



Algemene Rekenkamer

# Kaderwet zbo's

*Reikwijdte en implementatie*

2012



# Kaderwet zbo's

*Reikwijdte en implementatie*

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
	1.2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	7
	1.3 Over deze verkenning	8
<b>2</b>	<b>Reikwijdte en implementatie</b>	<b>10</b>
	2.1 Reikwijdte	11
	2.2 Implementatie van de Kaderwet zbo's	11
	2.2.1 Zbo's die niet onder de kaderwet gebracht worden	11
	2.2.2 Zbo's die wel onder de kaderwet worden gebracht	14
	2.3 Uitzonderingen op artikelen van de Kaderwet zbo's	15
	2.3.1 Generieke uitzonderingen	15
	2.3.2 Individuele uitzonderingen	17
	2.4 Rechtspersonen met een wettelijke taak	18
	2.5 De evaluatie van het Ministerie van BZK	19
	2.6 Conclusies	19
<b>3</b>	<b>Verantwoording over recht- en doelmatigheid</b>	<b>21</b>
	3.1 Regels en reikwijdte kaderwet	21
	3.2 Verantwoording over rechtmatigheid	22
	3.3 Verantwoording over doelmatigheid	22
	3.4 Conclusies	23
<b>4</b>	<b>Slotbeschouwing en aanbevelingen</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>26</b>
	5.1 Reactie minister van BZK	26
	5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	27
	Bijlage 1 Onderzochte casussen	29
	Bijlage 2 Verantwoordingsregimes zbo's en rwt's	31
	Literatuur	32

## Samenvatting

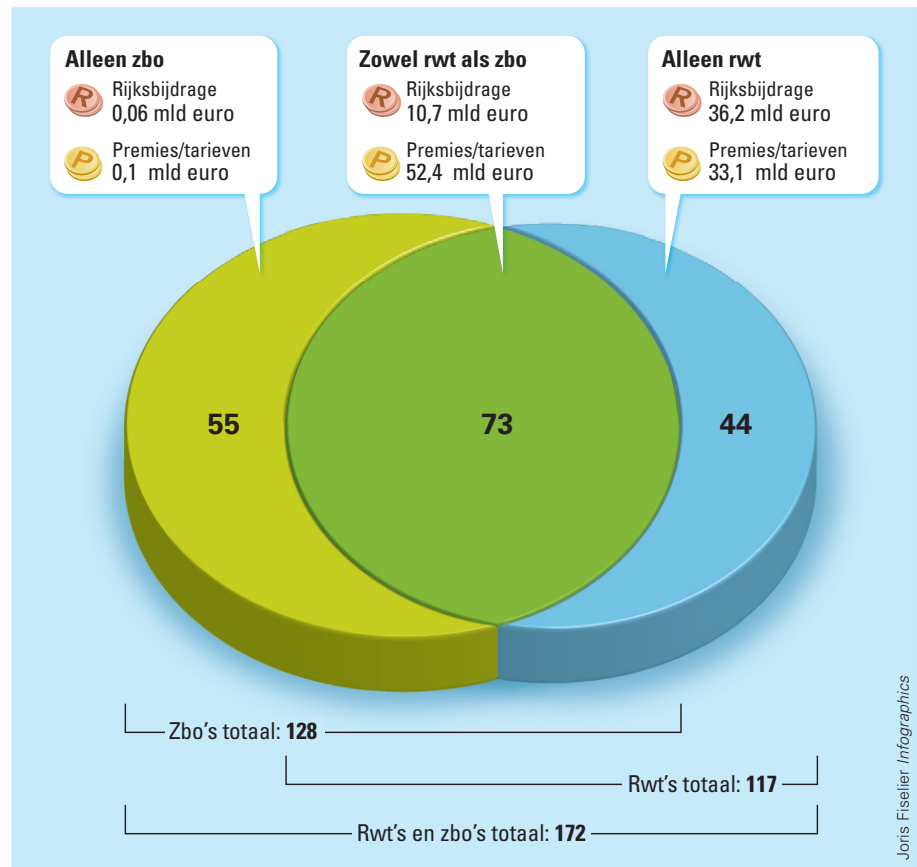
De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is tot stand gekomen na een lange periode van discussie. Al in de jaren negentig werd geconstateerd dat er sprake was van gebrek aan helderheid in de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de minister bij zelfstandige bestuursorganen (zbo's). In 1992 constateerde de commissie-Scheltema in haar rapport *Steekhoudend ministerschap* een sterk verbrokkeld verzelfstandigingsbeleid, met veel onduidelijkheden over de precieze inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema, 1992). De Algemene Rekenkamer sprak in 1995 van 'wildgroei' bij zbo's vanwege de vele uiteenlopende regelingen voor inrichting en vormgeving. Daarnaast constateerden we dat er onduidelijkheid was of bepaalde organen moesten worden aangemerkt als zbo. Mede daardoor was het aantal zbo's niet inzichtelijk. Ook de regeling voor toezicht en verantwoording was onvolkomen. Er zaten gebreken in de feitelijke informatievoorziening en er was een ontoereikende controle en sturing van zbo's (Algemene Rekenkamer, 1995). De Kaderwet zbo's beoogt deze problemen het hoofd te bieden door het stellen van algemene regels voor organisatie, toezicht en verantwoording van zbo's. De wet is uiteindelijk op 1 februari 2007 van kracht geworden.

Het gaat bij zbo's, evenals bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's, deels ook zbo's) om instellingen op afstand van het Rijk met een veelheid aan publieke taken, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, toezicht op financiële instellingen en natuurbeheer. Deze instellingen worden voor het uitvoeren van hun publieke taak veelal gefinancierd met publiek geld. Het gaat dan om geld uit de rijksbegroting of geld uit wettelijke premies en tarieven. In totaal ging het in 2010 bij zbo's en rwt's (deels ook zbo's) gezamenlijk om ruim € 132 miljard.<sup>1</sup>

1

De in dit rapport opgenomen cijfers betreffen de resultaten van een door de Algemene Rekenkamer in samenwerking met de ministeries uitgevoerde inventarisatie van publieke geldstromen (rijksbijdragen en premies/tarieven) richting onder meer zbo's en rwt's. De cijfers hebben peiljaar 2010.

Figuur 1 Aantallen (2012) en bedragen (2010) (clusters van) zbo's en rwt's



2

In dit rapport zijn clusters van zbo's (zoals de Grondkamers of keuringsinstanties) en rwt's (zoals onderwijsinstellingen) als één geteld, in aansluiting op de Evaluatie Kaderwet zbo's van het Ministerie van BZK. In de praktijk gaat het soms om tientallen tot honderden organisaties per cluster.

3

We constateren overigens dat de Kaderwet zbo's niet het enige voorbeeld is van een (redelijk recent vastgesteld) abstract algemeen wettelijk kader met veel uitzonderingen, waarbij de invulling (te) sterk aan de uitvoering wordt overgelaten. We verwijzen in dit verband ook naar een brief die wij tegelijk met dit rapport naar de Tweede Kamer zullen sturen naar aanleiding van ons onderzoek 'Private activiteiten van publieke organisaties'. Daarin komt een met de Kaderwet zbo's vergelijkbare problematiek van (in dit geval die van de wet Markt en overheid) naar voren.

Met deze verkenning willen we een beeld geven van de reikwijdte en de stand van implementatie van de Kaderwet zbo's. Met name gaan we daarbij in op de uitwerking en toepassing van de regels voor het financieel toezicht: de verantwoording over doel- en rechtmatigheid. We sluiten daarmee aan op het onderzoek dat wij de afgelopen jaren hebben uitgevoerd naar verantwoording en toezicht bij rwt's, zoals het achtergronddocumenten dat wij recent gepubliceerd hebben in het kader van ons jaarlijks verantwoordingsonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2012). In deze publicatie wordt het vraagstuk van de verantwoording over doelmatigheid benaderd vanuit het perspectief van het toezicht door de ministeries en wat er in specifieke regels is gesteld. Met deze verkenning willen we de Tweede Kamer tevens aanvullende informatie geven op de evaluatie van de Kaderwet zbo's die zij begin 2012 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft ontvangen (BZK, 2012a).

Op grond van ons onderzoek komen we tot de conclusie dat de Kaderwet zbo's (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt te brengen, die met de wet werd beoogd. Dit komt vooral door het grote aantal van de in totaal 128 (clusters van) zbo's<sup>2</sup> dat van de werking van de kaderwet is uitgezonderd (55, 1,1 miljard begrotingsgeld en 0,3 miljard aan tarieven/premies) én door de uitzonderingen die op artikelen uit de kaderwet zijn gemaakt (38, 4,4 miljard begrotingsgeld en 36,9 miljard aan tarieven/premies). De Kaderwet zbo's geeft terecht enige ruimte voor maatwerk. Tegelijkertijd was de inzet van de regering indertijd dat de kaderwet onverkort zou kunnen gelden voor ongeveer 75% van alle zbo's die binnen de definitie van de kaderwet vallen. Uiteindelijk blijkt dat de kaderwet in 2012 voor minder dan 25% van de (clusters van) zbo's onverkort van toepassing is of zal worden.<sup>3</sup>

De Kaderwet zbo's geeft voor de instellingen waarvoor deze van toepassing is bovendien onvoldoende richting aan de verantwoording over recht- en doelmatigheid. Zo is onduidelijk wat het voorgeschreven verslag van de accountant over de doelmatigheid moet inhouden. Uit ons casusonderzoek blijkt dat een dergelijk verslag bij vrijwel alle in ons onderzoek betrokken zbo's ontbreekt. Verder zijn de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen, de uitgangspunten voor controle en de formulering van de accountantsverklaring onvoldoende uitgewerkt. Voor de hele publieke sector zouden hiervoor dezelfde uitgangspunten moeten gelden. Dat is voornamelijk niet het geval.

We pleiten er daarom voor om privaatrechtelijke zbo's met een substantiële publieke taak in de toekomst onder het uitgebreide verantwoordingsregime van de kaderwet – aangepast en uitgebreid in de bovengenoemde zin – te laten vallen. Ook voor rwt's zouden deze algemene regels voor verantwoording moeten gelden. Het gaat daarbij om een substantieel deel van instellingen op afstand van het Rijk dat publieke taken uitvoert met publieke middelen. Uiteraard kunnen in specifieke regelingen allerlei zaken over bijvoorbeeld de verantwoording zijn opgenomen die al voldoen aan de te stellen eisen. Het gaat er wat ons betreft om dat de kaderwet hier een goede algemene wettelijke basis legt voor alle instellingen.

Verduidelijking en harmonisering van verantwoordingseisen voor het hele veld van instellingen op afstand van het Rijk zijn van belang voor de verantwoording aan het parlement en dragen ook bij aan het terugdringen van administratieve lasten. Instellingen hebben nu immers nog vaak te maken met verschillende eisen die vanuit verschillende ministeries of beleidsterreinen aan de verantwoording worden gesteld. Ook de efficiency van het toezicht door de ministeries is gebaat met duidelijkheid en afstemming op dit vlak.

De Kaderwet zbo's is niet het enige middel om daarin geformuleerde doelen te bereiken. Van belang is de samenwerking tussen ministeries en instellingen bij de uitwerking van eisen, met een coördinerende rol voor de ministers van BZK en Financiën. We bepleiten in dat verband de instelling van een orgaan voor publieke verslaggeving – naar analogie van de Raad voor de Jaarverslaggeving en mogelijk als onderdeel daarvan – waarin de uitwerking en harmonisatie van verslaggevingsregels verder hun beslag kunnen krijgen. De Algemene Rekenkamer wil zich de komende jaren hiervoor inzetten, zodat in samenwerking met het kabinet, de Tweede Kamer en het veld de nodige stappen kunnen worden gezet.

