

BESTUUR EN
OP AFSTAND
IN BEELD

Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer
naar instellingen op afstand van het Rijk



Algemene Rekenkamer

Bestuur op afstand in beeld

Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk



Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Terugkerende thema's in het publieke debat	7
1.2 Leeswijzer	8
2 Aantallen zbo's en rwt's en financieel belang	9
2.1 Onderscheid tussen rwt's en zbo's	9
2.2 Zelfstandige bestuursorganen	9
2.3 Rechtspersonen met een wettelijke taak	11
2.4 Slotopmerkingen	13
3 Publiek debat over zbo's in de jaren tachtig en negentig	15
3.1 De jaren zeventig en tachtig	15
3.2 Eind jaren tachtig en begin jaren negentig	15
4 Algemene Rekenkamer haakt aan bij publiek debat	17
4.1 Het rapport Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid	17
4.1.1 Uitgangspunten	17
4.1.2 Uitkomsten	17
4.1.3 Reactie van de regering	17
5 Toezicht en verantwoording in kaart gebracht	19
5.1 Het rapport Toezicht op uitvoering publieke taken	19
5.2 Uitkomsten	19
5.2.1 Gesloten toezichtketen	19
5.2.2 Toezichtproduct	20
6 Bijdragen aan verbeteren toezicht en verantwoording	21
6.1 De Algemene Rekenkamer in gesprek met het kabinet	21
6.1.1 Overeenstemming	21
6.1.2 Discussie	22
6.2 De Algemene Rekenkamer in gesprek met het veld	24
6.2.1 Verbreding van de rwt-rapporten	24
6.2.2 Achtergrondstudies	24
6.2.3 Dialoog met het veld	25
7 Een reeks met resultaat?	27
7.1 Toezeggingen van het kabinet en de ministers	27
7.2 Vooruitgang in verantwoording en toezicht bij rwt's	28
8 Thema's voor de toekomst	31
Bijlage 1 Aandacht voor ontwikkelingen in de bestuurlijke omgeving	33
Bijlage 2 Noten	35

Voorwoord

Een kijkje in de evolutie van toezicht en verantwoording

Begin jaren negentig van de vorige eeuw vonden wij het onze taak om aan te haken bij de toen in de politiek begonnen discussie over verantwoording en toezicht bij instellingen op afstand van het Rijk. Het toezicht op dit terrein bleek onvoldoende geregeld; het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid was hier in het geding. Er waren zoveel uiteenlopende regelingen voor inrichting en vormgeving van zbo's dat wij spraken van wildgroei. Geen enkel arrangement voor de zbo's voldeed aan alle eisen die de regering daaraan stelde. De regering vond dat de organisatie van toezicht en verantwoording beter kon en de Tweede Kamer vroeg zelfs om een wet waarin de algemene uitgangspunten zouden worden vastgelegd voor alle zelfstandige bestuursorganen: een kaderwet. Dat was in 1995.

Door de jaren heen hebben we meer inzicht gekregen in het terrein van instellingen op afstand van het Rijk. Bovendien hebben we samen met het veld kunnen werken aan een betere ordening hiervan. Inmiddels is het 2008 en concluderen we dat de wildgroei is verdwenen. We kunnen nu spreken van een boom met vele verschillende takken. Deze takken zitten vast aan één stam en worden allemaal gevoed door dezelfde wortels. Dit betekent dat er nog steeds vele verschillende instellingen bestaan met eigen regelgeving, maar dat dit alles wel één basis heeft. Sinds 2007 is de Kaderwet zbo's van kracht en voor de instellingen die daar niet onder vallen zijn door de regering algemene uitgangspunten voor verantwoording en toezicht vastgesteld in de comptabiliteitswet 2001 en de rijksbegrotingvoorschriften.

In dit boekje blikken we terug op ruim tien jaar ontwikkelingen in toezicht en verantwoording. Het houdt hier echter niet op. Een boom heeft immers onderhoud nodig en eronder groeit allerlei struweel. Daarom besluiten we dit boekje met een aantal thema's waaraan volgens ons de komende jaren aandacht zou moeten worden geschonken. Ook in de toekomst wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage blijven leveren aan goed toezicht en goede verantwoording.

Pieter Zevenbergen, lid Algemene Rekenkamer

1 Inleiding

Veel belangrijke taken die in de wet zijn geregeld, zoals onderwijs, uitvoering sociale zekerheid, opsporing van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde, beheer van de natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen die worden gefinancierd met publiek geld. Eind jaren tachtig bleek dat er sprake was van een leemte in de parlementaire controle op zelfstandige organen die belast zijn met de uitvoering van het beleid. Omdat iedere burger te maken heeft met de diensten en producten van deze instellingen is de parlementaire controle daarop zeer relevant. Achtereenvolgende kabinetten hebben sinds medio jaren negentig gewerkt aan kaders voor een betere ordening van sturing, toezicht en verantwoording bij deze instellingen. Medio jaren negentig begon de Algemene Rekenkamer in een dynamische politieke en maatschappelijke context haar rijksbrede onderzoeken naar verantwoording en toezicht bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's)¹ en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's)². We vestigden zo de aandacht op een aantal basisnormen en -redeneringen die naar ons idee in acht zouden moeten worden genomen bij de inrichting van die organisaties en verantwoording en toezicht.

In deze publicatie blikken we terug op deze ruim tien jaar rijksbreed Rekenkameronderzoek naar instellingen op afstand van het Rijk. Uiteraard waren we – gezien onze rol en verantwoordelijkheid als controle-instantie – al die tijd slechts één van de vele deelnemers in de debatten rondom de vormgeving van zbo's en rwt's. We zijn dus ook één van de vele partijen die hebben bijgedragen aan de vormgeving van het publieke bestel.

Deze publicatie is opgezet vanuit ons perspectief, maar we proberen wel te laten zien dat wij niet in een isolement handelden. Daarom beschrijven we de woelige context waarin de onderzoeksreeks naar rwt's tot stand kwam en laten we zien dat de Algemene Rekenkamer zelf (in toenemende mate) de dialoog heeft gezocht met de omgeving.

Samen met de publicatie *Kaders voor verantwoording en toezicht* waarin onze redeneerlijnen centraal staan, is deze terugblik de afsluiting van vijf rijksbrede onderzoeken naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (de publicaties

vindt u terug in de tijdbalk voorin deze uitgave). Met deze terugblik op redeneringen en standpunten die de verschillende partijen de afgelopen jaren hanteerden, hopen we een bijdrage te leveren aan het institutionele geheugen van de overheid.

Met deze twee laatste publicaties willen we het belang onderstrepen van aandacht voor de 'achterkant' van het beleid; ook als er nog geen indicaties zijn dat er iets mis is. Het periodiek terugblikken via de verantwoording en het via goed toezicht een 'vinger aan de pols houden' zijn in de ogen van de Algemene Rekenkamer belangrijke instrumenten in een goed werkend systeem van checks-and-balances dat instellingen aanzet tot goed presteren en functioneren.

1.1 Terugkerende thema's in het publieke debat

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw speelt een aantal onderwerpen in het publieke debat over instellingen op afstand van het Rijk:

- De vraag wanneer, hoe en onder welke voorwaarden de instelling van zelfstandige organisaties is gerechtvaardigd.
- De spanning tussen de onafhankelijkheid van de instellingen en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van publieke middelen en de uitvoering van publieke taken.
- De roep om een algemene wettelijke regeling voor vooral zbo's, waarin onder andere ministeriële bevoegdheden, verantwoording, toezicht en controle worden geregeld.³
- De vraag of en in hoeverre een raad van toezicht of vertegenwoordiging door belanghebbenden in de plaats kan treden van het toezicht door of namens de minister; met andere woorden, de verhouding tussen 'verticaal' en 'horizontaal' toezicht.
- De vraag of toezicht en verantwoording een last of noodzaak is.

Op de eerste vraag na (wat een politieke vraag is), staan deze thema's ook centraal in de rijksbrede onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk.

1.2 Leeswijzer

Aan het begin van deze publicatie is een tijdbalk opgenomen met de belangrijkste momenten in het politieke debat over de vormgeving van instellingen op afstand van het Rijk. Deze momenten lichten we toe in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, schetsen we voor een goed begrip van de hoofdstukken erna, eerst de omvang van het zbo- en rwt-veld in aantallen en in financieel belang. We sluiten de publicatie af met een aantal thema's dat naar ons idee de komende jaren de politiek-bestuurlijke agenda zal gaan bepalen (hoofdstuk 7).

2 Aantallen zbo's en rwt's en financieel belang

Hoeveel zbo's en rwt's zijn er? Hoe hebben die aantallen zich in de loop van de jaren ontwikkeld? Welk financieel belang is ermee gemoeid? Deze vragen beantwoorden we in dit hoofdstuk.

2.1 Onderscheid tussen rwt's en zbo's

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zijn de in artikel 91, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet bedoelde organisaties: 'rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'.

Zelfstandige bestuursorganen

Voor de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan (zbo) sluiten we aan bij de definitie in de *Aanwijzingen inzake zbo's* (aanwijzing 124a): 'een zbo is een 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'.

In de Awb (artikel 1:1) wordt onder een bestuursorgaan verstaan:

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

Uitgezonderd van deze definitie zijn met name de rechterlijke macht en de Hoge Colleges van Staat, althans voor zover het niet gaat om besluiten over personeel dat bij deze organisaties in dienst is.

Uitgaande van deze omschrijvingen zijn de verschillen tussen rwt's en zbo's de volgende:

Allereerst hoeven de begrippen orgaan en rechtspersoon organisatorisch niet samen te vallen. Zo kunnen van één rechtspersoon verschillende bestuursorganen deel uitmaken.

Ten tweede: wanneer we er vanuit gaan dat de rechtspersoon en het orgaan wel samenvallen, of het bestuursorgaan tevens het bestuur is van de rechtspersoon, dan kunnen de verschillen tussen beide als volgt worden aangegeven:

Niet alle zbo's zijn rwt's

De zbo's voldoen dan niet aan een of meer van de vereisten voor rwt's:

- het orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid;
- de taak is niet bij of krachtens wet geregeld;
- het orgaan wordt niet uit een wettelijke heffing gefinancierd.

Niet voldoen aan de eerste twee vereisten komt niet vaak voor. Vaker wordt niet voldaan aan de derde vereiste: het betreffende zbo vraagt dan bijvoorbeeld een tarief voor zijn diensten, waar wet of minister geen bemoeienis mee heeft (vooral keuringsinstellingen).

