



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Toezicht bij BZK

*Verantwoorde Uitvoering*

Datum 31 maart 2013  
Status Definitief

## Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Uitvoeringsorganisaties van BZK en de bestuurlijke omgeving</b> .....	<b>5</b>
1.1 <i>Inleiding</i> .....	5
1.2 <i>Algemeen</i> .....	5
1.3 <i>Reikwijdte toezichtvisie</i> .....	6
1.4 <i>Relatie ministerie en de uitvoering op afstand</i> .....	8
1.5 <i>Overzicht van zelfstandige organisaties (zbo's en rwt's)</i> .....	8
1.6 <i>Aansturing, beleid en toezicht (sturingsketen)</i> .....	9
<b>2 Toezichtvormen en rolduiding binnen BZK</b> .....	<b>11</b>
2.1 <i>Inleiding</i> .....	11
2.2 <i>Uitvoeringstoezicht</i> .....	11
2.3 <i>Interbestuurlijk toezicht</i> .....	12
2.4 <i>Het Toezichthouder Overleg</i> .....	14
<b>3 Principes van toezicht en relatiemanagement</b> .....	<b>15</b>
3.1 <i>Inleiding</i> .....	15
3.2 <i>Principes van goed toezicht</i> .....	15
<b>4 Concrete invulling van het toezichthouderschap</b> .....	<b>18</b>
4.1 <i>Inleiding</i> .....	18
4.2 <i>Informatiebronnen</i> .....	18
4.3 <i>Beoordelingscriteria en normen die een rol spelen bij oordeelsvorming</i> .....	18
4.4 <i>Toezichtarrangement</i> .....	19
<b>5 Toezicht op stichtingen</b> .....	<b>21</b>
5.1 <i>Inleiding</i> .....	21
5.2 <i>Betrokkenheid bij een stichting</i> .....	21
5.3 <i>Uniform subsidiekader</i> .....	22
5.4 <i>Uitwerking van de principes van goed toezicht op stichtingen</i> .....	23

## Inleiding

Veel beleid dat onder verantwoordelijkheid van de regering en meer specifiek de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)<sup>1</sup> is ontwikkeld, voeren andere organisaties uit. Basis voor de uitvoering is vertrouwen in het goed functioneren van de zelfstandige organisaties. Om na te gaan of het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt toezicht uitgeoefend op de organisaties die een publieke taak uitvoeren.

Toezicht is geen doel op zich, maar scherpt de uitvoering. De minister krijgt door het toezicht zekerheid over de uitvoering van de wettelijke taken en de samenleving vertrouwen in het goed functioneren van de uitvoering. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de zelfstandige organisatie begrenst de reikwijdte van het toezicht.

De hier gebruikte definitie van toezicht is: "Toezicht houden is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."

Directe aanleiding voor het actualiseren van de visie van BZK op toezicht vormen de departementale herindelingen (Rutte I en Rutte II) en de komst van nieuwe of aangepaste wettelijke kaders zoals de Kaderwet zbo's en de Wet Normering Topinkomens. Deze twee aanleidingen kunnen echter niet los gezien worden van de sterk toegenomen kritiek vanuit de maatschappij en politiek op het functioneren van de (rijks)overheid en uitvoeringsorganisaties in het bijzonder. Die kritiek geeft nieuwe inzichten en ervaringen die in deze visie zijn verwerkt en biedt ons de gelegenheid om onze governance te actualiseren, te uniformeren en te professionaliseren. Gezien de samenloop van departementale herindelingen met het aantreden van nieuwe kabinetten, ligt het in de rede om in ieder geval bij de start van een nieuw kabinet te bezien of de toezichtvisie aangepast moet worden. Mogelijke andere tussentijdse wijzigingen, bijvoorbeeld in de organisatie van het toezicht of in regelgeving, kunnen dan tegelijkertijd worden meegenomen.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 geeft een schets van het speelveld waarop het toezicht van BZK zich afspeelt. Vervolgens geven we in hoofdstuk 2 een toelichting op de verschillende vormen van toezicht die door BZK worden toegepast en de rollen die daarbinnen worden onderscheiden. Daarna geven we in hoofdstuk 3 een nadere uitwerking van de gehanteerde principes waaraan het toezicht moet voldoen. Hoofdstuk 4 brengt een concretisering aan op basis waarvan de individuele toezichtarrangementen invulling kunnen krijgen. Ten slotte geeft hoofdstuk 5 een overzicht van de inrichting van toezicht op stichtingen.

### *Doelgroep*

Voor wie is de toezichtvisie van belang? Allereerst voor alle toezichthouders binnen BZK. In dit kader vinden zij de uitgangspunten en voorwaarden waarmee zij rekening moeten houden bij de praktische vormgeving van hun toezicht, bij de opstelling van toezichtarrangementen en bij het verrichten van hun toezichtactiviteiten. Daarnaast is dit document van belang voor de beleidsmakers van BZK. Met behulp van toezicht kan namelijk input worden gegeven aan het proces van

---

<sup>1</sup> Hieronder wordt ook de programmaminister voor Wonen en Rijksdienst verstaan

beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. Voor de toezichtgenieters (de zelfstandige organisaties) is de toezichtvisie van belang om te weten vanuit welke uitgangspunten en voorwaarden het toezicht vanuit BZK is vormgegeven. Dit geeft duidelijkheid in hun communicatie met de toezichthouder. Op de vierde plaats is het als bron van informatie van belang voor de externe toezichthouders van het ministerie: het parlement, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Ten slotte is de toezichtvisie bedoeld voor de burger door aan te geven wat het ministerie van BZK doet om het publiek belang te waarborgen.

*Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige versie van de Toezichtvisie*

De vorige formeel vastgestelde toezichtvisie van BZK stamt uit 2007. Belangrijke wijzigingen in deze hernieuwde visie op toezicht komen om die reden vooral voort uit de ingrijpende organisatorische wijzigingen die het ministerie heeft ondergaan door de departementale herindelingen en daarnaast uit wijzigingen in regelgeving die zich sinds 2007 heeft voorgedaan (Kaderwet zbo's, Kaderstellende Visie op Toezicht, Wet Normering Topinkomens, Comptabiliteitswet, Algemene wet bestuursrecht, Financiële verhoudingenwet, Algemeen subsidiekader, etc.)

De kern van de inrichting van het toezicht binnen BZK is evenwel overeind blijven staan. Die kern, zoals de principes van toezicht, de rolduiding en de invulling van het toezichthouderschap, krijgt een nadere toelichting in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit document.

# 1 Uitvoeringsorganisaties van BZK en de bestuurlijke omgeving

## 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de reikwijdte van het toezicht en daarmee op het speelveld van de toezichthouders binnen BZK. Tevens krijgen het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en het doel van toezicht nadere duiding. Tot slot wordt de sturingsketen geschetst.

## 1.2 Algemeen

De missie van BZK luidt:

*'Samen leven en wonen, in een democratische rechtsstaat, met een slagvaardig bestuur. BZK, duidelijk voor mensen.'*

Kort en krachtig geeft de missie aan waar het ministerie voor staat en wat ons binnen BZK bindt. Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen is een deel van de uitvoerende publieke taken ondergebracht bij zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Vanaf de jaren tachtig is er door de politiek bewust voor gekozen de uitvoering een zelfstandige plaats te geven, zodat deze zich optimaal kon ontwikkelen tot transparante en doelmatige organisaties. BZK beschikt over professionele zelfstandige uitvoeringsorganisaties waarvan je ook in de toekomst mag verwachten dat ze niet alleen hun taken rechtmatig en doelmatig uitvoeren. De organisaties wordt gevraagd om in al hun activiteiten de BZK principes te ademen.

