

Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Management Openbare Sector
Directie Personeel, Informatie & Organisatie Rijk, Afdeling Organisatie
&
Constitutionele Zaken en Wetgeving,
Afdeling Wetgeving Staatsinrichting & Grondrechten

april 2007

Inleiding

De leeswijzer Kaderwet ZBO is bedoeld als praktische leeswijzer bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De leeswijzer biedt het volgende:

- een overzicht van alle letterlijke wetsartikelen (vet gedrukt);
- een duiding van de wetsartikelen in meer alledaagse bewoordingen voor zover dat tot een eenvoudiger, verkorte weergave leidt (omkaderd);
- de letterlijke toelichtingen uit de Memorie van Toelichting (MvT) van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (27426, Nr. 3), geplaatst bij de artikelnummers uit de definitieve, hernummerde wet;
- de letterlijke toelichtingen uit de overgenomen amendementen van de Tweede Kamer, geplaatst bij de artikelnummers uit de definitieve, hernummerde wet;
- Nota Bene's, met een nadere toelichting op het bovenstaande.

Aan de leeswijzer kunnen geen rechten worden ontleend.

Doel van de wet

De vierledige doelstelling die ten grondslag ligt aan de Kaderwet betreft in grote lijnen de harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek.

In de eerste plaats wordt ordening aangebracht in de grote hoeveelheid organisatieregelingen. Zo is er bijvoorbeeld een algemene regeling voor de benoeming en het ontslag van bestuurders (hierna aangeduid als leden) van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Voorts zijn er regels met betrekking tot de bezoldiging en nevenfuncties en is er een standaardregeling voor de rechtspositie van personeel verbonden aan bepaalde zelfstandige bestuursorganen.

In de tweede plaats biedt de Kaderwet een heldere regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen. Hierdoor wordt de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk geregeld. In de Kaderwet worden de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht op en sturing (van het beleid en van het beheer) van zelfstandige bestuursorganen neergelegd. Vaak zullen deze instrumenten allemaal van toepassing zijn, soms slechts gedeeltelijk. De bijzondere wetgever kan in bepaalde gevallen enkele instrumenten niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan. Daarmee beperkt het parlement de ministeriële verantwoordelijkheid en vervolgens de eigen mogelijkheid om de minister op dat punt ter verantwoording te roepen. Doordat de wetgever zich echter steeds expliciet moet uitspreken, bestaat hierover wél absolute duidelijkheid voor alle partijen. De bijzondere wetgever kan daarnaast besluiten om een ander instrument dan geregeld in de Kaderwet te willen gebruiken.

In de derde plaats schept de Kaderwet meer helderheid met betrekking tot de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen rond begrotingen en verantwoordingsdocumenten, die zelfstandige bestuursorganen moeten produceren. Daardoor wordt een basale harmonisatie en onderlinge afstemming van de financiële toezichtregels van alle (zelfstandige) bestuursorganen mogelijk. De opgenomen bepalingen zijn in belangrijke mate ontleend aan de bepalingen uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht.

In de vierde plaats wordt vergroting van het publieke inzicht bewerkstelligd in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Het inrichten van een register waarin alle bestaande zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen en het vijfjaarlijks evalueren van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, individueel dan wel als onderling samenhangende groep, draagt bij aan het bereiken van deze doelstelling.

Inhoudsopgave Kaderwet ZBO

1. Algemeen

- Definitie ZBO artikel 1
- Toepassing wet artikel 2
- Noodzakelijke instellingscriteria artikel 3
- Publieke versus privaatrechtelijke rechtsvorm artikel 4
- Procedure instelling ZBO artikel 5
- Mede-ondertekening door minBZK artikel 6
- Nakoming verplichtingen artikel 7
- Mandaatverlening artikel 8
- Leden ZBO artikel 9

2. Publiekrechtelijke ZBO's

- Toepassing hoofdstuk 2 artikel 10
- Goedkeuring bestuursreglement artikel 11
- Benoeming, schorsing en ontslag artikel 12
- Nevenfuncties artikel 13
- Bezoldiging/schadeloosstelling artikel 14
- Personeel ZBO dat géén onderdeel uitmaakt van de Staat artikel 15
- Verantwoording door personeel artikel 16

3. Informatievoorziening, sturing & toezicht

- Goedkeuring tarieven artikel 17
- Jaarverslag artikel 18
- Zorgplicht ZBO artikel 19
- Inlichtingen op verzoek minister artikel 20
- Beleidsregels artikel 21
- Vernietigen besluit artikel 22
- Taakverwaarlozing artikel 23

4. Financieel toezicht

Afd. 1. Publiekrechtelijk, onderdeel Staat

- Toepassing afdeling 1. artikel 24
- ontwerp-begroting ZBO rechtspersoon Staat artikel 25
- ontwerp-begroting ZBO niet onderdeel Staat artikel 26
- Eisen begroting (1) artikel 27
- Eisen begroting (2) artikel 28
- Goedkeuring begroting artikel 29
- Verschillen werkelijke en begrote baten en lasten artikel 30

Afd. 2. Publiekrechtelijk, eigen rechtspersoon

- Toepassing afdeling 2. artikel 31
- Instemming minister artikel 32
- Egalisatiereserve artikel 33
- Goedkeuring jaarrekening artikel 34
- Eisen jaarrekening artikel 35

Afd. 3. Privaatrechtelijk

- Toepassing afdeling 3. artikel 36
- Privaatrechtelijk ZBO met uitsluitend wettelijke taken artikel 37
- Deeltijd-ZBO's artikel 38

5. Overige bepalingen

- Vijfjaarlijks verslag ZBO en Kaderwet ZBO artikel 39
- Register artikel 40
- Beveiliging gegevens artikel 41

6. Overgangs- en slotbepalingen

- Aanmeldingsprocedure artikel 42
- Jaarverslag voor 15 maart artikel 43
- Wijziging ambtenarenwet artikel 44
- Inwerkingtreding artikel 45
- Naam wet artikel 46

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

Artikel 1. Definitie ZBO

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. **zelfstandig bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister;**
- b. **Onze Minister: Onze Minister wie het aangaat.**

De wet geldt voor alle zelfstandige bestuursorganen, dat wil zeggen voor al die gevallen waarin bij of krachtens de wet openbaar gezag (burgers éézijdig binden) op afstand van een minister wordt uitgeoefend.

Toelichting (MvT p. 22)

In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat met de definitie van zelfstandig bestuursorgaan wordt aangesloten bij het begrip bestuursorgaan uit de Algemene wet bestuursrecht, zij het dat ook voor de zgn. «a-organen» de werking van deze Kaderwet beperkt is tot die zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. Een verdere beperking is dat de toekenning van de bevoegdheid tot het uitoefenen van openbaar gezag moet blijken uit een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, bij of krachtens welke die openbaar-gezagsuitoefening is toegekend. Op de overige onderdelen van de definitie wordt ingegaan in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting. De minister wie het aangaat zal in het algemeen de eerste ondertekenaar van de wet of lagere regelgeving zijn bij welke een zelfstandig bestuursorgaan als zodanig in het leven geroepen wordt. Dat kan zijn een instellingsregeling (bij «a-organen»), maar ook een aanwijzingsbesluit, waarbij een reeds bestaande (Aanwijzing voor de regelgeving 124b, lid 5, verbiedt het oprichten van nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen) privaatrechtelijke rechtspersoon wordt aangewezen als zelfstandig bestuursorgaan.

NB:

Een veelgehoorde vraag of veronderstelling is dat door de Kaderwet ZBO de inhoud van het begrip “zelfstandig bestuursorgaan” zou veranderen. *Dit is niet het geval.* Alleen geldt in deze wet (zie de aanhef van het artikel) de beperktere omschrijving “van de centrale overheid met (aanwijsbare) wettelijke grondslag van openbaar gezag”.

Openbaar gezag betreft de bevoegdheid om eenzijdig beslissingen te nemen met rechtsgevolg. Een voorbeeld van openbaar gezag is het verstrekken van subsidies en uitkeringen, zoals studiefinanciering.

NB 2:

Begrippen uit Algemene Wet bestuursrecht en aanwijzingen voor de regelgeving:

Algemene Wet bestuursrecht, artikel 1:1

Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen, aanwijzing 124a

Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.

Toelichting:

Het belangrijkste kenmerk van een zelfstandig bestuursorgaan is dat het niet, zoals een departementsonderdeel, hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Een zelfstandig bestuursorgaan kan een bestuurstaak verrichten voor het gehele Nederlandse rechtsgebied of voor een onderdeel daarvan, zoals bij

een Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Als zelfstandige bestuursorganen worden niet beschouwd: binnen de departementale organisatie verzelfstandigde eenheden, zoals agentschappen, en evenmin privaatrechtelijke instellingen die geen openbaar gezag uitoefenen, zoals geprivatiseerde instellingen en instellingen waaraan op grond van een overeenkomst overheidswerkzaamheden zijn uitbesteed.

Artikel 2. Toepassing wet

1. Deze wet is niet van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die uitsluitend met openbaar gezag zijn bekleed voor zover zij bevoegd zijn besluiten te nemen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of op grond van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten of het verrichten van handelingen ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden.

2. Op zelfstandige bestuursorganen die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn ingesteld, is deze wet van toepassing indien dit in de in artikel 1, onder a, bedoelde wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is bepaald.

1. De wet geldt niet voor publiekrechtelijke organisaties (dwz bij of krachtens wet ingesteld – dit in tegenstelling tot per notariële akte opgerichte privaatrechtelijke rechtspersonen), die géén openbaar gezag uitoefenen. Voorbeelden: academische ziekenhuizen, TNO, Staatsbosbeheer.
2. De wet geldt (voorlopig) niet voor de zelfstandige bestuursorganen, die bestaan op het moment dat deze wet van kracht wordt – zie ook artikel 42.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Op alle nieuwe ZBO's die onder de definitiebepaling van artikel 1 vallen, is de Kaderwet rechtstreeks van toepassing. Een uitzondering wordt gemaakt voor die ZBO's waarvan de publieke taak beperkt is tot het feit dat zij onder de WOB vallen en ambtenaren in dienst hebben. Het gaat hierbij met name om onderzoeksinstituten. Bij onderzoeksinstituten is er sprake van een veel afstandelijker relatie tot de minister en de politiek dan bij andere ZBO's.

Voor de op het moment van inwerkingtreding van de Kaderwet bestaande ZBO's wordt het enumeratiestelsel gehandhaafd. Op deze organen wordt de wet van toepassing zodra deze in de instellingswet of het instellingsbesluit van toepassing wordt verklaard.

