



Bestuur op afstand

Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk

2014



Bestuur op afstand

Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk

De tekst van *Bestuur op afstand; Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk* is vastgesteld op 18 maart 2014.

Dit document is op 20 maart 2014 aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Inhoud

	Voorwoord	5
1	Publieke dienstverlening in Nederland: historische context	6
2	Instellingen op afstand van het Rijk: groot en gevarieerd veld	8
3	Taakuitvoering op afstand: sturing, verantwoording en toezicht	11
4	Waarborgen van publieke belangen door checks & balances	15
	Publicaties Algemene Rekenkamer	17

Voorwoord

Veel publieke taken, zoals het geven van onderwijs, de uitvoering van de sociale zekerheid, het beheer van de natuur en de uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen die op afstand zijn geplaatst van het Rijk: scholen, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Staatsbosbeheer, de RDW. En zo zijn er nog veel meer.

Het gaat om belangrijke taken en met de uitvoering ervan is een aanzienlijke hoeveelheid publieke middelen gemoeid. In ons rapport *Kaderwet zbo's* (2012) hebben we vastgesteld dat er in 2010 alleen al bij zogenoemde 'rechtspersonen met een wettelijke taak' (rwt's) en 'zelfstandige bestuursorganen' (zbo's) in totaal € 132 miljard aan publiek geld omging.¹ En de rwt's en zbo's vormen nog maar een deel van de op afstand geplaatste instellingen.

Over het grote en gevarieerde veld van (semi)publieke instellingen, zoals ze ook wel worden genoemd, gaat deze publicatie. We presenteren een viertal factsheets, waarin behalve feitelijke informatie ook onze (in de loop der jaren ontwikkelde) visie op het veld zit verweven. In de eerste factsheet zetten we de publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk in een historische context. In de tweede factsheet beschrijven we de kenmerken van de diverse soorten (semi)publieke instellingen. In de derde factsheet gaan we in op de inrichting van sturing, verantwoording en toezicht bij deze instellingen. De laatste factsheet is gewijd aan de waarborging van publieke belangen door checks & balances. Achter in deze bundel geven we ten slotte een overzicht van relevante Rekenkamerpublicaties over deze thema's.

De factsheets in deze bundel zijn bedoeld als achtergronddocumentatie bij de brief over recente beleidsontwikkelingen in het veld van (semi)publieke instellingen,² die wij op 20 maart 2014 hebben gestuurd aan de Staten-Generaal.

1

Het gaat daarbij om geld uit de rijksbegroting of geld uit wettelijke premies en tarieven.

2

Rijksbeleid wordt in toenemende mate uitgevoerd door decentrale overheden, met name gemeenten. Deze vorm van decentrale uitvoering blijft in dit document en de hier genoemde brief buiten beschouwing.

I

Publieke dienstverlening in Nederland: historische context

19e eeuw - 1980: van particulier initiatief naar regulering door de Staat

Nederland kent van oudsher een breed scala aan niet-gouvernementele en non-profitorganisaties. Veel van deze instellingen, bijvoorbeeld scholen, universiteiten, ziekenhuizen en woningbouwverenigingen, zijn in de negentiende en twintigste eeuw ontstaan uit particulier initiatief. De maatschappelijke dienstverlening was grotendeels georganiseerd in zuilen en de macht van de Staat was beperkt.

In de twintigste eeuw maakte deze autonomie (soevereiniteit in eigen kring) geleidelijk plaats voor regulering door de Staat. Publieke diensten kwamen in toenemende mate in handen van de overheid en werden gefinancierd met publiek geld. Na de Tweede Wereldoorlog zette deze ontwikkeling zich in hoog tempo voort en ontstond een verzorgingsstaat.

1980 - 1995: privatisering, liberalisering, verzelfstandiging

Om de overheidsfinanciën te saneren is in de jaren tachtig van de vorige eeuw een groot aantal staatsbedrijven geprivatiseerd. Het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT), het Staatsvisserijhavenbedrijf, de Loodsdienst en de Postbank zijn enkele voorbeelden.

In de jaren negentig werd dit proces, mede onder invloed van EU-beleid, gevolgd door de introductie van marktwerking. Vooral in de zogenoemde netwerksectoren zoals post, telecom en energie werd de markt vrijgegeven, opdat er op Europese schaal concurrentie zou ontstaan.