Gerelateerd aan deze missie is 'Verantwoorde uitvoering' het motto van de BZK toezichtvisie:

- Continue actualisering op basis van de veranderde politiek-maatschappelijke context
- Doelmatige en doeltreffende uitvoering van publieke taken
- Transparantie en verantwoording naar alle stakeholders
- Professionalisering en uniformering van de governance

BZK heeft bij de inrichting van het toezicht gebruik gemaakt van nieuwe inzichten op het gebied van governance in de private en publieke sector en trekt lessen uit recente incidenten en evaluaties. Richtinggevende ontwikkelingen zijn:

- Professionaliseren van de uitvoeringsorganisaties op gebied van dienstverlening en resultaatgerichtheid, kwaliteitshandvesten en visitaties
- Ontwikkeling en toepassen van governance codes, professionaliseren van raden van toezicht
- Ontwikkeling toezicht instrumentarium en kaders door de Algemene Rekenkamer, kwaliteitshandvesten, visitaties
- Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT), implementatie Kaderwet zbo's
- Ontwikkeling van het Uniform Subsidiekader
- Ontwikkeling op gebied van compacte overheid en rijksdienst

### *Gehanteerde principes toezicht BZK*

Deze visie geeft de principes die BZK hanteert bij het organiseren van de uitvoering op afstand en de wijze waarop BZK toezicht op de uitvoering

houdt. Inzet is dat deze visie in de komende jaren richting geeft aan de dagelijkse contacten tussen het departement en de organisaties op afstand. Die principes zijn:

1. BZK werkt vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid bij alles wat we doen. Het ministerie heeft bij organisaties op afstand de taakuitvoering (met eventuele bijbehorende bevoegdheden) aan de organisaties overgelaten en is die verantwoordelijkheid beperkter. Niettemin zorgen ook die organisaties ervoor dat de minister zich altijd kan verantwoorden over de uitvoering van hun taken.
2. BZK en de uitvoeringsorganisaties dragen zorg voor externe transparantie. Dit vraagt heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden plus duidelijke interne en externe rapportagemomenten.
3. BZK richt toezicht in op basis van de volgende kenmerken opgenomen in de KVoT: risicogericht en selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.
4. BZK en de uitvoeringsorganisaties dienen het algemeen belang en de beleidsdoelstellingen van BZK in het bijzonder.
5. Alles wat BZK en de uitvoeringsorganisaties doen is rechtmatig en doelmatig. We zijn integer, sober en tonen voorbeeldgedrag.
6. BZK en de uitvoeringsorganisaties uniformeren waar het kan en individualiseren waar nodig.

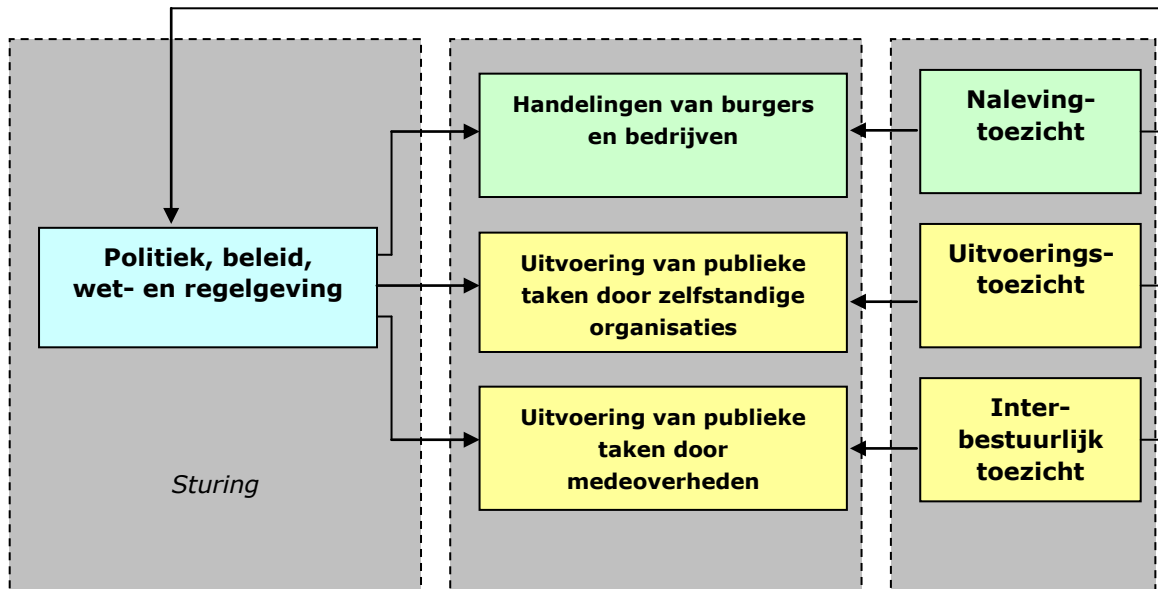
### **1.3 Reikwijdte toezichtvisie**

Het kabinet maakt daarnaast onderscheid tussen drie soorten toezicht (zie figuur 1):

- uitvoeringstoezicht
- interbestuurlijk toezicht.
- nalevingtoezicht

Deze toezichtvisie richt zich op uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Nalevingtoezicht kent op het beleidsterrein van BZK slechts een enkele toepassing, namelijk alleen in het kader van subsidieverstrekking. De Belastingdienst en Agentschap NL verzorgen de grotere subsidiestromen als Huurtoeslag en andere op de burger en bedrijven gerichte subsidies van BZK. De verantwoordelijkheid voor het beleid aangaande deze subsidies ligt echter bij BZK en om die reden vindt op regelmatige basis afstemming plaats met deze organisatieonderdelen van de ministeries van Financiën en Economische Zaken. Voor de overige subsidies wordt het toezicht voor zover het BZK stichtingen betreft beschreven in hoofdstuk 5.

**Figuur 1. Vormen van toezicht**



De uitvoering van het beleid van BZK vindt plaats bij verschillende diensten en organisaties op diverse niveaus en met een verschillende status. In figuur 2 (stand november 2012) zijn de voor BZK relevante velden weergegeven. Op de organisaties genoemd in de linker twee kolommen vindt een vorm van toezicht plaats vanuit BZK. De linker kolom betreft uitvoeringstoezicht. De middelste kolom betreft het interbestuurlijke toezicht. De diensten binnen BZK die een batenlastenstelsel voeren (de agentschappen, kolom rechts) zijn onderdeel van het ministerie en vallen als zodanig volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Op deze diensten wordt geen toezicht gehouden, maar wordt de reguliere vorm van control uitgeoefend, als onderdeel van de departementale planning- en controlcyclus. Het toezichtkader is niet van toepassing op deze diensten.