Dit gewijzigde amendement beoogt te voorkomen dat onduidelijkheid zou kunnen rijzen over de toepasselijkheid van de Kaderwet op bij inwerkingtreding van de wet reeds bestaande ZBO's.

NB 1:

Zie ook NB bij artikel 1: ZBO's zonder een openbaar-gezagstaak (lid 1: organen van TNO en van Staatsbosbeheer) zijn volgens deze wet wel degelijk "zelfstandige bestuursorganen" evenals alle andere bestaande zelfstandige bestuursorganen (lid 2) dat zijn. De wet is alleen *niet van toepassing* op de lid-1-organen.

Achter artikel 2 juncto artikel 42 schuilt een uitgebreid debat rond het dilemma van enerzijds heldere en overzichtelijke wetgeving en anderzijds de wens om de Kaderwet ZBO zo snel, dwingend en breed mogelijk te laten gelden.

Het is niet mogelijk de Kaderwet ZBO direct van toepassing te laten zijn op alle bestaande ZBO's, omdat het tot veel doublures en tegenstrijdigheden zou leiden tussen bepalingen uit afzonderlijke instellingswetten en jongere bepalingen uit de Kaderwet ZBO. Daarom wordt gewerkt met het "enumeratiesysteem" – de wetgever moet per (bestaand) geval uitspreken dat de Kaderwet ZBO van toepassing is.

Dat geldt niet voor instellingswetten die tot stand komen ná deze kaderwet. Toch is het voor de duidelijkheid goed om een expliciete verwijzing naar de Kaderwet ZBO op te nemen.

NB 2:

Lid 2 van het artikel kan discussie opleveren over de vraag of een afzonderlijk ZBO vóór of ná de inwerkingtreding van deze wet is ingesteld. Een fusie van twee Kamers van Koophandel (instelling van kamers geschiedt krachtens de wet bij kb) zal het bestuur en directie van de nieuwe KvK niet in een andere positie ten opzichte van de Kaderwet ZBO brengen dan de besturen en directies van de andere K-svK, die rustig voortbestaan. Een algehele vervanging van de Wet op de Kamers van koophandel door een geheel nieuwe Wet op de Kamers van koophandel 2008 leidt ertoe dat die nieuwe wet alleen de eventuele afwijkingen van de Kaderwet ZBO zal vermelden. Alle besturen en directies van alle Kamers zullen daarmee “onder de Kaderwet ZBO vallen”.

Artikel 3. Noodzakelijke instellingscriteria

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 bestuurstaak 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.

De essentie van de instellingsmotieven is dat je alleen een ZBO mag instellen als:

- a. je van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke (lees ook: professionele) deskundigheid nodig hebt;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Ook als je een extra taak aan een bestaand ZBO wilt toebedelen, mag dat alleen als a, b of c aan de orde is. nota bene: “mag alleen” – het is dus géén automatisme.

Er moet aannemelijk gemaakt worden dat er zoveel voordelen aan de zelfstandige taakuitoefening op afstand zitten dan het verlies van verminderde democratische legitimiteit wordt goedge maakt. Dat is bij uitstek een politieke afweging.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

De Kaderwet ZBO's beoogt ordening en harmonisatie aan te brengen in de huidige zeer uiteenlopende wet- en regelgeving voor ZBO's. De Kaderwet moet daarnaast echter ook een richtsnoer bieden voor 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, moeten expliciet deel uitmaken van de Kaderwet. Lid 2 zorgt ervoor dat bij het toekennen van nieuwe taken aan een al bestaande ZBO, het eerste lid van dit artikel eveneens van overeenkomstige toepassing is.

NB 1:

Dit is een kopie van Aanwijzing voor de regelgeving 124c, met de uitzondering dat het (laatste) zinsdeel over de politieke afweging tussen de nadelen van verminderde controle en de voordelen van de taakuitvoering “op afstand” is weggelaten. Reden hiervoor is dat het maken van politieke afwegingen en keuzes datgene is wat de wetgever voortdurend doet. Dat hoeft dus niet nogmaals te worden vermeld.

NB 2:

In het kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 20) heeft het kabinet besloten dat:

- het «onafhankelijkheidsmotief» valide blijft onder de restrictie dat het zo wordt begrepen dat de taken worden uitgevoerd zonder dat de politiek zich ermee kan bemoeien;

- in de komende periode geen voorstellen voor verzelfstandiging worden gedaan op basis van het «motief van regelgebonden uitvoering». Afhankelijk van de bevindingen bij de voorgenomen doorlichting van bestaande ZBO's wordt besloten of dit motief wel of niet definitief wordt geschrapt;
- het «participatiemotief» alleen wordt gehanteerd als is voldaan aan een aantal randvoorwaarden.

Artikel 4. Publieke versus privaatrechtelijke rechtsvorm

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.

Kies een publiekrechtelijke rechtsvorm en slechts bij hoge uitzondering een (bestaande) stichting, vereniging of vennootschap als je openbaar gezag op afstand wilt laten uitoefenen.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Het is van belang dat duidelijk in de wet wordt vastgelegd dat voor rechtspersonen waarvan ZBO's deel uitmaken de publiekrechtelijke organisatievorm de geëigende vorm is en dat de privaatrechtelijke vormgeving de uitzondering moet zijn. In de formulering van het eerste lid wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de structuur van de wet waarin het zijn van een orgaan bekleed met openbaar gezag zo centraal staat. In de formulering van het tweede lid is nauw aangesloten bij de uitzondering zoals die thans in artikel 160, tweede lid Gemeentewet beslag heeft gekregen. Dit betekent dat alleen bij hoge uitzondering en onder voorwaarden aan bestaande privaatrechtelijke organisaties openbaar gezag kan worden toegekend.

Artikel 5. Procedure instelling ZBO

1. Onze Minister doet van ieder voornemen om krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of om krachtens de wet bij ministeriële regeling aan een zelfstandig bestuursorgaan de uitoefening van openbaar gezag op te dragen dan wel te ontnemen, mededeling aan beide kamers der Staten-Generaal.

2. De voordracht voor een vast te stellen algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid.

Als een minister het voornemen heeft om – op grond van een delegatiebepaling in een formele wet – bij lagere regeling (amvb of ministeriële regeling) openbaar gezag te beleggen bij een organisatie buiten zijn ministerie, moet hij dat voornemen bij beide kamers voorhangen alvorens het voornemen uit te voeren. Bijvoorbeeld: instelling van de afzonderlijke Kamers van koophandel en vaststelling van hun werkgebied gaat per amvb. Het kan ook voorkomen dat een minister een eigen taak wil delegeren.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Ook indien het opdragen dan wel ontnemen van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan niet bij maar krachtens de wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling, dient de parlementaire inbreng gewaarborgd te zijn. De voorhangprocedure die met dit amendement wordt ingesteld, voorziet daarin.

Artikel 6. Mede-ondertekening door minBZK

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.**

Alle wetten, koninklijke besluiten en ministeriële regelingen, waarbij iets aan zelfstandige bestuursorganen veranderd wordt, worden mede-ondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met dit amendement heeft de Tweede Kamer de coördinerende bevoegdheid van deze minister willen onderstrepen.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Teneinde de verwezenlijking van de doeleinden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 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, wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden een medeondertekeningrecht gegeven ten aanzien van wettelijke maatregelen die de instelling of opheffing van zelfstandige bestuursorganen betreffen of wijziging brengen in ministeriële bevoegdheden en verplichtingen dan wel in de bevoegdheden en verplichtingen van een zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 7. Nakoming verplichtingen

Een zelfstandig bestuursorgaan dat samen met een of meer andere zelfstandige bestuursorganen deel uitmaakt van dezelfde rechtspersoon of organisatorische eenheid, kan mede ten behoeve van de andere zelfstandige bestuursorganen de verplichtingen ingevolge deze wet nakomen.

In het geval een organisatie een bestuur en een directie heeft, of een directie en een raad van toezicht, organiseer dat een van beide, mede namens het andere orgaan, zorgdraagt voor naleving van alle verplichtingen uit deze wet.

M.a.w.: één van beide zorgt voor informatievoorziening/verantwoording aan de minister en neemt eventuele instructies/opdrachten/verzoeken van de minister in ontvangst.

Toelichting (MvT p. 23)

Het komt voor dat meer zelfstandige bestuursorganen samen als één organisatorische eenheid zijn aan te merken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een organisatie met een raad van toezicht en een bestuur, die beide als zelfstandig bestuursorgaan zijn aan te merken. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Dienst voor het kadaster en de openbare registers en de Informatie Beheer Groep. In dergelijke gevallen kan een van deze zelfstandige bestuursorganen, ten behoeve van het andere bestuursorgaan of de andere bestuursorganen van dezelfde organisatie, de verplichtingen ingevolge de Kaderwet nakomen (het jaarverslag, de verplichtingen tot financiële verantwoording, de inlichtingenplicht etcetera). Het ligt voor de hand dat in zo'n geval in de wettelijke regeling die op de organisatie en de daartoe behorende bestuursorganen betrekking heeft, de interne bevoegdheidsverdeling nader is uitgewerkt.

Artikel 8. Mandaatverlening

Een zelfstandig bestuursorgaan behoeft voor instemming met mandaatverlening de goedkeuring van Onze Minister, tenzij het mandaatverlening door Onze Minister betreft. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat de te mandateren bevoegdheid naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.

Een ZBO mag niet zonder toestemming van de minister instemmen met mandaatverlening.

Toelichting (MvT p. 23)

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Artikel 10:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat mandaatverlening, indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de instemming van de gemandateerde behoeft. Bij verlening van mandaat aan een zelfstandig bestuursorgaan is dus ingevolge de Algemene wet bestuursrecht de instemming van dit zelfstandig bestuursorgaan vereist. Dit artikel regelt dat voor deze instemming door het zelfstandig bestuursorgaan ministeriële goedkeuring vereist is. Met andere woorden: een zelfstandig bestuursorgaan dient in geval van wat in de praktijk wel wordt aangeduid als een inkomend mandaat, het besluit tot instemming met deze mandaatverzekrijging ter goedkeuring aan de minister voor te leggen. De minister zal zijn goedkeuring bijvoorbeeld kunnen onthouden, indien door de aanvaarding van het mandaat (en daardoor het ontstaan van ondergeschiktheid aan een instantie met betrekking tot dit nieuwe takenpakket) de (her)kenbaarheid van het zelfstandige bestuursorgaan geweld zou worden aangedaan ten detrimente van de uitoefening van de primaire taak van het zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 9. Leden ZBO

Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan niet tevens zijn een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar.