Een derde ontwikkeling in deze periode betreft de verzelfstandiging van overheidsorganen. In de (semi)publieke sector bestond al een grote diversiteit aan instellingen die hun nutstak op afstand van het Rijk uitvoerden. Daar kwam in de eerste helft van de jaren negentig nog een aantal (grote) verzelfstandigde instellingen bij, zoals de Nederlandse Spoorwegen (NS), het Kadaster en de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie. Een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995 betitelde dit als 'wildgroei' op het terrein van zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

Na 1995: marktwerking en deregulering - maar ook roep om meer politieke grip

In de tweede helft van de jaren negentig werd op voorstel van de commissie-Sint de besluitvorming over verzelfstandiging gestroomlijnd. Ook besloot het eerste 'paarse' kabinet tot een groot aantal interne verzelfstandigingen, waarvoor een nieuwe organisatievorm werd bedacht: het agentschap.

Tevens legde het kabinet het accent op marktwerking en deregulering. Dit beleid werd voortgezet in het nieuwe millennium. Zo werd in 2006 in de zorg een universele basisverzekering met geregleerde concurrentie ingevoerd. Een 'sterke overheid' en een 'sterke markt' werden uitgangspunt van het beleid.

Vanuit de politiek klonk in de jaren negentig ook de roep om zbo's steviger centraal aan te sturen, onder het motto: 'herstel van het primaat van de politiek'. De commissie-Kohnstamm stelde in 2004 een fundamentele herziening voor van het stelsel (zbo's naar het Rijk), maar dit idee werd door het toenmalige kabinet niet overgenomen. Wel werd in 2007 de Kaderwet zbo's van kracht, maar deze leidde, naar onze mening, niet tot de beoogde harmonisering. Naar aanleiding van een Rekenkamerrapport hierover (*Kaderwet zbo's*, 2012) heeft de Tweede Kamer de regering recent verzocht om alsnog te komen tot een fundamentele herziening van het stelsel van zbo's en rwt's.

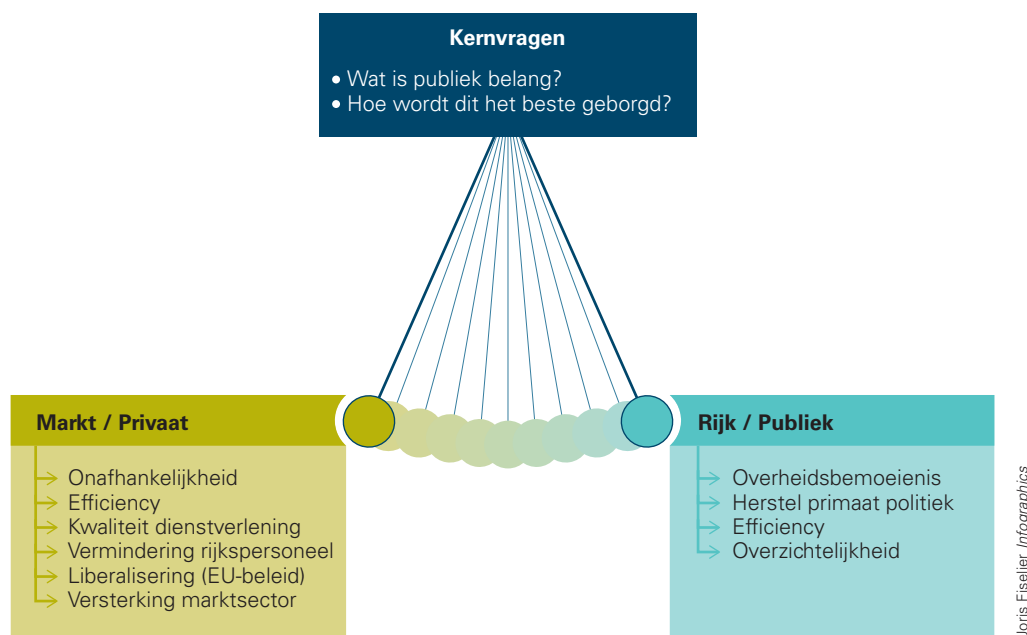
Kabinetsplannen hiervoor - met als uitgangspunt 'agentschap, tenzij' - zijn op dit moment in voorbereiding.

De laatste jaren worden de verzelfstandigingen en privatiseringen van de afgelopen decennia kritisch bekeken. Dit heeft onder meer geresulteerd in een onderzoek van een parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer (rapport *Verbinding verbroken*, 2012).

Duiding van de ontwikkelingen

De hierboven beschreven ontwikkelingen zijn het uitvloeisel van voortdurende verschuivingen in opvattingen over de rol van de overheid, over wat publieke belangen zijn en over de manier waarop deze het best kunnen worden geborgd. Maar ook andere factoren hebben invloed gehad, zoals de noodzaak om te bezuinigen op de overheidsuitgaven, de wens om te komen tot meer efficiency in de uitvoering van overheidstaken en het streven naar aansluiting bij Europees beleid. Als we de ontwikkelingen van enige afstand bezien is er sprake van een pendulebeweging: de publieke dienstverlening beweegt nu eens van het Rijk weg, en dan weer naar het Rijk terug. Daarbij spelen steeds wisselende argumenten mee. In het huidige tijdsgewricht is de beweging van instellingen ‘naar het Rijk’ dominant.

