3</sup> Daarbij is voorgesteld nevenfuncties voortaan uitsluitend door het zbo te laten publiceren op de openbaar toegankelijke website van het desbetreffende zbo. Dit sluit aan bij de huidige praktijk waar veelal wordt volstaan met openbaarmaking bij het zbo. De regering geeft met dit wetsvoorstel uitvoering aan dit voornemen. Overigens blijft de in artikel 13, tweede lid, neergelegde meldplicht van nevenfuncties aan de minister voor leden van publiekrechtelijk vormgegeven zbo's gewoon bestaan.

### *2.1.2 Regels omtrent het jaarverslag*

Ieder zbo dat valt onder de werking van de Kaderwet zbo's moet op grond van artikel 18 van de Kaderwet zbo's het jaarverslag zenden aan de minister en aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Uit het evaluatieonderzoek naar de Kaderwet zbo's blijkt dat de jaarverslagen bij het overgrote deel van de zbo's tijdig, dat wil zeggen voor 15 maart, naar de minister worden gezonden.<sup>4</sup> Daarbij hebben zbo's aangegeven dat de Kaderwet zbo's niet duidelijk is over het moment waarop het jaarverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. In de praktijk vindt het toezenden aan de beide kamers der Staten-Generaal meestal pas plaats nadat het besluit tot vaststelling van de jaarrekening van het zbo is goedgekeurd door de minister die het aangaat. De Kaderwet schrijft voor dat de jaarrekening tegelijkertijd met het jaarverslag bij de minister moet worden ingediend en dat het door het zbo genomen besluit tot vaststelling van de jaarrekening, dus niet het besluit tot vaststelling van het jaarverslag, de goedkeuring behoeft van de minister (artikel 34 Kaderwet zbo's).

In de kabinetsbrief over de tweede evaluatie van de Kaderwet zbo's is aangekondigd dat artikel 18 van de Kaderwet zbo's wordt verduidelijkt op het punt van het verzenden van het jaarverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal door te bepalen dat het jaarverslag in elk geval vóór de derde woensdag in mei aan de beide kamers moet worden gezonden.<sup>5</sup> Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de formulering zodanig aan te passen dat expliciet wordt dat het zbo zorgdraagt voor verzending.

Het kabinet wil wel een kanttekening plaatsen bij deze verplichting voor het zbo. Het zbo is geen (rechtstreekse) verantwoording verschuldigd aan het parlement. Het zbo legt verantwoording af aan de minister en de minister legt daarover op zijn beurt verantwoording af aan het parlement. Vanuit dat oogpunt bezien is het verzenden van het jaarverslag van het zbo aan de beide kamers der Staten-Generaal een 'service' die nog stamt uit de tijd dat dergelijke jaarverslagen niet eenvoudig voor eenieder inzichtelijk waren. Dit blijkt ook uit de motivering van het amendement dat heeft geleid tot artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zbo's.<sup>6</sup> Deze luidde dat bij zbo's de overheidstaken en publieke middelen op afstand van de minister en daarmee op afstand van de parlementaire controle zijn geplaatst. Teneinde de volksvertegenwoordiging zo goed mogelijk geïnformeerd te doen zijn werd het gewenst geacht dat de jaarverslagen niet alleen op verzoek konden worden verkregen, maar dat zij rechtstreeks aan de volksvertegenwoordiging zouden worden toegezonden. Anno [PM:20xx] publiceert echter (bijna) elk zbo het jaarverslag op internet, waardoor het merendeel van de jaarverslagen goed toegankelijk zijn voor de volksvertegenwoordiging, zonder dat daarvoor een separaat verzoek ingediend hoeft te worden. In het beleidsontwikkelingstraject dat zal volgen op de brede evaluatie van organisatiekaders voor organisaties op afstand wordt deze notie meegenomen.<sup>7</sup>

### *2.1.3 Doelmatigheidsbeoordeling*

De Kaderwet zbo's bepaalt in artikel 35, vierde lid, dat de jaarrekening vergezeld gaat van een (doelmatigheids)verslag van bevindingen van de externe accountant over de vraag of het beheer

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33147, nr. 4.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27426, nr. 38