Een lid van een ZBO kan niet tevens aan de minister ondergeschikt ambtenaar op het ministerie zijn. Of een ambtenaar van ministerie X wel lid van een ZBO van ministerie Y kan zijn, is nog de vraag; aangenomen moet worden dat het niet wenselijk moet worden geacht.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Het is gewenst dat er een incompatibiliteit wordt geïntroduceerd voor ambtenaren die ondergeschikt zijn aan de betrokken minister en het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan. Zelfstandige bestuursorganen zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister in tegenstelling tot ambtenaren die wel in een ondergeschiktheidsrelatie staan.

HOOFDSTUK 2. BEPALINGEN OVER PUBLIEKRECHTELIJK VORMGEGEVEN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

Artikel 10. Toepassing hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk is van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon.

Toelichting (MvT p. 23)

Voor zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zijn de in hoofdstuk 2 geregelde onderwerpen geregeld in Boek II van het Burgerlijk Wetboek. Indien er in een concreet geval reden is om bijzondere bevoegdheden aan de minister voor te behouden (bijv. met betrekking tot de benoeming van bestuurders), dan kan dat in de bijzondere wet worden bepaald of kunnen voorzieningen in de statuten van de betreffende rechtspersoon worden getroffen.

NB:

Dit hoofdstuk geldt voor *alle* publiekrechtelijke ZBO's, dus zowel voor de ZBO's die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat als voor de publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid.

Artikel 11. Goedkeuring bestuursreglement

- 1. Indien een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een wettelijk voorschrift een bestuursreglement vaststelt, behoeft dit bestuursreglement de goedkeuring van Onze Minister.**
- 2. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.**

Als de (instellings)wet bepaalt dat een ZBO een bestuursreglement moet maken, dan geldt dat alleen als de minister het heeft goedgekeurd.

Minister mag het afkeuren wegens strijd met het recht of als hij meent dat het reglement een goede taakvervulling van het ZBO zal belemmeren.

Minister kan dus ingrijpen als hij een reglement ziet dat bijvoorbeeld extreem op procedures ziet, waardoor burgers met ellenlange wachttijden te maken krijgen

Toelichting (MvT p. 23)

Tot het opstellen van een bestuursreglement is een zelfstandig bestuursorgaan niet verplicht op grond van de Kaderwet. Wel is aan de minister een goedkeuringsrecht toegekend voor die gevallen waarin een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een andere wettelijke regeling een bestuursreglement dient vast te stellen. De reden hiervoor is dat de minister een algemene verantwoordelijkheid heeft voor de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan en de in een bestuursreglement opgenomen regels – te denken valt bijvoorbeeld aan regels over de wijze van besluitvorming, de taakverdeling tussen de leden enzovoort – het functioneren en daarmee de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen beïnvloeden. Voor privaatrechtelijke rechtspersonen wordt een vergelijkbaar goedkeuringsrecht van de minister van de statuten of andere intern-organisatorische regelingen in het algemeen als een te vergaande bevoegdheid beschouwd, omdat deze organisaties behalve bestuurstaken vaak nog andere activiteiten hebben. Wanneer dit laatste niet het geval is kan in de bijzondere wet in een goedkeuringsrecht worden voorzien.

Artikel 12. Benoeming, schorsing en ontslag

- 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.**

Toelichting (MvT p. 12)

De personen die de daadwerkelijke bevoegdheden van een zelfstandig bestuursorgaan uitoefenen, de leden (waaronder ook begrepen de eventuele voorzitter), worden benoemd door de betrokken minister. Schorsing en ontslag van leden, behoudens als hun eventuele benoemingstermijn is verlopen, vinden plaats door de betrokken minister uitsluitend vanwege gebleken ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende redenen, die gelegen moeten zijn in de persoon van de bestuurder. Dit is een belangrijke bevoegdheid voor de minister omdat hij hiermee gelegenheid heeft de kwaliteit van (het bestuur van) een zelfstandig bestuursorgaan te beïnvloeden.

Artikel 13. Nevenfuncties

- 1. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.**
- 2. Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan meldt het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie anders dan uit hoofde van zijn functie aan Onze Minister.**

3. Nevenfuncties van een lid van een zelfstandig bestuursorgaan anders dan uit hoofde van zijn functie worden openbaar gemaakt. Openbaarmaking geschiedt door het ter inzage leggen van een opgave van deze nevenfuncties bij het zelfstandig bestuursorgaan en bij Onze Minister.

Nevenfuncties van leden van een ZBO mogen niet interfereren met lidmaatschap van het ZBO, moeten gemeld worden aan de minister vóór aanvaarding en worden openbaar gemaakt.

Toelichting (MvT p. 12)

In de Kaderwet is er ruim aandacht voor een goede regeling rondom het vervullen van nevenfuncties. Op zich is er niets tegen het vervullen van andere functies door leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Het zal zelfs regel zijn, indien het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan slechts een beperkt tijdsbeslag vergt en vervuld wordt naast (een) andere (hoofd)functie(s). De grens is evenwel gelegen in de eis dat een andere, tegelijkertijd beklede (neven)functie aan een goede functievervulling of de handhaving van de onafhankelijkheid van het lid niet in de weg mag staan. Het hebben of aanvaarden van een andere (neven-) functie dient, mede met het oog op de mogelijkheid voor de minister om daarop te kunnen toezien, dan ook bij de minister te worden gemeld. In dit licht moet ook de verplichte openbaarheid van de nevenfuncties worden gezien, een voorschrift dat bijvoorbeeld ook voor burgemeesters geldt.

Artikel 14. Bezoldiging/schadeloosstelling

- 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.**

Minister stelt bezoldiging of schadeloosstelling voor leden van een ZBO vast, plus een eventuele regeling voor reis-, verblijf- of andere functionele kosten. Andere vormen van betaling zijn niet toegestaan. Het jaarverslag meldt wat er aan de leden van het ZBO is betaald, zoals dat ook voor vennootschappen geldt.

Toelichting (MvT p. 13)

De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de leden van het zelfstandig bestuursorgaan vast. Omdat deze uit een openbare kas komen dient er verantwoording afgelegd te kunnen worden over de hoogte van dergelijke bedragen. Doordat wordt voorgeschreven dat, in navolging van wat voor privaatrechtelijke instellingen geldt op grond van het Burgerlijk Wetboek, het gezamenlijke bedrag aan uitkeringen aan de leden in het jaarverslag van het zelfstandig bestuursorgaan wordt opgenomen, is ook publieke verantwoording mogelijk zonder dat de privacy van de individuele leden wordt geschaad.

Toelichting op artikel 12 t/m 14 (MvT p. 24-25)

In deze wet worden de personen waaruit een zelfstandig bestuursorgaan bestaat aangeduid als leden. Daarbij kan het ook gaan om het enige lid van een zelfstandig bestuursorgaan of de voorzitter. De Kaderwet bevat geen afzonderlijke regels voor voorzitters van zelfstandige bestuursorganen en voor zelfstandige bestuursorganen met slechts één lid.

Kaders ten aanzien van de rechtspositie van de leden van zelfstandige bestuursorganen worden gegeven in de artikelen 12 tot en met 14. De vakminister is verantwoordelijk voor de rechtspositie van de leden. Andere

(neven)functies van leden dienen te worden gemeld aan de minister en openbaar te worden gemaakt, teneinde de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan door openheid van zaken te bieden over deze andere (neven)functies. De rechtspositie van leden van bestuursorganen is niet gekoppeld aan de sector Rijk noch aan enige andere sector. Dientengevolge bestaat er voor elke vakminister de mogelijkheid per zelfstandig bestuursorgaan een eigen rechtspositieregeling voor de leden te maken. Daarbij kan rekening worden gehouden met de specifieke positie van een zelfstandig bestuursorgaan en met de omvang van de taken van de leden van het zelfstandig bestuursorgaan.

Bij de in artikel 14 geboden keuze tussen een schadeloosstelling of een bezoldiging zal een minister zich primair laten leiden door de omvang van de werkzaamheden. Indien de werkzaamheden slechts incidenteel van aard zijn, is een keuze voor schadeloosstelling aan de orde. Zijn de werkzaamheden meer substantieel van omvang of hebben zij een frequent karakter, bijvoorbeeld indien de werkzaamheden met grote regelmaat een of meer dagdelen in beslag nemen zodat er kan worden gesproken van een tijdsbeslag dat overeenkomt met een volwaardige (deeltijd)betrekking, dan ligt toekenning van een bezoldiging meer voor de hand. Een schadeloosstelling heeft in beginsel de functie van vacatiegeld (vergoeding) per dienstverrichting, vergadering of andere incidentele prestatie. Een bezoldiging kan onder meer zaken als salaris, toelagen, de periodieke toelagen (vakantietoelage, eindejaarsuitkering en dergelijke) en andere vergoedingen omvatten. Ook kan een bezoldiging pensioengevend zijn. Een schadeloosstelling is dat niet, zo is bepaald in artikel 1, onderdeel c van de Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet privatisering ABP.

Het derde lid van artikel 14 strekt ertoe dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan naast het hem toekomende krachtens het eerste lid en een vergoeding van gemaakte onkosten geen andere inkomsten mag genieten, bijvoorbeeld door als extern adviseur van het betreffende bestuursorgaan casu quo de rechtspersoon, waartoe dit behoort, diensten te verlenen. Een uitzondering moet gemaakt worden met betrekking tot leden van zelfstandige bestuursorganen die behoren tot de Staat. Anders zou een lid van een zelfstandig bestuursorgaan dat slechts een heel beperkt tijdsbeslag vergt door dat lidmaatschap gediskwalificeerd zijn voor welke andere bezigheid voor de Staat dan ook en – omgekeerd – zou wie onder welke titel dan ook reeds inkomsten vanwege de Staat geniet, louter om die reden al geen lid van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen worden. Voor de rechtspersoon Staat zou het middel dus erger zijn dan de kwaal en kan ook een minister, mede door het bepaalde in artikel 13, voldoende erop toezien dat geen ongewenste combinaties van functies in één persoon ontstaan.

Ingevolge het vierde lid van artikel 14 dient ieder publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan dat niet behoort tot de Staat, net als op grond van het Burgerlijk Wetboek voor rechtspersonen in de marktsector geldt, jaarlijks een geaccumuleerde opgave van de bezoldiging, met inbegrip van de pensioenlasten en eventuele andere uitkeringen van zijn gezamenlijke leden openbaar te maken in het jaarverslag.

NB:

Op het punt van openbaarmaking van bezoldiging en de hoogte ervan is de toelichting verouderd: er is inmiddels een wet die tot openbaarmaking van topinkomens (Wopt, 30189) in de publieke sector verplicht, er is een geacheveerde versie van de code-Tabaksblad dan er was ten tijde van het schrijven van de MvT en er zijn de achtereenvolgende adviezen van de commissie-Dijkstal geweest.