De minister van BZK heeft op 8 juni 2012 gereageerd op ons rapport, mede namens de overige betrokken bewindspersonen. De minister ziet ons onderzoek als een waardevolle aanvulling op de door BZK uitgevoerde evaluatie van de Kaderwet zbo's. In haar reactie benadrukt de minister dat een eenvormig zbo-velde nooit doelstelling van het kabinetsbeleid is geweest. Over de verantwoording over de rechtmatigheid en doelmatigheid geeft de minister onder meer aan dat nadrukkelijk maatwerk is beoogd. We gaan in ons nawoord in op de reactie van de minister.

# I Inleiding

## I.1 Achtergrond

Veel publieke taken, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, toezicht op financiële instellingen en natuurbeheer worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen op afstand van het Rijk. Deze instellingen, vaak zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) worden voor het uitvoeren van hun publieke taak gefinancierd met publiek geld. Het gaat dan om geld uit de rijksbegroting of geld uit wettelijke premies en tarieven. In totaal ging er bij deze instellingen in 2010 ruim € 132 miljard om.<sup>4</sup>

Deze instellingen vallen organisatorisch niet onder de ministeries en voeren hun taken zelfstandig uit. Gezien het belang van hun publieke taken en de grote hoeveelheid publiek geld dat hierbij omgaat is het noodzakelijk dat de verantwoordelijke ministers zicht houden op deze instellingen. De ministers moeten de Tweede Kamer informeren over de recht- en doelmatige besteding van het publieke geld en de uitvoering van de opgedragen taken.

In 1974 stelde professor Scheltema tijdens zijn oratie (Scheltema, 1974) als één van de eersten de verhouding tussen minister en zbo en de controle op de zbo's ter discussie. Ministers beheersen het bestuursapparaat niet meer voldoende, en het parlement is niet meer in staat de ministers naar behoren te controleren, zo gaf hij aan. Eind jaren tachtig mengde het parlement zich ook in deze discussie over functionele decentralisatie. Zo werd gediscussieerd over de vraag of en in hoeverre het terugtreden van de overheid bij functionele decentralisatie gecompenseerd zou kunnen worden door andere vormen van controle. In 1992 constateerde de commissie-Scheltema in haar rapport *Steekhoudend ministerschap* een sterk verbrokkeld verzelfstandigingsbeleid, met veel onduidelijkheden over de precieze inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema, 1992). De commissie adviseerde een uniforme wettelijke regeling voor alle zbo's. In 1993 kondigde de toenmalige minister van BZK aan dat zij voorbereidingen zou treffen voor een algemene (kader)wet op de zelfstandige bestuursorganen. In 1995 concludeerden wij in ons rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* dat de relatie tussen minister en zbo vaak niet goed geregeld was (Algemene Rekenkamer, 1995). De verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende bevoegdheden van de minister waren niet helder. Ook spraken we van 'wildgroei' bij zbo's vanwege de vele uiteenlopende regelingen voor inrichting en vormgeving. Daarnaast constateerden we dat er onduidelijkheid was of bepaalde organen moesten worden aangemerkt als zbo. Mede daardoor was het aantal zbo's niet inzichtelijk. Ook de regeling voor toezicht en verantwoording was onvolkomen. Er zaten gebreken in de feitelijke informatievoorziening en er was een ontoereikende controle en sturing van zbo's.

De Tweede Kamer vroeg hierna in 1995 bij motie om de (snelle) totstandkoming van de Kaderwet zbo's (Tweede Kamer, 1995). Met behulp van de Kaderwet zbo's zouden verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister uniform geregeld moeten worden. In 1998 verscheen een eerste ambtelijk concept van de Kaderwet zbo's. In september 2000 werd een definitief voorstel voor de Kaderwet zbo's ingediend bij de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer heeft over het wetsvoorstel indertijd een

4 De in dit rapport opgenomen bedragen betreffen de resultaten van een door de Algemene Rekenkamer in samenwerking met de ministeries uitgevoerde inventarisatie van publieke geldstromen (rijksbijdragen en premies/tarieven) richting onder meer zbo's en rwt's. De cijfers hebben peiljaar 2010. Deze cijfers worden niet standaard (jaarlijks) voor alle (clusters van) instellingen bijgehouden door ministeries en konden ook niet voor alle instellingen worden achterhaald. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de verschillende clusters van keuringsinstellingen. De bedragen zijn daardoor niet volledig maar op basis van de inventarisatie kunnen we naar onze mening een redelijke schatting geven van de totalen.

brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2000). Hierin hebben wij aangegeven dat veel van de bepalingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting overeenkomen met de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer. Wij wezen in deze brief echter ook op een aantal verbetermogelijkheden in het wetsvoorstel.

#### Verbetermogelijkheden wetsvoorstel volgens brief Algemene Rekenkamer (2000)

**Reikwijdte van de Kaderwet zbo's:** het beperken van de kaderwet tot alleen zbo's (bovendien niet alle zbo's) is niet zinvol. Rwt's vallen immers ook onder ministeriële verantwoordelijkheid en ontvangen ook publiek geld. De Algemene Rekenkamer pleitte er daarom voor om de kaderwet ook betrekking te laten hebben op alle rwt's.

**De regeling voor het financieel toezicht:** Voor de publiekrechtelijke zbo's, die geen onderdeel van de Staat zijn, is er in de kaderwet voor de minister geen mogelijkheid vastgelegd om nadere regels te stellen met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop. Voor de privaatrechtelijke zbo's leidt de kaderwet tot een onvolledige lappendeken aan bepalingen voor het financieel toezicht.

Het kabinet gaf in zijn reactie aan er de voorkeur aan te geven via een andere weg dan (wijziging van) het wetsvoorstel voor de overige rwt's veranderingen in het verantwoordingsregime te bewerkstelligen. Volgens het kabinet moeten in de Kaderwet zbo's regels gesteld worden die kunnen gelden voor vrijwel alle zbo's. De betrokken wetgever moet de ruimte krijgen om waar nodig in de specifieke wetten aanvullende bepalingen op te nemen.

Uiteindelijk is de Kaderwet zbo's na uitgebreide amendementen en langdurig aanhouden van de behandeling per 1 februari 2007 van kracht geworden. Een evaluatie van de Kaderwet zbo's door de minister van BZK is op 17 januari 2012 naar de Tweede Kamer gestuurd (BZK, 2012a). Op 23 april 2012 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer een cijfermatig bijgestelde versie van het evaluatierapport toegezonden (BZK, 2012b).

## 1.2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

In de memorie van toelichting op de Kaderwet zbo's wordt het probleem van de ontoereikende ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's, de beperking van de parlementaire controle die hiermee samenhangt en de ondoorzichtigheid van de organisatie van de zbo's nog eens naar voren gebracht (Tweede Kamer, 2000).



### Probleem: ontoereikende regeling van ministeriële verantwoordelijkheid

Uit de memorie van toelichting Kaderwet zbo's:

“De ministeriële verantwoordelijkheid voor deze bestuurstaken is niet volledig. Vaak is niet duidelijk hoe ver die verantwoordelijkheid dan wel reikt. De democratische controle dreigt hierdoor in het gedrang te raken. Doordat voorts voor ieder geval weer een andere regeling is gekozen, zonder dat er daarbij veel aandacht werd geschonken hoe een en ander elders al was geregeld, is een ondoorzichtige structuur ontstaan van onderling afwijkende arrangementen voor zelfstandige bestuursorganen. De herkenbaarheid van het overheidsbestuur is hiermee niet gediend.

Ondoorzichtige regelingen ten aanzien van de positie en bevoegdheden van ministers belemmeren een goede democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur, voor zo ver dat door deze instanties wordt bestierd. Hetzelfde geldt overigens voor ondoorzichtige en steeds weer verschillende regels met betrekking tot bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen of hun organisatorische vormgeving, bijvoorbeeld bij de benoeming van leden, de regeling van de rechtspositie van personeel dat verbonden is aan deze zelfstandige bestuursorganen of de wijze waarop door een zelfstandig bestuursorgaan een begroting of jaarverslag moet worden opgesteld. Zelfstandige bestuursorganen dienen te functioneren binnen een bestuurlijk stelsel dat zo is ingericht dat de politieke besluitvorming over de taken van het zelfstandig bestuursorgaan daadwerkelijk ten uitvoer wordt gebracht en dat daarop steeds politiek toezicht mogelijk blijft”.

De Kaderwet zbo's kent een viertal doelstellingen die moeten bijdragen aan de aanpak van dit probleem:

- 1 Ordening aanbrengen in de grote hoeveelheid organisatieregelingen;
- 2 Een heldere regeling bieden van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's;
- 3 Meer helderheid scheppen met betrekking tot de financiële controle van zbo's;
- 4 Vergroting van publiek inzicht bewerkstellingen in zowel het vóórkomen als het functioneren van zbo's.

De Kaderwet zbo's beoogt een wettelijk kader te bieden waaraan regelingen met betrekking tot zbo's dienen te voldoen. In de wet zijn zowel een aantal organisatorische bepalingen met betrekking tot zbo's opgenomen als mogelijke toezicht- en sturingsinstrumenten van de minister richting zbo's. Uitgangspunt is niet dat alle artikelen van de kaderwet voor alle zbo's gelden maar dat de wetgever daar gemotiveerd van kan afwijken. Dat neemt niet weg dat de inzet van de regering indertijd was dat de kaderwet onverkort zou kunnen gelden voor ongeveer 75% van alle zbo's. De Tweede Kamer vond zelfs dat er naar een hoger percentage gestreefd moest worden (Eerste Kamer, 2002).

## 1.3 Over deze verkenning

Met deze verkenning willen we een beeld geven van de reikwijdte en de implementatie van de kaderwet. De Kaderwet zbo's is nog niet volledig geïmplementeerd. Daarom is het nog te vroeg voor een rijksbreed onderzoek naar de toepassing van de artikelen in de Kaderwet zbo's. In plaats daarvan hebben we een beknopt onderzoek uitgevoerd naar de reikwijdte en implementatie waarbij we met name toespitsen op de verantwoording over doel- en rechtmatigheid. Bij de implementatie gaat het om de vraag hoeveel zbo's daadwerkelijk onder de werking van de Kaderwet zbo's zijn en zullen worden gebracht. De keuze voor de verantwoording over recht- en doelmatigheid sluit aan bij een van de doelstellingen van de kaderwet namelijk

helderheid scheppen in de financiële controle. Bovendien heeft de Tweede Kamer tijdens briefings over voorgaande onderzoeken uitgesproken meer inzicht te willen krijgen in de verantwoording over recht- en doelmatigheid. De invalshoek van dit onderdeel is beperkt en wordt bepaald door wat hierover in de kaderwet is geregeld. Deze verkenning sluit aan op het onderzoek dat wij de afgelopen jaren hebben gedaan naar verantwoording en toezicht bij rwt's. Recent is door ons een onderzoek gepubliceerd dat de verantwoording over doelmatigheid breder benadert vanuit het perspectief van het toezicht door de ministeries en wat er in specifieke regels is gesteld (zie kader).

#### Onderzoek 'Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand'

In onze op verantwoordingsdag (mei 2012) verschenen publicatie Staat van de Rijksverantwoording 2011 doen we onder meer verslag van een onderzoek naar 'Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand van het Rijk' bij vier soorten instellingen, te weten: rwt's, zbo's, overheidsstichtingen en staatsdeelnemingen. We gingen in dit onderzoek na of ministers ervoor gezorgd hebben dat zij de verantwoordelijkheid die op hen rust voor de prestaties en effecten van instellingen op afstand kunnen dragen. Dat bleek niet bij alle ministeries het geval te zijn. We vonden daar de volgende verklaringen voor:

- Ministeries hebben nog vaak te weinig aandacht voor de effecten die met de prestaties van de instellingen worden beoogd; in een aantal gevallen mochten instellingen afspraken hierover die met het ministerie waren gemaakt, zelfs naar eigen behoefte aanpassen;
- De visie waarop het toezicht is gebaseerd is vaak niet meer actueel of niet op de instelling toegespitst;
- Toezicht blijkt qua systeem vaak slecht opgezet en de werking is vaak heel anders; voor belangrijke terreinen ontbrak het toezicht;
- De soms zeer nauwe relaties tussen ministeries en instellingen staan op gespannen voet met het principe van onafhankelijk toezicht: de slager keurt zijn eigen vlees.