Niet alle rwt's zijn zbo's

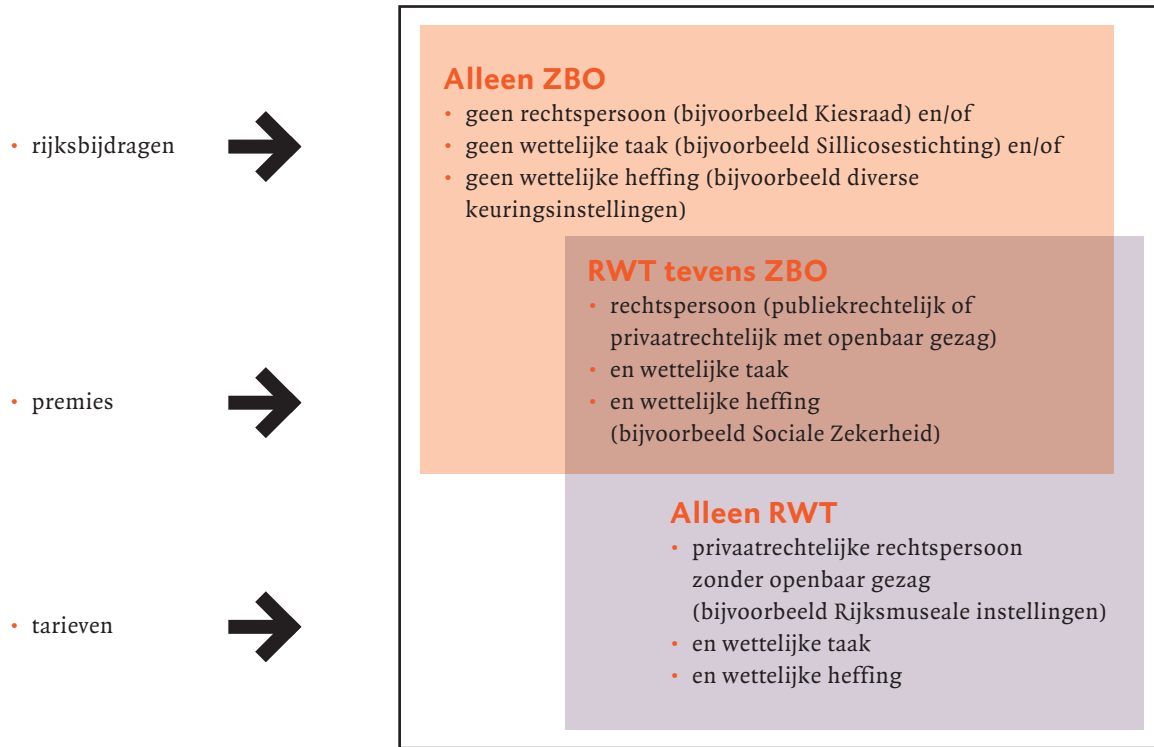
De betreffende rwt's zijn dan geen bestuursorgaan. Het gaat hier met name om de privaatrechtelijke rechtspersonen, die, bekostigd uit publiek geld, wel een bij of krachtens wet geregelde taak uitoefenen maar niet met openbaar gezag zijn bekleed. In hoofdzaak betreft dit (besturen van) scholen voor primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (ongeveer 2150 in 2004)⁴. Andere rwt's die geen zbo zijn, zijn bijvoorbeeld de publieke omroepen.

Van de zbo's was in 1998 ongeveer 70% eveneens rwt en – wanneer de eerder genoemde – onderwijsinstellingen buiten beschouwing worden gelaten, ongeveer 80% van de rwt's ook zbo.⁵ Deze verhoudingen lijken door de jaren heen weinig veranderd.

2.2 Zelfstandige bestuursorganen

De eerste studie waarin instellingen op afstand van het Rijk zijn geïnventariseerd en beschreven, is die van de WRR: *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid* uit 1983.⁶ De volgende systematische inventarisatie van het aantal zbo's stond in het zbo-rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995.⁷ Wij hanteerden daarin overigens een wat andere omschrijving van zelfstandig bestuursorganen dan de WRR.⁸ De definitiekwestie blijft in alle inventarisaties een probleem. Verschillende definities geven namelijk verschillende aantallen zbo's. Van Thiel en Van Buuren geven in een artikel zelfs zes verschillende definities van het begrip zbo.⁹

Figuur 1: Onderscheid tussen rwt's en zbo's

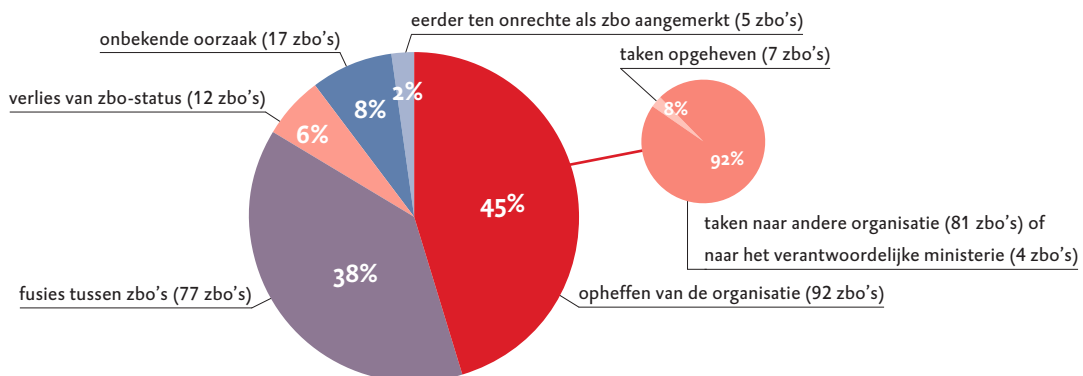


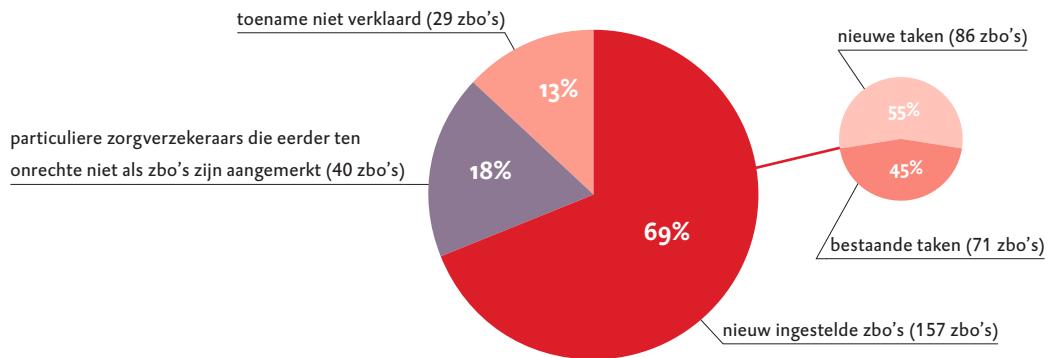
In 2003-2004 voerden wij een interne studie uit naar de ontwikkeling van het aantal zbo's tussen 1993 en 2003 volgens de definitie van zbo's in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuurorganen.¹⁰ Deze definitie is algemeen gangbaar en sluit aan bij de definitie van zbo's die we in ons zbo-rapport gebruikten. In 1993 had de rijksoverheid volgens dit onderzoek 607 zbo's: 110 enkelvoudige en 33 clusters¹¹ met in totaal 497 zbo's. In 2003 telde het zbo-veld van de centrale overheid in totaal 630 zbo's, waarvan 137 enkelvoudige en 493 verdeeld over 36 clusters. In het

peiljaar 2003 waren er dus 23 zbo's (3,8%) meer dan in 1993. In het zbo-rapport werden de inkomsten en uitgaven van de daarin getelde 545 zbo's voor 1992 geschat op elk ca. € 73 miljard (f 160 miljard).¹²

In totale aantallen is het zbo-veld dus redelijk stabiel, maar bij nadere beschouwing blijkt het zeer beweeglijk. Tussen 1993 en 2003 was er een afname van het aantal zbo's met 203, een derde van het totale aantal in 1993. In hetzelfde tijdvak kwamen er 226 zbo's bij, ruim een derde van het totale aantal in 1993.

Figuur 2: De afname van zbo's tussen 1993 en 2003 (203)



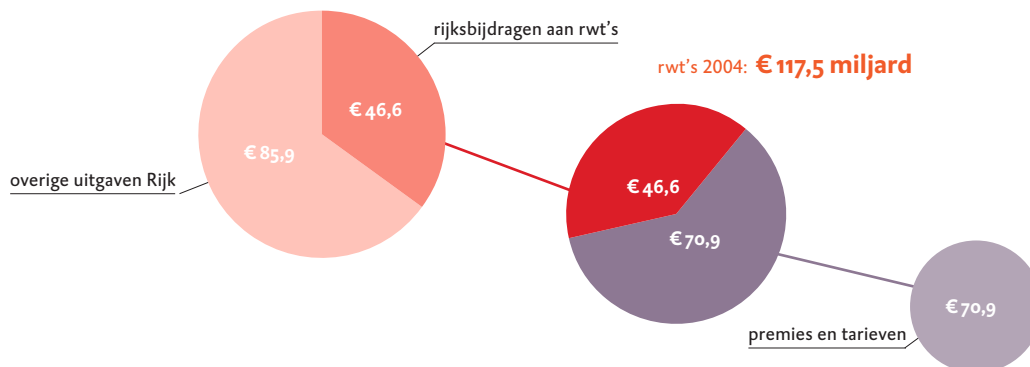
Figuur 3: De toename van zbo's tussen 1993 en 2003 (226)

2.3 Rechtspersonen met een wettelijke taak

Ook de omvang van het rwt-terrein is niet constant. In 1997 hadden ongeveer 3850 rwt's bij benadering in totaal € 100,5 miljard aan publieke inkomsten. Daarvan was € 69 miljard afkomstig uit premies¹³ en tarieven.^{14, 15} In 2004 gaven nog ongeveer 1900 rwt's jaarlijks samen ongeveer € 117,5 miljard uit. Daarvan was € 70,9 miljard afkomstig uit premies en tarieven.¹⁶

Figuur 4: Publiek geld naar rwt's

Uitgaven Rijk 2004: **€ 132,5 miljard**



We hebben een analyse gemaakt van de bewegingen in de aantallen rwt's tussen 1997 en 2003. Het aantal rwt's nam in die periode af van 3831 in 1997 tot 2562 in 2003.

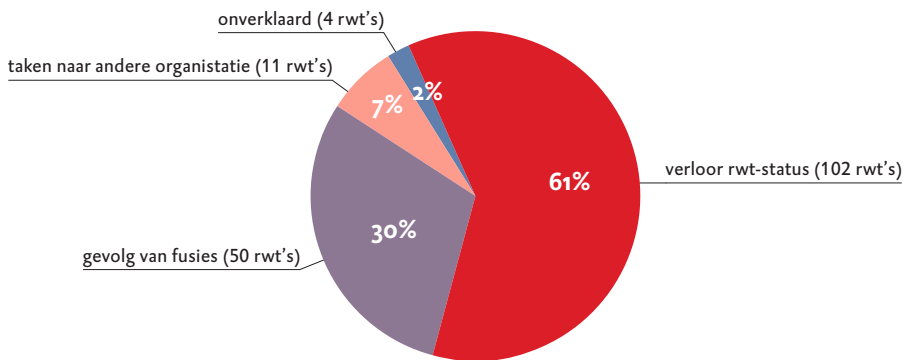
De afname kwam voor het grootste deel voor rekening van de rwt's in het onderwijs: in 1997 waren er 3428 onderwijs-rwt's, in 2003 nog 2159; een teruggang van 1169 (34,1 % van het aantal onderwijs-rwt's uit 1997). Hoofdoorzaak is de grootschalige fusiegolf in het onderwijs, vooral in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Bij de overige rwt's was de afname minder sterk, namelijk ongeveer een kwart: van 405 in 1997 tot 303 in 2003. Dat is het saldo van een afname van 167 rwt's

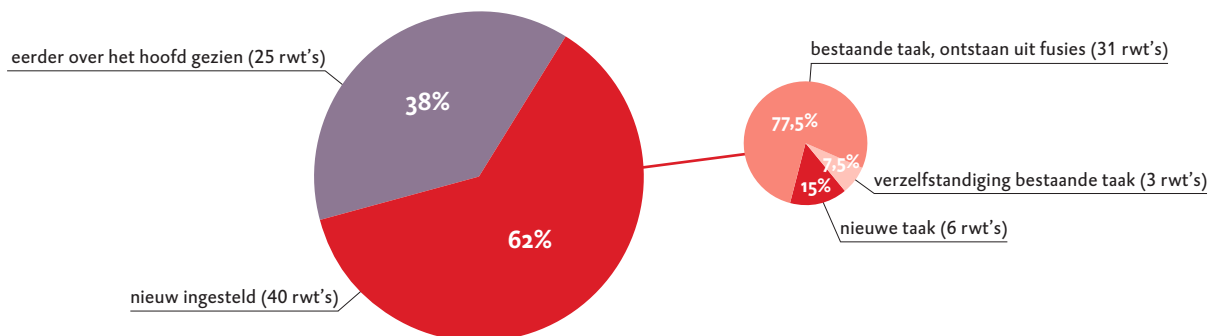
(41,2% van het aantal uit 1997) en een toename van 65 (16% van het aantal uit 1997). Anders dan bij de onderwijs-rwt's zijn zowel afname als toename van de overige rwt's niet duidelijk naar één hoofdoorzaak te herleiden. Veel van de veranderingen hebben te maken met het af laten vallen van instellingen na discussies met departementen over de definitie van rwt's, en met het eerder niet meegenomen hebben van instellingen die bij nader inzien wel onder de definitie vallen.