Indien wordt gekozen voor een schadeloosstelling is de Regeling Vacatiegelden van toepassing.

Artikel 15. Personeel ZBO dat géén onderdeel uitmaakt van de Staat

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 ministeries, 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. Voorzover 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.

Personeel in dienst van een ZBO heeft dezelfde rechtspositie als ambtenaren op de ministeries.
Afwijken mag alleen bij algemene maatregel van bestuur.

Toelichting (MvT p. 13)

De voorstellen die in deze paragraaf worden behandeld hebben alleen betrekking op publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel uitmaken van de Staat.

Als algemeen kader geldt dat de rechtspositie van het personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat, overeenkomstig is aan die van de ambtenaren, die (in de termen van artikel 1 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement) door het Rijk zijn aangesteld om in burgerlijke openbare dienst werkzaam te zijn. Het gaat hierbij om de regels die voor alle medewerkers in dienst van de ministeries gelden en niet om regels die slechts voor één specifiek ministerie gelden. Dit uitgangspunt stemt overeen met aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De nieuw beoogde rechtspositie omvat al het personeel in dienst van het zelfstandig bestuursorgaan. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen het in dienst zijn op grond van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst. Al het personeel krijgt een ambtelijke aanstelling. Kern van de regeling is dat de rechtspositie van de sector Rijk in materiële zin ook geldt voor personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan bij een publiekrechtelijke rechtspersoon. De regeling heeft niet tot doel het personeel tot de sector Rijk te gaan rekenen.

Van het algemene kader kan op twee manieren worden afgeweken. Op de eerste plaats biedt de Kaderwet zelf al de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur hiervan gedeeltelijk wordt afgeweken, omdat om één of enkele onderdelen een aparte regeling voor een het personeel van een specifiek zelfstandig bestuursorgaan wenselijk is. Indien voor een geheel andere rechtspositieregeling dan die van de sector Rijk geopteerd wordt (een andere sector of een eigen collectieve arbeidsovereenkomst), dan zal de bijzondere wetgever dat kunnen en ook uitdrukkelijk moeten bepalen.

Daarnaast kan net als bij de andere bepalingen uit de Kaderwet ook bij dit artikel in de instellingswet van een bepaald zelfstandig bestuursorgaan tot een andere regeling worden gekomen. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar, dat men er in dat geval voor kiest bij de aanpassingswetgeving de bestaande rechtspositionele afspraken en regelingen te respecteren en deze te handhaven.

Toelichting (MvT p. 25-26)

Als hoofdregel geldt dat de rechtspositie van ambtenaren behorende tot de sector Rijk van overeenkomstige toepassing is op personeel in dienst van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, niet behorend tot de Staat. In verband met het van overeenkomstige toepassing zijn van de rechtspositieregels zijn er enkele nadere bepalingen ten aanzien van de bevoegdheid met betrekking tot het stellen van regels en het nemen van individuele beschikkingen.

In algemene zin geldt dat het zelfstandig bestuursorgaan alle bevoegdheden gaat uitoefenen, met uitzondering van de aan de Kroon en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegekende bevoegdheid tot het stellen van regels. Die bevoegdheid blijft uiteraard berusten bij de Kroon en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat het hier de bevoegdheid tot het stellen van de regels betreft die bedoeld zijn te gelden voor de sector Rijk en slechts via de figuur van het «van overeenkomstige toepassing zijn» doorwerken naar het zelfstandig bestuursorgaan.

Indien het een bevoegdheid betreft waarvan is bepaald dat die bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend met medebetrokkenheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kan het zelfstandig bestuursorgaan die bevoegdheid zelf uitoefenen met medebetrokkenheid van de minister die verantwoordelijkheid draagt voor de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan. Van medebetrokkenheid is onder andere sprake indien instemming, toestemming, overeenstemming of een ontheffing is

voorgeschreven. Van een dergelijke medebetrokkenheid is bijvoorbeeld sprake indien overeenkomstig artikel 21, elfde lid, van het ARAR, «in overeenstemming» met de minister die verantwoordelijkheid draagt voor de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan wordt afgeweken van de bepalingen omtrent dienst- en werktijden.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur op onderdelen van de regelingen rechtspositie van de sector Rijk af te wijken. Hieraan ligt ten grondslag dat het mogelijk moet zijn om in specifieke situaties, bijvoorbeeld uit arbeidsmarktoverwegingen, op slagvaardige wijze op een enkel onderdeel af te wijken. Daarbij speelt mede een rol dat rechtspositieregelingen de neerslag zijn van «CAO-akkoorden» over arbeidsvoorwaarden die als regel een beperkte looptijd hebben. Als gevolg daarvan zijn de rechtspositieregelingen met grote regelmaat aan wijzigingen onderhevig.

Een wet in formele zin is wèl nodig indien voor een geheel van de sector Rijk afwijkende rechtspositieregeling (een andere sector of zelfs een arbeidsovereenkomstenstelsel op voet van het Burgerlijk Wetboek en een CAO) gewenst wordt. De betreffende minister zal dus zijn voorstel voor een afwijkend regime moeten motiveren en daarmee de Staten-Generaal als medewetgever ook moeten overtuigen.

Artikel 16. Verantwoording door personeel

Het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan staat onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan en legt over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording af.

Standaardartikel dat aangeeft wie als departementsambtenaar werkt voor een ZBO, alleen aan het ZBO verantwoording verschuldigd is.

Voorbeeld: de BZK-ambtenaren die het secretariaat van de Kiesraad vormen.

Toelichting (MvT p. 26)

Dit artikel is bedoeld voor een specifieke situatie die zich in de praktijk voordoet bij zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de Staat, namelijk dat personen die een arbeidsrelatie hebben met een ministerie, werkzaam zijn voor een zelfstandig bestuursorgaan. Deze personen kunnen voor hun werkzaamheden ten behoeve van het zelfstandig bestuursorgaan alleen door het zelfstandig bestuursorgaan ter verantwoording worden geroepen, niet door de betreffende minister. Zaken als aanstelling, ontslag en bevordering blijven wel de bevoegdheid van de minister.

HOOFDSTUK 3. INFORMATIEVOORZIENING, STURING EN TOEZICHT

Artikel 17. Goedkeuring tarieven

- 1. Indien een zelfstandig bestuursorgaan bevoegd is tot het vaststellen van tarieven, heeft de hoogte van de door het zelfstandig bestuursorgaan vastgestelde tarieven de goedkeuring van Onze Minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.**
- 2. De goedkeuring is niet vereist indien het zelfstandig bestuursorgaan is gebonden aan een maximumbedrag voor het tarief.**

Als een ZBO zelf een tarief mag vaststellen (op grond van zijn instellingswet), dan heeft dat tarief wel de goedkeuring van de minister, tenzij er vooraf een maximum is gesteld.

Toelichting (MvT p. 16)

Indien een zelfstandig bestuursorgaan de bevoegdheid is toegekend tarieven (leges) in rekening te brengen voor zijn bij of krachtens de wet aan hem toevertrouwde diensten, dienen deze te worden goedgekeurd door de minister onder wie het zelfstandig bestuursorgaan ressorteert. In plaats van goedkeuring kan (bijvoorbeeld) de minister ook jaarlijks of periodiek een maximumbedrag vaststellen.

Toelichting (MvT p. 26)

Zelfstandige bestuursorganen kunnen (mede) worden bekostigd uit tarieven. Onder «tarieven» moet in dit verband mede verstaan worden retributies, leges, rechten (kadastraal) of nog andere termen, die gebruikt worden voor betalingen, die justitiabelen krachtens publiekrechtelijk voorschrift verschuldigd zijn voor werkzaamheden of diensten vanwege een zelfstandig bestuursorgaan. Dit artikel voorziet erin dat wanneer de wetgever de bevoegdheid tot het vaststellen van de hoogte van een tarief aan een zelfstandig bestuursorgaan heeft opgedragen, ministeriële goedkeuring vereist is voor de hoogte van dat tarief. Dit vereiste geldt niet wanneer door de minister een maximumbedrag voor het tarief is vastgesteld. Het in dit artikel bedoelde maximumbedrag kan ook een bedrag zijn dat periodiek wordt bijgesteld aan de hand van een indexeringsregeling.

Artikel 18. Jaarverslag

- 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.**

Elk ZBO maakt een jaarverslag, dat naar de minister en beide kamers gezonden wordt.

Toelichting (MvT p. 16)

Het zelfstandig bestuursorgaan dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden.

Zelfstandige bestuursorganen hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de bewaking van de kwaliteit van hun beleid. Het is echter van belang dat zij over de wijze waarop aan die taak inhoud wordt gegeven verslag doen in het jaarverslag. Zo wordt voor een ieder kenbaar of en op welke wijze de kwaliteitsbewaking vorm wordt gegeven en kan een ZBO daar zo nodig op worden aangesproken.

Bij zelfstandige bestuursorganen zijn overheidstaken en publieke middelen op afstand van de minister en mitsdien ook van de parlementaire controle geplaatst. Teneinde de volksvertegenwoordiging zo goed mogelijk geïnformeerd te doen zijn is het gewenst dat de jaarverslagen niet alleen «op verzoek» worden verkregen, maar dat zij rechtstreeks aan de volksvertegenwoordiging worden toegezonden.

Toelichting (MvT p. 26)

In het jaarverslag geeft het zelfstandig bestuursorgaan een eigen weergave van de prestaties in het afgelopen jaar, waaruit een beeld kan worden verkregen van het door het zelfstandig bestuursorgaan gevoerde beleid en de verrichte activiteiten. Het jaarverslag kan door het zelfstandig bestuursorgaan naar eigen inzicht worden ingericht. In beginsel is het zelfstandig bestuursorgaan, zoals elke andere instantie die een jaarverslag uitbrengt, zelf verantwoordelijk voor de openbaarmaking van het eigen jaarverslag, niet de minister. Privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen hoeven in het in dit artikel bedoelde jaarverslag slechts in te gaan op hun publieke taken. In dit jaarverslag kan desgewenst het jaarverslag dat op grond van civielrechtelijke verplichtingen moet worden opgemaakt, worden geïntegreerd. Omdat ingevolge het civiele recht jaarstukken uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar moeten zijn opgemaakt, is in aansluiting hierop 1 juli gekozen als de datum waarvoor het jaarverslag moet worden opgesteld. Het in dit artikel bedoelde jaarverslag moet verder niet worden verward met financiële jaarstukken. De verplichting om die stukken, vaak op een bepaalde voorgeschreven wijze, op te stellen blijft onverminderd bestaan. Zie artikel 31 en volgende.