Deze conclusies zijn uitgebreid toegelicht in een achtergronddocument getiteld Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

In ons onderzoek hebben we aansluiting gezocht bij de evaluatie die het Ministerie van BZK heeft uitgevoerd naar de Kaderwet zbo's. We hebben de cijfers die aan de Tweede Kamer zijn gemeld over de implementatie geanalyseerd om een beeld van de reikwijdte en implementatie te krijgen. De praktijk van de implementatie en de toepassing van het artikel over de verantwoording over recht- en doelmatigheid hebben we bekeken door middel van casusonderzoek. We hebben daarnaast een rondetafelbijeenkomst georganiseerd om de visie van de zbo's op de kaderwet te vernemen. In de evaluatie van het Ministerie van BZK is het perspectief vanuit de zbo's zelf onderbelicht gebleven.

## 2 Reikwijdte en implementatie

De Kaderwet zbo's is niet voor alle zbo's van toepassing. Alleen zbo's die passen binnen de definitie van de kaderwet vallen onder haar reikwijdte. Zbo's die geen openbaar gezag uitoefenen vallen er bijvoorbeeld buiten.

Daarnaast is bij de implementatie voor een deel van de zbo's die binnen de reikwijdte (definitie) vallen, afgesproken dat zij niet onder de Kaderwet zbo's worden gebracht, bijvoorbeeld omdat zij een beperkte publieke taak hebben. Het feit dat de Kaderwet zbo's van toepassing wordt verklaard op een zbo betekent vervolgens nog niet dat daarmee alle artikelen van de kaderwet van toepassing zijn op die zbo. De wet regelt bijvoorbeeld verschillende regimes van (financieel) toezicht en verantwoording voor onder meer publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's. Ten slotte biedt de Kaderwet zbo's ruimte aan de wetgever om artikelen in specifieke gevallen niet van toepassing te verklaren. In de volgende paragrafen gaan we in op de verschillende uitzonderingen, die hun beslag krijgen tijdens de implementatie van de kaderwet.

### 2.1 Reikwijdte

Een zbo moet aan een aantal kenmerken voldoen om onder de reikwijdte van de Kaderwet zbo's te vallen.

#### Definitie van zbo volgens de Kaderwet zbo's

In artikel 1 onder a van de Kaderwet zbo's wordt onder zelfstandig bestuursorgaan verstaan: "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister". De definitie die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) hanteert voor bestuursorgaan is ruimer en omvat bijvoorbeeld ook zbo's die geen openbaar gezag uitoefenen. Openbaar gezag is de bevoegdheid om eenzijdig beslissingen te nemen met rechtsgevolg, bijvoorbeeld het nemen van een besluit over het toekennen van subsidies of uitkeringen.

Doordat in de Kaderwet zbo's een beperktere definitie van het begrip zbo wordt gehanteerd dan de definitie die is te herleiden tot het begrip *bestuursorgaan* uit de Awb, vallen bepaalde (clusters van) zbo's op het niveau van de Rijksoverheid buiten de reikwijdte van de Kaderwet zbo's. Voorbeelden daarvan zijn: Staatsbosbeheer, TNO, Koninklijke Bibliotheek, KNAW en Bureau Beheer landbouwgronden.

In ons rapport uit 1995 constateerden wij dat niet duidelijk was welke instellingen als zbo moeten worden aangemerkt (Algemene Rekenkamer, 1995). In de Aanwijzingen van de regelgeving is vervolgens in 1996 een definitie opgenomen maar deze is in 2008 weer geschrapt. Het blijft mede als gevolg daarvan nog steeds onduidelijk hoe groot het totaal van zbo's is waarvan de zbo's vallend onder de kaderwet een uitsnede zijn. Deze onduidelijkheid werkt door in de verantwoording over zbo's in begroting en jaarverslag van ministeries. Sommige nemen daarin alleen de zbo's op die onder de kaderwet vallen.

## 2.2 Implementatie van de Kaderwet zbo's

Met de inwerkingtreding van de wet op 1 februari 2007 startte het implementatietraject. De ministers moesten vóór 1 februari 2008 de Tweede en Eerste Kamer informeren welke onder hen ressorterende zbo's wel en welke niet onder de kaderwet zouden worden gebracht en op welke termijn een daartoe strekkende wettelijke regeling zou worden opgesteld. In de voorbereiding van deze mededelingen zijn alle ministers geadviseerd door het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Op 1 april 2008 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer een totaaloverzicht gezonden van deze voornemens (BZK, 2008).

Een evaluatie van de kaderwet door de minister van BZK is op 17 januari 2012 naar de Tweede Kamer gestuurd (BZK, 2012a). Op 23 april 2012 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer een cijfermatig bijgestelde versie van het evaluatierapport toegezonden (BZK, 2012b). Dit was vanwege in ons onderzoek geconstateerde onjuistheden in de eerder gerapporteerde cijfers (zie kader).

### Kanttekeningen bij cijfers van de minister van BZK

Op grond van ons onderzoek hebben we een aantal kanttekeningen geplaatst bij de in eerste instantie in januari 2012 aan de Tweede Kamer gerapporteerde cijfers. We constateerden dat die cijfers op onderdelen afweken van de cijfers die de minister van BZK op 1 april 2008 aan de Tweede Kamer heeft gezonden. De geconstateerde verschillen leidden niet tot het vermoeden van een substantieel ander totaalbeeld, maar roepen wel vragen op over de ordelijkheid en controleerbaarheid van de monitoring van het proces door de ministeries. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer waren aanleiding voor de Minister van BZK om op 23 april 2012 een herziene versie van het evaluatierapport, met enkele bijgestelde tellingen, aan de Tweede Kamer te zenden. In dit rapport gaan we uit van deze herziene cijfers van het Ministerie van BZK, tenzij anders vermeld.

### 2.2.1 Zbo's die niet onder de kaderwet gebracht worden

Volgens de evaluatie is er per 1 januari 2012 sprake van 128 (clusters van) zbo's.<sup>5</sup> Iets minder dan de helft van dit aantal is/zal niet onder de werking van de kaderwet (worden) gebracht. Het gaat daarbij om een rijksbijdrage van een ongeveer 1,1 miljard en premies/tarieven van € 0,3 miljard. De volgende figuur geeft een overzicht<sup>6</sup>.

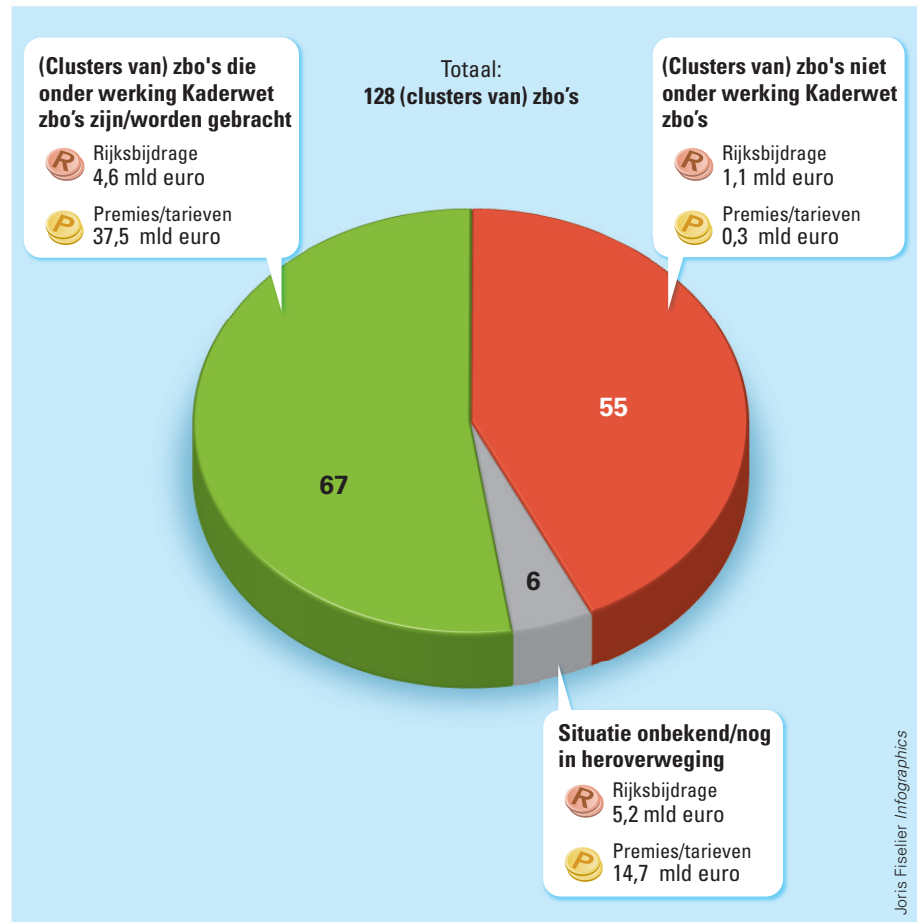
5

In dit rapport zijn clusters van zbo's (zoals de Grondkamers of keuringsinstanties) en rwt's (zoals onderwijsinstellingen) als één geteld, in aansluiting op de *Evaluatie Kaderwet zbo's* van het Ministerie van BZK. In de praktijk gaat het soms om tientallen tot honderden organisaties per cluster.

6

Als reële aantallen worden geteld in plaats van clusters van organisaties zullen de percentages hoogstwaarschijnlijk anders zijn.

Figuur 2 **Stand van zaken implementatie per 1 januari 2012**



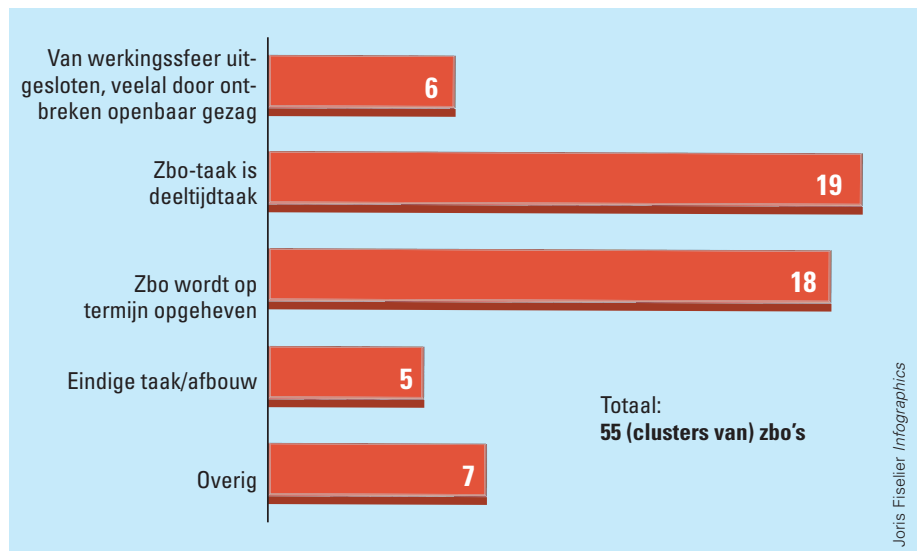
In de rapportages van 2008 en 2012 worden verschillende redenen genoemd om zbo's (nog) niet onder de werking van de kaderwet te brengen (zie kader).