Opmerkelijk is dat geen enkele rwt is opgeheven omdat de taken zijn komen te vervallen.

Figuur 5: De afname van niet-onderwijs-rwt's tussen 1993 en 2003 (167)



Figuur 6: De toename van niet-onderwijs-rwt's tussen 1993 en 2003 (65)



2.4 Slotopmerkingen

Een groot deel van de bewegingen in het zbo- en rwt-veld wordt veroorzaakt door fusies. Bij de zbo's zijn verder veel toenames toe te schrijven aan keuring- en certificeringsinstellingen die erkend worden. Voor de niet-onderwijs-rwt's zijn definitiekwesties een belangrijke verklaring voor de afname.

Opmerkelijk is dat er ondanks de getalsmatige veranderingen bij zbo's en rwt's niet veel publieke taken verdwijnen. De taken wisselen geregeld van 'eigenaar', maar het heeft er alle schijn van dat de veranderingen plaatsvinden in de organisatievorm en niet in de taken.

3 Publiek debat over zbo's in de jaren tachtig en negentig

Instellingen op afstand van het Rijk zijn vooral na de oorlog opgericht. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd dat aantal snel groter.¹⁷ In die tijd is in de wetenschap de discussie over organisaties op afstand van het Rijk begonnen. In dit hoofdstuk geven we een beeld van de eerste jaren van de discussie over de vormgeving van de instellingen op afstand van het Rijk. De tijdbalk aan het begin van deze publicatie begint bij deze eerste jaren.

3.1 De jaren zeventig en tachtig

M. Scheltema hield in 1974 zijn inaugurele oratie op de Rijksuniversiteit Groningen over zelfstandige bestuursorganen.¹⁸ Kern van zijn betoog was dat zbo's zeker bestaansrecht hebben, maar dat wel een regeling in het administratief recht gewenst was. Vooral de verhouding tussen minister en zbo en de controle op de zbo's waren volgens hem onderwerpen die geregeld zouden moeten worden.

Daarna bleef het stil tot de WRR in 1983 het overzicht *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*¹⁹ publiceerde. Deze inventarisatie was de basis voor een studiedag op 12 november 1985.²⁰ Tijdens die studiedag werd door de aanwezigen gewezen op de grote verscheidenheid in vormgeving van zbo's en werd vrij eenstemmig om een algemene regeling voor zbo's gevraagd,²¹ vooral om bepalingen over ministeriële bevoegdheden en over verantwoording en toezicht.²² Door een enkeling werd de vraag opgeworpen of de democratische legitimatie van zbo's niet anders geregeld kon worden dan via ministeriële verantwoordelijkheid.²³

In 1984 werd door de regering bij de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 ingediend met een algemene regeling van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij instellingen buiten het Rijk.²⁴ De werkingssfeer van de Algemene Rekenkamer buiten het Rijk was toen sterk verbrokken en fragmentarisch geregeld. De nieuwe regeling kwam tot stand onder sterke druk van de Tweede Kamer, nadat deze bij enige debacles bij door het Rijk financieel gesteunde ondernemingen (w.o. RSV) was geconfronteerd met (de) beperkingen in de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De algemene regeling van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij instellingen buiten het Rijk werd per 1 februari 1989 van kracht en is neergelegd in het huidige artikel 91 van de Comptabiliteitswet

2001. Ze geeft de Algemene Rekenkamer controlebevoegdheden bij organisaties die een financiële binding met het Rijk hebben en bij rwt's. Direct na van kracht worden van de regeling is de Algemene Rekenkamer haar onderzoeksactiviteiten op het rwt-terrein gestart, toegespitst op de premiesector.

Eind jaren tachtig uitte ook het parlement kritische geluiden over de toenemende functionele decentralisatie,²⁵ zoals tijdens het overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken op 29 februari 1988 met de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën over het Decentralisatieoverzicht 1987 *Kijk hoe een boom groeit*.²⁶ In dit overleg werd onder andere gediscussieerd over de vraag of en in hoeverre het terugtreden van de overheid (de minister, het parlement) bij functionele decentralisatie gecompenseerd zou kunnen worden door andere vormen van controle, bijvoorbeeld door maatschappelijke organisaties.²⁷ In het overleg werd de motie-Lauxtermann c.s. aangenomen, die de regering vroeg eerst duidelijkheid te geven over de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen' en de doelstellingen die ermee beoogd werden, alvorens daarover verder gepraat kon worden.²⁸

3.2 Eind jaren tachtig en begin jaren negentig

De regering reageerde in februari 1989 op de motie met een notitie over functionele decentralisatie²⁹ en in vervolg daarop in september 1990 met het regeringsstandpunt *Functioneel bestuur, waarom en hoe?*³⁰

In haar standpunt gaf de regering aan dat een bezinning op functionele decentralisatie nodig was door de ad-hoc aanpak tot dan toe. De regering werkte de randvoorwaarden voor functionele decentralisatie uit en stelde een checklist op met 'toetsingspunten' die betrokken moesten worden bij de beantwoording van de vraag of publieke taken bij zbo's kunnen worden ondergebracht en zo ja, binnen welke randvoorwaarden dat dan kan.

De Tweede Kamer reageerde positief op de gepresenteerde toetsingspunten en drong er in enkele moties³¹ op aan dat de regering snel werk zou maken van het operationaliseren van de toetsingspunten voor nieuwe en bestaande zbo's door een evaluatie van de bestaande zbo's, en door het formuleren van aanvullende aanwijzingen voor regelgeving.

In 1992 verscheen het rapport *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid* van de eerste externe commissie (commissie-Scheltema) van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten.³² Ook in dit rapport werd een sterk verbrokkeld verzelfstandigingsbeleid gesignaleerd, met veel onduidelijkheden over de precieze inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie-Scheltema adviseerde een uniforme wettelijke regeling voor alle zbo's.

Bij de bespreking in 1993 van het rapport van de commissie-Scheltema in de Tweede Kamer, kondigde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan dat hij voorbereidingen zou treffen voor een algemene (kader)wet op de zelfstandige bestuursorganen.³³

In 1994 besteedde de commissie-Sint aandacht aan de voorwaarden waaronder in- en externe verzelfstandigingen zouden moeten plaatsvinden en aan de wijze waarop het toezicht op verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid zou moeten worden geregeld.³⁴

Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw haakte de Algemene Rekenkamer aan bij het debat over de zbo's zoals we dat in het vorige hoofdstuk schetsten.

In het 'Woord vooraf' bij het *Verslag 1993* gaf de Algemene Rekenkamer aan dat zij de wijze waarop wordt toegezien op een recht- en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak door zelfstandige bestuursorganen en andere rechtspersonen buiten de rijksoverheid een punt van aandacht voor de toekomst vond.³⁵ In diverse rekenkameronderzoeken op dit terrein hadden we al gezien dat het toezicht vaak verschillend geregeld was, vaak zonder duidelijke redenen.

4 Algemene Rekenkamer haakt aan bij publiek debat

4.1 Het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*

In maart 1995 publiceerden we bij ons Verslag 1994 het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, het zogenoemde zbo-rapport.³⁶ In dit rapport deden we verslag van een rijksbreed onderzoek naar:

“de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen is geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling geven.” (p.3).

4.1.1 Uitgangspunten

In dit rapport hanteerden wij het uitgangspunt dat het tot de algemene regelgevende verantwoordelijkheid van de minister behoort om er zorg voor te dragen dat de inrichting en vormgeving van zelfstandige bestuursorganen duidelijk zijn geregeld. Ook het toezicht op zbo's (informatievoorziening en bevoegdheden voor sturing) zou volgens ons duidelijk en consistent door de minister geregeld dienen te zijn. De minister heeft immers een algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop 'zijn'³⁷ zbo's actief zijn en voor het begrotingsgeld dat met de taakuitoefening gemoeid is. Deze uitgangspunten ontleenden we aan het regeringsstandpunt *Functioneel bestuur, waarom en hoe?* uit 1990.

4.1.2 Uitkomsten

Onze belangrijkste constatering in het zbo-onderzoek uit 1995 waren:

- a Er was onduidelijkheid of bepaalde organen moesten worden aangemerkt als zbo's;
- b Er bleek een ontoereikende of ontbrekende motivering van verzelfstandigingen te zijn;
- c Er waren zo uiteenlopende regelingen van inrichting en vormgeving van zbo's, dat we konden spreken van wildgroei.

Voor geen enkel orgaan waren alle door ons onderzochte toetsingspunten uit het genoemde regeringsstandpunt geregeld. We constateerden ook dat de regeling voor toezicht en verantwoording van de publieke taakvervulling onvolkomen was en dat het toezicht in de praktijk te wensen overliet. Het ging vooral om gebreken in de feitelijke informatievoorziening en de (mede daardoor) ontoereikende controle en sturing van zbo's.

4.1.3 Reactie van de regering

De regering gaf haar reactie op het zbo-rapport in de notitie *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen* van 3 mei 1995.³⁸ Daarin werd een aanvulling van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* met *Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen* aangekondigd. Er zouden algemene regels in de aanwijzingen worden opgenomen over instelling en vormgeving van zbo's en een zodanig minimumpakket aan bevoegdheden van een minister bij een zbo dat het op nagenoeg alle zbo's van toepassing zou kunnen zijn. De regering sloot voor dat minimumpakket aan bij ons rapport.

De regering zegde bovendien toe wat te willen doen met onze bevindingen, vooral met de tekortkomingen die we hadden gesignaleerd. Ten slotte kondigde de regering een inventarisatie van alle zbo's aan, en periodieke overzichten van nieuwe verzelfstandigingsvoornemens van de ministers.

De Tweede Kamer wilde echter verder gaan en vroeg in juni 1995 bij motie dan ook onder andere om de (snelle) totstandkoming van een Kaderwet inzake zelfstandige bestuursorganen (motie-Scheltema c.s.).³⁹ Uiteindelijk is deze per 1 februari 2007 van kracht geworden.

De lange weg van de Kaderwet zbo's in een notendop

In 1996 werden de *Aanwijzingen* voor de regelgeving uitgebreid met *Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen*, die onder andere een beleidskader voor de instelling van nieuwe zbo's bevatten, en een kader voor de regeling van de bevoegdheden van de minister.⁴⁰ Verder bevatten de toegevoegde *Aanwijzingen* een definitie van het begrip zbo, waarbij werd aangesloten bij de omschrijving van het begrip bestuursorgaan in de *Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)*.