Pendulebeweging in de positionering van de publieke dienstverlening: wisselende argumenten



Aandachtspunten bij privatisering en verzelfstandiging

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden diverse onderzoeken gedaan naar privatiseringen en verzelfstandigingen. Aandachtspunten die hieruit naar voren kwamen zijn nog steeds relevant - overigens niet alleen voor de ontwikkeling in de richting van privatisering en verzelfstandiging, maar ook voor de beweging terug naar het Rijk. Het ontbrak bij de operaties die wij onderzochten vaak aan duidelijk geformuleerde doelen en aan een nulmeting. Daardoor konden de (positieve c.q. negatieve) effecten van de verzelfstandigingen en privatiseringen niet goed worden vastgesteld.

Verzelfstandiging en privatisering betekenen een transitie naar andere wetgeving, naar andere vormen van sturing, toezicht en verantwoording en naar een andere reikwijdte van de ministeriële bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dat vraagt om goede waarborgen in het proces. Zo is het van belang dat voor een organisatie die op afstand gaat functioneren een deugdelijke openingsbalans wordt opgesteld, dat er voorzieningen worden getroffen om de publieke belangen te waarborgen, dat een sluitend systeem van toezicht en verantwoording wordt ontworpen, dat er heldere afspraken worden gemaakt over de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (zodat zij haar controlerende taak tijdens de transitie en ook in de nieuwe situatie kan waarmaken). Deze punten komen in grote lijnen overeen met de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie ‘Privatisering en verzelfstandiging’ van de Eerste Kamer.

2 Instellingen op afstand van het Rijk: groot en gevarieerd veld

Ministers doen niet alles zelf

Iedere burger in Nederland heeft recht op goed onderwijs, goede zorg en een veilige leefomgeving. De overheid doet haar best om deze zaken van publiek belang zo goed mogelijk te regelen. Ook voor andere zaken voelt de overheid zich verantwoordelijk: voorlichting over gezonde voeding bijvoorbeeld, goed natuurbeheer, toetsing van de rijvaardigheid, registratie van vastgoed, toezicht op banken, enzovoort enzovoort.

Bij zoveel verantwoordelijkheden kan en wil de overheid niet alles zelf doen. Tal van zaken worden daarom uitgevoerd door instellingen op afstand van het Rijk. Zo beslist de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet welke lesmethodes voor wiskunde een school aanschaft en beoordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu niet eigenhandig de rijvaardigheid van examenkandidaten. Dit laten de ministers over aan respectievelijk de schooldirecties en de rij-examinatoren van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).

Instellingen op afstand van het Rijk en wat zij zoal doen: enkele voorbeelden

Kadaster	Registreert vastgoed
ProRail	Beheert en onderhoudt het spoor
CBR	Neemt rijexamens af
Universiteiten en hogescholen	Geven onderwijs, doen onderzoek
Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen	Voert de Nationale Hypotheekgarantie uit
Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank	Houden toezicht op financiële instellingen
Staatsbosbeheer	Beheert natuurgebieden
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Verzorgt uitvoering van werknemersverzekeringen
RDW en garages	Keuren voertuigen
Voedingscentrum	Geeft onafhankelijke voorlichting over voedselkeuzes
CITO	Verricht peilingsonderzoek naar kwaliteit van het onderwijs

Het veld van instellingen op afstand van het Rijk is groot en gevarieerd. De instellingen hebben uiteenlopende taken. Ook hun omvang en de manier waarop ze hun geld binnen krijgen variëren. Wat ze gemeen hebben is dat ze, soms naast andere taken, een taak uitvoeren die van publiek belang is en dat zij daarbij een directe relatie hebben met het Rijk.

Typen instellingen: indeling met veel overlap

Instellingen op afstand van het Rijk vormen daarom een niet scherp afgebakend conglomeraat. De instellingen worden in de praktijk ook op uiteenlopende manieren ingedeeld. Eén benadering is om te kijken naar kenmerken die van invloed zijn op de vormgeving van sturing, verantwoording en toezicht. Belangrijke vragen zijn dan onder meer of de instelling al of niet een wettelijke taak uitvoert, of de uitvoering van taken wordt gefinancierd met publiek geld en hoe de relatie met het Rijk eruitziet (contractueel of anderszins). Als we die benadering volgen, zien we een bont palet aan instellingen. De figuur hieronder brengt verschillende typen die in wetgeving of in de praktijk worden onderscheiden in beeld. Om een indicatie te geven van de omvang: alleen al bij de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en de rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) gaat het in totaal om circa 172 (clusters van) instellingen die zo'n € 132 miljard aan publiek geld ontvangen.³

³ Stand 2010. Bron: ons rapport *Kaderwet zbo's* (2012).