#### Redenen om zbo's niet onder de Kaderwet zbo's te brengen

- De zbo-taak is een neventaak van (zeer) beperkte omvang, is niet begrotingsgefinancierd en wordt in concurrentie uitgevoerd; de zogenoemde deeltijd zbo. *Voorbeeld: Keuringsinstellingen.*
- Het zbo heeft geen openbaar gezag en valt niet onder de werkingssfeer van de kaderwet. *Voorbeelden: Staatsbosbeheer, KNAW, Waarborgfonds eigen woningen.*
- De taak van het zbo is eindig of het zbo zal op termijn worden opgeheven. *Voorbeelden: Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma; Stichting Examenbureau Beroepsvervoer.*
- (De taak van) Het zbo is nog in heroverweging/herstructurering. *Voorbeelden: Stichting Nidos; Politieacademie.*
- Er is een ander rechtsregime van kracht. *Voorbeelden: Bevoegde autoriteiten Rijnvaart en de Rijkshavenmeesters.*

In de volgende figuur wordt een overzicht gegeven van verschillende redenen en het aantal zbo's waar ze volgens de evaluatie 2012 op van toepassing zijn.

Figuur 3 Aantallen (clusters van) zbo's naar redenen om ze niet onder de Kaderwet zbo's te brengen (2012)



In ons onderzoek zijn we voor een selectie van 23 (clusters van) zbo's, waarvan ministers in 2008 voornemens waren ze niet onder de werking van de kaderwet te brengen, nagegaan wat indertijd hiervoor de redenen waren en wat de actuele stand van zaken is. Daaruit blijkt dat verschillende opheffings-, herstructurerings- of heroverwegingstrajecten inmiddels zijn afgerond. Voor een groot deel van de zbo's is dat echter nog niet het geval. Het advies van het Begeleidingsteam Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen uit 2007 om organisaties waarvan de zbo-taak of zbo-status niet in 2010 zou zijn opgeheven alsnog onder de kaderwet te brengen, is in veel van de door ons onderzochte gevallen niet opgevolgd.

#### Casusonderzoek: zbo's die niet onder de kaderwet worden gebracht

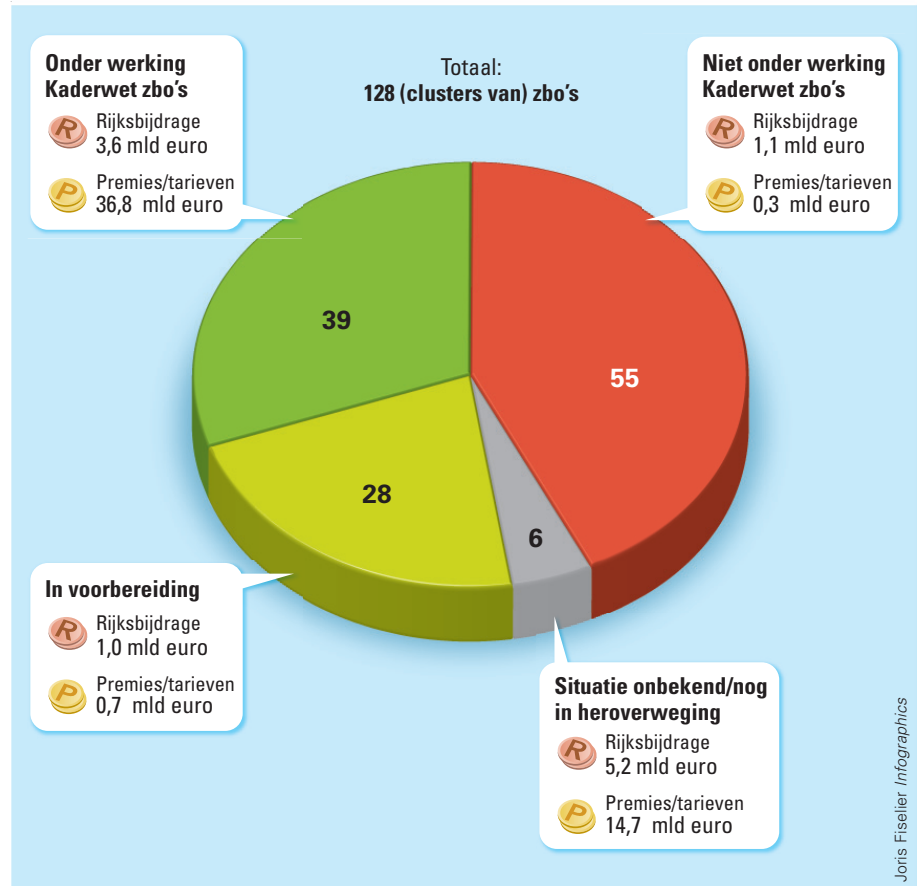
In ons onderzoek zijn we voor 23 zbo's, waarvan ministers in 2008 voornemens waren ze niet onder de werking van de kaderwet te brengen, nagegaan wat indertijd hiervoor de redenen waren en wat de actuele stand van zaken is. Voor zestien van de geselecteerde zbo's is indertijd aangegeven dat de reden opheffing of heroverweging/ herstructurering was. In drie gevallen ging het om deeltijd zbo's. Uit ons casusonderzoek springen een aantal zaken in het oog:

- Verschillende opheffingstrajecten van zbo's zijn anno 2012 nog niet afgerond. *Bijvoorbeeld: Commissie van Beroep Loodswezen; Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse veenkolonien.*
- We zien organisaties die in de praktijk geen zbo-taken meer uitvoeren, maar waarbij de wettelijke grondslag van deze taken nog wel in stand is. *Bijvoorbeeld: College Bouw Zorginstellingen (CBZ); Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK).*
- Daarnaast valt op dat een aantal zbo's (met een eindige taak) naar verwachting voorlopig niet zal worden opgeheven, maar tegelijkertijd ook niet onder de werking van de kaderwet zal worden gebracht. *Bijvoorbeeld: Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP); Faunafonds.*
- Twee van de drie zbo's die vanwege het deeltijd criterium niet onder de kaderwet worden gebracht voldoen alleen aan het criterium *bepaalde omvang van de publieke taak* en niet aan de overige daarvoor vastgestelde criteria. Het betreft: *Kenniscentra beroeps onderwijs bedrijfsleven; verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen.*
- Niet alle heroverwegingen zijn afgerond. *Bijvoorbeeld: Stichting Nidos.*

### 2.2.2 Zbo's die wel onder de kaderwet worden gebracht

Uit de cijfers van het Ministerie van BZK blijkt dat de implementatie van de kaderwet ruim vijf jaar nadat deze in werking is getreden bij een groot aantal (clusters van) zbo's waarvan besloten is ze onder de kaderwet te brengen nog niet is afgerond. Van de 67 (clusters van) zbo's waarvoor dat het geval is, is bij 28 (clusters van) zbo's (ruim 40%) het wetgevingstraject rond de wijziging van de instellingswet nog niet afgerond. Het gaat daarbij om ruim € 1 miljard aan rijksbijdrage en € 0,7 miljard aan premies/tarieven. De volgende figuur geeft dat weer.

Figuur 4 Stand van zaken implementatie per 1 januari 2012

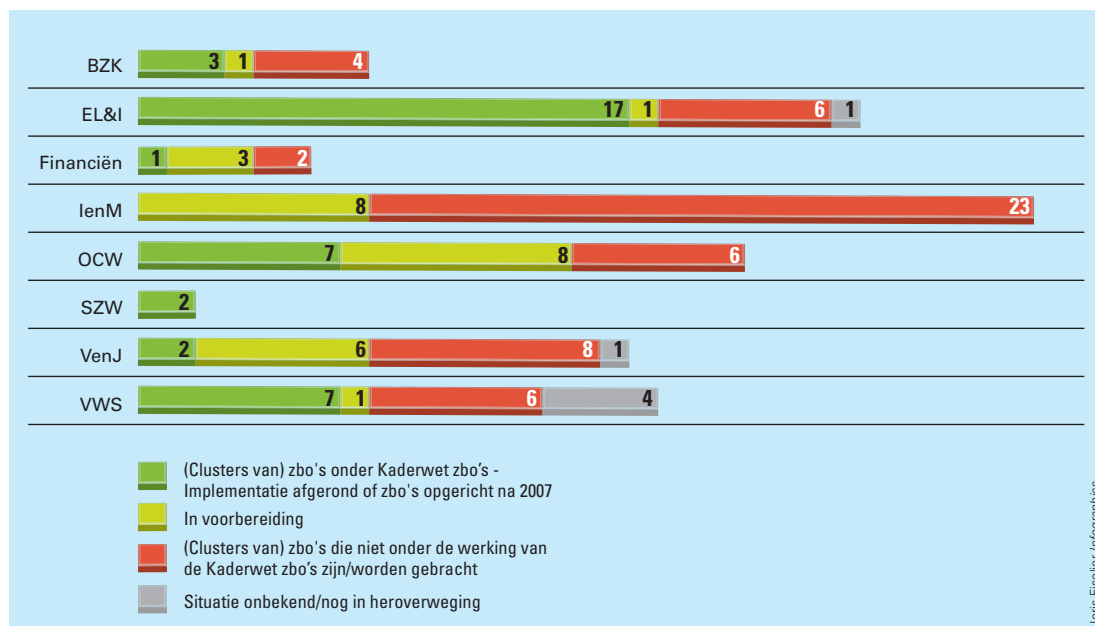


De stand van zaken per ministerie is weergegeven in de volgende figuur<sup>7</sup>. In de evaluatie van het Ministerie van BZK wordt opgemerkt dat een aantal ministeries heeft gekozen voor implementatie door middel van een verzamelwet waarin voor verschillende zbo's instellingswetten worden aangepast aan de kaderwet. Dit bevordert volgens het ministerie de overzichtelijkheid maar heeft als nadeel dat vertraging op deelaspecten leidt tot vertraging voor het hele wetgevingstraject.

<sup>7</sup>

De Ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken hebben anno 2012 geen onder hen ressorterende zbo's.

Figuur 5 Stand van zaken implementatie per ministerie, 1 januari 2012



In de brief bij de evaluatie van de kaderwet meldt de minister van BZK dat de implementatie op 31 december 2012 zal zijn afgerond (BZK, 2012a).

## 2.3 Uitzonderingen op artikelen van de Kaderwet zbo's

Het feit dat de Kaderwet zbo's van toepassing is op een zbo betekent nog niet dat daarmee alle artikelen van de kaderwet van toepassing zijn op die zbo. De wet regelt verschillende regimes van onder meer (financieel) toezicht en verantwoording voor onder meer publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's (generieke uitzonderingen). Verder biedt de Kaderwet zbo's ook ruimte aan de wetgever om artikelen in specifieke gevallen niet van toepassing te verklaren (individuele uitzonderingen).