Op 10 maart 1997 publiceerden de ministers van BZK en Financiën de *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*.⁴¹ In 1998 verscheen een eerste ambtelijk concept voor een Kaderwet zbo's. In september 2000 werd een definitief voorstel voor een Kaderwet zbo's ingediend bij de Tweede Kamer. Na uitgebreide amendementen en langdurig aanhouden van de behandeling is de Kaderwet zbo's per 1 februari 2007 van kracht geworden.

5 Toezicht en verantwoording in kaart gebracht

In het woord vooraf bij het *Verslag 1996*⁴² maakten we duidelijk dat in onze visie aan organisaties buiten het Rijk die publiek geld beheren en besteden en soms ook innen, dezelfde algemene eisen mogen worden gesteld als aan de rijksdienst die de fiscale middelen beheert:

“Dat betekent niet alleen dat de organisatie recht- en doelmatig met de middelen omspringt, maar ook dat dit ordelijk en controleerbaar moet gebeuren.” (p.5)

In datzelfde woord vooraf constateerden we op grond van de uitkomsten van eerder verricht onderzoek dat het ‘buiten het Rijk’-deel van de publieke sector op het punt van de verantwoording over publieke middelen nog verkeerde in een situatie die ver achterbleef bij die van de rijksdienst op dat moment (na de afronding van de operatie Comptabel Bestel). Hóe groot die achterstand was, was op dat moment nog bij niemand bekend. Daarom kondigden we aan in de jaren na 1997 de controle- en verantwoordings-situatie bij organisaties met een publieke taak in kaart te gaan brengen. Daarbij zou onze aandacht uitgaan naar de scheiding van publieke en private middelen, de publieke verslaglegging en naar de toezichtconstructies. Deze onderwerpen zagen we als noodzakelijke voorwaarden voor een recht- en doelmatige besteding van publieke middelen. In maart 1998 publiceerden we het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken*⁴³, het zogenoemde toezichtrapport.

5.1 Het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken*

Na de toekenning van de algemene onderzoeksbevoegdheden bij instellingen op afstand van het Rijk in 1989, hadden we sinds begin jaren negentig een groot aantal onderzoeken gepubliceerd waarin het toezicht op afzonderlijke rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) centraal stond of aan de orde kwam. Het toezichtrapport bevatte een systematische analyse (een zogenoemde meta-analyse) van dit eerder verricht onderzoek.⁴⁴ De analyse was gericht op toekomstig onderzoek. Dat was ook de reden dat we ons in het toezichtrapport richtten op rwt's. De onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij organisaties op afstand van het Rijk zijn namelijk gekoppeld aan het rwt-begrip en niet aan de zbo-definitie.⁴⁵ Overigens vallen rwt's en zbo's voor een groot deel samen (zie § 2.1).⁴⁶

5.2 Uitkomsten

In het toezichtrapport gaven we een definitie van toezicht die nu algemeen gebruikt wordt: *‘toezicht houden is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.*

Uit het toezichtrapport kwam naar voren dat bij rwt's op het moment van onderzoek nog onvoldoende inzicht bestond in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid en van financieel beheer. Ook werd uit het onderzoek duidelijk dat het toezicht in de praktijk niet altijd was ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daardoor kwamen, volgens ons, de wetgevende en controlerende taken van de Staten-Generaal in het geding. Naast tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht constateerden we ook verschillen van opvatting bij de ministers en tussen ministers en ons over elementaire zaken als de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, het product dat toezicht zou moeten opleveren en de functie van toezicht. Wij maakten in het toezichtrapport overigens nogmaals (zoals eerder ook in het zbo-rapport uit 1995) duidelijk dat de minister in onze ogen, teneinde zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een publieke taak waar te kunnen maken, al of niet direct toezicht zal moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij ‘zijn’ rwt.

In het toezichtrapport presenteerden we niet alleen een analyse van eerder onderzoek, maar formuleerden we ook een aantal uitgangspunten rondom de ‘gesloten toezichtketen’ en het ‘product van toezicht’.

5.2.1 Gesloten toezichtketen

We namen in het toezichtrapport onze visie op toezicht op en introduceerden het idee van de *gesloten toezichtsketen*. Dit idee gaat er vanuit dat toezicht niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van een ‘toezichtketen’: een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties. De relaties bestaan niet alleen tussen de minister en de rwt, maar ook tussen de minister en de Staten-Generaal. Wil er een goed toezichtsproduct opgeleverd kunnen worden, dan mogen in de toezichtsketen geen elementen ontbreken en moeten verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld zijn. Verder moeten de verschillende elementen (sturing, verantwoording

en bijsturing) in de toezichtketen goed op elkaar zijn afgestemd.⁴⁷

Het idee van de gesloten toezichtketen vertoonde grote overeenkomst met het *government governance* gedachtegoed zoals dat later door het Ministerie van Financiën (de toenmalige Directie Accountancy Rijksoverheid) werd ontwikkeld.⁴⁸

5.2.2 Toezichtproduct

In het toezichtrapport uit 1998 formuleerden we ook een visie op het product dat toezicht op publieke taken zou moeten opleveren (*toezichtproduct*):

“(De Algemene Rekenkamer ...) meent dat aan alle organisaties die een publieke taak uitvoeren, gefinancierd met publieke middelen, zoals rijksbijdragen of subsidies of onder publiek gezag geïnde of vastgestelde premies, heffingen en tarieven, dezelfde algemene eisen mogen worden gesteld als aan het Rijk, dat de fiscale middelen beheert. Dit betekent dat de organisatie de middelen recht- en doelmatig moet innen, beheren en besteden en dat dit ordelijk en controleerbaar moet gebeuren. Hieruit vloeit voort dat het toezicht op de rwt’s door of namens de minister als product dient op te leveren: ‘de redelijke zekerheid dat de rwt de publieke taak naar behoren vervult en recht- en doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat en dat dit ook ordelijk en controleerbaar gebeurt’.”⁴⁹

Het toezichtproduct zoals we het hierboven hebben omschreven, geldt voor het toezicht op rwt’s. Zoals we in het toezichtrapport al aangaven, is het toezicht op de uitvoering van een publieke taak anders van aard en inhoud dan bijvoorbeeld toezicht op marktwerking.⁵⁰

Uitgaande van de hiervoor genoemde definitie van toezicht, hanteren we bij onze aanpak en onze normen voor onderzoek van verantwoording en toezicht een aantal algemeen voor toezicht geldende toetspunten, zoals die in het toezichtrapport zijn aangegeven. Door toezicht wordt de ministeriële verantwoordelijkheid waargemaakt voor het – in wet- en regelgeving geformuleerde – publieke belang. Het is belangrijk om een onderscheid tussen de verschillende ‘objecten van toezicht’ te maken, omdat voor verschillende objecten verschillende publieke belangen moeten worden gegarandeerd. Dat betekent

ook dat het toezicht voor de verschillende objecten een ander ‘product’ moet opleveren.⁵¹

Bij bijvoorbeeld toezicht op marktwerking moet als ‘product’ worden vastgesteld dat er een goede concurrentie is en dat individuele marktpartijen geen overheersende positie op de markt innemen. Bij toezicht op de uitvoering van een publieke taak gaat het er om dat de minister voldoende inzicht verkrijgt in de recht- en doelmatige inning en besteding van publieke middelen en de uitvoering van de wettelijke taak.⁵²

We hebben in de periode 1995-2007 diverse (rijksbrede) rapporten uitgebracht over de verschillende soorten en objecten van toezicht. Ze staan in het kader hieronder.

Rapporten over verschillende soorten en objecten van toezicht

- Toezicht op markten⁵³
- Interbestuurlijk toezicht⁵⁴
- Toezicht op uitvoering publieke taken⁵⁵
- Toezicht op verschillende soorten financiële bindingen, zoals leningen, deelnemingen, garanties en subsidies⁵⁶
- Toezicht op Europese geldstromen en regelgeving⁵⁷
- Handhaving(stoezicht)⁵⁸
- Toezicht op nieuwe financiële relaties (concessies, publiek-private samenwerking, e.d.)⁵⁹

6 Bijdragen aan verbeteren toezicht en verantwoording

De uitkomsten van het zbo-onderzoek uit 1995, de constatering in het Verslag 1996 en het toezichtonderzoek uit 1998 waren, in combinatie met de wens om de in § 5.2 genoemde uitgangspunten verder onder de aandacht te brengen, voor ons aanleiding voor intensief en gestructureerd onderzoek. We wilden dit onderzoek gedurende een aantal jaren doen op het 'rwt-terrein' om zo de ministers te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van de noodzakelijke initiatieven voor een goede verantwoording en voor goed toezicht.

Het doel van deze rwt-strategie werd:

“Over zeven jaar (in 2005 dus) moeten de ministers voor de (sectoren van) rwt's, die onder hun verantwoordelijkheid vallen, op sectorniveau redelijke zekerheid kunnen verschaffen aan de Staten-Generaal dat de inning en besteding van de met de uitvoering van de wettelijke taak gemoeide publieke middelen in de betreffende sector rechtmatig geschiedt en dat het financieel beheer van die publieke middelen ordelijk en controleerbaar is. Daarnaast dienen de ministers aan de Staten-Generaal op sectorniveau inzicht te kunnen verschaffen in de mate van doelmatigheid van het omgaan met de publieke middelen en over de mate waarin de wettelijke taakuitvoering naar behoren (vooral effectief) plaatsvindt.”⁶⁰

Uiteindelijk zou de situatie op het gebied van rechtmatigheid en financieel beheer bij rwt's gelijkwaardig moeten zijn aan de situatie bij het Rijk na de eerste operatie Comptabel Bestel.⁶¹ De normen die we tijdens de rwt-strategie hanteerden, hebben we gebundeld in de publicatie *Kaders voor verantwoording en toezicht*, die we tegelijk met deze uitgave uitbrengen in 2008.

Naast een terugkerende inventarisatie van de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht bij rwt's, bevatten de rwt-rapporten ook een beoordeling van de aangetroffen situatie (Waarom is het een probleem? En hoe groot is het probleem?). Over het beoordelingskader dat we daarbij hanteerden, hebben we op hoofdlijnen altijd overeenstemming met het kabinet gehad (§ 6.1.1). Toch zijn er op onderdelen ook hardnekkige discussies geweest (§ 6.1.2). In het kader van de rwt-strategie publiceerden we van 2000 tot en met 2006 vijf rijksbrede rapporten over verantwoording en toezicht bij rwt's. We brachten ook drie achtergrondstudies en twee handreikingen uit. Al deze uitgaven staan met een korte uitleg ook in de tijdbalk aan het begin van deze publicatie.

6.1 De Algemene Rekenkamer in gesprek met het kabinet

6.1.1 Overeenstemming

Door de jaren heen bestaat een grote mate van overeenstemming tussen het kabinet en ons over de normen en uitgangspunten voor toezicht en verantwoording bij rwt's. Al in zijn reactie op het eerste rwt-rapport formuleerde het kabinet een visie op toezicht en verantwoording die in lijn is met die van de Algemene Rekenkamer (zie kader). Het kabinet maakte toen al een duidelijk statement over nut en noodzaak van toezicht en verantwoording in het licht van 'goed bestuur'. In het nawoord bij het eerste rwt-rapport constateert de Algemene Rekenkamer:

“... dat er grote overeenstemming bestaat over de uitgangspunten en normen voor inning, beheer en besteding van publiek geld door rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht van de ministers daarop.”⁶²

Samenvatting standpunt kabinet over verantwoording en toezicht naar aanleiding van het eerste rwt-rapport

De ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geven aan dat de eisen die het kabinet stelt aan de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsgeld ook van toepassing zijn op publiek geld dat door rechtspersonen met een wettelijke taak wordt besteed of geïnd. De diepgang van het inzicht dat een minister dient te hebben in het financieel beheer van afzonderlijke instellingen kan, afhankelijk van zijn verantwoordelijkheid, variëren. De ministers zijn van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid gewaarborgd moet zijn.

