

Instellingen op afstand van het Rijk

RIJK IN UITVOERING • IN 18 FACTSHEETS



Waar gaat het over?

Een groot deel van het rijksbeleid wordt niet uitgevoerd door ministeries of agentschappen van een ministerie, maar door relatief autonome instellingen op afstand van de rijksoverheid. Het gaat om enkele duizenden zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren en/of publieke middelen innen en besteden. Het veld is gevarieerd, zie de figuur hieronder. Een overzicht van al deze instellingen ontbreekt.

Voorbeelden van instellingen op afstand van het Rijk

Voorbeeld:

Rechtspersonen met een wettelijke taak	 Rijksmusea	 Scholen
Zelfstandige bestuursorganen	 Kiesraad	 Autoriteit Persoonsgegevens
Instellingen met een wettelijke taak niet zijnde zbo/rwt	 Woningcorporaties	 Ziekenhuizen
Staatsdeelnemingen	 Schiphol	 Nederlandse Spoorwegen
Instellingen met een subsidie, garantie of lening	 Waarborgfonds voor de Zorgsector	
Instellingen met een concessie of contractuele relatie	 Infraspeed BV*	

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

Figuur 1 Verschillende typen instellingen op afstand van het Rijk

Bron: factsheets *Bestuur op afstand*, Algemene Rekenkamer 2014

De omvang van de instellingen en de manier waarop ze hun geld binnen krijgen verschillen. 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. Het functioneren en presteren van deze instellingen is veelal cruciaal voor het realiseren van beleid. Soms is onduidelijk waarop de betrokken minister aanspreekbaar is, en wie waarover ter verantwoording kan worden geroepen. Van een sluitend arrangement van sturing, verantwoording en toezicht is niet altijd sprake.



Wie is verantwoordelijk?

Verantwoordelijkheden van instellingsbesturen

De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van hun publieke taken ligt - binnen de door het Rijk gestelde (wettelijke) randvoorwaarden - primair bij de besturen van die instellingen. Zij leggen verantwoording af aan 'hun' minister en andere belanghebbenden over de wijze waarop zij hun taken hebben verricht. Het is daarbij van belang dat instellingsbesturen horizontale checks & balances organiseren. Daarbij valt te denken aan visitaties, benchmarks of intern toezicht.

Verantwoordelijkheden van de minister

De minister is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het beleid, de keuze van de wijze van uitvoering en de inrichting van het stelsel van sturing, verantwoording en toezicht. Algemeen uitgangspunt is dat een minister voor 'zijn' instellingen moet weten of het publieke geld volgens de regels is geïnd, beheerd en besteed én of de wettelijke taken naar behoren zijn uitgevoerd. De minister moet ook weten of de met de uitvoering van het beleid beoogde doelen worden bereikt. Afhankelijk van zijn bevoegdheden moet hij ingrijpen als dat nodig is. Hij verantwoordt zich over dit alles aan het parlement. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën hebben daarnaast een coördinerende verantwoordelijkheid voor instellingen op afstand. Daaronder valt onder meer het vaststellen van rijksbrede kaders, zoals neergelegd in de Kaderwet zbo's (2007) en de nota Deelnemingenbeleid (2013).



Om hoeveel geld gaat het?

Het totaal aan publiek geld dat omgaat bij instellingen op afstand is groot, maar niet direct inzichtelijk. Het gaat om aanzienlijke bedragen aan begrotingsmiddelen en wettelijke premies en tarieven.

In 2010 bracht de Algemene Rekenkamer de publieke gelden van alle rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen (rwt's en zbo's) in kaart. Het ging toen in totaal om € 133,6 miljard, waarvan € 48 miljard afkomstig was uit de rijksbegroting en € 85,6 miljard bestond uit wettelijke premies en tarieven. Het Ministerie van Financiën heeft in 2016 een overzicht gepubliceerd van een deel van de zbo's; namelijk de zbo's die vanuit de begroting zijn gefinancierd.