### 2.3.1 Generieke uitzonderingen

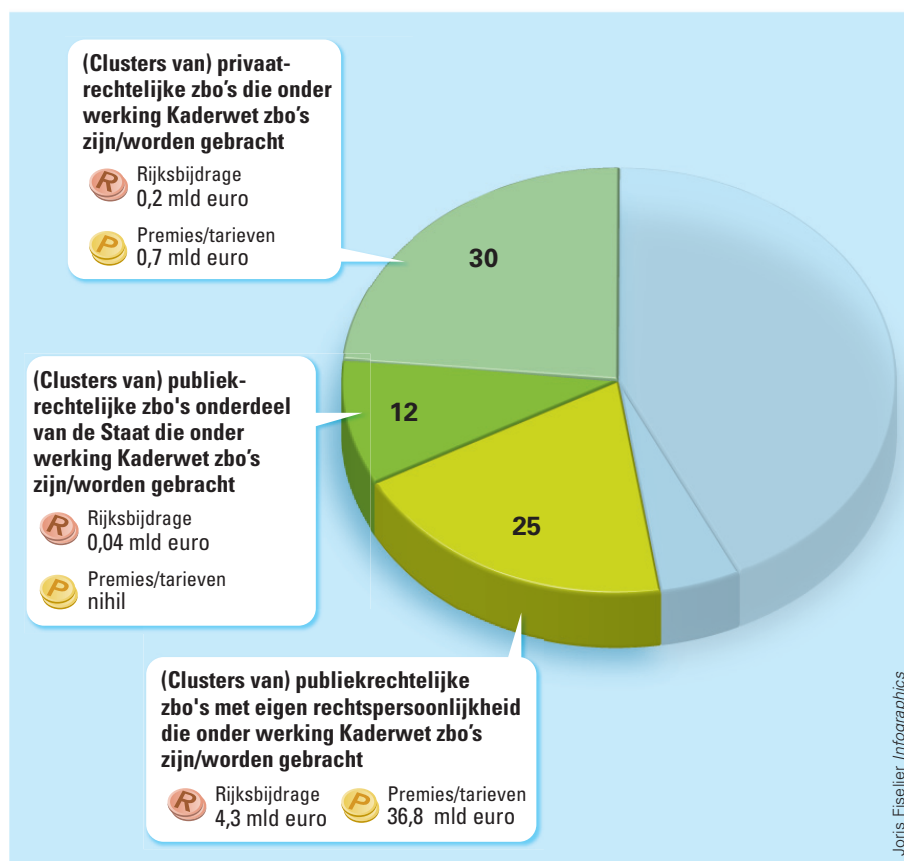
De Kaderwet zbo's voorziet in een generiek onderscheid tussen van toepassing zijnde hoofdstukken/afdelingen voor:

- Publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de Staat. Voorbeelden: Grondkamers, Commissie eindtermen accountantsopleiding, College gerechtelijk deskundigen, Kiesraad.
- Publiek rechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid. Voorbeelden: CBS, Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, OPTA, COA.
- Privaatrechtelijke zbo's. Voorbeelden: Nederlandse Transplantatie Stichting, Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO), Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs.

De volgende figuur geeft een beeld van de aantallen en bedragen die gemoeid zijn met de verschillende categorieën zbo's.



Figuur 6 **Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zbo's die onder de werking van de kaderwet zijn/worden gebracht, per 1 januari 2012**



Alleen van toepassing op publiekrechtelijke zbo's zijn de bepalingen over benoeming, ontslag, bezoldiging, bestuursreglement, nevenfuncties en rechtspositie personeel (hoofdstuk 2 Kaderwet zbo's) en de begroting (hoofdstuk 4 Financieel toezicht, afdeling 1 Kaderwet zbo's). Daarnaast zijn er aparte afdelingen voor het beheer en verantwoording van publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat en het beheer en de verantwoording van privaatrechtelijke zbo's die geen subsidie ontvangen (hoofdstuk 3 Financieel toezicht, respectievelijk afdeling 2 en afdeling 3 Kaderwet zbo's). Voor privaatrechtelijke zbo's die een subsidie ontvangen is alleen de Awb van toepassing (Awb titel 4.2: subsidies).

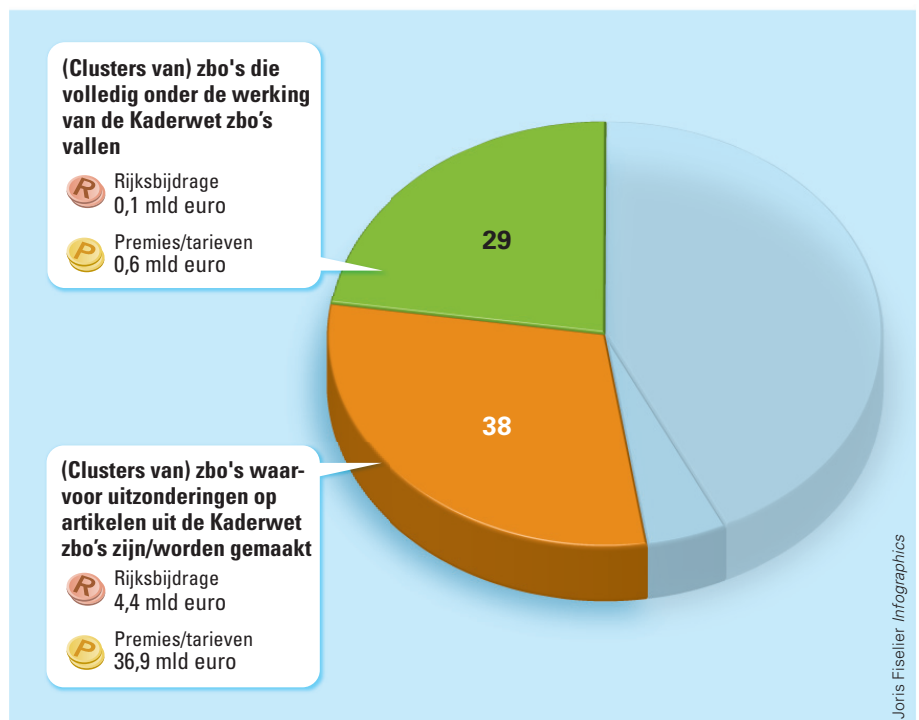
De regels voor het beheer en de verantwoording (financieel toezicht) van privaatrechtelijke zbo's die hun wettelijke taken naast andere activiteiten uitvoeren zijn beperkt. Deze zbo's dienen een afzonderlijke boekhouding bij te houden met betrekking tot die wettelijke taak en zich in hun jaarverslag apart hierover te verantwoorden (artikel 38). Een verantwoording over prestaties, een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid door de accountant alsmede een verslag van de accountant over de doelmatigheid - eisen die gesteld worden aan de verantwoording voor publiekrechtelijk zbo's die geen onderdeel van de Staat zijn - worden voor deze privaatrechtelijke zbo's niet voorgeschreven. De kaderwet maakt een uitzondering voor één categorie zbo's: privaatrechtelijke zbo's die uitsluitend wettelijke taken uitvoeren vallen wel onder het uitgebreide regime (artikel 37). Een voorbeeld daarvan is de AFM. Het Ministerie van BZK heeft geen overzicht van de zbo's die onder deze uitzonderingsbepaling vallen.

We constateren dat een substantieel deel van de zbo's - namelijk de privaatrechtelijke voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 37 - onder het beperkte financiële toezicht van de kaderwet of onder de beperkte bepalingen van de Awb valt. Het betreft hier zbo's waarvan het onduidelijk is of het aandeel van de publieke taken in het totaal van activiteiten klein of juist aanzienlijk is. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de consequenties van verantwoording in verschillende regimes.

### 2.3.2 Individuele uitzonderingen

Naast de generieke uitzondering kunnen er ook voor individuele zbo's uitzonderingen worden gemaakt voor de van toepassing zijnde artikelen. Die afwijking van de kaderwet moet dan worden gemotiveerd aan de wetgever worden voorgelegd. Uit de evaluatie van de Kaderwet zbo's blijkt dat van de 67 zbo's die onder de werking van de kaderwet zijn/worden gebracht er voor 38 zbo's één of meer uitzonderingen op artikelen uit de kaderwet zijn gemaakt/beoogd (BZK, 2012b). We constateren dat er op het gebied van de verantwoording over recht- en doelmatigheid (financieel toezicht) nauwelijks individuele uitzonderingen worden gemaakt. De meeste afwijkingen betreffen artikel 22 (minister kan besluit zbo vernietigen). De evaluatie van het Ministerie van BZK gaat per zbo/artikel in op de redenen. Bij artikel 22 gaat het bijvoorbeeld om internationale regelgeving die de desbetreffende bepaling voor markttoezichthouders verbiedt. De volgende figuur geeft een overzicht van aantallen en bedragen van zbo's waarvoor op een of meer artikelen een uitzondering is gemaakt.

Figuur 7 (Clusters van) zbo's waarvoor individuele uitzonderingen op artikelen uit de Kaderwet zbo's zijn/worden gemaakt, per 1 januari 2012



8

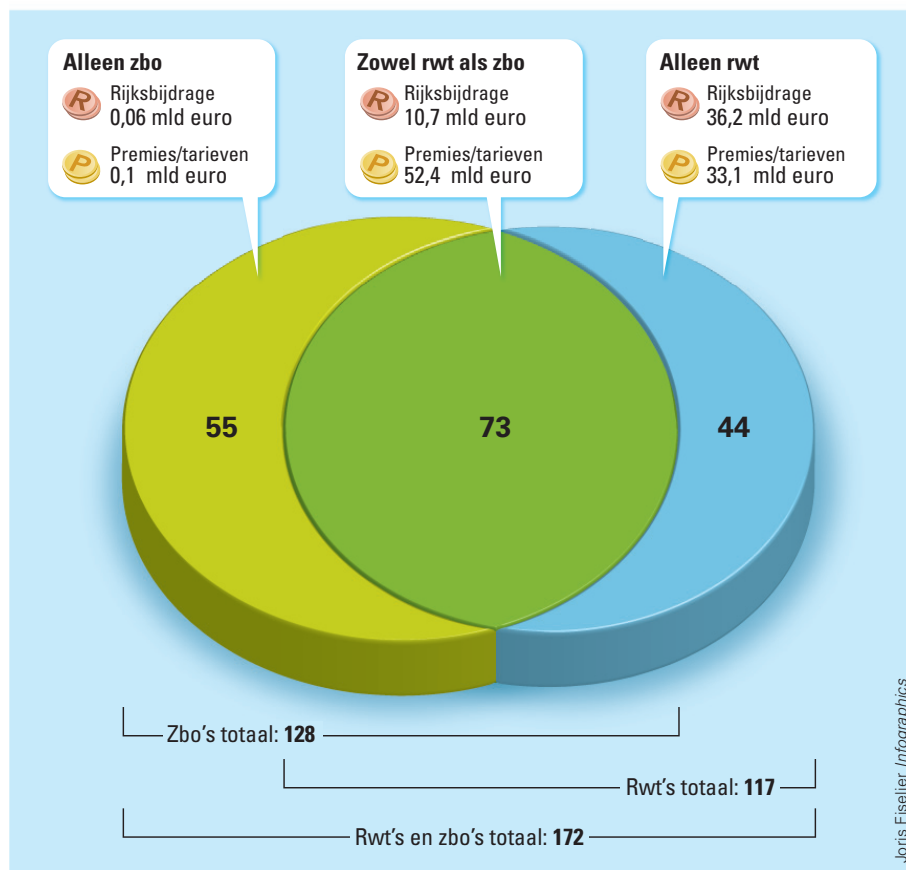
Het komt in een enkel geval ook voor dat meer artikelen van toepassing zijn verklaard dan de kaderwet voor het betreffende zbo voorschrijft. Dit is het geval bij de Raad voor Accreditatie.

Daaruit blijkt dat bij een groot deel (57%) van de zbo's waarvoor de kaderwet van toepassing is een uitzondering is gemaakt<sup>8</sup>.

## 2.4 Rechtspersonen met een wettelijke taak

Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) vallen voor een deel onder de reikwijdte van de kaderwet, maar voor een belangrijk deel ook niet. De volgende figuur geeft een indicatie van de aantallen en bedragen.

Figuur 8 Aantallen (2012) en bedragen (2010) (clusters van) zbo's en rwt's



De 73 (clusters van) rwt's die tevens zbo zijn vallen uiteraard niet allemaal ook onder de kaderwet. Uitgezonderd zijn in ieder geval zbo's/rwt's zonder openbaar gezag, zoals Staatsbosbeheer, TNO, de Koninklijke Bibliotheek, KNAW en Bureau Beheer Landbouwgronden. Verder zijn in de Kaderwet zbo's al specifieke uitzonderingen gemaakt voor onderwijsinstellingen en politie. Geconcludeerd kan worden dat in ieder geval 46 (clusters van) rwt's niet onder de werking van de Kaderwet zbo's vallen.