In de visie van het kabinet zijn de instellingen in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun taakuitoefening. Dat geldt dus ook voor de doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van publiek geld. 'Goed bestuur' start met een goede verantwoording aan de basis. De ministers achten het vanuit de principes van goed bestuur van belang dat de verantwoordelijke minister de verantwoordingsstructuur regelt, om zo in zijn informatiebehoefte te voorzien.

Ze vinden bovendien het in de rede liggen dat de kwaliteit van de accountantscontrole- en verklaringen wordt bewaakt door middel van controleprotocollen, reviews en intercollegiale toetsing.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen te waarborgen, zijn volgens de ministers toezichtsarrangementen nodig. Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de Algemene Rekenkamer voor het ontwikkelen van departementale visies per beleidsterrein of clusters van beleidsterreinen.

6.1.2 Discussie

Ondanks overeenstemming op grote lijnen, zijn er toch ook in elk rwt-rapport punten waarover kabinet en Algemene Rekenkamer door de jaren heen van mening (zijn blijven) verschillen. Vier belangrijke discussiepunten die door de jaren heen hebben gespeeld, zijn:

- 1 In hoeverre is differentiatie in de verantwoording over rechtmatigheid gewenst?
- 2 In hoeverre zouden rwt's zich moeten verantwoorden over hun bedrijfsvoering?
- 3 De interpretatie van de rwt-definitie (eerste lid onder d van artikel 59 oude Comptabiliteitswet resp. artikel 91 Comptabiliteitswet 2001).
- 4 De verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal.

We lopen deze punten hieronder een voor een langs.

In hoeverre is differentiatie in de verantwoording over rechtmatigheid gewenst?

Er is veel discussie geweest tussen het kabinet en ons over de vraag of ook kleine rwt's of grote private instellingen met een kleine wettelijke taak over een aparte rechtmatigheidsverklaring zouden moeten beschikken.⁶³ Sommige ministeries en rwt's wijzen op de wenselijkheid van differentiatie. Zij wijzen er op dat het mogelijk is om op andere manieren dan via een rechtmatigheidsoordeel van een accountant tot voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding en inning van de publieke middelen te kunnen komen (bijvoorbeeld via periodiek overleg tussen minister en rwt, of door een verslag over de rechtmatigheid van het bestuur van een rwt aan de minister). In onze visie kan van dit alternatief slechts sprake zijn in uitzonderingsgevallen en als de gevolgde procedure en de oordeelsvorming navolgbaar en controleerbaar zijn, en als de uitkomst openbaar is.

In hoeverre zouden rwt's zich moeten verantwoorden over hun bedrijfsvoering?

Een punt waarover het kabinet en wij nog steeds van mening verschillen, is de mate waarin het publiek belang vereist dat instellingen zich zouden moeten verantwoorden over hun bedrijfsvoering. In het verlengde daarvan ligt de vraag in hoeverre de minister daarom iets zou moeten (willen) weten over de bedrijfsvoering bij rwt's.

Wij concluderen dat de toezichtsvisies van de ministeries op dit punt een wisselend beeld geven. De meeste ministeries hebben wel enkele bedrijfsvoeringsaspecten benoemd die relevant zijn voor het publieke belang, maar enkele ministeries besteden in hun toezichtsvisie helemaal geen aandacht aan bedrijfsvoeringsaspecten. Er is in ieder geval nog geen sprake van een door alle ministeries gedeelde visie over de vraag welke aspecten van zodanig publiek belang zijn dat verantwoording en toezicht daarop op enige wijze veiliggesteld zouden moeten zijn.

De ministers delen onze opvatting niet dat er in het toezicht te weinig aandacht is voor de verantwoording van de publieke belangen in de bedrijfsvoering. Ze geven aan dat dit een centraal thema is in de ontwikkelingen van de laatste jaren naar meer systeemverantwoordelijkheid voor de minister en meer verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisaties.

Wij willen net als de ministers geen uitgebreide verantwoording over alle aspecten van de bedrijfsvoering bij de rwt's. We zien het echter wel als de verantwoordelijkheid van de minister om expliciet vast te stellen welke aspecten van de bedrijfsvoering hij relevant acht voor de publieke dienstverlening en voor het beleid. Over deze keuzes is de minister immers ook verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal.

De interpretatie van de rwt-definitie

Een punt waar het kabinet en wij jarenlang over van mening verschilden was de precieze uitleg van het rwt-begrip in artikel 59 oude Comptabiliteitswet, respectievelijk artikel 91 uit de Comptabiliteitswet 2001. Op grond van dit artikel zijn organisaties wel of geen rwt en vallen ze dus wel of niet onder de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Inmiddels (2007) hebben we alleen nog discussie over de rwt-status van de Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO).⁶⁴

De verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

Over de verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal verschillen het kabinet en wij ook nog steeds van mening. De ministeries rapporteren over het algemeen wel volgens de wettelijke voorschriften, maar volgens ons is dit niet voldoende. Wij zien twee essentiële tekortkomingen: ten eerste is het kabinet niet bereid geaggregeerde informatie aan de Staten-Generaal aan te bieden over de totale omvang van de geldstromen (inclusief premies en tarieven) bij rwt's. Dat is op zijn minst opmerkelijk omdat meer dan de helft van de geldstromen uit premies en tarieven bestaat (over 2004 een totale geldstroom van € 117,5 miljard waarvan € 70,9 miljard uit premies en

tarieven). Ten tweede verantwoordt het kabinet zich over het toezicht op rwt's in een uitzonderingsrapportage (ministers hoeven alleen bijzonderheden te melden). Wij stellen daar dat een uitzonderingsrapportage pas zinvol is voor de Staten-Generaal als aan de volgende spelregels wordt voldaan:

- het niet maken van een opmerking (over een bijzonderheid) is in feite de uitspraak dat de betreffende rwt's naar behoren functioneren en presteren;⁶⁵
- de normaalpositie (wat zijn de criteria voor het functioneren en presteren van rwt's en bij welke afwijking rapporteert de minister) dient duidelijk te zijn;
- het dient helder te zijn dat toetsing aan deze criteria heeft plaatsgevonden.

Tabel 1: Verbreding van de rwt-rapporten en de achtergrondstudies

	Verantwoording en toezicht									
	Rechtmaticgheid	Financieel beheer	Bedrijfsvoering	Prestaties/ Taakuitvoering	Review	Vermogensvorming (geïntegreerd middelenbeheer)	Raden van toezicht	Horizontale/ brede Verantwoording	Bestuurskosten	Integriteit
deel 1	x	x								
deel 2	x	x			+/x	+				
deel 3 + Checks and balances	x		x	x	x	+	+	x		
deel 4 + Verbreding van de publieke verantwoording	x		x	x	+/x	+/x	+/x	x		
deel 5 + Goed bestuur tussen publiek en privaat	+/x		+/x	+/x	x	x	+/x	+/x	+/x	+/x

X = onderdeel van rijksbreed onderzoek

+ = beschrijving van ontwikkeling/stand van zaken in algemeen deel (plus eventuele casestudies), maar niet gebaseerd op rijksbreed onderzoek

+/X = keuzeonderdeel in departementale delen/casusstudies én onderdeel van beschrijving in algemeen deel

6.2 De Algemene Rekenkamer in gesprek met het veld

6.2.1 Verbreding van de rwt-rapporten

De rwt-rapporten zijn steeds breder van opzet geworden. Dat zat niet alleen vanaf het begin in de rwt-strategie, maar het is ook het gevolg van thema's die in het openbaar bestuur en in de samenleving opkwamen en die vanwege hun politiek-bestuurlijke relevantie ook door ons in het onderzoek werden meegenomen. Dat zijn thema's als raden van toezicht, maatschappelijke verantwoording en bestuurskosten. We voegden aan de vaste onderwerpen telkens nieuwe thema's toe en lieten andere onderwerpen weer vallen. Voorbeelden daarvan zijn de onderwerpen vermenging van publieke taken en private activiteiten (deel 1), vermogensvorming door rwt's (deel 2) of bestuurskosten (deel 5). In tabel 2 is de verbreding van de thematiek in de rwt-rapporten in kaart gebracht. De rwt-reeks begon met een publicatie waarin primair de aandacht uitging naar de verantwoording over en het toezicht op de rechtmatigheid bij en het financieel beheer van rwt's. Als reactie op ontwikkelingen in de praktijk,⁶⁶ zagen we vanaf het derde rwt-rapport de verantwoording over het financieel beheer als onderdeel van een bredere verantwoording over de bedrijfsvoering. Er kwam ook meer aandacht voor de kwaliteit van de verantwoording over prestaties en voor het intern toezicht door raden van toezicht.

In bijlage 1 is weergegeven aan welke ontwikkelingen in de bestuurlijke omgeving de Algemene Rekenkamer in de rwt-onderzoeken aandacht heeft besteed. Dat zijn bijvoorbeeld de commentaren op de Kaderwet zbo's en de kaderstellende visie op toezicht 2005, beschouwingen over governance-codes, en opmerkingen over reviewbeleid of over mededingingswetgeving.

6.2.2 Achtergrondstudies

In de achtergrondstudies⁶⁷ besteedden we uitgebreid aandacht aan politiek-bestuurlijk relevante thema's waarover de gedachtevorming nog erg in ontwikkeling was. Deze achtergrondstudies fungeerden als aanjager voor de discussies over verantwoording en toezicht bij rwt's door ontwikkelingen in kaart te brengen en daar vanuit het oogpunt van goed bestuur op te reflecteren.

Zo stonden we in de achtergrondstudie *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* uit 2002 uitgebreid stil bij het toen nog relatief nieuwe fenomeen raden van toezicht.

In 2004 introduceerden we in de achtergrondstudie *Verbreding van de publieke verantwoording* het concept van een brede publieke verantwoording. We vroegen in deze studie ook aandacht voor maatschappelijke verslaglegging.

In 2006 ten slotte werd in de achtergrondstudie *Goed bestuur tussen publiek en privaat* het concept van de publiek-private profielen van organisaties op afstand van het Rijk geïntroduceerd en vroegen we aandacht voor de noodzaak van het 'Europaproof' worden van rwt's.

Voorbeeld: checks-and-balances

Een voorbeeld waarin de wisselwerking tussen Rijk en Algemene Rekenkamer duidelijk wordt is het onderwerp checks-and-balances. Het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, commissie-Borghouts, 2000)⁶⁸ zette toezicht als onderdeel van een systeem van checks-and-balances als eerste op de kaart.

Samenvatting van het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT; commissie-Borghouts, 2000) over checks-and-balances

De commissie meent dat toezicht moet worden gezien als een onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks-and-balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. De commissie is van mening dat de belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector een rol moeten krijgen in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en effectiviteit van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. De commissie meent bovendien dat het verticale toezicht zich, waar mogelijk, moet beperken tot het meta-niveau. Het toezicht is dan alleen gericht op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten. Een belangrijk uitgangspunt is dat het verticale toezicht proportioneel dient te zijn ten opzichte van de publieke verantwoording en de interne controle van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. Bovendien moeten de interne controle, de horizontale publieke verantwoording en het verticale toezicht in hun onderlinge samenhang sluitend zijn. Horizontale verantwoording en kwaliteitsinstrumenten dienen een verplicht onderdeel te zijn van het toezicht.