**Figuur 2. Toezichtrelaties**

TOEZICHT VANUIT BZK		
Uitvoeringstoezicht	Interbestuurlijk toezicht	Aansturing en controle
<b>Bestuurlijk:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>6 ZBO's, waarvan 3 tevens RWT is en waarvan 2 tevens stichting is</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provincies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 batenlastendiensten (waarvan 1 in oprichting en 2 in fusie)</li> </ul>
<b>Bestuurlijk / subsidiebeheer</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>22 stichtingen die niet tevens ZBO zijn</li> </ul>		

#### **1.4 Relatie ministerie en de uitvoering op afstand**

De uitvoeringsorganisaties (zbo's, rwt's) zijn verantwoordelijk voor zelfstandige uitvoering van de publieke taken. De zelfstandigheid betekent dat de organisatie eigen verantwoordelijkheid heeft voor de bedrijfsvoering en uitvoering van taken. Er is meer ruimte voor autonomie in de bedrijfsvoering dan bij departementale diensten. Deze zelfstandigheid komt een doelmatige uitvoering ten goede. Er is altijd sprake van een spanningsboog tussen de zelfstandigheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe zelfstandig de organisatie ook is, het blijven publieke dienstverleners waarover de minister altijd verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering en doelmatige besteding van publieke middelen. Het woord zelfstandig heeft betrekking op het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen minister en zbo of rwt. Deze relatie wordt ingericht op basis van goede samenwerking en de intentie elkaar in een vroeg stadium te betrekken bij ontwikkelingen. Hierbij wordt rekening gehouden met de onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

##### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

De minister draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken, de continuïteit van de uitvoering en de doelmatige uitvoering. Om adequate invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid beschikt de minister over generieke en specifieke wettelijke bevoegdheden per organisatie. Voorbeelden van generieke bevoegdheden zijn de goedkeuringsbevoegdheid van begroting, tarieven, bestuursbenoemingen en instemmen met nieuwe taken en omvangrijke investeren. Deze generieke bevoegdheden horen bij de rol van de toezichthouder. Voorbeelden van specifieke bevoegdheden zijn het stellen van regels of geven aanwijzingen voor de taakuitoefening. Deze specifieke bevoegdheden horen bij de rol van de opdrachtgever.

#### **1.5 Overzicht van zelfstandige organisaties (zbo's en rwt's)**

Onderstaand een kort overzicht van de zbo's in het domein van BZK die onder de Kaderwet zbo's gebracht gaan worden en waarop deze toezichtvisie van toepassing is. Deze zbo's zijn in een aantal gevallen tevens rwt.

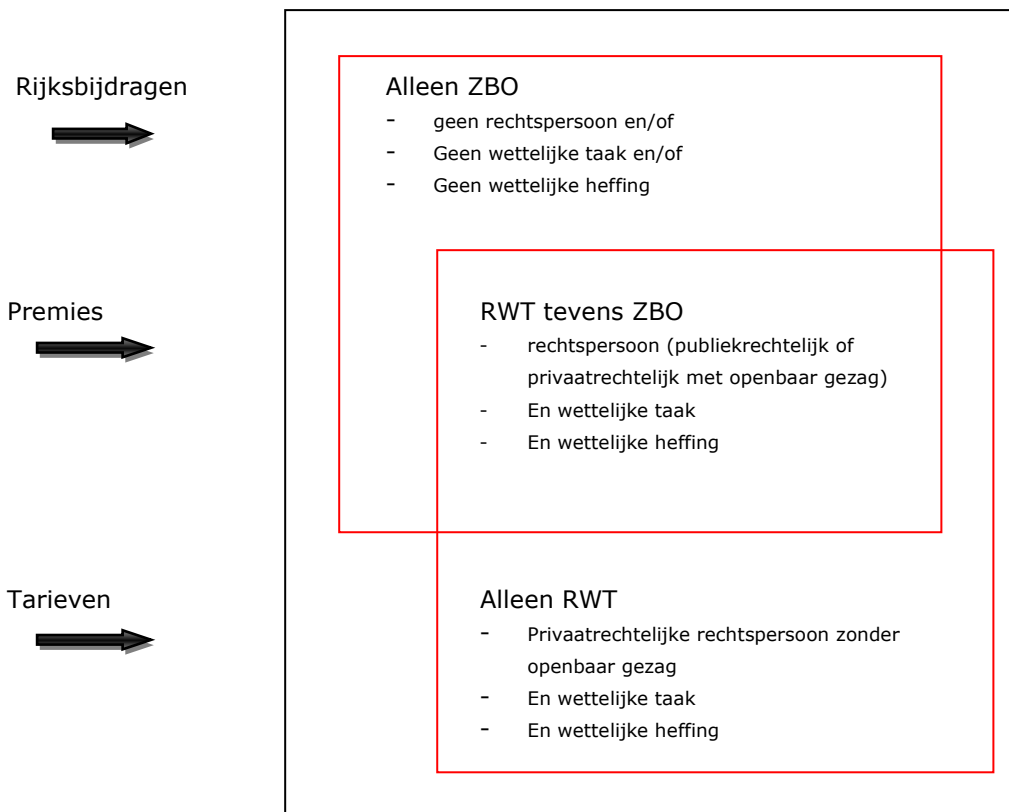
- Bureau Architectenregister (zbo, rwt)
- Kiesraad (zbo)
- Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (zbo, rwt)
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (zbo, rwt)
- Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (zbo)<sup>2</sup>
- Huurcommissie (zbo)

---

<sup>2</sup> Wat betreft het WEW is er niet voldaan aan alle voorwaarden van een zelfstandig bestuursorgaan, aangezien het niet bij of krachtens de wet openbaar gezag uitoefent. De Raad van State heeft op 12 november 1998 uitgesproken dat het al dan niet verlenen van een NHG als bestuursrechtelijke handeling moet worden aangemerkt. Daarmee is geen uitspraak gedaan over de privaatrechtelijke status, relaties en overige werkzaamheden van het WEW. De Raad van State heeft dus echter wel bepaald dat het WEW openbaar gezag uitoefent voor zover het om het verstrekken van de NHG gaat.



**Figuur 3. Onderscheid tussen ZBO's en RWT's**



### 1.6 Aansturing, beleid en toezicht (sturingsketen)

Het niet goed functioneren van deze organisaties vormt een risico voor de minister, dat door middel van het uitoefenen van toezicht wordt verkleind. De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren ligt natuurlijk allereerst bij de zelfstandige organisaties zelf.

#### *Toezicht*

Om de eindverantwoordelijkheid van de minister te borgen oefent de minister toezicht uit op de zelfstandige organisaties. De minister van BZK wordt jaarlijks door FEZ (na bespreking in het Toezichthouder Overleg) geïnformeerd over de opzet en werking van het toezicht van BZK. Zowel dit toezichtkader als de bovengenoemde rijksbrede kaders worden hierbij gebruikt als toetsingskader.

#### *Samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden*

Het toezicht binnen BZK vindt niet geïsoleerd plaats, maar maakt onderdeel uit van de besturingssystematiek van BZK. Het realiseren van de beleidsdoelstellingen van BZK en de verantwoording daarover vereist namelijk samenhang in sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.

Sturen en toezicht hangen nauw met elkaar samen. BZK zal eerst sturen door de relatie met de zelfstandige organisatie in te richten, daarbij aan te geven welke doelstellingen het ministerie van BZK nastreeft en welke bijdrage de zelfstandige organisatie daaraan moet leveren. Dit kan bijvoorbeeld door het afsluiten van een managementcontract. Door middel

van toezicht stelt BZK vervolgens vast of de zelfstandige organisatie de afgesproken doelstellingen behaalt.<sup>3</sup>

In het geval het een hechtere relatie met een (overheids)stichting betreft, krijgt sturing vorm in de voorwaarden die in een subsidieregeling worden opgenomen. In dat verband wordt de voortgang in uitvoering doelstellingen via tussenrapportages en eindverantwoording gemonitord.