In 2000 heeft de Algemene Rekenkamer er voor gepleit de kaderwet ook betrekking te laten hebben op alle rwt's (Algemene Rekenkamer, 2000). Onze redenering was in grote lijnen als volgt. De kaderwet is er op gericht de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke taak door organisaties op afstand van het Rijk te regelen. De beperking van de kaderwet tot zbo's heeft tot gevolg dat voor rwt's die geen zbo zijn de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende gewaarborgd wordt, tenzij specifieke wet- en regelgeving hierin voorziet. Regeling in de Kaderwet zbo's is eenvoudiger en duidelijker.

Het kabinet heeft destijds aangegeven de werking van de kaderwet niet uit te willen breiden tot alle rwt's (Tweede Kamer, 2001). Argumenten hiervoor waren de volgende. Naast de vereisten voor begroting, jaarrekening en jaarverslag in hoofdstuk 4 van de

kaderwet, gelden andere hoofdstukken specifiek voor de zbo's. Over wat voor rwt's geregeld zou moeten worden was de analyse nog niet ver gevorderd. Uitbreiding van de reikwijdte zou bovendien de indiening van het wetsvoorstel hebben vertraagd en gecompliceerd. De regering gaf er de voorkeur aan voor de rwt's zo nodig een afzonderlijke regeling te treffen. Op dit moment is er voor de rwt's geen regeling getroffen, valt een groot deel van de rwt's buiten de kaderwet en gelden er voor de rwt's maar beperkt algemene wettelijke regelingen. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

## 2.5 De evaluatie van het Ministerie van BZK

Het Ministerie van BZK heeft in de evaluatie die naar de Tweede Kamer is gestuurd vooral een procesmatige aanpak gekozen en is niet ingegaan op de vraag hoe de kaderwet in de praktijk werkt en of de doelstellingen worden bereikt. Er is ook niet gekeken naar de wenselijkheid om de Kaderwet zbo's eventueel uit te breiden met nieuwe bepalingen. Volgens de memorie van antwoord was dat één van de vragen die in de evaluatie aan de orde zou moeten komen (Eerste Kamer, 2002). Het ministerie heeft er bovendien voor gekozen alleen de ervaringen van de ministeries met enkele artikelen uit de kaderwet in beeld te brengen. Hoe de kaderwet wordt ervaren door zbo's zelf blijft buiten beschouwing. We vinden het van belang dat bij de volgende evaluatie van de kaderwet over vijf jaar meer aandacht wordt gegeven aan de werking van de kaderwet in de praktijk en de mate waarin de doelstellingen worden bereikt.

## 2.6 Conclusies

We constateren dat van de 128 (clusters van) zbo's bijna de helft van de kaderwet is uitgezonderd (55, € 1,1 miljard begrotingsgeld en € 0,3 miljard aan tarieven/premies). Van de 67 zbo's die wel onder de kaderwet vallen is bij 38 zbo's één of meer uitzonderingen op artikelen uit de kaderwet gemaakt. Inzet van de regering was indertijd dat de kaderwet onverkort zou kunnen gelden voor ongeveer 75% van alle zbo's die binnen de definitie van de Kaderwet zbo's vallen. Uiteindelijk blijkt de kaderwet voor minder dan 25% van de zbo's onverkort van toepassing. Het gaat daarbij om in totaal € 0,1 miljard aan begrotingsgeld en € 0,6 miljard aan tarieven/premies.

We constateren verder dat een substantieel deel van de zbo's - namelijk de privaatrechtelijke voor zover zij niet uitsluitend wettelijke taken uitvoeren - onder het beperkte financiële toezicht van de kaderwet valt. We constateren ook dat een groot deel van de rwt's, met zbo's vergelijkbare organisaties, niet onder de kaderwet vallen. Voor deze organisaties ontbreekt daardoor een vergelijkbaar algemeen wettelijk regime. Het gaat daarbij om in ruim € 36 miljard aan begrotingsgeld en ruim € 33 miljard aan premies/tarieven.

Verder stellen we vast dat, hoewel de Kaderwet zbo's ruim vijf jaar geleden in werking is getreden, het implementatietraject bij ruim 40% van de (clusters van) zbo's nog niet is afgerond.

We plaatsten ook kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de cijfers over de implementatie zoals die door het Ministerie van BZK in de eerste versie van de evaluatie in januari 2012 aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd. De geconstateerde

verschillen in cijfers leidden niet tot het vermoeden van een substantieel ander totaalbeeld, maar roepen wel vragen op over ordelijkheid en controleerbaarheid van de monitoring van het proces door de ministeries. Naar aanleiding van onze bevindingen is door het ministerie inmiddels een gecorrigeerde versie naar de Tweede Kamer gestuurd.

We signaleren dat een verwarrend beeld is ontstaan van het zbo-veld. Er wordt nu immers gesproken over zbo's die wel en zbo's die niet onder de kaderwet vallen. Het risico ontstaat dat er zbo's worden gemist in de verantwoording van departementen. Zo zien we dat sommige departementen zich in begroting en jaarverslag niet over alle zbo's op het niveau van de Rijksoverheid verantwoorden, maar alleen over de zbo's die onder de kaderwet vallen.

## 3 Verantwoording over recht- en doelmatigheid

De Kaderwet zbo's heeft onder meer tot doel helderheid te scheppen in de financiële controle op de zbo's en het publiek inzicht in het functioneren van zbo's te vergroten. In dit verband is artikel 35 van de kaderwet van belang. Daarin worden regels gesteld voor de verantwoording over de rechtmatigheid van inning en besteding van middelen en de doelmatigheid van beheer en organisatie. In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoud van de regels die de Kaderwet zbo's stelt op dit terrein en de consequenties van de beperkte reikwijdte van de kaderwet. We zijn daarnaast bij veertien zbo's (zie bijlage 1) nagegaan hoe de praktijk van verantwoording er uit ziet.

### 3.1 Regels en reikwijdte kaderwet

In artikel 35 van de kaderwet worden regels gesteld voor de verantwoording over de rechtmatigheid van inning en besteding van middelen en de doelmatigheid van beheer en organisatie.<sup>9</sup>

#### Artikel 35 Kaderwet zbo's

Artikel 35 luidt als volgt:

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

Artikel 35 is van toepassing op publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel zijn van de Staat. Daarnaast is artikel 35 van toepassing op privaatrechtelijke zbo's die uitsluitend wettelijke taken uitoefenen (artikel 37). Voor de publiekrechtelijke zbo's die onderdeel van de Staat zijn en voor privaatrechtelijke zbo's en rwt's die binnen de kaderwet vallen geldt het voor wat de verantwoording over recht- en doelmatigheid betreft beperktere regime van de Kaderwet zbo's (zie paragraaf 2.3). Dat is voor de publiekrechtelijke zbo's die onderdeel zijn van de Staat geen probleem. Deze vallen onder de uitgebreide regels die de Comptabiliteitswet (CW) stelt voor de ministeries. Voor de rwt's en privaatrechtelijke zbo's zijn de specifieke bepalingen in eventueel andere geldende regimes – namelijk de Awb en de CW – wat ons betreft te beperkt.<sup>10</sup> Voor deze regimes geldt namelijk dat zij geen regels stellen voor de verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding en inning van middelen en geen eisen stellen vergelijkbaar met het verslag van doelmatigheid door de accountant. Hetzelfde geldt voor de instellingen die niet onder de kaderwet vallen. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende situaties en het daarbij behorende verantwoordingsregime.

<sup>9</sup>

Daarnaast bepaalt artikel 39 lid 1 het volgende: Onze minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers stuurt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo.

<sup>10</sup>

Datzelfde geldt voor de bepalingen in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW), die voor een groot deel van de zbo's en rwt's gelden.

### 3.2 Verantwoording over rechtmatigheid

In artikel 35 lid 3 van de Kaderwet zbo's wordt gesteld dat de getrouwheidsverklaring van de accountant mede betrekking heeft op de rechtmatige inning en besteding van middelen door een zbo. De eis van rechtmatigheid houdt volgens de memorie van toelichting in dat het financieel beheer door het zbo dient te worden gevoerd in overeenstemming met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert volgens de memorie van toelichting ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn (Tweede Kamer, 2000). De eisen die gesteld worden aan de verantwoording over rechtmatigheid worden niet verder uitgewerkt.

We stellen vast dat de kaderwet nog veel ruimte laat voor interpretatie. Dat blijkt ook uit ons casuonderzoek. We constateren belangrijke verschillen en/of onduidelijkheden in onder meer de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid, de uitgangspunten voor de controle en de formulering van de accountantsverklaring over rechtmatigheid.

#### Verschillen in de verantwoording over rechtmatigheid

Onze deelwaarneming van veertien cases geeft een zeer divers beeld van de verantwoording over rechtmatigheid. De verschillen zijn deels het resultaat van uitwerkingen in specifieke regelingen en/of controleprotocollen. In enkele gevallen volstaat de accountant met een getrouwheidsverklaring en gaat hij niet in op de rechtmatigheid (CAK, Stimuleringsfonds voor de pers). In andere gevallen besteedt de accountant in zijn verklaring apart aandacht aan de rechtmatigheid maar is niet duidelijk aan welke regels daarbij is getoetst (bijvoorbeeld SKAL). Soms wordt volstaan met een verklaring door de interne accountant en een niet openbaar verslag van bevindingen over de rechtmatigheid (UWV). Bij een aantal zbo's, (bijvoorbeeld de Raad voor de Rechtsbijstand) maakt de accountant gebruik van een standaardverklaring over rechtmatigheid die de NBA heeft ontwikkeld. In deze modellen wordt echter alleen verwezen naar de naleving van relevante wet- en regelgeving en niet naar contractuele afspraken met derden. Slechts in enkele gevallen wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen, en/of inzicht geboden in *onrechtmatigheid* en *onzekerheid over onrechtmatigheid* (UWV, CBS). Vaak ontbreekt (openbare) informatie over gehanteerde controletoleranties. In een enkel geval (NMa) geeft het bestuur van de instelling in de jaarrekening zelf inzicht in de rechtmatigheid en geeft de accountant daarover een getrouwheidsverklaring.

### 3.3 Verantwoording over doelmatigheid

De kaderwet schrijft voor dat een zbo in de jaarrekening rekening en verantwoording aflegt van de geleverde prestaties over het verstreken boekjaar (artikel 35 lid 1). De kaderwet schrijft verder voor dat de accountant bij de getrouwheidsverklaring tevens een verslag voegt van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zbo voldoen aan eisen van doelmatigheid (artikel 35 lid 4). We hebben ons onderzoek vooral gericht op het verslag over doelmatigheid van de accountant. In het op verantwoordingsdag verschenen rapport *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand* gaan we nader in op de verantwoording over en het toezicht op prestaties.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de eisen van doelmatigheid worden bepaald door wet- en regelgeving, de afspraken die ter zake zijn gemaakt tussen zbo en minister alsmede de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden gehanteerd (Tweede Kamer, 2000). Aspecten als de inhoud van het begrip doelmatigheid, de eisen die aan het verslag gesteld worden en de status van het verslag van de accountant (openbaar en of niet) worden in de Kaderwet zbo's niet verder uitgewerkt.

Uit ons casuonderzoek blijkt dat een (openbaar) verslag van de accountant over de doelmatigheid bij zo goed als alle geselecteerde zbo's ontbreekt. Wel komen in enkele managementletters van de accountant doelmatigheidsaspecten naar voren. Diverse zbo's gaan in hun jaarverslag wel in op doelmatigheidsaspecten, veelal in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Als er aandacht is voor doelmatigheid dan wordt dit begrip verschillend geïnterpreteerd.