De horizontale verantwoording kan bij de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen echter nooit volledig in de plaats komen van het verticale toezicht door of vanwege de minister.

We hebben vervolgens dit onderwerp positief benaderd in de rwt-rapporten 3 en 4 en in de bijbehorende achtergrondstudies *Checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* en *Verbreding van de publieke verantwoording*. De feitelijke gegevens over raden van toezicht die in deze studies werden gepresenteerd vormden het eerste basismateriaal over de mate waarin systemen van checks-and-balances in de praktijk bij rwt's voorkomen. Onze redeneerlijn, gebaseerd op het eindadvies van de commissie-Borghouts, over een brede publieke verantwoording is een inspiratiebron geweest voor veel organisaties binnen en buiten het Rijk.

Bij de praktijk van checks-and-balances plaatsten we overigens door de jaren heen ook kritische kanttekeningen. We wezen bijvoorbeeld op het ontbreken van sanctiemogelijkheden bij niet goed functionerende raden van toezicht en op de gebrekkige betrouwbaarheid van niet-financiële informatie (informatie over prestaties of over maatschappelijk verantwoord ondernemen). We hebben er ook herhaaldelijk op gewezen dat het kabinet duidelijker en preciezer zou moeten zijn over de relatie tussen intern en extern toezicht.

6.2.3 Dialoog met het veld

Gedurende de hele onderzoeksperiode (van 1997 tot en met 2006) dat wil zeggen vanaf de voorbereiding van het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken* tot en met de publicatie van het vijfde rwt-rapport, hebben we de dialoog met onze omgeving gezocht. Zo hebben we bijvoorbeeld in 1997 een toezichtworkshop georganiseerd voor toezichthouders uit de publieke sector en wetenschappers. We presenteerden daar een eerste versie van ons beoordelingskader (de 'gesloten toezichtketen', zie § 5.2.1) en daagden de aanwezigen uit daarop te reflecteren. Tijdens de uitvoering van het derde en het vijfde rwt-onderzoek hebben we expertmeetings georganiseerd waarin normen en concepten werden voorgelegd aan ervaringsdeskundigen uit het veld. De resultaten daarvan hebben we meegenomen in onze rapporten.

Driemaal (in 1998, 2002 en 2005) organiseerden we een groot congres over het onderwerp verantwoording door en toezicht bij rwt's. In 1998 stond een eerste presentatie van de rwt-strategie op het programma. In 2002 publiceerden we het derde rwt-rapport tijdens het congres.

En in 2005 organiseerden we al tijdens het onderzoek voor het vijfde rwt-rapport een congres waarin we de aanwezigen uit het veld nadrukkelijk uitnodigden om mee te denken over de normen en de uitgangspunten voor verantwoording en toezicht. Twee belangrijke thema's bij dit congres waren 'de reikwijdte van het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's' en 'de verhouding tussen verticaal toezicht door de minister en intern toezicht door raden van toezicht'⁵.

We hebben ook deelgenomen aan en inbreng geleverd voor meerdere congressen over inspectie en toezicht. Ten slotte hebben we ook bijdragen geleverd aan rapporten van de Raad voor het Binnenlands Bestuur (tegenwoordig Raad voor het Openbaar Bestuur), de WRR en de Sociaal-Economische Raad (SER), onder meer door detachering van medewerkers.

7 Een reeks met resultaat?

Met de reeks onderzoeken naar verantwoording en toezicht bij rwt's hebben we het politieke debat van empirisch cijfermateriaal willen voorzien. De bedoeling ervan was het parlement te stimuleren de gaten in de verantwoordings- en toezichtstructuur die medio jaren negentig zichtbaar werden, te dichten. Onze rwt-rapporten zijn niet zonder reactie gebleven van de achtereenvolgende kabinetten. Zo is bijvoorbeeld de definitie van toezicht die de Algemene Rekenkamer hanteert tot de standaarddefinitie geworden. Ook wordt en werd in de Tweede kamer in de debatten over toezicht en verantwoording veelvuldig verwezen naar onze rwt-rapporten. Mede onder invloed van de rwt-rapporten en de bijbehorende studies zijn in de periode 2000-2005 departementale toezichtsvisies opgesteld en is de aandacht

voor verantwoording, toezicht en governance bij organisaties op afstand van het Rijk toegenomen. Hoewel het niet met zekerheid is te zeggen, lijkt onze rapportenreeks over rwt's dus een rol te spelen in het op de politieke agenda houden van het vraagstuk van toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand van het Rijk.

7.1 Toezeggingen van het kabinet en de ministers

De toezeggingen die het kabinet en de ministers hebben gedaan naar aanleiding van de opeenvolgende onderzoeken zeggen iets over de invloed of misschien zelfs het effect van de rapporten.

Tabel 2: Acties en toezeggingen direct voortvloeiend uit rwt-rapporten

	Acties en toezeggingen die direct voortvloeien uit een rwt-rapport
rwt-rapport deel 1	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet geeft aan dat een vertaling van VBTB bij het Rijk naar rwt's tot de mogelijkheden behoort. • Het kabinet onderschrijft de noodzaak van het opstellen van departementale toezichtsvisies.
rwt-rapport deel 2	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet geeft aan dat door de departementen een begin is gemaakt met het inspelen op de aanbevelingen uit het rwt-rapport deel 1.
rwt-rapport deel 3	<ul style="list-style-type: none"> • Het Ministerie van Financiën stelt een handreiking Review op als sluitstuk van goed toezicht. • De spanning die de Algemene Rekenkamer over rechtmatigheid constateert tussen de Richtlijnen voor de Accountantscontrole en specifieke controleopdrachten heeft geleid tot voorstellen voor aanpassing van de desbetreffende richtlijn.
rwt-rapport deel 4	<ul style="list-style-type: none"> • De minister van Financiën heeft actie ondernomen om beschikbaarheid van informatie over rechtmatigheid bij rwt's te waarborgen. • De aanbevelingen en suggesties van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot raden van toezicht en verbreding van de publieke verantwoording zullen waar mogelijk worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe kaderstellende visie op toezicht.
rwt-rapport deel 5	<ul style="list-style-type: none"> • De minister van Financiën zal het reviewbeleid bij de andere bewindspersonen nog eens expliciet onder de aandacht brengen. • Het Bureau Integriteit Openbare Sector zal ook uitdrukkelijk ten dienste worden gesteld van rwt's. Het zal de rwt's ondersteunen en stimuleren bij het concretiseren van integriteitsbeleid. • Het kabinet stemt in met de bevordering van de ontwikkeling van governance-codes en een goede verantwoording over interne governance.

Het kabinet betwist geen enkele keer de weergave van de stand van zaken zoals die uit het onderzoek naar voren komt. Wel gaat het kabinet in zijn reacties in op de normen en uitgangspunten die we in het onderzoek hebben gehanteerd. Uit de reacties blijkt dat het kabinet en de Algemene Rekenkamer over het algemeen door de jaren heen niet fundamenteel van mening verschillen.

In tabel 2 is een overzicht weergegeven van de toezeggingen die direct verwijzen naar oordelen of aanbevelingen in het betreffende rapport.

7.2 Vooruitgang in verantwoording en toezicht bij rwt's

Vergeleken met de situatie aan het begin van de onderzoeksreeks is de situatie ten aanzien van verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak sterk verbeterd.

In tabel 3 hebben we de stand van zaken ten aanzien van verantwoording en toezicht bij rwt's in 1997 en in 2005 weergegeven.

Tabel 3: Stand van zaken van verantwoording en toezicht bij rwt's in 1997 en 2005

Start 1997	Resultaat 2005	Toelichting
Toezicht		
x	✓	Visies op intern toezicht zijn goed opgenomen in recent ontwikkelde governancecodes. Bij veel instellingen moeten die governancecodes nog wel geïmplementeerd worden. De kaderstellende visie op toezicht 2005 biedt een kader om toezicht goed te laten aansluiten bij de ontwikkelingen in het veld, zoals de governancecodes. Toezichtsvisies zijn bijna bij alle ministeries aanwezig, maar moeten wel geactualiseerd worden.
Verantwoording over rechtmatigheid		
x	✓	Door rijksbreed beleid is bewerkstelligd dat over 2005 voor 99% van de geldstromen verantwoording over de rechtmatigheid bestaat (in 1997 was dat nog 62,1%).
Inzicht in prestaties		
±	✓	Alle ministeries gebruiken de ontvangen prestatie-informatie om beleid en/of toezicht bij te sturen.
Verantwoording aan de Staten-Generaal		
x	x	Er is vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997, zoals door de vermelding van de rwt's en zbo's en de begrote en gerealiseerde bijdragen uit de rijksbegroting. Maar er is in onze ogen nog steeds geen sprake van een toereikende verantwoording aan de Staten-Generaal over het functioneren van rwt's en het toezicht van de minister.

X = Grotendeels niet voldaan aan norm Algemene Rekenkamer

✓ = Grotendeels voldaan aan norm Algemene Rekenkamer

± = Deels voldaan aan norm Algemene Rekenkamer

Bij het boeken van deze vooruitgang hebben meerdere zaken meegespeeld, zoals het groeiende besef bij de politiek en in de samenleving dat toezicht en verantwoording belangrijk zijn voor wie belang hecht aan een doel- en rechtmatige besteding van publieke middelen en het inzicht dat verantwoording en toezicht nuttige instrumenten zijn voor een lerende overheid.

Diverse debatten in het parlement over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, al dan niet naar aanleiding van schandalen in de sfeer van vermogensbeheer en fraude, hebben de aandacht voor de instellingen op afstand vastgehouden.

De Ministeries van Financiën en BZK hebben een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van de departementen om werk te maken van toezicht.

En ook de reeks rwt-rapporten van de Algemene Rekenkamer zorgde ervoor dat jaar op jaar zowel de departementen als het kabinet eraan werden herinnerd dat nog altijd verbeteringen in verantwoording en toezicht mogelijk waren.

8 Thema's voor de toekomst

Op het moment van schrijven van deze publicatie zijn er tal van veelbelovende aanzetten tot een betere publieke verantwoording en een beter toezicht: publieke organisaties committeren zich massaal aan governancecodes, in de kaderstellende visie op toezicht 2005 (*Minder last, meer effect*⁷⁰) zijn de toezicht-principes voor de komende jaren vastgelegd, ministeries beschikken vrijwel allemaal over een toezichtvisie, raden van toezicht professionaliseren zich en inspecties en andere toezichthouders streven – al dan niet onder druk van de Tweede Kamer – naar meer samenwerking en afstemming. De komende jaren moeten uitwijzen in hoeverre deze plannen en goede voornemens in daden worden omgezet.