Verschillende typen instellingen op afstand van het Rijk



Joris Fisselier Infographics

* Infraspeed BV is een railinfrastructuurbeheerder van de Hogesnelheidslijn-Zuid, waarmee de Nederlandse overheid een publiek-privaat samenwerkingscontract heeft afgesloten.

De hier getoonde indeling van het veld van (semi)publieke instellingen ziet er op het eerste gezicht vrij geordend uit, maar de praktijk is ingewikkelder dan de figuur doet vermoeden. Instellingen kunnen namelijk tegelijkertijd in de verschillende categorieën vallen. Zo is een groot deel van de rwt's tevens zbo. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uwv, de Bloembollenkeuringsdienst en de Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting. Ook kunnen zbo's en rwt's een subsidie, lening of garantie van het Rijk krijgen en kan een staatsdeelneming voor een gedeelte van haar taken ook rwt zijn. Dit zien we bijvoorbeeld bij elektriciteitsnetbeheerder Tennet. De hier gegeven opsomming van typen instellingen is ook niet uitputtend. Een aparte categorie is bijvoorbeeld nog de overheidsstichting: een door (of door toedoen van) de overheid opgerichte stichting. Deze categorie heeft grote overlap met rwt's en zbo's. Het beeld is, kortom, complex. Toch is het onderscheiden van de zojuist genoemde kenmerken en typen van belang, omdat deze ordening van invloed is op hoe sturing, verantwoording en toezicht bij de instellingen zijn geregeld en hoe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het functioneren van de instellingen is gewaarborgd.

Wettelijke regimes verschillen per type instelling

Voor verschillende typen instellingen gelden afzonderlijke wettelijke voorschriften en regels voor bijvoorbeeld de inrichting van het interne toezicht, de opstelling van het jaarverslag, de afhandeling van bezwaar en beroep enzovoort. Zo valt een staatsdeelneming als de NS onder het Burgerlijk Wetboek, dat voorschriften bevat voor de rol van de aandeelhouder, voor het interne toezicht door de raad van commissarissen en voor de jaarverslaggeving. Voor veel zbo's geldt behalve het

Burgerlijk Wetboek ook de Kaderwet zbo's en de Algemene wet bestuursrecht, met daarin regels voor de manier van begroten en verantwoorden, de afhandeling van bezwaar en beroep en het opstellen van de jaarrekening. Naast deze algemene wettelijke regels gelden er meestal ook nog (sector)specifieke regels waarin bijvoorbeeld is vastgelegd welke bevoegdheden de minister bij de instelling heeft en welke (verantwoordings)informatie de minister dient te ontvangen.

Welke informatie krijgen de Staten-Generaal over de instellingen?

De informatie die de Staten-Generaal krijgen over op afstand geplaatste instellingen als groep verschilt per type instelling. Voor rwt's en zbo's bijvoorbeeld geldt dat de ministers in hun jaarverslag overzichten verstrekken van alle instellingen, met daarbij informatie over hoeveel publiek geld er omgaat en of deze publieke middelen rechtmatig worden besteed.

Over de staatsdeelnemingen en subsidies, garanties en leningen ontvangen beide Kamers ook jaarlijks overzichten in het departementale jaarverslag. Sommige overzichten zijn echter minder gedetailleerd, geven geen informatie over afzonderlijke instellingen of worden niet elk jaar naar de Kamers gestuurd. Zo delen ministers over overheidsstichtingen die geen zbo of rwt zijn alleen via hun website mee welke stichtingen er zijn en of er wel of geen bestuurlijke en financiële relatie met het Rijk is (dit doen bovendien niet alle ministers, hoewel de Tweede Kamer het uitdrukkelijk heeft gevraagd). De Kamers ontvangen geen gegevens over de hoeveelheid publiek geld die bij overheidsstichtingen omgaat.

Rol Eerste en Tweede Kamer bij oprichting van instelling

Bij de inrichting van het veld van instellingen op afstand van het Rijk vervullen de Staten-Generaal ook zelf een rol. Wanneer nieuwe instellingen op afstand worden geplaatst of wanneer de taken van een reeds bestaande instelling worden aangepast, krijgen de Eerste en Tweede Kamer in veel gevallen eerst de plannen daarvoor ter goedkeuring voorgelegd. Zij bepalen dan zelf of de voorgestelde instellingsvorm gewenst is en of zij het eens zijn met het op afstand plaatsen. Al bij de behandeling van deze voorstellen zouden zowel de minister als de beide Kamers erop moeten letten dat voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor de publieke verantwoording en de informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