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 34430, nr. 13

en de organisatie van het zbo voldoen aan eisen van doelmatigheid. Deze bepaling ziet op publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid en – via de schakelbepaling in artikel 37 van de Kaderwet zbo's - op privaatrechtelijke zbo's met alleen wettelijke taken. Uit de evaluatie van de Kaderwet zbo's blijkt dat het verslag in veel gevallen niet aanwezig is. Uit vervolgonderzoek naar aanleiding van de evaluatie blijkt dat waar het verslag wel aanwezig is, het verslag vooral informatie geeft over de vraag of de kernprestatie-indicatoren juist tot stand zijn gekomen of dat het zich beperkt tot de constatering dat er geen aanwijzingen zijn voor ondoelmatigheid<sup>8</sup>. De regering hecht eraan dat wordt toegezien op een doelmatige besteding van publieke gelden. Nu uit de evaluatie naar voren is gekomen dat het verplichte doelmatigheidsverslag van de accountant niet het juiste instrument is om dat te bereiken, heeft het kabinet in de Kamerbrief naar aanleiding van dit vervolgonderzoek aangekondigd dat die verplichting wordt geschrapt en in te zetten op andere instrumenten.<sup>9</sup> Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het vervallen van artikel 35, vierde lid, niet betekent dat (andere) eisen van doelmatigheid die zijn opgenomen in bijvoorbeeld instellingswetten van specifieke zbo's eveneens zullen vervallen. Deze blijven onverminderd van kracht.

In voornoemde Kamerbrief is met betrekking tot het inzetten van andere instrumenten op het gebied van doelmatigheid het onderstaande naar voren gebracht.

“Toezicht en verantwoording bij zbo's vindt plaats binnen de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en bij de periodieke evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo zoals die eens in de vijf jaar door de vakminister wordt uitgevoerd en aan beide kamers der Staten-Generaal moet worden toegezonden (artikel 39, eerste lid, Kaderwet). Vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor zbo's zal ik samen met mijn ambtsgenoot van Financiën, in lijn met de operatie Inzicht in Kwaliteit, inzetten op een solide beoordeling van de doelmatigheid van het functioneren van zbo's en de verantwoording hierover. Daartoe zal aan de hand van onder meer de ervaring met de Comptabiliteitswet, de Regeling agentschappen, onderzoeksbevindingen en best practices, een ordentelijke toetsing en verslaglegging worden gestimuleerd als basis voor de gesprekken in de driehoek, de jaarverslaglegging en voor een aparte paragraaf in de door de vakminister op te stellen (vijfjaarlijkse) periodieke beoordeling.”

In vervolg op bovenstaande is aangekondigd dat de inzet van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en van Financiën (hierna: FIN) zich in ieder geval zal richten op enerzijds het stimuleren en faciliteren (bijvoorbeeld met handreikingen en interviews) en anderzijds het periodiek monitoren van de solide beoordeling van de doelmatigheid van het functioneren van een zbo. Met deze maatregelen verwacht de regering de doelmatigheid van zbo's beter te borgen dan met het verplichte doelmatigheidsverslag.

Aanvullend stelt de regering voor een wijziging van de bepaling over de evaluaties van individuele zbo's door te voeren die het mogelijk maakt bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van die evaluaties. Indien nodig kunnen dan via wettelijke voorschriften (kwaliteits)eisen aan de evaluaties worden gesteld. In het bijzonder wordt daarbij gedacht aan eisen met betrekking tot het monitoren van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Vooralsnog is echter de insteek dat de gewenste kwaliteitsimpuls wordt bereikt door een handleiding voor het evalueren van zbo's. Deze handleiding is in interdepartementaal verband opgesteld, onder regie van de ministeries van BZK en FIN. Sinds medio 2020 wordt met de handleiding gewerkt. Uiteraard kunnen vakdepartementen bij het toepassen van de handleiding rekenen op de hulp van de ministeries van BZK en FIN. De handleiding beoogt houvast te bieden voor de evaluatie, met speciale aandacht voor het aspect doelmatigheid. Daarnaast is de bedoeling dat meer gelijkvormigheid van de evaluaties bijdraagt aan een gezamenlijk leer- en ontwikkelproces van de geëvalueerde organisaties. Bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's zal aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de evaluaties van individuele zbo's.

## 2.2 Wijziging van de Kaderwet adviescolleges

In artikel 4, tweede lid, van de Archiefwet 1995 is voorgeschreven dat een regeling, waarbij een tijdelijk overheidsorgaan wordt ingesteld, een voorziening inhoudt omtrent de bewaring van de archiefbescheiden na zijn opheffing. Deze bepaling noopt ertoe dat in ieder instellingsbesluit of instellingsregeling van een tijdelijk of eenmalig adviescollege hiervoor een voorziening moet worden getroffen. Uit oogpunt van vereenvoudiging wordt voorgesteld hiervoor een bepaling in de Kaderwet adviescolleges op te nemen die in beginsel voor alle tijdelijke of eenmalige

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 33147, nr. 7

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2018/19, 33147, nr. 7, p. 2.

adviescolleges geldt. Hun archiefbescheiden worden na opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder overgebracht naar het archief van de betreffende vakminister.