In de afgelopen tien jaar zien we vooruitgang in de informatievoorziening door instellingen op afstand van het Rijk over hun functioneren en presteren. Maar als we het begin van de discussie over verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk midden/eind jaren tachtig leggen, dan moeten we ook constateren dat het een traag en moeizaam proces is geweest om tot de huidige situatie te komen. In feite was de probleemanalyse er destijds namelijk al: regelgeving voor zbo's komt te ad hoc tot stand, het parlement weet te weinig over het functioneren en presteren van zbo's en in geval van nood is niet duidelijk hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid reikt. Ook klonk in het parlement toen al de roep om een besluitvormingskader voor verzelfstandigingen en een eenvoudige set van basisregels. Toch heeft het twintig jaar geduurd om te komen waar we nu staan. Wat daar de precieze redenen voor zijn, vereist een diepgaande analyse van krachten en tegenkrachten in de samenleving, de departementen en het parlement. Ongetwijfeld zal hebben meegespeeld dat de belangstelling van politiek en departementen voor verantwoording (terugkijken) altijd minder groot is dan voor de vergezichten (voortuitkijken). Hieronder noemen we een aantal thema's die volgens ons de komende jaren belangrijk zijn.

Slim is slank

Het lijkt erop, gezien het feit dat de discussies telkens herhaald worden, dat het institutionele geheugen bij de departementen klein is (er worden bijvoorbeeld keer op keer inventarisaties gemaakt en checklists ontwikkeld). De grote vraag is dan ook of de departementen verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk op het huidige niveau zullen houden. Temeer daar op dit moment toezicht en

verantwoording weer 'uit' lijken te zijn. Ze worden vooral geassocieerd met toezichtlast en bureaucratische rompslomp.

In onze ogen is slim toezicht ook slank toezicht (niet meer vragen dan nodig is) en goede verantwoording draagt bij aan een goed systeem van checks-and-balances waarmee parlement en burgers hun voordeel kunnen doen.

Effectiviteit

Het efficiënter maken van toezicht en verantwoording zal de komende jaren een belangrijk thema blijven, maar nog fundamenteler is de vraag naar de effectiviteit ervan: dragen (nieuwe) vormen van verantwoording en toezicht ook bij aan het lerend vermogen en een beter presteren en functioneren van instellingen in de publieke sector? Systematische aandacht voor de effectiviteit van toezicht en verantwoording is ook de komende jaren gewenst.

Preventieve werking

Toezicht kan ook een preventieve werking hebben: alleen al van het bestaan van een toezichthouder of inspectie die mogelijk onderzoek kan instellen (het *just being there*) kan een positieve werking uitgaan. Ook over deze relatie bestaat nog weinig empirische kennis. Het vergaren van deze kennis kan naar onze mening bijdragen aan het effectief toepassen van toezicht.

Kennis over prestaties

We hebben nog steeds geen systematische kennis over de prestaties van instellingen op afstand: doen ze het over de gehele linie genomen het goede en doen ze dat goed? De komende jaren zou naar onze mening meer aandacht uit moeten gaan naar het systematisch monitoren van de prestaties van instellingen in de publieke sector.

'Europaproof'

Voor de organisaties die publieke taken en marktactiviteiten combineren zijn de komende jaren van groot belang. Aan de ene kant wordt gewerkt aan erkenning van de bijzondere aard en meerwaarde van dit type organisaties. Aan de andere kant neemt van de kant van de Europese Unie de druk toe om een scherper onderscheid te maken tussen publieke taken en private activiteiten. Ook zullen de instellingen op afstand de komende jaren nog forse slagen moeten maken om 'Europaproof' te worden.⁷¹

Maatschappelijke verslaggeving

De geringe belangstelling in het debat over verantwoording en toezicht voor maatschappelijke verslaggeving is opvallend, dat wil zeggen belangstelling voor verslaggeving over milieu-aspecten, ethische aspecten en sociale aspecten. De publieke sector blijft op dit punt achter bij het bedrijfsleven terwijl we toch mogen verwachten dat publieke instellingen in deze onderwerpen het voortouw nemen.

Publieke moraal

De laatste jaren valt een toenemende belangstelling bij zowel parlement als uitvoerende organisaties waar te nemen voor zaken die de publieke moraal betreffen, zoals integriteit en topinkomens. De aandacht voor de *skills and capabilities* van managers zijn tot dusverre wat buiten beeld gebleven in de discussies over goed bestuur. Naar onze mening zal op den duur een discussie over goed bestuur niet kunnen zónder aandacht voor de ‘menselijke factor’.

Bijlage 1

Aandacht voor ontwikkelingen in de bestuurlijke omgeving

Jaar	Rapport	Ontwikkelingen in bestuurlijke omgeving	
		Rijk	Veld
1998	Toezichtrapport	<ul style="list-style-type: none"> • Herstel van het politiek primaat (Aanwijzingen inzake zbo's, Doorlichting zbo's, start Kaderwet zbo's), Doorlichting van toezichtarrangementen • Ontwikkeling van toezichtsvisies door departementen • Ontwikkeling van toezichtkader 	<ul style="list-style-type: none"> • Publiek-private concernvorming • Europa: mededingingswetgeving, toezicht op Europese subsidies, afstemming van nationale toezichtregimes
2000	RWT1	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport commissie-Holtslag 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund' 	
2001	RWT2	<ul style="list-style-type: none"> • VBTB • Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht (commissie-Borghouts) • Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten (DOREAC) • Government governance (Ministerie van Financiën) • Handreiking externe verzelfstandiging (Ministerie van BZK) • WRR-rapport <i>Borgen van publiek belang</i> • Handvest Publieke verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> • Reviewbeleid
2002	RWT3 en Checks and balances	<ul style="list-style-type: none"> • Wetsbehandeling Kaderwet zbo's • 1^e, 2^e en 3^e wijziging CW2001 • Kaderstellende visie op toezicht 2001 • Informatie over rwt's en zbo's in departementale begrotingen en verantwoordingen • Ministerie van Financiën: 'Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering' en de notitie 'Review als sluitstuk van goed toezicht' 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelingen rond intern toezicht en horizontale verantwoording • Kasbeheer en vermogensvorming bij rwt's • Vermenging publiek-privaat

Jaar	Rapport	Ontwikkelingen in bestuurlijke omgeving	
		Rijk	Veld
2004	RWT4 en Verbreding van de publieke verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang in wet- en regelgeving: • Behandeling Kaderwet zbo's • Wetsvoorstel Markt en overheid • Referentiekader Mededeling over de bedrijfsvoering • Geïntegreerd middelenbeheer • Evaluaties zbo's en rwt's 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelingen rond horizontale verantwoording, stakeholderdialoog, kwaliteitszorg en maatschappelijke verantwoording • Ontwikkelingen rond governancecodes
2006	RWT5 en Goed bestuur tussen publiek en privaat	<ul style="list-style-type: none"> • Kaderwet zbo's • Kaderstellende visie op toezicht 2005 • Ontwikkelingen in de Comptabiliteitswet 2001 • Integriteit • Bestuurskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviezen van de WRR (bewijzen van goede dienstverlening) en de SER (Ondernemerschap voor de publieke zaak) • Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau (IBO-VOR) • Rwt's en Europese wet- en regelgeving • Ontwikkelingen rond governancecodes • Ontwikkelingen rond maatschappelijke verslaggeving

Bijlage 2

Noten

- ¹ In de Aanwijzingen (voor de regelgeving) inzake zelfstandige bestuursorganen (Staatscourant 177, 1996) wordt onder zelfstandig bestuursorgaan 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.
- ² Onder een rechtspersoon met een wettelijke taak wordt verstaan een organisatie als bedoeld in artikel 91, eerste lid onder d, van de Comptabiliteitswet 2001: rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.
- ³ Inmiddels is per 1 februari 2007 de Kaderwet zbo's van kracht geworden.
- ⁴ Scholen waarvan het bevoegd gezag ligt bij lagere overheden worden niet als rwt aangemerkt.
- ⁵ 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3', Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2, p. 15-16.
- ⁶ WRR, V 35, 1983.
- ⁷ 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- ⁸ Volgens Van Thiel en Van Buuren paste ruim 60% van de 613 door de WRR geïnventariseerde organen rondom de overheid in de definitie van zbo's uit het zbo-rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin 545 zbo's werden geteld. (Zie: Sandra van Thiel en Arwin van Buuren, 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?' in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 5, p. 396).
- ⁹ Sandra van Thiel en Arwin van Buuren, 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's uit de mode?', in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 5, bijlage B, p. 402.
- ¹⁰ Aanvulling van de aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, 5 september 1996, Staatscourant 1996, nr. 177, p. 16 e.v.
- ¹¹ Clusters zbo's zijn groepen van meerdere zbo's die eenzelfde taak uitvoeren, zoals bv. de politieregio's en universiteiten.
- ¹² Algemene Rekenkamer, 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3, p. 13.
- ¹³ Een voorbeeld van een premie is de betaling voor sociale zekerheid.
- ¹⁴ Tarieven zoals betalingen voor een rijexamen of voor een uittreksel uit het kadaster.
- ¹⁵ 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak', Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nrs. 1-2, p. 17 1 en 43.
- ¹⁶ 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen meteen wettelijke taak, deel 5' (deel 1: Rapportage op hoofdlijnen), Tweede Kamer, 30 850, nr. 1, p.5.
- ¹⁷ Sandra van Thiel en Arwin van Buuren, 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?', in: Bestuurswetenschappen, 2001(5), 386404, figuur 1; WRR, 'Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid', V 35 1983, deel I: overzicht van organen met openbaar gezag, p. 33 en 36.
- ¹⁸ M. Scheltema, 'Zelfstandige bestuursorganen', H.D. Tjeenk Willink, Groningen, 1974.
- ¹⁹ WRR, V 35, 1983.
- ²⁰ WRR, V 54, 1986, 'Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een studiedag op 12 november 1985'.
- ²¹ WRR, V 54, 1986, 'Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een studiedag op 12 november 1985', p. 29 en 39.
- ²² WRR, V 54, 1986, 'Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een studiedag op 12 november 1985', p. 61.
- ²³ WRR, V 54, 1986, 'Zelfstandige bestuursorganen. Verslag van een studiedag op 12 november 1985', p. 52.
- ²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 062, nrs. 1-3.
- ²⁵ In het zbo-rapport (AR, 1995, p.6) wordt de volgende omschrijving van functionele decentralisatie gegeven: "Functionele decentralisatie houdt in dat overheidstaken door bestaande of nieuwe bestuursorganen worden uitgevoerd, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid tot op zekere hoogte is ingeperkt. Het gaat hierbij om organen die niet hiërarchisch onder een minister vallen, de zogenoemde zelfstandige bestuursorganen."
- ²⁶ 'Kijk hoe een boom groeit', Tweede Kamer 1987-1988, commissies, p. 37-14 tot 37- 38.
- ²⁷ Tweede Kamer 1987-1988, commissies, p. 37-26 tot 37-27.
- ²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200 VII, nr. 43.
- ²⁹ 'Notitie inzake functionele decentralisatie', Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 21 042, nr. 2.
- ³⁰ 'Functioneel bestuur, waarom en hoe?', Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 4.