*Sturen en toezicht vereisen in alle fasen van een beleidsproces een goede samenhang.*

In alle fasen van het beleidsproces dient het streven er op gericht te zijn om ook gebruik te maken van informatie die voortkomt uit de praktijk van het toezicht. Zowel bij de ontwikkeling van nieuw beleid als bij de uitvoering van bestaand beleid en achteraf bij beleidsevaluaties moeten de bevindingen van toezichthouders worden meegenomen. Bevindingen van toezichthouders spelen zo een doorlopende rol bij het opstellen van nieuw en het aanpassen van bestaand beleid en wet- en regelgeving. Het is de taak van de toezichthouder om toezichtbevindingen mee te laten nemen in beleidsprocessen.

Ook beheersen en toezicht hebben veel met elkaar te maken. Beheersen betreft het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de minister zekerheid krijgt dat de organisatie blijvend de juiste kant op gaat, dat wil zeggen de vastgestelde doelstellingen tijdig realiseert. Het nemen van maatregelen om te voorkomen dat risico's optreden die de realisatie van de doelstellingen in gevaar brengen, is een voorbeeld van beheersen.

Verantwoorden sluit de cirkel. Uiteindelijk zal de minister immers verantwoording af moeten leggen over de resultaten van het gevoerde beleid en ook over de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden.

De balans tussen sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden krijgt bij BZK vorm in het Management Control Systeem.

---

<sup>3</sup> Bij zelfstandige bestuursorganen zijn de directe mogelijkheden beperkter: de formele wet bepaalt dan de verhouding tussen minister en zbo en de invloed daarop van de minister verloopt via ter zake in procedure te brengen voorstellen van wet(swijziging).

## 2 Toezichtvormen en rolduiding binnen BZK

### 2.1 Inleiding

Het zwaartepunt van het toezicht vanuit BZK ligt bij het uitvoeringstoezicht en daarnaast het interbestuurlijk toezicht. De derde vorm van toezicht, nalevingtoezicht, kent slechts een heel beperkte toepassing binnen het huidige beleidsterrein van het ministerie van BZK.

Hieronder wordt eerst ingegaan op het uitvoeringstoezicht en de positionering daarvan. In een volgende paragraaf komt het interbestuurlijke toezicht aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt kort aandacht besteed aan het toezicht op de stichtingen, een vorm van nalevingtoezicht.

### 2.2 Uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Hierbij bestaan twee mogelijkheden:

1. De wetgever heeft de uitvoering van bepaalde publieke taken toevertrouwd aan een zelfstandige organisatie. Met deze zelfstandige organisatie zijn afspraken gemaakt over de wijze van werken binnen de in de wet opgenomen wederzijdse bevoegdheden en verplichtingen;
2. De minister van BZK heeft de uitvoering van bepaalde publieke taken toevertrouwd aan een zelfstandige organisatie onder een aantal voorwaarden betreffende de uitvoering van taken.

Het ministerie van BZK houdt vervolgens toezicht op het functioneren. Uitgangspunt is dat zelfstandige organisaties de ruimte krijgen voor het uitvoeren van de opgedragen taken. Binnen deze ruimte dragen zij zelf zorg voor een goed functioneren. De minister is verantwoordelijk voor die aspecten van de organisatie of de taak waarvoor de minister bevoegdheden heeft en voor het systeem als geheel. Goed toezicht is hier dus op maat vormgegeven.

*BZK onderscheidt twee aspecten van uitvoeringstoezicht:*

1. *Toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van de zelfstandige organisaties.*
2. *Toezicht op de bedrijfsvoering van de zelfstandige organisaties.*

Beide aspecten van het toezicht dienen aan te sluiten bij de specifieke wet- en regelgeving per zelfstandige organisatie. Tevens dienen in principe beide aspecten van het toezicht van toepassing te zijn op elke zelfstandige organisatie. Hoe de beide aspecten worden toegepast is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de financiële verhouding, de mate van ministeriële verantwoordelijkheid, de specifieke taken en de status van de zelfstandige organisatie.

Zo zal bijvoorbeeld weinig toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening plaatsvinden bij een zelfstandige organisatie die om goede redenen een sterk onafhankelijke status heeft. Een voorbeeld hiervan is de Kiesraad.

BZK heeft interne functiescheiding doorgevoerd bij de uitoefening van het uitvoeringstoezicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- het toezicht op de continuïteit en het algemeen functioneren (de rol van de toezichthouder) en
- het monitoren en beoordelen van de opgedragen publieke taak (de rol van de opdrachtgever).
- De rol van toezichthouder wordt vervuld door de Secretaris-generaal (SG) of de Directeur-Generaal (DG) op wiens beleidsterrein de zbo of rwt zijn taken uitvoert. De SG of DG wordt hierbij ondersteund door de afdeling van de beleidsdirectie waar de uitvoering van het toezicht is belegd, de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ).
- Bij de beleidsdirecties ligt de rol van opdrachtgever (vanuit de beleidssturing). De beleidsdirectie heeft een duidelijke rol waar het gaat om het toezicht op de door het zbo/rwt te leveren prestaties. De opdrachtgeverrol wordt altijd ingevuld in samenspel met de toezichthouder, FEZ en CZW.

### 2.3 Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht wordt gedefinieerd als:

“het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen, die gaan over de beoordeling van de taakbeheerting van de lager door de hogere overheden”

Het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium richt zich op:

- De naleving van regelgeving in medebewind (met als toezichtinstrumenten in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging);
- De uitvoering van autonome taken (schorsing en vernietiging bij strijd met het recht en/of het algemeen belang).

Daarnaast heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke- en financiële verhoudingen met de medeoverheden een systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de inrichting van het zogenaamde horizontale en verticale toezicht en de wet- en regelgeving.

Voor wat betreft het financieel toezicht gaat het hier niet om het feitelijke toezicht op de uitvoering van een taak. Provincies en gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het wettelijke opgelegde- en eigen autonome takenpakket en het daarmee gemoeide financieel beleid en -beheer...

De minister van BZK is in het kader van dat verticale toezicht verantwoordelijk voor een jaarlijkse beoordeling van de begroting van alle provincies. De provincies doen datzelfde bij de gemeenten in hun provincie<sup>4</sup> In het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' (GTK) zijn de rollen beschreven en zijn deze gezamenlijke afspraken vastgelegd. Deze afspraken geven de ruimte aan waarbinnen financieel toezicht zich beweegt.

Als er volgens de minister een tekort op de begroting dreigt, kan de minister beslissen om uit voorzorg toezicht in te stellen. Dit heet

---

*4 BZK heeft behalve het toezicht op de provincies ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen. Gedeputeerde Staten hebben, behalve het toezicht op de gemeenten ook het toezicht op gemeenschappelijke regelingen aangegaan door gemeenten. Voor de leesbaarheid worden de gemeenschappelijke regelingen hier niet telkens afzonderlijk genoemd.*

preventief toezicht en houdt in dat begroting en begrotingswijzigingen voor dat begrotingsjaar goedgekeurd moeten worden. Het financieel toezicht is er niet alleen om te beoordelen of het begrotingsjaar op orde is. De toezichthouder kijkt ook naar de financiële stabiliteit over langere tijd.