#### Verschillen in de verantwoording over doelmatigheid

Als er bij de onderzochte casussen gerapporteerd wordt over de doelmatigheid, dan gebeurt dat op verschillende wijzen. Voorbeelden: aandacht voor efficiëntie-aspecten als doorlooptijden; het toetsen van kwaliteitsaspecten als klanttevredenheid of interne audits kwaliteit; het hebben van een adequate AO/IC voor de belangrijkste processen; het aangeven van de voortgang van processen en de invoering van systemen; of het opnemen van niet-financiële prestatie-indicatoren. In een enkel geval wordt volstaan met een verwijzing naar de vijfjaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid. Ook tijdens de rondetafelbijeenkomst bleek onduidelijkheid en verschil van inzicht over de gewenste invulling. Verder kwamen vragen aan de orde als de te hanteren normen en wie die normen vaststelt: de minister of de instelling zelf.

### 3.4 Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat artikel 35 van de Kaderwet zbo's, waarin regels worden gegeven voor de verantwoording over de recht- en doelmatigheid, slechts voor een beperkt deel van de zbo's van toepassing is. Voor het overige deel van de zbo's en rwt's geldt het beperkte regime van de Kaderwet zbo's en/of andere regimes, namelijk de Awb, de cw en het bw. In al die gevallen worden geen regels gesteld voor de verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding en inning van middelen en geen eisen gesteld vergelijkbaar met het verslag over de doelmatigheid door de accountant.

Tegelijkertijd concluderen we dat ook in artikel 35 opgenomen uitgebreidere bepalingen te kort schieten. Zij geven onvoldoende duidelijkheid over wat van instellingen en controlerende accountants wordt verwacht. Uit de door ons onderzochte casus (zie bijlage 1) blijkt dat ook. Het inzicht dat verantwoordingen van de onderzochte zbo's bieden in recht- en doelmatigheid loopt in de praktijk sterk uiteen. De verschillen zijn deels het resultaat van uitwerkingen in specifieke regelingen en/of controleprotocollen. Bovendien blijkt dat in bijna alle gevallen het voorgeschreven verslag over doelmatigheid van de accountant ontbreekt.



## 4 Slotbeschouwing en aanbevelingen

De Kaderwet zbo's lijkt (vooralsnog) niet de ordening, harmonisatie en helderheid over de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen die met de wet werd beoogd. Dit komt vooral door het grote aantal zbo's dat van de werking van de kaderwet is uitgezonderd én door de uitzonderingen die op artikelen uit de kaderwet zijn gemaakt. De keerzijde van het streven naar maatwerk is dat een situatie is ontstaan waarin nog steeds geen sprake van een eenduidig wettelijk kader voor verantwoording en toezicht bij zbo's. Er heeft dus wel een zekere ordening in het organisatierecht plaatsgevonden, maar deze is door het grote aantal uitzonderingen relatief beperkt gebleven.

De Kaderwet zbo's geeft voor de instellingen waarvoor deze van toepassing is bovendien onvoldoende richting aan de verantwoording over recht- en doelmatigheid. Het is op zichzelf goed dat de kaderwet ruimte biedt voor maatwerk en uitwerking in specifieke regelgeving en controleprotocollen. Op een aantal aspecten zou de kaderwet echter meer sturend moeten zijn door het nader uitwerken van gestelde eisen. Zo is onduidelijk wat het voorgeschreven verslag over de doelmatigheid van de accountant moet inhouden. Verder zijn de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen, de uitgangspunten voor controle en de formulering van de accountantsverklaring onvoldoende uitgewerkt. Voor de hele publieke sector zouden hiervoor dezelfde uitgangspunten moeten gelden. Dat is vooralsnog niet het geval. In dit kader pleiten we ook voor het opnemen van een bevoegdheid van de minister om nadere regels te stellen met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop.

We pleiten er verder voor om privaatrechtelijke zbo's met een substantiële publieke taak in de toekomst onder het uitgebreide verantwoordingsregime, aangepast en uitgebreid in de bovengenoemde zin, van de Kaderwet zbo's te laten vallen. Ook voor rwt's zouden de algemene regels voor verantwoording wat ons betreft moeten worden uitgebreid. Voor een deel van de rwt's - voor zover geen zbo of vallend onder de uitzonderingen - is de kaderwet in het geheel niet van toepassing. Het gaat daarbij om een substantieel deel van instellingen op afstand van het Rijk die publieke taken uitvoeren met publieke middelen. Voor deze instellingen geldt een beperkt algemeen wettelijk verantwoordingsregime. In de lopende herziening van de CW zou dit punt meegenomen kunnen worden.

Uiteraard kunnen in specifieke regelingen van instellingen allerlei zaken over bijvoorbeeld de verantwoording zijn opgenomen die voldoen aan de te stellen eisen. Het gaat er wat ons betreft om dat de kaderwet hier zorgt voor voldoende verduidelijking en harmonisering. Dit is mede van belang voor de verantwoording aan het parlement. Het gaat daarbij om het directe gebruik van verantwoordingsinformatie van zbo's alsmede om de doorwerking van onrechtmatigheid bij zbo's naar de Rijksrekening en de verantwoording over prestaties en effecten van beleid in het Jaarverslag van het Rijk. Harmonisatie maakt dat het voor de Tweede Kamer eenvoudiger wordt om zicht te houden op het functioneren en presteren van zbo's. Het wegnemen van onduidelijkheden en van niet functionele verschillen in eisen aan verantwoording draagt ook bij aan het terugdringen van administratieve lasten. Instellingen hebben nu immers nog vaak te maken met verschillende eisen die vanuit verschillende ministeries of beleidsterreinen aan de verantwoording worden gesteld.

Ook de efficiency van het toezicht door de ministeries is gebaat met duidelijkheid en afstemming op dit vlak.

We constateren overigens dat de Kaderwet zbo's niet het enige voorbeeld is van een (redelijk recent vastgesteld) abstract algemeen wettelijk kader met veel uitzonderingen, waarbij de invulling (te) sterk aan de uitvoering wordt overgelaten. We verwijzen in dit verband ook naar een brief die wij tegelijk met dit rapport naar de Tweede Kamer zullen sturen naar aanleiding van ons onderzoek *Private activiteiten van publieke organisaties*. Daarin komt een met de Kaderwet zbo's vergelijkbare problematiek (in dit geval die van de wet Markt en overheid) naar voren.

Tot slot:

De kaderwet is niet het enige middel om daarin geformuleerde doelen te bereiken. Van belang is de samenwerking tussen ministeries en instellingen bij de uitwerking van eisen, met een coördinerende rol voor de ministers van BZK en Financiën. We juichen initiatieven toe zoals de Handvestgroep, waarin instellingen samenwerken aan verbetering van de verantwoording. De standaardmodellen voor accountantsverklaringen van de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) zouden verder kunnen worden uitgewerkt en aangepast. Tevens bepleiten we de instelling van een orgaan voor publieke verslaggeving - naar analogie van de Raad voor de Jaarverslaggeving en mogelijk als onderdeel daarvan - waarin de uitwerking en harmonisatie van verslaggevingsregels verder hun beslag kunnen krijgen. De Algemene Rekenkamer wil zich de komende jaren hiervoor inzetten, zodat in samenwerking met het kabinet, Tweede Kamer en het veld de nodige stappen kunnen worden gezet.

## 5 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft het rapport voor een bestuurlijke reactie toegezonden aan de ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Financiën, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Op 8 juni 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een reactie gegeven op ons onderzoek, mede namens de minister van Financiën en alle overige ministers die het onderwerp van het rapport aangaat. Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reactie. Een integrale weergave van de brief is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 5.1 Reactie minister van BZK

In haar reactie op ons rapport geeft de minister van BZK aan ons onderzoek als een waardevolle aanvulling te zien op de eerste vijfjaarlijkse evaluatie van de Kaderwet zbo's, die in 2012 door de minister van BZK aan de Tweede Kamer is verzonden. De minister gaat in op de volgende drie hoofdpunten uit het rapport: de reikwijdte van de kaderwet, de duur van het implementatietraject en de verantwoording over recht- en doelmatigheid.

#### Reikwijdte van de Kaderwet zbo's

Ten aanzien van onze conclusie dat de Kaderwet zbo's er vooralsnog niet in is geslaagd meer ordening tot stand te brengen in het zbo-veld, merkt de minister op dat in het debat over zbo's van oudsher twee tegengestelde behoeften centraal staan: de behoefte aan meer uniformiteit en de behoefte aan meer diversiteit en maatwerk. Dit leidt ertoe dat elke wet of maatregel voor dit veld, ook de Kaderwet zbo's, in zekere zin moet middelen tussen beide belangen.

De minister merkt op dat het bereiken van een eenvormig zbo-veld nooit doelstelling van het kabinetsbeleid is geweest. De kern van het kabinetsbeleid is dat het aantal en de diversiteit van zbo's niet onnodig (ver)groot worden. Dankzij de Kaderwet zbo's vindt er enige ordening van het zbo-veld plaats en bij voorkeur komen er geen nieuwe zbo's bij.

#### Duur van het implementatietraject

De minister onderschrijft dat sprake is van een lange doorlooptijd van het implementatietraject. De minister geeft aan dat het kabinet voor 31 december 2012 wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer zal indienen, om ook die zbo's onder de werking van de kaderwet te brengen, voor welke dat nog niet eerder is gebeurd.

Ten aanzien van de monitoring van het implementatietraject geeft de minister aan dat dit staat of valt met de betrouwbaarheid van gegevens die de ministers leveren aan het zbo-register. De minister geeft aan dat het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid ziet om ervoor te zorgen dat het zbo-register actueel en up-to-date blijft, zodat de betrouwbaarheid van gegevens ten aanzien van zbo's geborgd is.

De minister van BZK zegt – als coördinerend bewindspersoon – toe de vinger aan de pols te zullen houden.

### **Verantwoording over recht- en doelmatigheid**

Voor wat betreft de eisen die de Kaderwet stelt aan verantwoording over recht- en doelmatigheid geeft de minister aan dat nadrukkelijk maatwerk is beoogd. De aanwezigheid van interpretatieruimte wordt gezien als goede zaak. Het kabinet staat bovendien terughoudend ten aanzien van voorstellen die kunnen leiden tot nieuwe regels.

Ten aanzien van de rechtmatigheid merkt de minister op dat de Algemene Rekenkamer in 2009 concludeerde dat bijna alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring hadden, en dat daarmee het inzicht in inkomsten en uitgaven van in elk geval de zbo's die ook rwt zijn, is geborgd. Bovendien heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer vorig jaar een toezegging gedaan tot verscherping van Rijksbegrotingsvoorschriften: voortaan dienen de ministers voor elk zbo en rwt dat onder hen ressorteert aan te geven hoe deze zich over de rechtmatigheid heeft verantwoord.

Het kabinet onderschrijft het belang dat zbo's verantwoording afleggen over de doelmatigheid. De bevinding dat bij een aantal onderzochte zbo's het voorgeschreven verslag van de accountant over de doelmatigheid ontbrak, neemt het kabinet ter harte. De minister zegt toe dat vakministers daar beter op gaan toezien.

De minister geeft aan dat binnen het Ministerie van Financiën op dit moment wordt onderzocht of er voldoende draagvlak en noodzaak is voor de oprichting van een platform voor publieke jaarverslaggeving; doel hiervan is te komen tot meer onderlinge afstemming en vereenvoudiging.

Tot slot deelt het kabinet de mening van de Algemene Rekenkamer dat bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's meer fundamentele aandacht moet worden gegeven aan het functioneren van de Kaderwet zbo's. Tot die tijd zal het kabinet alert blijven op een goede monitoring van zowel implementatietraject als werking van de Kaderwet zbo's.