3

Taakuitvoering op afstand: sturing, verantwoording en toezicht

Verantwoordelijkheid van instellingsbesturen

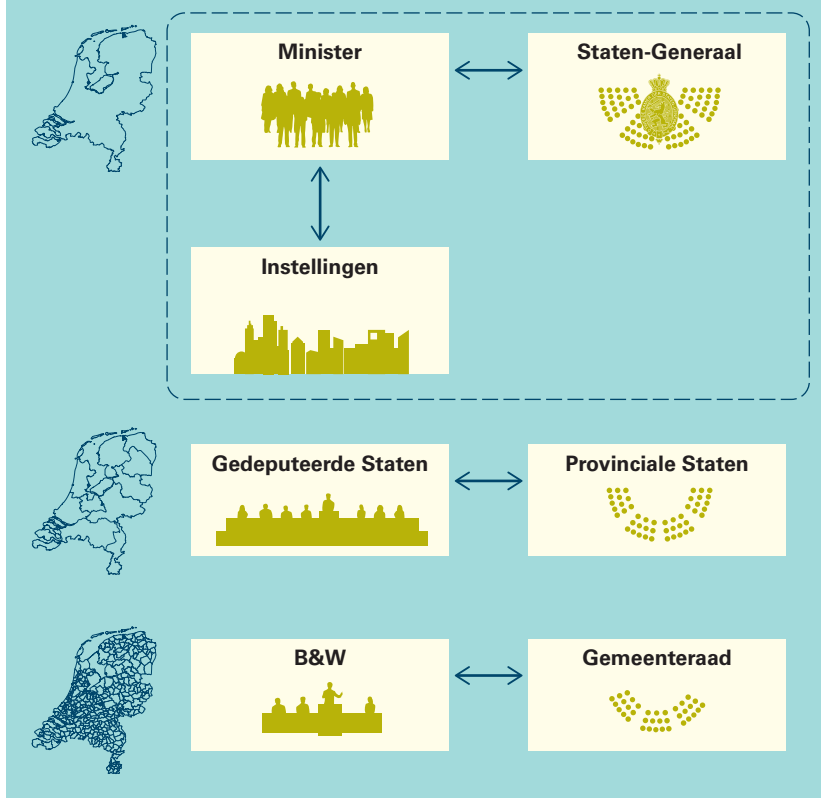
Wanneer publieke taken zijn neergelegd bij instellingen op afstand van het Rijk, ligt de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering daarvan - binnen de door het Rijk gestelde (wettelijke) taakomschrijving, doelen en randvoorwaarden - primair bij de besturen van die instellingen. Zij leggen publiek verantwoording af aan 'hun' minister en aan de samenleving over de wijze waarop de taken zijn verricht en aan de belangen van cliënten en andere betrokken partijen recht is gedaan. Instellingsbesturen worden op diverse manieren bij de les gehouden en tot betere prestaties aanzet, bijvoorbeeld door intern of extern toezicht, door prikkels van concurrenten, door kritische klanten, door visitaties, benchmarks en andere vormen van horizontale checks & balances (zie factsheet 4 'Waarborgen van publieke belangen door checks & balances').

Verantwoordelijkheid van de minister

Ook al hebben op afstand geplaatste instellingen een zekere autonomie als het gaat om hun eigen taakuitvoering en de besteding van het publieke geld dat zij daarvoor ontvangen, er is altijd op rijksniveau een minister aanspreekbaar. De democratische verantwoording over deze taakuitvoering en bestedingen loopt eveneens via de minister; hij/zij legt verantwoording af aan de Staten-Generaal. Dat is een essentieel verschil met bijvoorbeeld gemeenten en provincies die rijksbeleid of een bij wet opgedragen publieke taak uitvoeren. Die hebben immers hun eigen vertegenwoordigend orgaan: de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten.

Waarom hoort verantwoording over taakuitvoering van op afstand geplaatste instellingen in het parlement thuis?

De minister dient zich over het functioneren van instellingen die publieke taken uitvoeren te verantwoorden tegenover de Tweede en Eerste Kamer. Er is voor deze instellingen namelijk geen andere democratische verantwoording aan een vertegenwoordigend orgaan mogelijk dan het parlement.



De minister is bij instellingen op afstand in de eerste plaats verantwoordelijk voor het rijksbeleid, dat wil zeggen: voor zaken als het vaststellen van doelen, taken en beschikbare middelen. Ook moet hij/zij keuzes maken aangaande de positionering van de instelling ten opzichte van het ministerie en de wijze van sturing, bekostiging, toezicht en verantwoording. Deze zogenoemde systeemverantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister geïnformeerd moet zijn over de door instellingen geleverde prestaties en bereikte effecten. Het is immers belangrijk dat instellingen de goede dingen (blijven) doen en dat hun taken aansluiten bij veranderende maatschappelijke wensen en problemen. Het is bijvoorbeeld zaak dat het UWV zijn re-integratie-activiteiten tijdig aanpast aan de economische omstandigheden. De verantwoordelijke minister hoort dat in de gaten te houden en waar nodig de instellingen bij te sturen of de inrichting van het stelsel voor de taakuitvoering aan te passen.