Daarnaast wordt jaarlijks met de provincies (als toezichthouder op de gemeenten) afgesproken, dat bij het toezicht op de begrotingen nog één of twee gezamenlijke variabele onderzoeken zullen plaatsvinden in het kader van het financieel toezicht.

Ten aanzien van gemeenten bestaat er dus geen rechtstreeks financieel toezicht meer.

Een uitzondering hierop betreft de situatie dat een gemeente een beroep moet doen op een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Dit is mogelijk indien de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Tevens is in dit artikel vastgelegd dat een gemeente, die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend maatregelen moet nemen ter verbetering van haar financiële positie. Een inspecteur van het ministerie BZK adviseert en rapporteert hierover aan de ministers van BZK en van Financiën (de beheerders van het gemeentefonds). De ministers van BZK en Financiën stellen de hoogte van de aanvullende uitkering vast. Gedurende de looptijd van de aanvraag/aanvullende uitkering staat de gemeente onder preventief toezicht van de provincie en rapporteert de provincie jaarlijks aan de minister van BZK. Op basis van die rapportage kan de minister van BZK besluiten de aanvullende uitkering aan te passen.

Verder kunnen gemeenten, die onder preventief toezicht staan van de provincie, een begrotingsscan aanvragen bij de minister van BZK. BZK en de provinciale toezichthouder beoordelen dan gezamenlijk met behulp van een begrotingsscan de financiële situatie en doen aanbevelingen voor verbetering. Tot slot bestaat de taak van BZK uit het ter beschikking stellen van instrumenten aan gemeenten als de begrotingsanalyse en herindelingscan en het onderhoud van databestanden die gebruikt worden in deze analyses.

#### *Specifieke uitkeringen*

Een apart onderdeel naast de algemene uitkeringen vormen de specifieke uitkeringen, de minister is medeverantwoordelijk voor de resultaten van het decentraal uitgevoerde beleid en besteding van de middelen. Op basis van de verantwoordingsinformatie geleverd door provincies en gemeenten zal zekerheid verkregen moeten worden over de rechtmatige besteding van zowel specifieke- als verzameluitkeringen. Als decentrale overheden zich niet geheel houden aan de gestelde voorwaarden, kan de uitkering deels worden teruggevorderd.

#### *Rechtstreeks beleidsmatig toezicht op gemeenten*

Op basis van de gemeentewet houdt BZK toezicht op:

1. Ambtenarenwet. Toezicht in verband met integriteitsbeleid
2. Paspoortwet. Het toezicht op de uitvoering van deze wet berust bij Onze Minister. Aan hem en aan door hem aangewezen ambtenaren worden door de autoriteiten belast met de uitvoering van deze wet alle inlichtingen verstrekt welke zij in verband met de uitoefening van

hun taak nodig hebben en wordt inzage verleend in alle bescheiden die verband houden met de uitvoering van deze wet.

3. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. BZK benoemt een functionaris voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62 van de Wet bescherming persoonsgegevens, die toeziet op de verwerking van persoonsgegevens in verband met de uitvoering van deze wet, voor zover Onze Minister voor deze gegevensverwerkingen de verantwoordelijke is.
4. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het CBP houdt toezicht op de naleving van wetten die het gebruik van persoonsgegevens regelen. Op grond van artikel 120 Wet GBA heeft het CBP een toezichthoudende taak bij de uitvoering van de Wet GBA.
5. Kieswet. Het Nederlandse kiesstelsel is sterk gedecentraliseerd. Nederland kent niet één instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de verkiezingen. Op lokaal niveau hebben Burgemeester en Wethouders (B&W) een belangrijke verantwoordelijkheid. Het ministerie van BZK houdt op zijn beurt toezicht op de gemeenten. De Kiesraad heeft formeel-juridisch geen rol op dit vlak, maar wordt door veel betrokkenen wel gezien als een soort van toezichthouder.

Op basis van de woningwet houdt BZK toezicht op:

Via de Inspectie Leefomgeving en Transport toezicht op de toepassing regels uit het bouwbesluit (voor de constructie van gebouwen en brandveiligheid).

## **2.4 Het Toezichthouder Overleg**

De toezichthouders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht en voor de samenhang van hun toezichtactiviteiten met hun activiteiten van sturing, beheersing en verantwoording. De toezichtvisie fungeert hierbij als centraal toetsingskader. Het toezicht is binnen BZK decentraal belegd, maar om te garanderen dat altijd aan de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden voldaan, acht BZK het van belang de werking van het toezicht centraal te toetsen. Die rol is binnen BZK toebedeeld aan het Toezichthouder Overleg, waar tevens de mogelijkheid wordt geboden om de kwaliteit van het toezicht door de toezichthouders gezamenlijk te bewaken.

In het orgaan hebben – onder voorzitterschap van de directeur FEZ - zitting de vertegenwoordigers van de toezichthouders van BZK en vertegenwoordigers van de Auditdienst Rijk (ADR). De directeur FEZ legt de praktische koppeling tussen het Toezichthouder Overleg en het departementale controlleroverleg (RICO). De directie FEZ, specifiek de afdeling Beleid & Rapportage, verzorgt het secretariaat.

## 3 Principes van toezicht en relatiemanagement

### 3.1 Inleiding

In de uitvoering van de dagelijkse toezichttaken krijgt de toezichthouder ondersteuning door onder hem of haar ressorterende beleid- of stafdirecties. Zij zijn namens de toezichthouder het eerste aanspreekpunt voor de uitvoeringsorganisatie en onderhouden ook de contacten met de opdrachtgevende beleidsdirectie. Er wordt geïnvesteerd in samenwerking en samenwerking wordt met een open houding tegemoet getreden. De genoemde principes voor het uitvoeren van toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) zijn richtinggevend bij de uitvoering en de werkwijze. Beschreven wordt hoe deze naar de praktijk vertaald worden.

### 3.2 Principes van goed toezicht

Goed toezicht is: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.

#### *Onafhankelijk toezicht*

BZK streeft objectief toezicht na. Dat betekent dat er sprake moet zijn van een functionele scheiding tussen beleid en toezicht. Dat doet overigens niets af aan het feit dat er tegelijkertijd voor goed toezicht sprake moet zijn van samenwerking tussen beleidssturing en toezichthouder (zie verderop onder het principe samenwerkend toezicht). De mate waarin bij BZK de scheiding tussen beleid en toezicht is georganiseerd is afhankelijk van:

1. De plek waar zich de meeste deskundigheid bevindt om het functioneren van een zelfstandige organisatie te kunnen beoordelen. Deze deskundigheid bevindt zich vooral bij de aansturende beleidsdirecties. Indien het risico van de minister ten aanzien van de taakuitvoering van de zelfstandige organisatie zodanig is dat hiervoor niet een aparte toezichthouder moet worden opgericht, kan het toezicht bij de aansturende beleidsdirectie worden belegd. Om een objectief toezicht te garanderen moet de beleidsdirectie dan een functiescheiding binnen de directie bewerkstelligen.
2. De mate waarin de scheiding tussen beleid en toezicht op een doelmatige wijze kan worden vormgegeven. Indien het toezicht op een zelfstandige organisatie een beperkte capaciteit vergt, is het ondoelmatig om daar een aparte toezichthouder voor op te richten. In deze situatie kan het toezicht bij de aansturende beleidsdirectie worden belegd. Om een objectief toezicht te garanderen moet de beleidsdirectie dan een functiescheiding binnen de directie bewerkstelligen.