## **5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij zijn het eens met de minister dat er, gezien de grote verscheidenheid in aard en taakuitvoering van de verschillende zbo's, ruimte moet zijn voor een zekere mate van maatwerk in de organisatieregelingen van zbo's. Tegelijkertijd constateren wij dat de bestaande grote verscheidenheid in organisatieregelingen indertijd nu juist aanleiding is geweest voor de Kaderwet zbo's en de in de memorie van toelichting geformuleerde doelstellingen. Het gaat daarin wel degelijk om een "harmonisatie van het organisatierecht voor zbo's en regeling van het primaat van de politiek". De huidige stand van zaken, waarin de Kaderwet zbo's vooralsnog voor minder dan 25% van de zbo's onverkort van toepassing is, roept de vraag op of deze doelstellingen wel in voldoende mate (zullen) worden bereikt.

Onze aanbevelingen over de nadere invulling van de eisen die de Kaderwet stelt aan verantwoording over doelmatigheid en rechtmatigheid beogen allerm minst nieuwe regels te stellen die zouden leiden tot extra administratieve lasten. Integendeel, het

wegnemen van onduidelijkheden ten aanzien van verantwoordingseisen kan bijdragen aan het terugdringen van administratieve lasten en komt de efficiency van het toezicht door de ministeries op de zbo's ten goede. Harmonisatie van verantwoordingseisen maakt dat het ook voor de Tweede Kamer eenvoudiger wordt zicht te houden op het functioneren en presteren van zbo's.

In 2009 heeft de Algemene Rekenkamer inderdaad geconcludeerd dat bijna alle rwt's over een rechtmatigheidsverklaring beschikten. De rechtmatigheidsverklaringen zijn toen verder niet inhoudelijk door ons beoordeeld. Het in het kader van het onderhavige onderzoek uitgevoerde casusonderzoek, laat echter zien dat de verklaringen inhoudelijk erg verschillend zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft de mate waarin zij de rechtmatigheid afdekken. Hoewel de Algemene Rekenkamer het een positieve ontwikkeling vindt dat de Rijksbegrotingsvoorschriften voor wat betreft zbo's en rwt's zijn aangescherpt, neemt dit niet weg dat inzicht in de rechtmatigheid van deze instellingen niet is geborgd zolang er onduidelijkheid bestaat over de precieze invulling van het rechtmatigheidsbegrip en de verantwoordingseisen. In dit kader bepleiten we dan ook niet alleen een betere uitwerking van desbetreffende artikelen in de kaderwet maar ook een uitbreiding van de reikwijdte van deze artikelen naar rwt's en privaatrechtelijke zbo's met een substantiële publieke taak.

De toezegging dat vakministers beter zullen gaan toezien op de doelmatigheidsverklaringen van de accountant stemt ons positief. Ook constateren wij met genoegen dat het Ministerie van Financiën bezig is te inventariseren of er voldoende draagvlak en noodzaak is voor de oprichting van een platform voor publieke jaarverslaggeving.

## Bijlage I Onderzochte casussen

### Casusonderzoek: organisaties die niet onder Kaderwet zbo's zijn/worden gebracht

Zelfstandig bestuursorgaan	Ministerie
Argonaut Advies BV	VWS
Bevoegde autoriteiten Rijnvaart	IenM
College Bouw Zorginstellingen	CBZ
Commissies van Beroep Loodsexamen	IenM
Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën	EL&I
I.h.k.v. de Metrologiewet artikel 11 en 12 erkende keurders en aangewezen instanties	EL&I
Kamer voor de Binnenvisserij	EL&I
Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven	OCW
Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)	OCW
Landelijke en regionale Examencommissie verkeersinformatie en –aanwijzingen	IenM
Medisch-ethische toetsingscommissies	VWS
Staatsexamencommissie VO	OCW
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)	BZK
Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB)	IenM
Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF)	Financiën
Stichting Koppeling	VWS
Stichting Nationale Commissie Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	BuZa
Stichting Nidos	V&J
Stichting Rechtsherstel Roma en Sinti	VWS
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	Financiën
Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)	Defensie
Verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen	SZW
Waarborgfonds Eigen Woningen	BZK

### Casusonderzoek: verantwoording recht- en doelmatigheid

Voor veertien zbo's zijn we nagegaan of en hoe de in artikel 35 van de Kaderwet zbo's genoemde elementen van de verantwoording over recht- en doelmatigheid in de praktijk hun beslag krijgen. Bij de keuze van de veertien zbo's hebben wij gestreefd naar een goede spreiding over de ministeries en een mix van grote en kleine zbo's. Ook zijn een aantal zbo's opgenomen waarvoor artikel 35 (nog) niet geldt. De volgende tabel geeft een overzicht.

Zelfstandig bestuursorgaan	Ministerie	Artikel 35 van toepassing?
CFV <sup>11</sup>	BZK	nee
CBS	EL&I	ja
SKAL	EL&I	ja
Faunafonds <sup>12</sup>	EL&I	Nee
NMa <sup>13</sup>	EL&I	nee
AFM <sup>14</sup>	Fin	ja
CEA	Fin	nee
Kadaster	IenM	ja
VAMEX	IenM	nee
Stimuleringsfonds voor de pers <sup>15</sup>	OCW	ja
NWO <sup>16</sup>	OCW	ja
UWV	SZW	ja
Raad voor de Rechtsbijstand	VenJ	ja
CAK	VWS	ja

**11**

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting is formeel nog niet onder de kaderwet gebracht. De toenmalige minister heeft in 2008 aangegeven dit wel te gaan doen.

**12**

Het Faunafonds valt niet onder de Kaderwet zbo's, maar handelt er wel zoveel mogelijk naar.

**13**

Voor de NMa is artikel 35 niet van toepassing want het uitvoerend apparaat is onderdeel van de Staat.

**14**

Via de onlangs bij de Tweede Kamer ingediende Wijzigingswet financiële markten 2013 wordt de Kaderwet zbo's van toepassing verklaard op de AFM. De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet is 1 januari 2013. Tot die tijd is de AFM gehouden aan artikel 1:33 van de Wet op het financieel toezicht. De daarin opgenomen bepalingen zijn vergelijkbaar met die in artikel 35 van de Kaderwet zbo's.

**15**

Eisen voor rechtmatigheid en doelmatigheid pas sinds boekjaar 2011 geregeld.

**16**

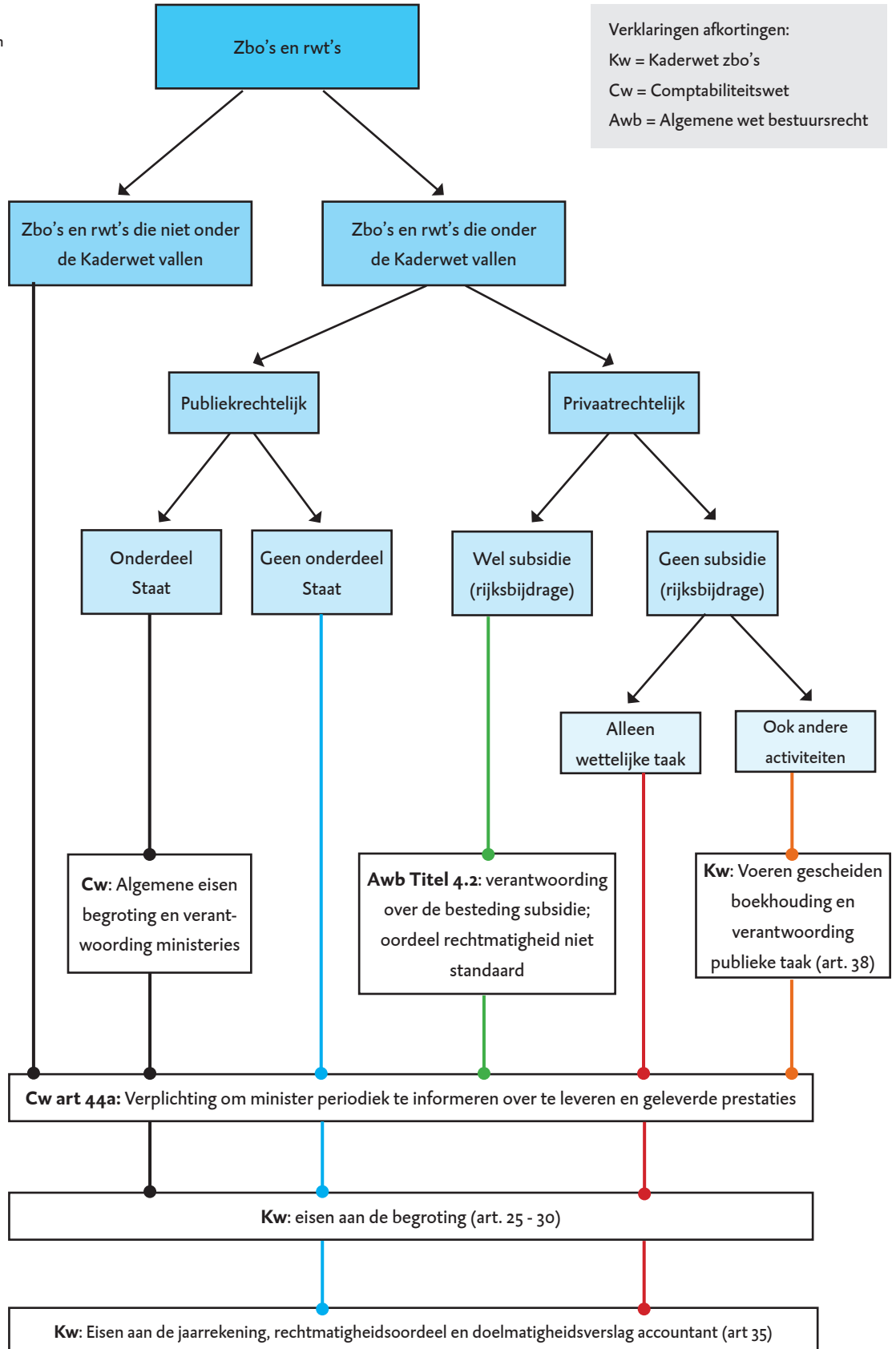
NWO valt formeel pas op 1 juli 2012 onder de kaderwet.

## Bijlage 2 Verantwoordingsregimes zbo's en rwt's

Schema financieel toezicht: verantwoording over doel en rechtmatigheid bij zbo's en rwt's<sup>17</sup>

17

Voor een groot gedeelte van de zbo's en rwt's (uitzondering bijvoorbeeld zbo's die onderdeel zijn van de Staat) zijn tevens bepalingen van boek 2, titel 9 (De jaarrekening en het jaarverslag) van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing.





## Literatuur

Algemene Rekenkamer (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000). *Brief voorstel Kaderwet zbo's. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 december 2000*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2012). *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). .

BZK (2007). *Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Den Haag, april 2007

BZK (2012a). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 147, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2012b). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 147, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Commissie Scheltema (Externe Commissie Ministeriele Verantwoordelijkheid) (1992). *Steekhoudend ministerschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 40 en 41. Den Haag: Sdu.

Eerste Kamer (2002). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen): Memorie van antwoord*, Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 427, nr. 278c. Den Haag: Sdu.

Scheltema, M. (1974). *Oratie bij aantreden als hoogleraar aan Rijksuniversiteit Groningen*. Groningen.

Tweede Kamer (1995). *Motie van het lid Scheltema-De Nie c.s. naar aanleiding van het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2000). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2001). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) – Nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 5. Den Haag: Sdu.



#### **Onderzoeksteam**

Mevr. drs. J. van 't Hoff (projectleider)  
Dhr. drs. F.H. Hoek (projectleider a.i.)  
Dhr. W. Costerus RA  
Dhr. prof. dr. C.J. van Montfort  
Mevr. drs. E.M.M. van Willegen

#### **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: Jupiterimages

#### **Infographics**

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, juni 2012