In 2015 bedroeg de balanswaarde van de 35 staatsdeelnemingen in totaal ruim € 300 miljard (zie aparte factsheet over staatsdeelnemingen). De in 2016 bestaande circa 20 grote DBFM(O)-concessies (Design, Build, Finance, Maintain, Operate-contracten, een vorm van

publiek-private samenwerking), zoals die van Infrasppeed (hogesnelheidslijn), de A1/A6 en de Kromhoutkazerne, hebben een totale (netto contante) waarde van circa € 13 miljard. Dit zijn private investeringen waar een jaarlijkse vergoeding van het Rijk tegenover staat van in totaal circa € 900 miljoen.



Hoe staat het ervoor en wat zijn de risico's?

De organisatie van publieke taken is voortdurend in beweging. Op grond van ons onderzoek van de afgelopen jaren op verschillende terreinen zien we een aantal zaken die aandacht van de Kamer behoeven.

Algemeen: het belang van heldere keuzes 'aan de voorkant'

De Tweede Kamer is vanuit haar wetgevende taak intensief betrokken bij de gedachtevorming en besluitvorming over de uitvoering van publieke taken door instellingen op afstand van het Rijk. In 2015 benadrukten we dat het daarbij van belang is dat steeds een zorgvuldige afweging wordt gemaakt over de gewenste relatie van de minister ten opzichte van een instelling op afstand. De relatie tussen beide krijgt onder meer vorm in de bekostiging en de sturingsmogelijkheden van de minister. We zien dat hier nu niet altijd voldoende aandacht voor is en dat dit soms leidt tot onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Zo was bij vorming van de nationale politie onduidelijk waarop de minister van VenJ wat betreft het beheer van de politie aanspreekbaar is en welke informatie hij hierover in zijn begroting moet opnemen.

Vervaging publiek-privaat

Het Rijk kiest vaker dan voorheen voor private uitvoering van publieke taken, zoals bij het beheer van overheidsfondsen. Voorbeeld is het Dutch Good Growth Fund dat onder meer beheerd wordt door Atradius Dutch State Business en PwC/TripleJump. Daarmee ontstaat eigenlijk een nieuwe/andere vorm van 'organisaties op afstand', die deels buiten bestaande (publieke) kaders en democratische besluitvorming valt. Flexibel, doelmatig en deskundig fondsbeheer kunnen redenen zijn voor private uitvoering. Maar private uitvoering kan ongewenste consequenties hebben voor onder meer verantwoording en toezicht en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Uitvoerbaarheid

Voorgaande kabinetten hebben in hoog tempo fusies, taakuitbreidingen en hervormingen binnen de Rijksdienst en bij instellingen op afstand doorgevoerd. De uitvoerbaarheid daarvan en de beoogde efficiencywinst komen door de vele wijzigingen in het gedrag. Recent hebben we gewezen op het ontbreken van een goede uitvoeringstoets bij de nieuwe taken van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor persoonsgebonden budgetten (pgb).

Gebrekkig inzicht in de effecten van bezuinigingen

Ook bij uitvoeringsorganisaties is de afgelopen jaren bezuinigd. Het is van belang dat de Kamer inzicht heeft in de gevolgen van bezuinigingsoperaties voor de publieke taakuitvoering. In 2013 constateerden we dat dat inzicht ontbrak en dat het risico bestond dat instellingen hun eigen prioriteiten zouden stellen bij het uitvoeren van hun publieke taken.

Bezuinigingen bleken deels te zijn opgevangen door doelmatiger werken, maar volgens een aantal instellingen was de grens daarvan bereikt. Zo gaf de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aan dat invulling van de efficiencytaakstellingen van het kabinet-Rutte/Verhagen ertoe zouden leiden dat sommige wettelijk verplichte inspectietaken niet meer konden worden uitgevoerd.