De minister hoort in de tweede plaats toe te zien op de taakuitvoering door instellingen. Hij/zij gaat na: (a) of instellingen het publieke geld dat zij ontvangen besteden aan het afgesproken doel, (b) of de taakuitvoering aan kwaliteitsnormen voldoet en (c) of de ontvangst en besteding van publieke middelen rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar gebeurt. De minister moet afwegen in hoeverre hij daarbij ook risicovolle aspecten betreft van de bedrijfsvoering (zoals de IT en de leveringszekerheid) en het financieel beheer (zoals beleggingen en de salariering van het bestuur). De reikwijdte van het ministeriële toezicht wordt mede bepaald door de specifieke bevoegdheden die de minister heeft. Die kunnen bijvoorbeeld bestaan uit: het verkrijgen van de nodige informatie, goedkeuring van de begroting en verantwoording van een instelling, de benoeming van het instellingsbestuur en het geven van aanwijzingen.

De minister verantwoordt zich in zijn/haar departementale jaarverslag (en vaak ook nog in andere documenten) tegenover de Staten-Generaal over het beleid dat hij ten aanzien van instellingen op afstand heeft gevoerd, de ontvangst en besteding van publieke middelen en de wijze waarop hij/zij toezicht heeft gehouden. Deze invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid laat onverlet dat het parlement het grondwettelijke recht heeft om inlichtingen te vragen van bewindspersonen. Zij zijn verplicht deze inlichtingen mondeling of schriftelijk te geven.

Benodigde informatie: maatwerk

Welke informatie een instelling aan de minister moet leveren opdat deze zich tegenover het parlement kan verantwoorden, en hoe die informatie wordt gecontroleerd, hoort in heldere afspraken te zijn vastgelegd. Deze afspraken zijn een kwestie van maatwerk. Belangrijk is dat deze afspraken aansluiten bij de wijze van sturing en bekostiging van de instelling. Zo worden met de NS afspraken gemaakt over het op tijd rijden van de treinen (prestatieafspraken). De NS dient daarover dus betrouwbare informatie te verschaffen.

Als er over de besteding van middelen slechts globale afspraken zijn gemaakt, wordt de financiële verantwoording ook globaler. Scholen worden bijvoorbeeld grotendeels op lumpsumbasis gefinancierd; aan de besteding wordt alleen de eis gesteld dat het aan onderwijs wordt besteed.

De informatiearrangementen variëren ook met het type instelling. Zo is bij instellingen die voornamelijk worden bekostigd met publiek geld en/of waarvan de activiteiten grotendeels bestaan uit de uitvoering van een publieke taak, het geëigende arrangement breed (gericht op veel aspecten van het functioneren) en intensief (continue monitoring). Bij instellingen die maar voor een klein deel worden bekostigd met publiek geld en/of een publieke taak in 'deeltijd' uitoefenen is dat arrangement meestal smaller (bijvoorbeeld alleen gericht op de gesubsidieerde activiteit) en minder intensief (alleen jaarlijkse of eindverantwoording). Keuzes in al deze zaken zijn van invloed op de verantwoording die de instelling aflegt aan de minister en ook op de verantwoor-

ding die de minister aflegt aan de Kamer. Zij bepalen als het ware de knoppen waaraan de minister en dus het parlement kan draaien.

Toezicht op uitvoering: horizontaal versus verticaal

Ook voor het toezicht op instellingen stellen ministeries arrangementen op. Daarbij houden ze rekening met andere checks & balances, zoals een raad van toezicht, een ondernemingsraad of een cliëntenraad. De minister kan bij het uitoefenen van toezicht gebruikmaken van deze ‘horizontale’ checks & balances. Zij kunnen het ‘verticale’ toezicht door de minister echter niet geheel vervangen (zie ook factsheet 4, ‘Waarborgen van publieke belangen door checks & balances’).

Inrichting van het stelsel: complexe afwegingen

Er zijn bij de inrichting van een stelsel voor taakuitvoering op afstand complexe afwegingen aan de orde. Hoe vind en houd je als overheid de juiste balans tussen nuttige regels en bureaucratie, tussen maatwerk per instelling en rechtsgelijkheid voor burgers, tussen goed toezicht en bewegingsvrijheid voor instellingen? De kunst is om een slank, helder en sluitend toezicht- en verantwoordingsstelsel tot stand te brengen, passend bij de sturing en bekostiging van instellingen en met optimaal gebruik van andere (horizontale) checks & balances. Daarbij moet worden bedacht dat goed ingerichte systemen en heldere afspraken helpen bij het goed functioneren van ons openbaar bestuur. Zij zijn echter niet een voldoende voorwaarde. Het gaat uiteindelijk om gedrag van mensen, zoals ook de Commissie Behoorlijk Bestuur in haar eindrapport *Een lastig gesprek* (Halsema, 2013) vaststelt en het kabinet in de reactie hierop beaamt.