### **3. Gevolgen**

Dit wetsvoorstel betreft het interne organisatierecht van de rijksoverheid en heeft met name gevolgen voor zbo's en ministeries. Zij zullen hun interne werkwijze en onderlinge afspraken moeten aanpassen aan de nieuwe situatie. Voor wat betreft de aanpassingen omtrent het jaarverslag en de openbaarmaking van nevenfuncties wordt de regelgeving versimpeld.

Door het moderniseren van publicatie- en verantwoordingsverplichtingen wordt de informatie over het functioneren van het zbo kwalitatief beter en gemakkelijker vindbaar, ook voor burgers.

De financiële gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor de zbo's zijn beperkt. De kosten voor het publiceren op internet van de nevenfuncties van de leden van het zbo zullen beperkt zijn. Bovendien is het voor menig zbo al bestaande praktijk. Daar staat tegenover dat de kosten gemoeid met de terinzagelegging van die nevenfuncties en het doelmatigheidsverslag wegvallen. Voor de ministeries vervalt de verplichting de nevenfuncties van zbo-bestuurders ter inzage te leggen. De daarmee gemoeide kosten vervallen ook.

### **4. Uitvoering, toezicht en handhaving**

De Kaderwet zbo's gaat over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en zbo. De dagelijkse werkrelatie tussen minister en zbo wordt in beginsel vormgegeven langs de lijnen van de Circulaire governance ten aanzien van zbo's.<sup>10</sup> Met de voorgestelde wijzigingen wordt een aantal punten in de relatie tussen minister en zbo gewijzigd die worden verwerkt in de circulaire. Beoogd wordt daarmee zaken te vereenvoudigen, bijvoorbeeld als het gaat om het ontsluiten van (verantwoordings-)informatie via internet, en te verduidelijken of meer handvatten te bieden, bijvoorbeeld als het gaat om de beoordeling van de doelmatigheid.

### **5. Advies en consultatie**

PM

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). PM

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1, onderdeel A*

De aanpassingen in de in dit onderdeel genoemde artikelen zijn een gevolg van de huidige portefeuillevverdeling. Niet langer is de minister voor Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk voor deze wet, maar de minister van BZK.

#### *Artikel 1, onderdeel B*

Met de wijziging van artikel 13, derde lid, wordt gevolg gegeven aan de wens om de nevenfuncties van (bestuurs)leden van zbo's voortaan door de zbo bekend te laten maken op de eigen website. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Artikel 1, onderdeel C*

Met de wijziging van artikel 18, tweede lid, wordt bepaald dat de zbo's zelf verantwoordelijk zijn voor het verzenden van hun jaarverslag aan beide Kamers der Staten-Generaal vóór de derde woensdag in mei. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Artikel 1, onderdeel D*

De Kaderwet zbo's bepaalt in artikel 35, vierde lid, dat de jaarrekening vergezeld gaat van een (doelmatigheids)verslag van bevindingen van de externe accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van het zbo voldoen aan eisen van doelmatigheid. Deze bepaling, en daarmee de verplichting tot het opnemen van een doelmatigheidsverslag bij de jaarrekening, wordt geschrapt. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113, bijlage 2.

*Artikel I, onderdeel E*

Met de invoeging van een nieuwe tweede lid in artikel 39 wordt het mogelijk gemaakt bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud en inrichting van evaluaties van individuele zbo's. Verwezen wordt naar paragraaf 2.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Artikel II*

In het nieuwe artikel 16a in de Kaderwet adviescolleges is de verplichting opgenomen om alle archiefbescheiden te bewaren na opheffing van een adviescollege. Verwezen wordt naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Artikelen III tot en met VI*

In de in deze artikelen genoemde artikelen van de Wet langdurige zorg, de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland en de Zorgverzekeringswet wordt geregeld dat onverminderd artikel 35, vierde lid, van de Kaderwet zbo's door de accountant verslag moet worden gedaan over de vraag of het beheer en de organisatie van de in die wetten genoemde instantie voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Met het vervallen van artikel 35, vierde lid, dient in die artikelen de zinsnede "onverminderd artikel 35, vierde lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen" te komen te vervallen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,