Ook in onderzoeken naar onder andere het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) constateerden we dat de realisatie van bezuinigingen lastig te volgen is. Organisaties zoeken naar balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit van dienstverlening. Het vinden van die balans vergt initieel extra inzet.

Zbo's en rwt's: inrichting van governance

Het kabinet heeft de afgelopen jaren verscheidene kaders opgesteld om meer duidelijkheid te scheppen in de verantwoording over en toezicht op zbo's en rwt's. Zo geldt voor zbo's sinds 2015 een aanpak waarbij de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer dienen te worden onderscheiden. Dit kan helpen verantwoordelijkheden te verduidelijken, bijvoorbeeld in gevallen waarbij instellingen werken voor verschillende ministeries of voor zowel Rijk als gemeenten. Dat is in toenemende mate het geval. Zo voert de SVB taken uit voor de minister van SZW (uitkeringen sociale zekerheid) en voor de minister van VWS (pgb's). We constateerden in mei 2016 in het verantwoordingsonderzoek dat de rolverdeling in verschillende casussen – waaronder de SVB en de Autoriteit Woningcorporaties - nog niet duidelijk is uitgewerkt. Het kabinet heeft eind 2016 besloten ProRail als spoorbeheerder te willen omvormen tot een publiekrechtelijke zbo. Zie hiervoor factsheet Infrastructuur.

DBFM(O) concessies: contractbeheer en verwachte meerwaarde

Uit ons onderzoek naar het beheer van DBFM(O)-contracten blijkt dat dit beheer aanzienlijke inspanning van het Rijk vergt. Bij de onderzochte contracten is sprake van wijzigingen waar (aanzienlijke) extra uitgaven mee gemoeid zijn. DBFM(O)-contracten kunnen voordelen hebben, zowel financieel als wat de kwaliteit van de geleverde diensten betreft. De geraamde financiële meerwaarde van alle (aanbestede en in exploitatie zijnde) DBFM(O)-projecten bedraagt volgens het ministerie van Financiën tot nu toe circa € 1,5 miljard. Dit bedrag is berekend over de looptijd van de projecten en is niet meer dan een schatting.



Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

- Inzicht in publiek geld (2016), Kamerstuk 31865, nr 86
- Brief Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste publieke taken (2015), Kamerstuk 31490, nr 187
- Brief met factsheets Organisatie van publieke dienstverlening door zbo's en andere instellingen op afstand (2014), Kamerstuk 31490, nr. 142
- Bezuinigingen uitvoeringsorganisaties (2013), Kamerstuk 31490, nr. 104
- Achtergronddocument Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk (2012)

- Staat van de rijksverantwoording: over rolverdeling en publieke dienstverlening (2012), Kamerstuk 34475, nr 2
- Kaderwet zbo's. Reikwijdte en implementatie (2012), Kamerstuk 33147, nr. 3
- Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009 (2009), Kamerstuk 30850, nrs. 31-32
- Publieke organisaties en private activiteiten (2012), Kamerstuk 30220, nr. 4
- Brief Aanpak problemen trekkingsrecht pgb (2015), Kamerstuk 25657, nr 220
- De staat als aandeelhouder (2015), Kamerstuk 28165, nr 183
- Investerings Tennet in Nederlands Hoogspanningsnet (2015), Kamerstuk 28165, nr 181
- Gasrotonde, nut, noodzaak en risico's (2012), Kamerstuk 33292, nr 2
- Garanties, leningen en deelnemingen van het Rijk (2005), Kamerstuk 30086, nr 2
- Contractmanagement bij DBFM(O) projecten (2013), Kamerstuk 33639 nr 2
- Nieuwe financiële instrumenten in PPS (2002), Kamerstuk 28472, nr 2
- Zicht op overheidsstichtingen (2011), Kamerstuk 31887, nr 4
- Webdossiers www.rekenkamer.nl: Instellingen op afstand. Privatisering en verzelfstandiging