Organiseren van tegenmacht

De taken die instellingen in de (semi)publieke sector verrichten zijn erop gericht bepaalde publieke belangen veilig te stellen. Hoe zorg je ervoor dat instellingen in kwestie die publieke belangen ook echt voorop stellen en niet laten overvleugelen door de belangen van bestuur, medewerkers, cliënten en andere belanghebbenden die óók moeten worden behartigd? Hiervoor is het hebben van een goed werkend systeem van checks & balances, oftewel het organiseren van tegenmacht, essentieel. Door controlemechanismen (‘checks’) in te bouwen, zorg je ervoor dat er evenwichtige afwegingen (‘balances’) kunnen plaatsvinden van de diverse belangen.

Checks & balances bestaan in het algemeen uit een mix van verticale en horizontale mechanismen: enerzijds bijvoorbeeld toezicht door een minister, anderzijds bijvoorbeeld intern toezicht en dialoog met een cliëntenraad. Veel instellingen in de (semi)publieke sector hebben al vormen van horizontale mechanismen ingebouwd in hun organisatie. Hieronder staan voorbeelden die we in de praktijk zijn tegengekomen.

<ul style="list-style-type: none"> ◦ Toezicht op taakuitvoering en financieel beheer 	<ul style="list-style-type: none"> – Raad van toezicht – Raad van advies – Raad van commissarissen – Audit committee – Ondernemingsraad
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Dialoog met belanghebbenden over dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> – Cliëntenraad – Gebruikersraad – Ledenraad – Ledenvergadering
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Kwaliteitszorg 	<ul style="list-style-type: none"> – Visitatie – Benchmark – Certificering – Governancecode – Handvest
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Verantwoording over functioneren en presteren 	<ul style="list-style-type: none"> – Publieke verantwoording – Beroep- en klachtafhandeling – Open data / open spending

Joris Fisseler Infographics

Een systeem van checks & balances is een vorm van tegenmacht die het bestuur en de organisatie helpt om scherp te blijven op waar het bij de uitvoering van publieke taken uiteindelijk om gaat: de publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Juist in de (semi)publieke sector is het organiseren van tegenmacht van belang, omdat het in deze sector vaak ontbreekt aan concurrentie en cliënten veelal niet de mogelijkheid hebben om van aanbieder te veranderen.

4

Waarborgen van publieke belangen door checks & balances

Verantwoordelijkheid van bestuur en minister

Besturen van (semi)publieke instellingen hebben een verantwoordelijkheid om de noodzakelijke horizontale tegenmacht zelf te organiseren. Tegelijkertijd hebben ministers de verantwoordelijkheid om hiervoor waar nodig voorwaarden te scheppen. Bijvoorbeeld door een raad van toezicht verplicht te stellen of door de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders (wettelijk) te regelen.

Inbouwen checks soms wettelijk verplicht, maar niet altijd

Sommige (semi)publieke instellingen zijn wettelijk verplicht om bepaalde checks in te bouwen. Zo is bij de RDW in de instellingswet geregeld dat er een raad van toezicht is. En in de Wet op het voortgezet onderwijs is vastgelegd dat er bij het voortgezet onderwijs een vorm van intern toezicht moet zijn. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn wettelijk verplicht om te zorgen voor adequate cliëntenparticipatie.

Voor veel andere instellingen is er op dit punt geen wettelijke verplichting maar een keuzemogelijkheid.

Ook komt het regelmatig voor dat instellingen zelf een checks & balances-mechanisme in hun organisatie invoeren, zonder dat daar enige regelgeving aan ten grondslag ligt. Voorbeelden hiervan zijn de instellingen die lid zijn van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en zichzelf aan een handvest conformeren (zoals het Centrum indicatiestelling zorg en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers), de instellingen die lid zijn van de Rijksbrede Benchmark Groep en hun prestaties onderling vergelijken om van elkaar te leren en zich tegenover elkaar te verantwoorden (zoals ProRail en de Raad voor Rechtsbijstand) en instellingen die publiek verantwoording afleggen door een burgerjaarverslag uit te brengen of door informatie over verrichte werkzaamheden als *open data* te publiceren.