Bij de positionering van het toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering en het toezicht op de bedrijfsvoering. Beide vormen van toezicht hoeven niet bij dezelfde toezichthouder te zijn ondergebracht.

#### *Transparant toezicht*

Een belangrijke voorwaarde voor een goede governance is een open communicatie tussen de uitvoeringsorganisatie, de raad van toezicht van die organisatie, de toezichthouder en de opdrachtgevende beleidsdirectie. Zowel voor de opdrachtgever als de toezichthouder geldt dat de relatie met de zbo georganiseerd moet worden.

Het toezicht wordt om die reden transparant uitgevoerd. De bevoegdheden en taken zijn helder vastgelegd in individuele

toezichtarrangementen per organisatie. De keuzes die worden gemaakt en de bevindingen worden open gecommuniceerd. Bij de oordeelsvorming worden de toezichtbevindingen gedeeld met de organisaties en wordt hoor en wederhoor toegepast. Goedkeuringsbesluiten worden schriftelijk en met een onderbouwing richting bestuur van de zbo gecommuniceerd.

Op de werkvloer tussen de medewerkers van het departement en het zbo is het van belang dat er goede contacten zijn en men elkaar indien nodig ook informeel opzoekt. Elke uitvoeringsorganisatie heeft zowel bij de toezichthouder als bij de opdrachtgever een vast aanspreekpunt. Formeel vindt er overleg plaats op het niveau van de minister met het bestuur en raad van toezicht van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk wordt daar – als uitgangspunt - invulling aan gegeven door twee maal per jaar formeel overleg met het bestuur van de zbo. Het voorjaarsoverleg staat in het teken van de verantwoording en bij het najaarsoverleg staan de begroting, tarieven en strategie voor het komende jaar centraal. En daarnaast is er sprake van aanvullende overleggen die de ondersteuners van de toezichthouder naar behoefte voeren met de directie en werknemers van de zbo of in tripartite overleg met de opdrachtgevende beleidsdirectie.

#### *Professioneel toezicht*

Erkend wordt dat toezicht houden een beroep is. Het is een vak dat voortdurend ontwikkeling vraagt zowel op gebied van instrumenten als belangrijke competenties. Aandacht zal besteed worden aan de noodzakelijke competenties. De toezichthouder heeft de ambitie om volwaardig gesprekspartner te zijn voor het bestuur van de zbo's. Indien noodzakelijk zal in het kader van professionele oordeelsvorming een second opinion worden gevraagd of expertise worden ingehuurd. De toezichthouders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de toezichtarrangementen en voor de samenhang van hun toezichtactiviteiten met hun activiteiten van sturing, beheersing en verantwoording. De toezichtvisie dient hier als centraal toetsingskader.

Bij de toetsing van de werking van het toezicht vanuit BZK speelt het Toezichthouder Overleg een centrale rol. In het Toezichthouder Overleg dat vier keer per jaar bijeenkomt zijn alle toezichthouders binnen BZK vertegenwoordigd. Belangrijkste rol van het Toezichthouder Overleg is het intercollegiaal toetsen van de werking van het toezicht. Het Toezichthouder Overleg bespreekt periodiek de toezichtprogramma's en de jaarlijkse verslagen van het uitgevoerde toezicht. Daarnaast fungeert het als intern klankbord voor de toezichthouders met als doel om de samenhang van het toezicht binnen BZK te bewaken. Tevens worden in het Toezichthouder Overleg de gevolgen van actuele rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van toezicht vertaald naar de situatie binnen BZK. In voorkomende gevallen worden wijzigingen van de toezichtvisie BZK, op voordracht van FEZ, aan het Toezichthouder Overleg voorgelegd.

#### *Selectief toezicht*

Toezicht richt zich op de punten waar de minister verantwoordelijk voor is. De inzet van de toezichtcapaciteit zal zoveel mogelijk selectief zijn om efficiëntie en vermindering van de toezichtlast te bereiken. Er kan gebruik gemaakt worden van informatie van andere toezichthouders. Effectief toezicht wordt bereikt door als toezichthouder de inzet te bepalen op basis van een uitgevoerde risicoanalyse. Ook kan gebruik worden gemaakt van informatie van interne toezichtbevindingen van bijvoorbeeld de raad van toezicht of een intern audit committee. Deze vormen van intern toezicht bij de zbo's zullen het ministeriële toezicht nooit vervangen, maar er kan



wel slim gebruik van gemaakt worden. Het uitvoeren van reviews behoort tot de mogelijkheden maar dit instrument zal slechts terughoudend worden ingezet.

#### *Slagvaardig toezicht*

Slagvaardig toezicht betekent dat er op basis van toezichtbevindingen effectief gestuurd of geïntervenieerd moet worden. Zacht en licht toezicht waar het kan en meer aandacht als het moet. Onderdeel van slagvaardig toezicht is het toepassen van interventies. Interventiemogelijkheden zijn het onthouden van goedkeuring, schorsen of ontslaan van bestuursleden of raad van toezicht of het geven van aanwijzingen.

#### *Samenwerkend toezicht*

Toezicht kan efficiënt en effectief worden uitgevoerd door zoveel mogelijk samen te werken met de verschillende toezichthouders van BZK. Dit doordat de toezichthouders binnen BZK elkaar op de hoogte houden van elkaars toezichtactiviteiten en informatie delen. Doel is van elkaar te leren. Voorbeelden van samenwerken zijn het uitwisselen van de risicoprofielen tussen toezichthouders, het met of namens elkaar toezicht houden en het verminderen van (strijdige) informatieverplichtingen vanuit toezicht en de beleidssturing.

Samenwerking tussen de toezichthouders vindt binnen BZK specifiek plaats in het Toezichthouder Overleg.

## 4 Concrete invulling van het toezichthouderschap

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor een aantal regelmatig terugkerende onderwerpen aangegeven hoe de toezichthouder tot een oordeel komt en hoe hij het proces van overleg en dialoog ziet. De kern van toezicht is het verzamelen van informatie, het zich daarna vormen van een oordeel over deze informatie en het eventueel interveniëren naar aanleiding van informatie en oordeel. Bij de dagelijkse uitoefening van toezicht is BZK voorstander van een constructieve dialoog over onderwerpen die de uitvoering en sturing raken met als doel te werken aan permanente verbetering en toegevoegde waarde. Dit om te voorkomen dat pas achteraf wordt bijgestuurd. Het vereist dat er veel geïnvesteerd wordt in een goede open relatie. Interesse en betrokkenheid in de organisatie en de bereidheid ontwikkelingen en onderwerpen buiten de jaarplancycclus om met elkaar te delen.

### 4.2 Informatiebronnen

De uitvoeringsorganisaties functioneren onder de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die is afgebakend in de instellingswetten. De instrumenten voor toezicht en sturing worden benoemd. Een belangrijk deel wordt gevormd door de jaarlijkse planning- en controlcyclus (begroting, financieel meerjarenplan, tarievenvoorstel, jaarverslag) zijn een stevige basis voor het uitvoeren van toezicht.

Naast de formele informatiebronnen die via het bestuur worden aangeboden zal de toezichthouder ook zijn blik verbreden. Dit kan door kennis te nemen van ervaringen van stakeholders en/of gebruikersraden, betrokkenheid bij processen vanuit adviseren en meedenken, contacten op verschillende niveaus in de organisatie en signalen van bijvoorbeeld de ondernemingraad.