NB:

Zie in aanvulling hierop artikel 43 en de toelichting daarbij:

Artikel 43. Jaarverslag voor 15 maart

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

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Dit artikel 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 is wenselijk met het oog op de behandeling van de jaarverslagen door de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei. Aanbieding door de ZBO's van de jaarverslagen voor 15 maart, betekent dat de minister de relevante gegevens uit deze jaarverslagen kan verwerken in zijn departementale jaarverslag. Aangezien ZBO's hun interne bedrijfsvoering op deze vervoegde datum zullen moeten aanpassen, zal voor lid 1 van artikel 18 een overgangstermijn van drie jaar gelden.

Men moet zicht realiseren dat de TK dit wetsvoorstel behandelde in de periode dat de VBTB-operatie en de derde woensdag in mei als “verantwoordingsdag” op het punt van invoering stonden. De TK was ervan doordrongen dat de nieuwe wijze van verantwoorden voor de rijksbegroting toch nog wat voeten in de aarde had. Aan de bezwaren van de ZBO's werd toen enigszins tegemoetgekomen door de ZBO's gedurende een paar jaar een “gewenningsperiode” te geven alvorens de ZBO's rekening en verantwoording moesten afleggen op dezelfde wijze en in hetzelfde tempo als voor de rijksrekening geldt.

NB:

Deze data gelden niet alleen voor het jaarverslag, maar ook voor de jaarrekening.

Artikel 19. Zorgplicht ZBO

1. Een zelfstandig bestuursorgaan ziet met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe op:

- a. een tijdige voorbereiding en uitvoering;**
- b. de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures;**
- c. de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen;**
- d. de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen.**

2. Een zelfstandig bestuursorgaan treft voorzieningen, waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen.

3. In het jaarverslag, bedoeld in artikel 18, doet een zelfstandig bestuursorgaan verslag van hetgeen tot uitvoering van het eerste en het tweede lid is verricht.

Ieder ZBO is verplicht goed te letten op zaken als kwaliteit, dienstverlening, klachtenprocedures en zich daarover in het jaarverslag te verantwoorden.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Het eerste lid van dit artikel introduceert de zogenaamde «zorgplicht» voor ZBO's. Een dergelijke zorgplicht is steeds meer usance in wetgeving voor organen die via hun werkzaamheden naar buiten treden. Onder andere voor bedrijven in het kader van milieuwetgeving. En laatstelijk voor burgemeesters bij de dualiseringswetgeving. Het nieuwe artikel sluit naar de geest aan bij de zorgplicht voor burgemeesters (art. 170 Gemeentewet-nieuw).

In het tweede lid zit de mogelijkheid om justiabellen (= «klanten» van een ZBO) enige toegang of beïnvloedingsmogelijkheid te verschaffen. Bijvoorbeeld via inspraak, een klachtenregeling, (burger-) participatie, een gebruikersraad, enz. Dit is ook al gebruikelijk bij «normale» lichamen van openbaar bestuur. En is temeer gewenst, nu beïnvloeding of benadering via volksvertegenwoordigers ontbreekt. De concrete uitwerking kan via de instellingswetten plaatsvinden.

Artikel 20. Inlichtingen op verzoek minister

- 1. Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.**
- 2. Een zelfstandig bestuursorgaan geeft bij het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen. Dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard van de gegevens, dan wel uit het feit dat natuurlijke of rechtspersonen deze aan het orgaan hebben verstrekt onder het beding dat zij als vertrouwelijk zullen gelden.**

Ieder ZBO verstrekt de minister alle inlichtingen die de minister in zijn functie nodig heeft. Als daar vertrouwelijke zaken bij zijn, vermeldt het ZBO dat erbij.
De minister wordt dus geen informatie geweigerd omdat het ZBO die vertrouwelijk heeft gekregen.

Toelichting (MvT p. 16)

Het zelfstandig bestuursorgaan heeft een inlichtingenplicht jegens de minister; voorts kan de minister inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden. Zodoende kan de minister de inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Bovendien kan de minister alleen goed toezicht houden op zelfstandige bestuursorganen wanneer over voldoende verantwoordingsinformatie kan worden beschikt.

Aan verschillende zelfstandige bestuursorganen is de verplichting opgelegd om bij het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister aan te geven welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen, zodat hij weet hoe met deze inlichtingen gehandeld moet worden. Te denken valt hier aan de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie en de Dienst Wegverkeer.

Toelichting (MvT p. 26-27)

Dit artikel verschaft de minister een algemeen inlichtingenrecht alsmede het recht om zelf onderzoek te doen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van diens taak. «Diens taak» refereert aan de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan. Het inlichtingenrecht van de minister betekent in principe dat de minister ook kan beschikken over vertrouwelijke gegevens, maar hij is dan natuurlijk ook aan de geheimhoudingsplicht gebonden. Wettelijke geheimhoudingsverplichtingen van ministers en zelfstandige bestuursorganen worden niet opgeheven door dit artikel. Afgezien is van de mogelijkheid voor de minister om nadere voorschriften te geven over de uitvoering van dit artikel, zoals in sommige wetgeving voorkomt. Een dergelijke bevoegdheid in het algemeen invoeren zou de zelfstandigheid van zelfstandige bestuursorganen te veel inperken.

Artikel 21. Beleidsregels

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

De minister kan beleidsregels vaststellen over de taakuitoefening door een ZBO.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Ook als taken op afstand van de rijksoverheid zijn geplaatst moet het mogelijk blijven dat de minister via algemene beleidsregels een kader stelt of bijstelt waarbinnen de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan moet plaatsvinden. De minister moet voldoende handvatten hebben om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan inhoud te kunnen geven. Goedkeuring, optreden bij ernstige taakverwaarlozing en spontane vernietiging zijn niet in alle gevallen toereikend. 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 zelfstandig bestuursorgaan de ruimte om de taak naar eigen inzicht uit te oefenen.

NB:

De term beleidsregels sluit aan bij de terminologie in de Algemene Wet Bestuursrecht, en is daar als volgt gedefinieerd:

Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

In de Aanwijzingen voor ZBO's is hiervoor nog de term "aanwijzingen van algemene aard" gebruikt. Deze aanduiding wordt tegenwoordig niet meer gebruikt .

Artikel 22. Vernietigen besluit

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

Toelichting (MvT p. 16 & 27)

Besluiten van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen door de betrokken minister worden geschorst en vernietigd.

Artikel 22 verschaft de minister het toezichtinstrument van de spontane vernietiging. Dit instrument is op deze plaats in tweeërlei opzicht het sluitstuk in het Nederlandse bestel met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen: het is enerzijds het complement van de met betrekking tot gemeenten en provincies bestaande bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van deze organen als laatste waarborg voor de eenheidsstaat. In dit geval gaat het dan met name om het bewaken van de eenheid van het rijksoverheidsbeleid. Anderzijds vult de vernietigingsbevoegdheid met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen bovendien het democratische tekort dat inherent is aan zelfstandige bestuursorganen: in het uiterste geval kan de politieke verantwoordingsplicht van een bestuurder, in casu een minister, jegens een vertegenwoordigend lichaam geëffectueerd worden ter voldoening aan het adagium «geen bevoegdheid zonder dat daarover verantwoording kan worden gevraagd en afgelegd». Het is evident dat de vernietigingsbevoegdheid een uiterst middel is, dat slechts met grote terughoudendheid mag worden gebruikt, zoals dat ook de bestendige praktijk is met de bestaande vernietigingsbevoegdheden. Bovendien kan aangenomen worden dat onvolkomenheden in beschikkingen van zelfstandige bestuursorganen veelal geredresseerd kunnen en zullen worden door het aanwenden van hun ter beschikking staande rechtsmiddelen.

Artikel 10:43 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een besluit, hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan worden geschorst. Het artikel houdt dus tevens een schorsingsbevoegdheid in van de minister. 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 ieder besluit van het zelfstandig bestuursorgaan moet worden onderzocht op vernietigbaarheid. Vernietiging is een instrument dat alleen achteraf wordt toegepast en geen algemeen toezicht veronderstelt; het zelfstandig bestuursorgaan is in eerste instantie zelf verantwoordelijk. Dit instrument creëert dan ook geen bemoeienis van de minister met het zelfstandig bestuursorgaan in individuele gevallen.

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.

Artikel 23. Taakverwaarlozing

- 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.**

Als de minister vindt dat een ZBO zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister noodzakelijke voorzieningen treffen. Hij behoort het ZBO wel eerst aan te manen. Als hij voorzieningen treft, dient hij dit te melden aan de beide kamers.

Toelichting (MvT p. 16 & 28)

Wanneer het zelfstandig bestuursorgaan naar het oordeel van de betrokken minister zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister maatregelen treffen. Het zelfstandig bestuursorgaan wordt gelegenheid geboden de taak alsnog uit te voeren, behoudens spoedgevallen. Indien maatregelen zoals hier bedoeld worden getroffen, wordt het parlement hiervan direct op de hoogte gesteld.

Dit artikel maakt ingrijpen door de minister mogelijk in geval van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak, waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt. De bepaling is vanwege de veelheid van situaties waarin het toegepast zou kunnen worden, noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgedragen, zelf uitvoert. Het kan echter ook inhouden dat een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het in gebreke zijnde orgaan, de taak krijgt opgedragen. Aan het ingrijpen kunnen kosten zijn verbonden. In dat geval zal over de vraag wie die kosten draagt, de minister, het zelfstandige bestuursorgaan of wellicht nog weer een andere persoon of instantie, duidelijkheid moeten worden gecreëerd. De getroffen voorzieningen dienen van tijdelijke aard te zijn. Krijgen de voorzieningen een permanent karakter dan ligt het voor de hand de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan te heroverwegen of bijvoorbeeld de voorzieningen wettelijk te regelen.

De minister dient de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zondig ter verantwoording roepen.

Toepassing van dit instrument is een ultimum 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 vanwege het zelfstandig bestuursorgaan zelf.

NB bij de artikelen 21, 22 en 23

Over de bevoegdheden van de minister is niet alleen bij de behandeling van dit wetsvoorstel veel te doen geweest. "Meer of minder bevoegdheden bij de minister is bepalend voor de mate van zelfstandigheid van een zelfstandig bestuursorgaan", zo wordt vaak vernomen. De zelfstandigheid wordt echter niet alleen bepaald door de aanwezigheid van een bevoegdheid bij de minister, maar mede door het gebruik dat een minister van zijn bevoegdheid maakt.