Voorwaarden en beperkingen

Hoewel veel instellingen in de praktijk dus al op verschillende manieren gebruikmaken van horizontale checks & balances, is er in de praktijk vaak nog het nodige te verbeteren. Lang niet iedere instelling heeft bijvoorbeeld een raad van toezicht,⁴ cliëntenraad of adviesraad. Bovendien zijn bij instellingen waar wél zo'n horizontaal mechanisme aanwezig is, de condities voor een goed functioneren ervan niet altijd vervuld. Soms is dit gelegen in een gegroeide cultuur of ingesleten werkwijze, maar soms ook zijn het formele voorwaarden waaraan niet wordt voldaan. Zo beschikt een raad van toezicht of een cliëntenraad in de praktijk niet altijd over de bevoegdheden om echt te interveniëren en dus als tegenmacht te fungeren. Ook andere aspecten, zoals voldoende deskundigheid en onafhankelijkheid bij de leden van een raad van toezicht en voldoende representativiteit in de samenstelling van een cliëntenraad beïnvloeden de mate waarin checks & balances echt werken. Die zaken behoeven in de praktijk over het algemeen nog de nodige aandacht. Wanneer er aan al dit soort voorwaarden is voldaan, betekent dit nog steeds niet dat het publieke belang dat een (semi)publieke instelling moet behartigen, te allen tijde gewaarborgd is. Elke vorm van tegenmacht heeft immers inherente beperkingen. Zo kunnen in een cliëntenraad de individuele cliëntbelangen sterk uiteenlopen of strijdig zijn met het publieke belang dat een instelling moet dienen. Ook het borgen van het publieke belang door een raad van toezicht is niet vanzelfsprekend, omdat die doorgaans vooral het belang van de instelling voor ogen dient te houden.

Belang voor minister

Dat systemen voor checks & balances in de praktijk vaak nog onvoldoende werken en hun inherente beperkingen hebben, heeft tot gevolg dat publieke belangen (ook) op een andere manier moeten worden geborgd. De minister heeft hier een verantwoordelijkheid en zal hieraan aandacht moeten besteden in zijn verticale relatie met de instellingen. Het is van belang dat de

⁴ Het kabinet is terughoudend met het instellen van een raad van toezicht bij zbo's, omdat het van mening is dat dit zich lastig verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

minister nagaat hoe de checks & balances werken, omdat de reikwijdte van zijn/haar sturing en toezicht daarop in principe is vormgegeven. Dit bepaalt ook of en in hoeverre de minister van horizontale mechanismen gebruik kan maken bij zijn/haar toezicht.

Publicaties Algemene Rekenkamer

- 1995** Verslag 1994; Band A, Deel 2 Vervolgonderzoeken, § 2.8 'Onderzoek naar verzelfstandigingen 1987-1994'. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Verslag 1994; deel B Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. Den Haag: Sdu.
- 1998** Financiële aspecten van verzelfstandiging. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 950, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Garanties van het Rijk. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 945, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Toezicht op uitvoering publieke taken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- 2000** Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- 2001** Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 656, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- 2002** Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nr. 2. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 655, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak; Achtergrondstudie bij het onderzoek 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3'. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- 2004** Achtergrondstudie Verbreding van de publieke verantwoording; Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- 2005** Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 086, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- 2006** Goed bestuur tussen publiek en privaat. Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Deel I: Rapportage op hoofdlijnen. Tweede Kamer, 30 850, nr. 1. Den Haag: Sdu.

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. Den Haag: Sdu.

2008 *Bestuur op afstand in beeld; Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk. Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.*

Kaders voor toezicht en verantwoording; Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer. Algemene Rekenkamer. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

2009 *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Terugblik 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 850, nrs. 31-32. Den Haag: Sdu.*

Verslagen van raden van toezicht vergeleken; Goede voorbeelden en tips voor een beter verslag. RWT-verkenningen deel 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Weloverwogen toezicht; Analyse van departementale toezichtsvisies. RWT-verkenningen deel 2. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 887, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

2011 *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie; RWT-verkenningen deel 3. Den Haag: Algemene Rekenkamer.*

Zicht op overheidsstichtingen; Achtergrondstudie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 887, nr. 4. Den Haag: Sdu.

2012 *Kaderwet zbo's; Reikwijdte en implementatie. Den Haag: Algemene Rekenkamer.*

Publieke organisaties en private activiteiten; Achtergrondstudie. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk; Achtergrondstudie. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Webdossiers

Verzelfstandiging en privatisering van overheidsorganisaties. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl onder het thema 'Instellingen op afstand van het Rijk'.

Bestuur op afstand. Te raadplegen op www.rekenkamer.nl onder het thema 'Publiek-private geldstromen'.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. F.H. Hoek (projectleider)
Mw. drs. J. van 't Hoff

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: David Rozing / Hollandse Hoogte

Den Haag, maart 2014