Bij het uitvoeren van toezicht en het inrichten van de toezichtrelatie staat de toegevoegde waarde van het toezicht centraal. Gewaakt moet worden voor stapeling van toezicht, het overvragen van informatie en detailbemoeienis. Het is zoeken naar de juiste maat.

Als het mogelijk is, maakt de toezichthouder gebruik van informatie uit andere bronnen zoals de interne risicoanalyses, verslagen van de accountant of het interne audit committee of reviews.

#### *Risico's in beeld brengen*

Periodiek pleegt de toezichthouder een analyse op de politiek-bestuurlijke risico's die zich rond de uitvoering van een bepaalde taak voordoen.

Daarnaast moeten signalen over (problemen) in de uitvoering de minister snel en onversneden bereiken, in het bijzonder wat betreft die gebieden waar zich politiek-bestuurlijke risico's voordoen. In het huidige politiek-maatschappelijk klimaat betekent dit dat de toezichthouder ook signalen over structurele problemen in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld vanuit een ondernemingsraad over de werkcultuur) moet melden.

### 4.3 Beoordelingscriteria en normen die een rol spelen bij oordeelsvorming

De uitwerking van het toezichtkader per toezichtrelatie vindt in principe plaats door het opstellen van een toezichtarrangement. Dit geldt in ieder geval voor het (uitvoerings)toezicht op ZBO's en RWT's.

#### *Toezicht op ZBO's en RWT's*

Voor elke ZBO en RWT moet in beginsel, d.w.z. voor zover wet en/of algemene subsidievoorwaarden dat toestaan, een toezichtarrangement beschikbaar zijn dat aan beide vormen van toezicht (toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening en toezicht op de bedrijfsvoering) aandacht besteedt. Het toezicht moet vervolgens conform het toezichtarrangement worden uitgeoefend.

#### **4.4 Toezichtarrangement**

Vaste onderdelen van een toezichtarrangement zijn in ieder geval:

1. Een informatieprotocol, waarin (jaarlijks) afspraken worden opgenomen over de wederzijdse informatieverplichtingen tussen toezichthouder en toezichtgenieter.
2. Een controleprotocol, waarin (jaarlijks) afspraken worden gemaakt met de externe accountant over de door de accountant te controleren aspecten van de zelfstandige organisatie (voor zover het voor de ministeriële verantwoordelijkheid vereist is dat er dergelijke afspraken moeten worden gemaakt).
3. Een risicoanalyse, waarmee inzicht wordt gekregen in de (voor de ministeriële verantwoordelijkheid) meest risicovolle onderwerpen. Het toezicht kan zich vervolgens op deze onderwerpen toespitsen. Met betrekking tot de taakuitvoering van de instelling zijn bijvoorbeeld de volgende risico's te onderscheiden: de risico's ten aanzien van doeltreffendheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, kwaliteit van de taakuitvoering, beheersbaarheid en de informatievoorziening. Daarnaast kunnen er specifieke risico's worden onderscheiden, bijvoorbeeld risico's op juridisch, financieel, personeel gebied. De risico's dienen te worden gewogen en aangegeven dient in welke mate deze aanvaardbaar zijn.
4. Het reviewbeleid, waarmee met de Auditdienst Rijk afspraken worden gemaakt over het verrichten van reviews op de controle van de zelfstandige organisatie door de externe accountant (ook weer voor zover het voor de ministeriële verantwoordelijkheid vereist is dat er dergelijke afspraken moeten worden gemaakt).

Verder worden in een toezichtarrangement in ieder geval de volgende 14 vragen beantwoord:

*1. Hoe ver strekt de ministeriële verantwoordelijkheid zich uit?*

Bij het antwoord op deze vraag dient het publieke belang van de aan de instelling opgedragen taken helder te worden aangegeven. Duidelijk moet zijn waarvoor de minister respectievelijk de instelling verantwoordelijk is en welke bevoegdheden daarbij horen. Op welke wijze is dit in wet- en regelgeving vastgelegd?

*2. Zijn afspraken gemaakt over bevoegdheden en verantwoordelijkheden?*

Over welke toezichtinstrumenten beschikt de minister? Zijn deze instrumenten in de instellingswet of in overige wet- of regelgeving bepaald? Op welke wijze zijn deze instrumenten geconcretiseerd (bijvoorbeeld door middel van een statuut of overeenkomst).

*3. Wie zijn de toezichthouders (voor de kwaliteit van de taakuitvoering, voor de bedrijfsvoering en voor de financiële positie)?*

Belangrijk is dat de positionering van de organisatie en de uitvoering van het toezicht duidelijk en ondubbelzinnig is: wie is waarvoor verantwoordelijk? Ook de betrokkenheid van anderen bij het toezicht

(staffuncties, andere bestuurslagen, andere departementen en/of andere instanties) dient helder te zijn beschreven.

*4. Wie keuren de begroting en jaarrekening goed van de zelfstandige organisatie?*

Bij het toezicht houden dienen de normen waaraan de taakuitvoering van de instelling wordt getoetst vooraf te worden bepaald. Deze normen kunnen veelal aan de geldende wet- en regelgeving worden ontleend. Hierbij kunnen absolute normen, bandbreedtes en grijze gebieden worden onderscheiden. Bij het toezicht houden staan de normen die door de minister zelf zijn gesteld voorop. Daarnaast kunnen er normen voor de instelling zelf van belang zijn en/of normen die van belang zijn voor bijvoorbeeld afnemers.

*5. Wie stelt de tarieven vast?*

*6. Wie voert de accountantscontrole uit?*

*7. Wie benoemt de bestuursleden?*

*8. Is er een mogelijkheid tot het geven van algemene aanwijzingen?*

*9. Worden er afspraken gemaakt over prestatiegegevens en over de bedrijfsvoering?*

*10. Heeft de toezichthouder een interveniërende mogelijkheid?*

Welke wettelijke instrumenten kan de toezichthouder hierbij hanteren? Daarbij kan de toezichthouder aangeven of de zwaarte van deze instrumenten in overeenstemming is met de ernst van tekortkomingen in de taakuitvoering van de zelfstandige organisatie. Zijn er andere mogelijkheden om bij te sturen, bijvoorbeeld (informeel) overleg?

*11. Worden protocolafspraken gemaakt over het aanleveren van gegevens in vaste formats en regelmaat?*

Het uitgangspunt van een gesloten toezichtketen is de driedeling informatie verzamelen, oordeel vormen en interveniëren. Bij het verzamelen van informatie dient de toezichthouder eerst vast te stellen welke gegevens nodig zijn om een oordeel te vormen. Hij moet vaststellen aan welke bronnen je deze gegevens kunt ontlenen en welke afspraken hierover tussen ministerie en instelling bestaan. Vindt er ook op andere wijze informatie-uitwisseling plaats, bijvoorbeeld in overlegstructuren?

*12. Zijn afspraken gemaakt over overlegvormen op diverse niveaus?*

*13. Is er een vorm van relatiebeheer?*

*14. Wordt aangesloten bij het integriteitbeleid van BZK?*

## 5 Toezicht op stichtingen

### 5.1 Inleiding

Een aparte vorm van verzelfstandiging is de overheidsstichting. Dit is niet alleen een stichting die door de Staat is opgericht, hieronder vallen ook stichtingen die formeel door derden zijn opgericht, maar zonder betrokkenheid van het Rijk, bijvoorbeeld via een vermogensbijdrage, niet zouden zijn opgericht. Uitgangspunt is dus actieve of formele betrokkenheid van de overheid bij de oprichting.

