

Aanleiding

Op 8 juni 2018 heeft het Ministerie van BZK de evaluatie van de Kaderwet zbo's 2012 – 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹ In de begeleidende Kamerbrief kondigt de staatssecretaris van BZK vervolgonderzoek aan. Het vervolgonderzoek heeft ter verdieping van de evaluatieresultaten specifiek betrekking op het doelmatigheidsverslag en de aansluiting van de verantwoordingsprocessen van zbo's op de begrotingscyclus van het Rijk. Voor u ligt een verslag van dit vervolgonderzoek.

Werkwijze, opzet en scope

Het onderzoek is gebaseerd op interviews met vertegenwoordigers van de departementale eigenaarsondersteuning voor zbo's.²

Alle interviews zijn op dezelfde wijze gestructureerd.

Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt en ter validatie voorgelegd aan het departement. In het vervolgonderzoek is alleen gekeken naar zbo's die nu nog bestaan. Het aantal zbo's is hierdoor lager dan die van de evaluatie van de Kaderwet zbo's.

¹ TK 2017-2018, 33 147, nr. 4

² Deze functie staat in de circulaire governance ten aanzien van zbo's, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>

Op basis van de gevalideerde gespreksverslagen is het totaalbeeld opgemaakt van de zbo's. Dit beeld is wederom ter validatie voorgelegd aan de departementen.

Kaderwet: normen en doelen

Hoofdstuk 4 van de Kaderwet zbo's stelt regels voor het financieel toezicht. Daarbij worden 4 typen zbo's onderscheiden:

- Publiekrechtelijke zbo's, onderdeel van de rechtspersoon Staat (PoS)
- Publiekrechtelijke zbo's, geen onderdeel van de rechtspersoon Staat (PgS)
- Privaatrechtelijke voltijd-zbo's
- Privaatrechtelijke deeltijd-zbo's

Voor publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat gelden voor het financieel toezicht de regels van afdeling 1 van hoofdstuk 4; voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat gelden de regels van afdeling 1 en 2; en voor privaatrechtelijke zbo's gelden de regels van afdeling 3. Op basis van artikel 37 kunnen diverse artikelen ook van toepassing zijn op privaatrechtelijke zbo's. Dit hangt af van de vraag of een zbo uitsluitend de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden uitvoert, de fulltime zbo's. Kernwoord hierbij is "uitsluitend". Het alternatief van artikel 38 heeft betrekking

op zbo's die dergelijke taken uitvoert naast andere activiteiten.

Schematisch betekent dit dat op grond van de Kaderwet zbo's het doelmatigheidsverslag en het aanleveren van de ontwerpbegroting voor 1 april in de volgende situaties verplicht is.

	Doelmatigheidsverslag	Begroting voor 1 april
PoS	Nee	Ja, art. 25
PgS	Ja, art. 35 lid 4	Nee, art. 26
Priv-37	Ja, art. 37	Nee, art. 37
Priv-38	Nee, art. 38	Nee, art. 38

Binnen het regime voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat heeft de vakminister ruimte om te bepalen welke datum het zbo een ontwerpbegroting dient aan te leveren. Datzelfde geldt voor privaatrechtelijke zbo's waarop artikel 37 van toepassing is.

Historisch is de ruimte om te bepalen welke datum een ontwerpbegroting dient te worden aangeleverd altijd gerelateerd aan de tariefgefinancierde zbo's. In het algemeen is de insteek dat niet-tariefgefinancierde zbo's meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk.³ Voor een groot aantal privaatrechtelijke zbo's is in artikel 37 artikel 26 van toepassing verklaard, wat betekent dat de begroting

³ Commissie Gerritse, Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, Zbo's binnen kaders (2007) p. 31

wel voor een bepaalde datum moet zijn ingediend, maar ook hier is de vakminister de ruimte is gelaten om te bepalen welke datum een ontwerpbegroting dient te worden aangeleverd.

Doelmatigheidsverslag in praktijk

Het doelmatigheidsverslag betreft een verslag van de accountant van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan eisen van doelmatigheid (art. 35 lid 4 Kaderwet).

Uit de evaluatie van de Kaderwet bleek het doelmatigheidsverslag in veel gevallen niet aanwezig. De Staatssecretaris van BZK schrijft in de Kamerbrief: "in de uitvoeringspraktijk is men in verschillende gevallen kritisch op deze verplichting omdat indicatoren voor de accountant onduidelijk zijn en er twijfels bestaan over de meerwaarde van zo'n verslag in het bijzonder opgesteld door de accountant".

Het overzicht hieronder geeft per type zbo aan bij hoeveel het doelmatigheidsverslag ontbreekt. Tussen haakjes staat het totale aantal zbo's per type dat in het vervolgonderzoek is meegenomen.

	Verplicht	Aanwezig
PoS	Nee	1(17)
PgS	Ja, art. 35 lid 4	15(30)
Priv-37	Ja, art. 37	4(22)
Priv - 38	Nee, art. 38	1(5)

Departementen worstelen met dit verslag. In alle interviews kwam naar voren dat doelmatigheid voor accountants moeilijk te meten en/of te bepalen is. Om deze reden ontbreekt ook vaak een doelmatigheidsverslag.

De doelmatigheidsverslagen die er wel zijn kennen hoofdzakelijk twee vormen. De eerste vorm is een verslag, waarbij de accountant toetst of de kernprestatieindicatoren (KPI) juist tot stand zijn gekomen. Het ministerie beoordeelt dit inhoudelijk. Het doelmatigheidsverslag geeft hiermee zekerheid over de KPI, maar zegt op zichzelf niets over de doelmatigheid.