Beroemd voorbeeld is de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Financiën aan de President van de Nederlandsche Bank onder de Bankwet 1948: ondanks het bestaan van die aanwijzingsbevoegdheid is er nooit twijfel geweest aan de zelfstandigheid van de bankpresident, omdat de bevoegdheid nooit gebruikt is.

Men dient zich ook te realiseren dat het "uitschakelen" van een "lichtere" ministeriële bevoegdheid op het eerste gezicht zelfstandigheidvergroten kan lijken. Het kan echter in het tegendeel verkeren als er iets niet

goed gaat en een minister bij afwezigheid van een “lichter” middel zich genoodzaakt ziet tot toepassing van een veel zwaarder, en mogelijk veel te ingrijpend, middel.

Een derde aspect is dat het aanwenden van een van de hier aan de orde zijnde bevoegdheden – of van enige andere bevoegdheid op grond van de kaderwet ZBO – zie o.a. artikel 32 - steeds geschiedt onder volledige controle door de Staten-Generaal. De minister zal steeds moeten (kunnen) verantwoorden waarom hij tussenbeide is gekomen.

Zie ook de MvT bij art 32.

HOOFDSTUK 4. BEPALINGEN BETREFFENDE FINANCIËEL TOEZICHT

AFDELING 1: BEGROTING *PUBLIEKRECHTELIJKE ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN*

Artikel 24. Toepassing afdeling 1.

Deze afdeling is van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon.

Toelichting (MvT p. 28)

Deze afdeling betreft alle publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. De privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen blijven buiten deze afdeling, omdat zij vaak – diverse uitzonderingen (zie artikel 37) overigens daargelaten – naast hun taak als zelfstandig bestuursorgaan ook andere (markt)activiteiten vervullen, die geheel voor hun eigen rekening en verantwoording blijven en waarover publieke verantwoording niet nodig is en ook niet in redelijkheid gevraagd kan worden.

Artikel 25. ontwerp-begroting ZBO rechtspersoon Staat

Een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel is van de Staat, zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister de ontwerp-begroting voor het daaropvolgende jaar.

Toelichting (MvT p. 28)

Een zelfstandig bestuursorgaan dat behoort tot de Staat is voor wat betreft de begroting niet anders dan elke andere willekeurige begrotingspost – in enkele gevallen: agentschap, zoals bedoeld in de artikelen 70 tot en met 73 van de Comptabiliteitswet – bij een ministerie. De begrote inkomsten en uitgaven worden opgenomen in een of meer (sub)artikelen van de begroting van het betreffende ministerie volgens de daarvoor geldende interne procedures. Toch is het nuttig om in dit geval, evenals bij de adviescolleges (zie artikel 25 van de Kaderwet adviescolleges) uitdrukkelijk te bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan een ontwerp-begroting indient. Het is aan de minister en vervolgens de regering om het uiteindelijke begrotingsvoorstel bij het parlement in te dienen. Door dit voorschrift wordt echter duidelijk en kenbaar (de ontwerp-begroting is immers openbaar) wat het zelfstandig bestuursorgaan zelf, op basis van zijn inzichten, verwachtingen en ervaringen denkt dat zijn taakvervulling in een volgend jaar zal gaan kosten. Aldus wordt de begrotingswetgever in staat gesteld een goede en gedocumenteerde afweging te maken.

Artikel 26. ontwerp-begroting ZBO *niet* onderdeel Staat

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.

Artikel 27. Eisen begroting (1)

- 1. De begroting, bedoeld in artikel 26, behelst een raming van de baten en lasten, een raming van de voorgenomen investeringsuitgaven en een raming van de inkomsten en uitgaven.**
- 2. De begrotingsposten worden ieder afzonderlijk van een toelichting voorzien.**
- 3. Uit de toelichting blijkt steeds welke begrotingsposten betrekking hebben op de uitoefening van de bij of krachtens de wet aan een zelfstandig bestuursorgaan opgedragen taken dan wel op andere activiteiten.**

4. Tenzij de activiteiten waarop de begroting betrekking heeft nog niet eerder werden verricht, behelst de begroting een vergelijking met de begroting van het lopende jaar en de laatst goedgekeurde jaarrekening.

Artikel 28. Eisen begroting (2)

1. De begroting, bedoeld in artikel 26, omvat voorts:

- a. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan ten laste van de rijksbegroting komen: een voorstel aan Onze Minister aangaande het bedrag dat in het betreffende jaar in de rijksbegroting zal worden opgenomen;**
- b. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan gedekt zullen worden uit door het bestuursorgaan in rekening te brengen tarieven: een voorstel aan Onze Minister aangaande de in het betreffende jaar te hanteren tarieven;**
- c. indien de wet bepaalt dat de kosten van een zelfstandig bestuursorgaan uit zowel de rijksbegroting als uit tarieven bestreden zullen worden: een samenstel van voorstellen als bedoeld in de onderdelen a en b.**

2. Indien een zelfstandig bestuursorgaan andere baten of inkomsten raamt, worden deze afzonderlijk vermeld en van een toelichting voorzien.

Toelichting artikel 26 t/m 28 (MvT p. 29)

Een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid heeft een eigen beheersregime. Voor deze categorie bevat de Kaderwet een aantal basisbepalingen met betrekking tot de begroting van deze organen, opdat het toezicht op het beheer en de exploitatie aan dezelfde vereisten van openbaarheid, kenbaarheid en transparantie kan voldoen als het geval is voor de rijksdienst in enge zin.

De kosten die ZBO's maken voor de uitoefening van hun taken worden in de meeste gevallen bestreden door hetzij een bijdrage uit 's Rijks schatkist, hetzij een tarief dat aan belanghebbenden in rekening wordt gebracht. Noch de vaststelling van de rijksbijdrage, noch de definitieve vaststelling van het tarief (zie artikel 17) behoort echter tot de competentie van het zelfstandige bestuursorgaan. Het zelfstandige bestuursorgaan kan een voorstel doen, maar een beslissing van de (begrotings)wetgever respectievelijk de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur (bijv. tot vaststelling van het kadastraal recht) dan wel een ministeriële goedkeuring van een tarief is pas het laatste woord. Uitgangspunt bij alle zelfstandige bestuursorganen is dat zij niet aan vermogensvorming (winst maken) doen anders dan – in sommige gevallen (eigen rechtspersonen en agentschappen) – in de vorm van reserveringen en afschrijvingen voor een bedrijfseconomisch verantwoord beheer.

Het is evident dat er geen harde, alom geldende normen gegeven kunnen worden over wat nu precies «een bedrijfseconomisch verantwoord beheer» is. Dat zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Met betrekking tot het ramen vooraf en het verantwoorden achteraf van bedragen, die geen rechtstreeks verband houden met de wettelijk opgedragen (bestuurs)taken, geldt dat dat in beginsel slechts sporadisch aan de orde zal zijn. Immers, publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen worden geacht de hun bij of krachtens de wet opgedragen taken te vervullen: niet minder, maar ook niet méér. Toch kan het voorkomen dat er incidenteel of soms ook structureel andere baten/inkomsten en/of lasten/uitgaven zijn. Die kunnen voortkomen uit de egaliseringsreserve (artikel 33), maar ook uit rest- of nevenproducten die tot stand gebracht worden. Door hier algemeen voor te schrijven dat alle publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen dergelijke posten afzonderlijk en expliciet in hun begroting en hun verantwoording op zullen nemen, is er een – ook in het licht van het regeringsbeleid inzake het verrichten van marktactiviteiten door overheden en daarmee nauw gelieerde organisaties belangrijke – systematische controle door minister en Staten-Generaal mogelijk op de vraag of ieder zelfstandig bestuursorgaan bij zijn wettelijke taken blijft. Jaarlijks kan er aldus zowel vooraf als achteraf vastgesteld worden of zich geen ongewenste ontwikkelingen voordoen die tot nader overleg tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan aanleiding moeten geven.

Het is van belang dat begrotingen en verantwoordingen onderling vergeleken kunnen worden en dat er inzicht kan worden verkregen in ontwikkelingen over de jaren heen. Derhalve is expliciet voorgeschreven dat in elke nieuwe begroting een vergelijking met de voorgaande begroting en met de laatste jaarrekening zal zijn opgenomen.

Artikel 29. Goedkeuring begroting

1. Het besluit tot vaststelling van de begroting, bedoeld in artikel 26, behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

2. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Toelichting (MvT p. 30)

Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister. Dat impliceert niet dat de minister de begroting van het zelfstandig bestuursorgaan tot op het laatste détail vastlegt en dat (dus) het zelfstandig bestuursorgaan in de loop van het jaar strikt gehouden is aan de eenmaal ingediende begroting. Dat zou in strijd zijn met het uitgangspunt dat een zelfstandig bestuursorgaan zelf de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om zijn bedrijfsprocessen naar eigen inzicht zo goed mogelijk in te richten. De goedkeuring van de minister strekt ertoe dat hij politiek voor zijn verantwoordelijkheid neemt dat de uitoefening van de wettelijke taken door het zelfstandig bestuursorgaan langs de in de begroting aangegeven lijnen zal verlopen tegen de daarin begrote kosten. Door het goedkeuringsvereiste expliciet in de wet op te nemen, is er telkenjare een moment gemarkeerd waarop duidelijk wordt dat minister en zelfstandig bestuursorgaan een «afpraak» hebben voor het komende (begrotings) jaar, waarop bij de jaarrekening kan worden teruggekomen. Dát de minister zich een (goedkeurend) oordeel over de begroting van een zelfstandig bestuursorgaan moet vormen, is overigens ook zonder deze expliciete bepaling evident: de minister zal immers bij een begrotingsgefinancierd zelfstandig bestuursorgaan de kosten in zijn begrotingshoofdstuk moeten opnemen en vervolgens verdedigen. En bij een door tarieven gefinancierd zelfstandig bestuursorgaan is de begroting van het zelfstandig bestuursorgaan bij uitstek het document, waarop hij zijn oordeel ten aanzien van die tarieven zal baseren als goedkeuring ex artikel 12 aan de orde komt.