- ³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21 042, nrs. 9 en 10.
- ³² 'Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid', eerste externe commissie (Commissie Scheltema) van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41.
- ³³ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, nr. 21, blz. 1570. Deze kaderwet is er uiteindelijk 14 jaar later, in 2007 gekomen.
- ³⁴ Rapport 'Verantwoord verzelfstandigen' van de ambtelijke commissie-Sint, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 21 042, nr. 15.
- ³⁵ Algemene Rekenkamer, 'Woord vooraf' bij het Verslag 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 670, nrs. 1-2, p. 3.
- ³⁶ Algemene Rekenkamer, 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- ³⁷ Overal waar 'hij' staat als verwijzing naar de minister, kan ook 'zij' worden gelezen.
- ³⁸ 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen', 3 mei 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5.
- ³⁹ Motie-Scheltema c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 11.
- ⁴⁰ Staatscourant 1996, nr. 177.
- ⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 268, nr.1.
- ⁴² Algemene Rekenkamer, Verslag 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 286, nrs. 1-2.
- ⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- ⁴⁴ In het toezichtrapport wordt in bijlage 3 een overzicht gegeven van de in de analyse betrokken rapporten; Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, p. 29-39.
- ⁴⁵ Comptabiliteitswet 2001, artikel 91, eerste lid onder d.
- ⁴⁶ Zie 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3', Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2, p. 14-16.
- ⁴⁷ 'Toezicht op uitvoering publiek taken', Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, p. 5.
- ⁴⁸ Zie: DAR-studierapport 'Government governance'. Over de cyclus sturen – beheersen – toezicht houden – verantwoord (5 januari 2000).
- ⁴⁹ 'Toezicht op uitvoering publieke taken', Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, p.9.
- ⁵⁰ 'Toezicht op uitvoering publieke taken', Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, p. 16.
- ⁵¹ De gedachte dat het toezicht op de verschillende objecten een verschillende inkleuring heeft, komt ook terug in de literatuur en (inter)departementale rapporten. Zie bijvoorbeeld: prof dr. E. E. C. van Damme en prof dr. Ph. Eijlander, 'Toezicht op marktwerking: algemeen of specifiek?' in: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), 'Toezicht en regulering van nieuwe markten', Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000, pgs 59-60; rapport van Twynstra/Gudde en de Katholieke Universiteit Brabant 'Toezicht en risico's' uit juli 1998, dat mede betrokken is bij het rapport 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund' van de commissie-Holtslag, Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VII, nr. 48; Rapport commissie-Alders, 'Interbestuurlijk toezicht herijkt', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 7 december 2005.
- ⁵² 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2', Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 656, nr. 2, p. 27.
- ⁵³ 'Toezicht op markten', Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 960, nrs. 1-2; 'Toezicht op de mededinging door de NMa', Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 055, nrs. 1-2.
- ⁵⁴ 'Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 498, nrs. 1-2.
- ⁵⁵ Onderzoeksreeks 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak' (zie hoofdstukken 6 en 7).
- ⁵⁶ 'Garanties van het Rijk', Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 945, nrs. 1-2; Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 086, nrs. 1-2; Onderzoek naar subsidies, verslag 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 080, nrs. 1-2; 'Subsidiebeheer', Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 825, nrs. 1-2.
- ⁵⁷ Jaarlijks brengt de Algemene Rekenkamer een zgn. EU-tendrapport uit, waarin het toezicht en de controle op de besteding van EU-gelden, zowel in Nederland als EU-breed, centraal staat. Het laatste was het EU-tendrapport 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 995, nrs. 1-2.
- ⁵⁸ 'Handhaving door Rijksinspecties', Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nrs. 1-2.
- ⁵⁹ 'Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking', Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nrs. 1-2.
- ⁶⁰ Algemene Rekenkamer, 'Uitwerking strategie art. 59 rwt's tot 2005'. Den Haag, 1998.

- ⁶¹ Zie ook: Algemene Rekenkamer, 'Verslag 1998', Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 450, nr. 2, p. 11-12.
- ⁶² 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak', Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nrs. 1-2, p. 12.
- ⁶³ 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3', Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2, p. 43.
- ⁶⁴ 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5' (deel II: Uitwerking naar thema's en ministeries), Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 850, nr. 2, p. 70-71.
- ⁶⁵ In het algemeen overleg in de Tweede Kamer over rwt5, heeft de minister van Financiën aangegeven dat de Kamer ervan uit kan gaan dat het in orde is als er geen uitzonderingsrapportage is. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30850, nr. 25.
- ⁶⁶ Zoals de ontwikkeling van een Referentiekader voor de bedrijfsvoering door het kabinet.
- ⁶⁷ 'Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak' (2002), 'Verbreding van de publieke verantwoording' (2004) en 'Goed bestuur tussen publiek en privaat' (2006). De achtergrondstudies zijn te vinden op: www.rekenkamer.nl/toezicht. De eerste twee onder de knop Handreikingen bovenaan het scherm, de laatste op het beginscherm onder aanduiding 'Recente publicaties over rwt's'.
- ⁶⁸ Ambtelijke Commissie Toezicht, 'Vertrouwen in onafhankelijkheid', november 2000; kabinetsstandpunt in Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1.
- ⁶⁹ Een verslag van het congres (Samen Werken aan Toezicht) is te downloaden van de website van de Algemene Rekenkamer www.rekenkamer.nl/toezicht, zoek op trefwoord werkconferentie.
- ⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15.
- ⁷¹ Zie ook de achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer, 'Goed bestuur tussen publiek en privaat', Den Haag, 2006.

Scheltema houdt inaugurele oratie in Groningen over zelfstandige bestuursorganen

* Scheltema vindt een regeling voor zbo's in het administratief recht gewenst. Vooral de verhouding minister-zbo en controle op zbo's zijn onderwerpen die volgens hem geregeld zouden moeten worden.

1974

WRR publiceert overzicht Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid

* Inventarisatie is basis voor studiedag op 12 november 1985. Op die dag komt grote verscheidenheid in vormgeving van zbo's ter sprake en wordt vrij eenstemmig om een algemene regeling voor zbo's gevraagd, vooral om bepalingen over ministeriële bevoegdheden en verantwoording en toezicht.

1983

Motie-Lauxtermann c.s. aangenomen

* Motie vraagt de regering eerst duidelijkheid te geven over de begrippen 'functionele decentralisatie' en 'zelfstandige bestuursorganen' en de doelstellingen die ermee beoogd worden.

1988

Regering komt met notitie over functionele decentralisatie

1989

Regeringsstandpunt Functioneel bestuur, waarom en hoe?

* De regering werkt de randvoorwaarden voor functionele decentralisatie uit en stelt een checklist op met 'toetsingspunten' voor de beantwoording van de vraag of publieke taken bij zbo's kunnen worden ondergebracht en zo ja, binnen welke randvoorwaarden.

1990

Rapport Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid van de eerste externe commissie (commissie-Scheltema) van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten.

* Scheltema constateert dat het verzelfstandigingsbeleid sterk is verbrokkeld, met veel onduidelijkheden over de precieze inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie Scheltema adviseert een uniforme wettelijke regeling voor alle zbo's te ontwikkelen.

1992

De minister van Binnenlandse Zaken kondigt voorbereidingen aan voor een algemene (kader)wet op de zelfstandige bestuursorganen.

1993

Tweede Kamer vraagt bij motie onder andere om de (snelle) totstandkoming van een kaderwet over zelfstandige bestuursorganen (motie-Scheltema c.s.).

1995

Commissie-Sint besteedt aandacht aan de voorwaarden waaronder in- en externe verzelfstandigingen zouden moeten plaatsvinden en aan de wijze waarop het toezicht op verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid zou moeten worden geregeld.

1994

Eerste ambtelijk concept voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's)

1998

Definitief voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ingediend bij de Tweede Kamer.

2000

Kaderwet zbo's van kracht geworden

2007



Algemene regeling van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij instellingen op afstand van het Rijk (artikel 91, Comptabiliteitswet 2001)

* Start van onderzoeken van de Algemene Rekenkamer bij (afzonderlijke) rwt's. Accent op onderzoek naar (toezicht in) de premiesector.

1989

Publicatie Verslag 1993 Algemene Rekenkamer

* De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor het toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van wettelijke taken door zbo's en andere rechtspersonen buiten de rijksoverheid.

1994

Algemene Rekenkamer publiceert het rapport Toezicht op uitvoering publieke taken

* Het toezichtrapport bevat een systematische analyse van eerder verricht onderzoek naar het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's).

1998

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2 en Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak.

* De verantwoording door rwt's en het toezicht hierop door de ministers kan beter, maar er zijn positieve ontwikkelingen.

2001

Algemene Rekenkamer organiseert congres tijdens het nog lopende vijfde rwt-onderzoek

* De aanwezigen uit het veld worden uitgenodigd mee te denken over de normen en uitgangspunten voor verantwoording en toezicht.

2005

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid

* Rijksbreed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen is geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling geven.

1995

Start rwt-strategie Algemene Rekenkamer

* De Algemene Rekenkamer start een meerjarige onderzoekreeks om de ministers te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van initiatieven om te komen tot een goede verantwoording en goed toezicht bij rwt's.

1998

Algemene Rekenkamer organiseert congres rondom het onderwerp verantwoording door en toezicht op rwt's

* Tijdens dit congres maakte de Algemene Rekenkamer haar rwt-strategie bekend.

1998

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3 en achtergrond-studie Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak

* In 2002 verantwoordt ongeveer tweederde van de rwt's zich over de rechtmatigheid van zijn uitgaven. De wijze van verantwoorden en de opvattingen over 'rechtmatigheid' lopen wel erg uiteen. We vragen in dit rapport o.a. speciale aandacht voor het onderscheid in verantwoording door grote en kleine instellingen, verantwoording over prestaties, reviews door ministeries, raden van toezicht en horizontale verantwoording.

2002

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 en achtergrond-studie Goed bestuur tussen publiek en privaat

* Ten opzichte van 1997 is duidelijk vooruitgang geboekt in het toezicht op de rwt's en de verantwoording door deze instellingen. De ministeries en rwt's voldoen vrijwel geheel aan de eisen die betrekking hebben op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen. Maar de huidige regels garanderen niet dat de Staten-Generaal op hoofdlijnen het door de Algemene Rekenkamer gewenste inzicht in het functioneren van de rwt's wordt geboden.

2006

Publicatie Verslag 1996 Algemene Rekenkamer

* De Algemene Rekenkamer constateert dat het 'buiten het Rijk'-deel van de publieke sector op het punt van de verantwoording over publieke middelen nog ver achterblijft bij de rijksdienst.

1997

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 en Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak

* Uit dit eerste onderzoek blijkt dat maar over 62% van de door de rwt's geïnde en bestede publieke middelen verantwoording over de rechtmatigheid wordt afgelegd. Voor een beperkt aantal rwt's vormt de minister zich een oordeel over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld op het niveau van een sector, taak of wet. Slechts enkele instellingen verantwoorden zich geheel of gedeeltelijk over hun financieel beheer. Geen van de departementen heeft inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij instellingen. Bij veel ministeries behoeft de toezichtketen verbetering. Hoewel voor belangrijke sectoren een toezichtsvisie ontwikkeld is, zijn er ministeries waarbij dit nog gebeuren moet.

2000

Algemene Rekenkamer organiseert congres over haar derde rwt-rapport.

2002

Algemene Rekenkamer publiceert Kaders voor toezicht en verantwoording.

2008

Algemene Rekenkamer publiceert rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4 en achtergrond-studie Verbreding van de publieke verantwoording

* Er is vooruitgang geboekt in de verantwoording van en toezicht op de besteding van het publieke geld en de prestaties van rwt's. Maar eveneens is een aantal activiteiten op het gebied van wetgeving, verantwoording en toezicht op rwt's aangehouden. In dit vierde deel besteden wij extra aandacht aan het thema 'verbreding van de publieke verantwoording'.

2004

- Legenda**
- gebeurtenissen 'buiten Rekenkamer om'
 - Kaderwet zbo's
 - Rekenkamergebeurtenissen

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 43 44
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Ontwerp: 2D3D

Fotografie/illustraties: 2D3D

Drukwerk: Ando bv, Den Haag

Den Haag, februari 2008

Projectteam

Dhr. prof. dr. C.J. van Montfort (projectleider)
Mevr. drs. J. van 't Hoff
Mevr. drs. C.P. Kreft
Dhr. drs. J. Wieles