De tweede vorm is een verslag, waarbij de accountant aangeeft dat op basis van de reguliere jaarrekeningcontrole er geen aanwijzingen zijn voor ondoelmatigheid. Het doelmatigheidsverslag zegt hiermee niets over de daadwerkelijke doelmatigheid.

Door departementen wordt de inhoudelijke beoordeling van doelmatigheid gezien als iets dat primair in de driehoek van de Circulaire governance behoort te liggen.⁴ De circulaire is vanaf 2015 geïmplementeerd en het doelmatigheidsverslag dateert nog van de situatie waarin doelmatigheid niet doorlopend werd gemonitord in driehoeksoverleggen en werkafspraken met het departement.

⁴ Dat wil zeggen dat het een zaak is voor de eigenaar (meestal SG), de opdrachtgever (beleids DG) en de opdrachtnemer (zbo).

Departementen geven aan dat het meest voor de hand ligt om de doelmatigheid van zbo's te toetsen bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo (artikel 39 lid 1 Kaderwet). Een algemene verplichting van het doelmatigheidsverslag leidt in veel gevallen ook tot onnodige bureaucratie en bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

Aansluiting begrotingscyclus Rijk

Uit de evaluatie van de Kaderwet zbo's bleek dat jaarverslagen van zbo's goed aansluiten op de begrotingscyclus van het Rijk. Vrijwel alle zbo's leveren tijdig aan.

In de gevallen waarin de vakminister de ruimte heeft zelf een aanleverdatum voor de begroting te bepalen worden in de praktijk verschillende momenten gehanteerd, veelal laat in het jaar. In de Kamerbrief staat dat het ten behoeve van de ordening en voor de inzichtelijkheid is aan te bevelen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de begrotingscyclus van het Rijk.

Het overzicht hieronder geeft per type zbo aan hoe vaak de ontwerpbegroting voor 1 april (t-1) werd ontvangen. Tussen haakjes staat het totale aantal zbo's per type dat in het vervolgonderzoek is meegenomen.

	Juridisch	Begroting voor 1 april (t-1)
PoS	Voor 1 april (t-1)	6 (17)
PgS	Gestelde datum	1 (30)
Priv -	Gestelde datum	8 (22)

Vervolgonderzoek Evaluatie Kaderwet zbo's 2012 – 2016

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën

37		
Priv - 38	Geen	n.v.t.

Departementen benadrukken dat zij meer instrumenten tot hun beschikking hebben dan alleen de ontwerpbegroting van het zbo. Vooral meerjarige beleidskaders en meerjarenbegrotingen worden dikwijls ingezet als alternatief, in die gevallen dat een ontwerpbegroting niet op 1 april beschikbaar is.

Daarnaast speelt in veel gevallen de hierboven al aangestipte overweging van tarieffinanciering. Juist voor tarief-gefinancierde zbo's wordt een andere indiendatum van de ontwerpbegroting doorgaans wenselijk geacht. Vaak sluit dit aan op het beschikbaar komen van relevante gegevens voor de tariefstelling.

Aanpassing van de datum waarop het zbo de ontwerpbegroting moet opstellen, naar 1 april, zou leiden tot het frequenter moeten herzien van de begroting.

Daarnaast geven departementen aan dat zij wel meelopen in de begrotingscyclus van het Rijk, maar juist de departementale begroting als leidend te zien en deze als financieel kader voor het zbo te gebruiken. Voor de afstemming tussen zbo en departement wordt dan gebruik gemaakt van meerjarige beleidskaders en/of meerjarenbegrotingen. Ten slotte wijzen departementen op transitiekosten als hierin verandering wordt gebracht.

Samenvattende conclusie

Doelmatigheidsverslag

De huidige uitvoeringspraktijk van artikel 35, lid 4, Kaderwet zbo's dat verplicht tot een doelmatigheidsverslag, voldoet niet. Niet alleen ontbreekt het verslag in een groot aantal gevallen, waar er wel een doelmatigheidsverslag voorhanden is, geeft deze geen of onvoldoende antwoord op de vraag of het beheer en de organisatie van het zbo voldoen aan eisen van doelmatigheid. Veel van de gesproken departementen vinden dat doelmatigheid een belangrijk thema is dat in de driehoek eigenaar- opdrachtgever en opdrachtnemer past en bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo op grond van artikel 39, eerste lid, moet worden beoordeeld.

Aansluiting begrotingscyclus Rijk

Het basale onderscheid in de Kaderwet tussen zbo's die moeten indienen voor 1 april (artikel 25) en zbo's waarvoor artikel 26 ruimte biedt, blijkt in de praktijk voor departementen werkbaar te zijn. Voor tarief-gefinancierde zbo's wordt een andere indiendatum van de ontwerpbegroting doorgaans wenselijk geacht omdat dit aansluit op het beschikbaar komen van relevante gegevens voor de tariefstelling. Departementen stellen dat op basis van andere documenten binnen de bestaande begrotingscyclus de noodzakelijke financiële beoordeling kan worden gemaakt.

Overzicht van geïnterviewden:

Er is gesproken met de vertegenwoordigers van de departementale eigenaarsondersteuning voor zbo's van BZK, EZK, LNV, FIN, IenW, JenV, OCW, SZW en VWS.