Artikel 30. Verschillen werkelijke en begrote baten en lasten

Indien gedurende het jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven, doet een zelfstandig bestuursorgaan daarvan onverwijld mededeling aan Onze Minister onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

Toelichting (MvT p. 30)

Dit artikel verplicht tot het melden van aanmerkelijke verschillen tussen werkelijke uitgaven en inkomsten en begrote uitgaven en inkomsten. Gelet op de diversiteit van zelfstandige bestuursorganen en hun taken is het niet mogelijk een concreter criterium dan «aanmerkelijke verschillen» aan te geven. Bij het ene zelfstandige bestuursorgaan zal een afwijking van 10% «aanmerkelijk» zijn (het aantal hypothecaire inschrijvingen bij het Kadaster of het aantal asielzoekers bij het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers), terwijl een verdubbeling of halvering van het aantal politieke groeperingen dat aan tweedekamerverkiezingen wil deelnemen en dus waarborgsommen betaalt, de kwalificatie «aanmerkelijk» wellicht niet verdient. De concrete werkafspraken tussen een zelfstandig bestuursorgaan en de minister zijn de plaats om het criterium «aanmerkelijk» een concrete inhoud te geven.

Artikel 31. Toepassing afdeling 2.

Deze afdeling is van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, niet zijnde de Staat.

Toelichting (MvT p. 30)

Met betrekking tot het beheer en de uitvoering van en de verantwoording over de begroting zijn voor zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van de Staat, geen bepalingen in deze wet noodzakelijk. Hun uitgaven en eventuele inkomsten lopen via het begrotingshoofdstuk van het ministerie waar zij bij horen en worden volledig beheerst door de Comptabiliteitswet.

Dat is niet het geval voor publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van een andere rechtspersoon dan de Staat. Voor deze categorie is het gewenst een minimum aantal voorschriften vast te leggen vanwege het belang dat aan een zorgvuldig en inzichtelijk beheer moet worden toegekend.

Artikel 32. Instemming minister

Onze Minister kan bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan zijn voorafgaande instemming behoeft voor:

- a. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;**
- b. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen;**
- c. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan;**
- d. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;**
- e. het aangaan van overeenkomsten waarbij het zelfstandig bestuursorgaan zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;**
- f. het vormen van andere fondsen en reserveringen dan de egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33;**
- g. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling.**

Toelichting (MvT p. 31)

Dit artikel strekt ertoe de minister de mogelijkheid te geven te bepalen dat hij vooraf zijn instemming moet geven aan het aangaan van de in dit artikel genoemde verplichtingen en transacties, die in het algemeen niet tot de dagelijkse praktijk van een zelfstandig bestuursorgaan zullen behoren en die bovendien – indien aangegaan – vaak tot langjarige verplichtingen leiden. De meeste hier genoemde transacties – behoudens wellicht die onder b en c indien het gaat om de eigen huisvesting – zullen voor vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen ongebruikelijk zijn en niet onlosmakelijk verbonden zijn met de uitoefening van hun taken. Door te bepalen dat deze transacties aan zijn voorafgaande instemming zijn onderworpen, kan de minister zicht houden op verplichtingen en aanspraken die het zelfstandige bestuursorgaan over een langere termijn heeft of gaat verkrijgen. En daarnaast kan hij erop toezien dat zelfstandige bestuursorganen zich uitsluitend richten op terreinen die tot hun onmiddellijke taak behoren en kan effectief worden voorkómen dat in beginsel gewenst alert middelenbeheer door zelfstandige bestuursorganen uitgroeit tot ongewenste vermogensvorming en vermogensbeheer met publieke middelen.

Dit artikel behelst in beginsel geen extra belasting van het zelfstandig bestuursorgaan of van de minister met nieuwe of aanvullende sturingsinstrumenten (t.o.v. wat nu krachtens de Aanwijzingen voor de regelgeving noodzakelijk is). Voor zo ver transacties, die in dit artikel worden genoemd, wèl aan de orde moeten zijn, mag voorondersteld worden dat zij steeds onderdeel uitmaken van het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding en overleg over de begroting tussen het zelfstandige bestuursorgaan en de minister.

Het is overigens door dit artikel niet uitgesloten dat een minister ten aanzien van een onder zijn eindverantwoordelijkheid werkzaam zelfstandig bestuursorgaan binnen door hem te stellen grenzen in algemene termen zijn instemming geeft met transacties, die in een concreet geval juist wél heel gebruikelijk zijn, bijvoorbeeld aangaande de eigen huisvesting van het zelfstandig bestuursorgaan.

Artikel 33. Egalisatiereserve

- 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.**

Toelichting (MvT p. 31)

Eén verplichte reserve is voor alle publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, niet behorend tot Staat, steeds noodzakelijk. Deze betreft het exploitatiesaldo, dat aan het einde van een begrotingsjaar aan de egalisatiereserve moet worden toegevoegd casu quo onttrokken. Door de vorming van de egalisatiereserve kan het saldo van (het) eerdere ja(a)r(en) «meegenomen» worden naar de toekomst. Voor volgende begrotingen dient de egalisatiereserve als dekkingsmiddel (of als tekort uit het verleden) en speelt zij mede een rol bij de vaststelling van de rijksbijdrage casu quo de tarieven in (het) volgende ja(a)r(en). Door de egalisatiereserve kunnen incidentele mee- of tegenvallers en bijvoorbeeld ook niet ieder jaar voorkomende uitgaven «uitgesmeerd» over meer begrotingsjaren, waardoor de jaarlijkse rijksbijdrage en/of de door het zelfstandig bestuursorgaan aan justitiablen in rekening te brengen tarieven minder of zelfs in het geheel niet zullen behoeven te variëren in de loop van de jaren. De egalisatiereserve zal altijd in de jaarrekening zichtbaar (moeten) worden gemaakt.

Artikel 34. Goedkeuring jaarrekening

- 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.**

Artikel 35. Eisen jaarrekening

- 1. De jaarrekening, waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd van het financieel beheer en van de geleverde prestaties over het verstreken boekjaar, wordt ingericht zoveel mogelijk met overeenkomstige toepassing van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.**
- 2. De jaarrekening gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door het zelfstandig bestuursorgaan aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Bij de aanwijzing van de accountant bedingt een zelfstandig bestuursorgaan dat aan Onze Minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant.**
- 3. De verklaring, bedoeld in het tweede lid, heeft mede betrekking op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door een zelfstandig bestuursorgaan.**
- 4. De accountant voegt bij de verklaring, bedoeld in het tweede lid, tevens een verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan eisen van doelmatigheid.**

Toelichting artikel 34 en 35 (MvT p. 31-32)

Op deze plaats is het alleen mogelijk een algemene regel te geven voor de verwerking door de minister van de hem aangeboden verantwoordingsdocumenten.

Het is afhankelijk van de institutionele structuur van ieder afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan hoe de verantwoordingsdocumenten tot stand komen. De bijzondere wet dan wel het zelfstandige bestuursorgaan zelf via het (huishoudelijk) reglement zal moeten uitmaken wat per geval de meest geëigende werkwijze is.

Hoewel de Kaderwet voorschrijft dat het besluit tot vaststelling van de jaarrekening de goedkeuring van de minister behoeft, regelt deze niet de eventueel daaraan te verbinden rechtsgevolgen. Indien gewenst, kan de bijzondere wet deze gevolgen aangeven. Met de regeling in de Kaderwet wordt in ieder geval zeker gesteld dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen over de wijze waarop het zelfstandig bestuursorgaan met de publieke middelen is omgegaan. Hij heeft immers zijn goedkeuring aan de jaarrekening gehecht, ofwel hij heeft dat niet gedaan en dan zal hij duidelijk moeten kunnen maken hoe hij verbeteringen in het financieel beheer van het zelfstandig bestuursorgaan zal proberen te bewerkstelligen.

Van bijzonder belang zijn het derde en het vierde lid van artikel 35: het is buiten kijf dat de minister gehouden is steeds aandacht te hebben en te houden voor de rechtmatige en ook de doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille, ongeacht of deze rechtstreeks of middellijk (door een zelfstandig bestuursorgaan) over zijn begroting (shoofdstuk) lopen dan wel krachtens onder zijn verantwoordelijkheid tot stand gekomen regelgeving in de vorm van een tarief door justitiabelen worden opgebracht.

De minister moet hierbij kunnen steunen op de informatie die door het zelfstandig bestuursorgaan wordt verstrekt. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het financieel beheer door het zelfstandig bestuursorgaan in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Het vierde lid van artikel 35 waarborgt dat ten minste eenmaal per jaar verslag wordt gedaan van de inspanningen van het zelfstandig bestuursorgaan ter zake van de doelmatigheid. De eisen van doelmatigheid worden bepaald door de wet- en regelgeving, de afspraken die ter zake zijn gemaakt tussen de minister en het zelfstandig bestuursorgaan, alsmede door de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden gehanteerd.

AFDELING 3: BEHEER EN VERANTWOORDING BIJ PRIVAATRECHTELIJKE ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

Artikel 36. Toepassing afdeling 3.

Deze afdeling is van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die orgaan zijn van een krachtens privaatrecht opgerichte rechtspersoon, tenzij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht op dat zelfstandig bestuursorgaan van toepassing is.

Toelichting (MvT p. 32)

Er zijn vele privaatrechtelijke rechtspersonen die bekleed zijn met openbaar gezag. Sommige zijn voor de volle honderd procent werkzaam als zelfstandig bestuursorgaan, andere zijn dat slechts voor een (heel gering) deel van hun activiteiten. Die verschillen bepalen in belangrijke mate hoe intensief een minister zich met het betreffende zelfstandige bestuursorgaan zal moeten en willen bezighouden. Hier zal dus veel ter regeling aan de bijzondere wet moeten worden overgelaten. Toch vallen wel enige basisregels ter zake te formuleren. Dat gebeurt in deze afdeling. Op privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die vanuit de rijksbegroting financiering ontvangen is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel van toepassing. Deze biedt voldoende mogelijkheden aan de betrokken minister om financieel toezicht op het zelfstandig bestuursorgaan te houden. In dat geval is de Kaderwet hierop dan ook niet van toepassing bij deze organen.

Artikel 37. Privaatrechtelijk ZBO met uitsluitend wettelijke taken

Indien een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoert, zijn de artikelen 26 tot en met 35 van toepassing.

Toelichting (MvT p. 33)

Privaatrechtelijke rechtspersonen die zich uitsluitend met bestuurstaken bezighouden en die derhalve ook uitsluitend door publieke middelen (d.w.z. ten laste van de Rijksbegroting en/of door legesheffing casu quo retributies en tarieven) in stand worden gehouden, verschillen met betrekking tot de financiële verantwoording niet van publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen. Hier geldt evenzeer dat over de besteding van publieke middelen volledig verantwoording dient te worden afgelegd en dat besteding en beheer transparant dienen te zijn. Zij kunnen in dit opzicht dus gelijk behandeld worden als de publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid.

Artikel 38. Deeltijd-ZBO's

Indien een zelfstandig bestuursorgaan de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoert naast andere activiteiten:

- a. houdt het een afzonderlijke boekhouding bij ter zake van die taken en werkzaamheden en**
- b. verantwoordt het in zijn jaarrekening die taken en werkzaamheden afzonderlijk.**

Toelichting (MvT p. 33)

Voor «deeltijd»-zelfstandige bestuursorganen (zelfstandige bestuursorganen die privaatrechtelijk zijn vormgegeven en slechts voor een deel van hun werkzaamheden belast zijn met openbaar gezag) geldt dat de plicht tot transparantie, publiekelijk verantwoording afleggen en ministeriële controle niet meer kan omvatten dan voor zo ver zij openbaar gezag uitoefenen. Gelet op de bestaande diversiteit is het niet mogelijk aangaande sturing ex ante meer algemene regels te stellen dan dat de minister (maximum-)tarieven dient vast te stellen en dat de minister in voorkomende gevallen zorgt dat een eventuele rijksbijdrage op «zijn» begrotingshoofdstuk wordt opgenomen (hetgeen hier niet afzonderlijk nog eens bepaald hoeft te worden). Algemeen geldt wèl dat ook een privaatrechtelijke rechtspersoon achteraf verantwoording aflegt de wijze waarop de openbaar-gezagstaken zijn uitgevoerd en hoe het beheer van de ermee gemoede publieke middelen is gevoerd.

HOOFDSTUK 5. OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 39. Vijfjaarlijks verslag doelmatig- en doeltreffendheid ZBO en Kaderwet ZBO

- 1. Onze Minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.**
- 2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt elke vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.**

Ieder ZBO moet eens in de vijf jaar op doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren geëvalueerd worden (lid 1). Dat geldt ook voor deze wet (lid 2).

Toelichting (MvT, p. 18)

Elke vijf jaar stuurt de betrokken minister een evaluatieverslag aan de Tweede Kamer betreffende het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Hieraan wordt ook voldaan wanneer of een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen tegelijk wordt geëvalueerd.

Lid 2 bewerkstelligt dat de Staten-Generaal, naast de beoordeling van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen elke vijf jaar kan beoordelen of de Kaderwet zelf voldoet aan de doelstellingen van ordening, heldere toedeling van ministeriële verantwoordelijkheid, goede regeling van het financieel toezicht

en inzichtelijkheid omtrent bestaande zelfstandige bestuursorganen. Een vergelijkbare bepaling is ook te vinden in artikel 30 van de Kaderwet Adviescolleges.

Toelichting (MvT p. 33)

Dit artikel voorziet in periodieke evaluatie van zelfstandige bestuursorganen. Dit hoeft niet per afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan te gebeuren, maar kan ook heel goed tegelijk voor een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen plaats vinden. Bij een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen moet worden gedacht aan clusters van zelfstandige bestuursorganen bestaande uit gelijksoortige organisaties die op basis van dezelfde regeling een gelijksoortige taak verrichten, zoals de kamers van koophandel en fabrieken, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de zorgverzekeraars. Aan de hand van het verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen en van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige bestuursorganen bevinden zich per definitie op enige afstand van een minister en blijven daardoor enigszins buiten de aandachtssfeer van die minister en niet te vergeten het parlement. Toch is het van belang dat er op een structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van zelfstandige bestuursorganen of groepen van samenhangende zelfstandige bestuursorganen. Een evaluatiebepaling is hiervoor een geëigend instrument.

Artikel 40. Register

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt een openbaar register bij waarin van alle zelfstandige bestuursorganen in ieder geval de volgende gegevens zijn opgenomen:

- a. de naam of andere aanduiding;**
- b. het adres;**
- c. de rechtsvorm van de rechtspersoon waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt;**
- d. de taken en bevoegdheden, onder verwijzing naar de betreffende wettelijke voorschriften;**
- e. de bepalingen en een korte inhoud daarvan van de voor het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan geldende wettelijke voorschriften waarmee wordt afgeweken van deze wet.**

Minister van BZK heeft tot taak een register van ZBO's bij te houden.

Toelichting (MvT p. 18 & 33-34)

Er wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centraal register bijgehouden van alle zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet vallen (NB: www.ZBOregister.nl).

De burger moet op eenvoudige wijze kunnen weten of een bepaalde instantie een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van deze Kaderwet is of niet. Een wettelijk geregeld register of registers betreffende bestaande zelfstandige bestuursorganen ontbreekt tot op heden. Tot het moment van inwerkingtreding van de wijziging van de Wet Nationale ombudsman en Wet openbaarheid van bestuur (Staatsblad 1998, 356), te weten 30 juni 1998, vervulde de bijlage van het op beide wetten gebaseerde Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo in de praktijk min of meer deze functie; dit besluit is echter met deze wijziging komen te vervallen. Aangezien het van groot belang is voor de burger om te (kunnen) weten of hij in voorkomend geval met de overheid – en in het bijzonder een zelfstandig bestuursorgaan – te maken heeft, is het noodzakelijk dat een centraal register van zelfstandige bestuursorganen wordt bijgehouden. Dit register dient in ieder geval de gegevens, genoemd in dit artikel, te bevatten. In overleg met het zelfstandig bestuursorgaan kunnen hier nog andere voor het beleidsveld van belang zijnde gegevens aan worden toegevoegd.

Het register wordt bijgehouden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die voor de benodigde gegevens natuurlijk afhankelijk is van een tijdige en volledige aanlevering van die gegevens door de overige ministeries betreffende de zelfstandige bestuursorganen op hun beleidsterrein.

Bij een bijzondere wet kan worden afgeweken van de Kaderwet-bepalingen. De regering stelt dat het aanbeveling verdient in de memorie van toelichting bij een dergelijke wet aan te geven in hoeverre er een van de Kaderwet afwijkende regeling is getroffen, alsmede de motivering daarvoor. In het verlengde van deze suggestie beoogt lid e de kenbaarheid van afwijkingen in elk concreet geval blijvend te vergroten door in het register daarvan expliciet een vermelding op te nemen.

Artikel 41. Beveiliging gegevens

1. Een zelfstandig bestuursorgaan draagt op de voet van de ter zake voor de Rijksdienst geldende voorschriften zorg voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens.

2. Onze Minister kan bepalen dat het eerste lid niet van toepassing is op een zelfstandig bestuursorgaan.

De Aanwijzingen voor de rijksdienst op het gebied van informatiebeveiliging zijn toe te passen op ZBO's, tenzij de minister ontheffing heeft verleend.

Toelichting (MvT p. 34)

Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van de informatievoorziening bij het zelfstandig bestuursorgaan. In het eerste lid is de plicht voor het zelfstandig bestuursorgaan neergelegd om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van die gegevens. Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij vergelijkbare bepalingen, zoals bijvoorbeeld in de Wet persoonsregistraties. Het ligt voor de hand dat bij de invulling van deze nadere regels zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de voor de rijksdienst ter zake geldende regels, te weten het Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst 1994. Aldus moet ook het gebruik van de terminologie «op de voet van» in dit artikel worden begrepen.

De uitzonderingsbevoegdheid in het tweede lid is bedoeld voor instanties die niet beschikken over gegevens die beveiliging behoeven en waarvoor voorzieningen als bedoeld in het eerste lid dus niet nodig zijn, alsmede voor instanties waar de regels van het Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst 1994 niet goed toepasbaar zijn en om die reden een van dit besluit afgeleide regeling zinloos is.

HOOFDSTUK 6. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 42. Aanmeldingsprocedure

Binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet deelt Onze Minister aan beide Kamers der Staten-Generaal mee welke zelfstandige bestuursorganen bedoeld, in artikel 2, tweede lid, onder de werking van deze wet zullen worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling zal worden gedaan.

Elke minister komt binnen een jaar na inwerkingtreding van de wet bij beide kamers met een plan om “zijn” bestaande ZBO's onder de werking van deze wet te brengen.

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

De wetgever hecht eraan dat met spoed de afhandeling ter hand genomen wordt van de aanpassing van wettelijke regelingen van bestaande ZBO's aan de Kaderwet. Het voorliggende amendement waarborgt tevens de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij deze operatie.

Artikel 43. Jaarverslag voor 15 maart

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

Toelichting (amendement Tweede Kamer)

Dit artikel 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 is wenselijk met het oog op de behandeling van de jaarverslagen door de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei. Aanbieding door de ZBO's van de jaarverslagen voor 15 maart, betekent dat de minister de relevante gegevens uit deze jaarverslagen kan verwerken in zijn departementale jaarverslag. Aangezien ZBO's hun interne bedrijfsvoering op deze vervoegde datum zullen moeten aanpassen, zal voor lid 1 van artikel 18 een overgangstermijn van drie jaar gelden.

Artikel 44. Wijziging ambtenarenwet

De Ambtenarenwet wordt als volgt gewijzigd:

Aan artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

ff. de leden van zelfstandige bestuursorganen aan wie een schadeloosstelling als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is toegekend.

Toelichting (MvT p. 34)

Door deze wijziging van de Ambtenarenwet wordt voorkomen dat leden van zelfstandige bestuursorganen aan wie een schadeloosstelling wordt uitgekeerd van de toepasselijkheid van titel III van de Ambtenarenwet worden uitgezonderd. Hiermee wordt de (aanvullende) werking van onder meer het ARAR en het BBRA 1984 voor deze leden uitgesloten.

Artikel 45. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Toelichting (MvT p. 34-35)

De Kaderwet gaat in eerste instantie alleen voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen gelden. Voor de bestaande zelfstandige bestuursorganen die onder de werking van de Kaderwet zullen worden gebracht, zal de geldende wet- en regelgeving via aanpassingswetgeving moeten worden aangepast; bij die gelegenheid kan per van toepassing zijnde wettelijke regeling voor ieder zelfstandig bestuursorgaan – gemotiveerd – worden besloten of het wenselijk is wellicht op bepaalde onderdelen van de Kaderwet af te wijken.

NB.

Publicatie geschiedde in Stb. 2006, 587 gedateerd 30 november 2006, zodat 1 februari 2007 de datum van inwerkingtreding is.

Artikel 46. Naam wet

Deze wet wordt aangehaald als: Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Vragen, suggesties of tips t.a.v. deze leeswijzer? Laat het ons weten!

Contactgegevens:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Management Openbare Sector
Directie Personeel, Informatie & Organisatie Rijk, Afdeling Organisatie Rijk
Wouter Brand
tel. 070-426 6986
wouter.brand@minbzk.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Constitutionele Zaken en Wetgeving
Afdeling Wetgeving Staatsinrichting & Grondrechten
Govert van Wesel
tel. 070- 426 6692
govert.wesel@minbzk.nl