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Als gevolg van artikel 2:3 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) hebben stichtingen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat zij zelfstandig rechten kunnen verkrijgen en verplichtingen kunnen aangaan en dat voor hen zoveel mogelijk hetzelfde geldt als voor natuurlijke personen.

### 5.2 Betrokkenheid bij een stichting

Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm bv ZBO de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting; zoals boven geschetst. Er kunnen echter zwaarwegende redenen zijn te kiezen voor een privaatrechtelijke figuur. Deze worden vaak opgericht vanwege de behoefte taken onafhankelijk van het departement uit te (laten) voeren. Ook samenwerking met particulieren is een veel voorkomend motief.

In het Stichtingenkader<sup>5</sup> is bepaald dat er in beginsel geen betrokkenheid mag zijn bij het oprichten van een stichting. De reden hiervan is dat de verantwoordelijkheid van de minister op gespannen voet kan staan met het door hem te behartigen algemeen belang.

De relatie blijft dan ook in beginsel beperkt tot het verstrekken van subsidie. Indien meer betrokkenheid noodzakelijk is dan geldt een toestemmingsprocedure via de ministerraad.

Met de in het verleden door BZK opgerichte stichtingen ( 22) is indien sprake is van een relatie, meestal een subsidierelatie<sup>6</sup>. Er kan daarnaast ook een bestuurlijke relatie bestaan als gevolg bij betrokkenheid bij de

---

<sup>5</sup> Zie voor meer informatie de website van de Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/12/01/stichtingenkader-bijlage-bij-brief-aan-tweede-kamer.html>

<sup>6</sup> Een subsidie is een beleidsinstrument, waarbij een financiële bijdrage wordt verstrekt om een bepaalde activiteit uit te voeren of te stimuleren. Deze activiteit moet een relatie hebben met het realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling en deze ondersteunen.

De belangrijkste kenmerken van een subsidie zijn:

- subsidie betreft een eenzijdige handeling
- die wordt vastgelegd in een beschikking waarin
- wordt verwezen naar een subsidieregeling (voor zover van toepassing), de daarin opgenomen bepalingen en
- stelt voorwaarden aan de uit te voeren activiteiten leidt niet tot een tegenprestatie of product voor het bestuursorgaan, maar komt ten goede aan het algemeen belang
- wordt vaak als instrument ingezet om nieuw beleid of nieuwe activiteiten te stimuleren.

Ter onderscheiding hiervan zijn de belangrijkste kenmerken van een opdracht:

- opdracht is tweezijdig
- die wordt vastgelegd in een overeenkomst
- leidt tot een duidelijke tegenprestatie voor het bestuursorgaan met een duidelijke omschrijving van de tegenprestatie

oprichting van de stichting of door zitting van een BZK ambtenaar in een besluitvormend orgaan. De bevoegdheden van de minister zijn vastgelegd in statuten, subsidievoorwaarden en contracten en verschillen per stichting.

De overheidsstichtingen vormen een zeer bonte verzameling van organisaties, heel verschillend in omvang en complexiteit. Niet alleen de vorm, maar ook de taken van deze stichtingen zijn zeer divers. Het publieke belang dat met (de oprichting van) een overheidsstichting wordt beoogd en de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor kunnen in de tijd ook geheel verdwijnen. Om die reden is er geen overzicht opgenomen van de stichtingen waar BZK een financiële en/of bestuurlijke relatie mee heeft maar wordt verwezen naar de website van de Rijksoverheid waar een actueel overzicht wordt bijgehouden<sup>7</sup>.

BZK moet zich er van vergewissen dat de stichting als geheel zodanig functioneert dat de uitoefening van de taak waarvoor zij is opgericht, niet in het gedrang komt.

Daarnaast bestaat het financieel toezicht uit beoordeling van de besteding van subsidies. Om die reden wordt na een korte samenvatting van het Uniform subsidiekader, ingegaan op het toezicht betreffende verstrekte subsidies. Opdrachten worden buiten beschouwing gelaten, dit betreft het normale traject tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

### 5.3 Uniform subsidiekader

Met het in 2010 van kracht geworden uniform subsidiekader is een sluitend systeem geïntroduceerd van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, controle en een consequente toepassing van het sanctiebeleid.

Gekozen is voor een systeem dat uitgaat van vertrouwen en risico-oriëntatie. Dit laatste betekent dat sprake is van een zekere risicoacceptatie.

#### ***Arrangementen Uniform Subsidiekader***

Het **uniform subsidiekader** kent 3 arrangementen met grensbedragen

##### **1. Subsidiebedragen tot €25.000:**

- direct vaststellen of bewijs van prestatie vragen
- steekproefsgewijs controle op de prestatie
- het gehele subsidiebedrag wordt in één keer (100%) uitgekeerd

##### **2. Subsidiebedragen tussen de €25.000 en €125.000:**

- alleen verantwoording over de prestatie
- de subsidieverstrekker bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten (op basis liquiditeitsprognose aanvrager)

##### **3. Subsidiebedragen vanaf €125.000:**

- verantwoording over kosten en prestaties (incl. accountantsverklaring)
- de subsidieverstrekker bepaalt vooraf het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten (op basis liquiditeitsprognose aanvrager)

<sup>7</sup> Zie voor een overzicht van stichtingen:

<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/organisatie/stichtingen>

Bij een laag subsidiebedrag per ontvanger is het toepassen van een eenvoudig verantwoordingsarrangement verplicht. Bij hogere subsidiebedragen biedt het kader de flexibiliteit om meer eisen te stellen aan de uitvoering en de verantwoording, maar kan ook altijd een 'lichter' arrangement worden toegepast.

#### *Horizonbepaling*

In algemene zin moet rekening gehouden worden met de wettelijke horizonbepaling. Deze horizonbepaling houdt in dat een subsidieregeling automatisch na maximaal vijf jaar verval. Indien voortzetting van een subsidieregeling is gewenst, overlegt de verantwoordelijke vakminister vóór het tijdstip waarop de regeling afloopt, een gemotiveerd ontwerp van een hiertoe strekkende wijzigingsregeling aan de Tweede Kamer (voorhangprocedure).

### **5.4 Uitwerking van de principes van goed toezicht op stichtingen**

De invulling van het verantwoordingstoezicht op stichtingen volgt grotendeels de lijnen rond de subsidievaststelling opgenomen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB, 4.2.5). Eventueel aanvullende bevoegdheden in het kader van een bestuurlijke relatie zijn in de statuten opgenomen; bv mee te besluiten over besteding van batig saldo bij liquidatie of het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden. Met deze laatste bevoegdheid is een zware Ministeriële Verantwoordelijkheid gemoeid.

#### *Selectief*

*Het stichtingenkader is leidend in de activiteiten bij het oprichten van een stichting, dit geldt ook voor de voorgenomen deelname in aan een besluitvormend orgaan. Op grond van het Uniform Subsidiekader is de hoogte van de te verstrekken subsidie bepalend voor het verantwoordingsarrangement.*

Daarnaast zal afhankelijk van de politieke gevoeligheid van het thema waarbinnen een stichting opereert bepalend zijn voor de mate van het toezicht. Op basis van een periodiek te herijken risico analyse wordt duidelijk welke inzet in het kader van toezicht noodzakelijk is.

#### *Slagvaardig*

*Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan een passend gebruik wordt gemaakt.*

Net als bij een zelfstandige organisatie is het van belang geregeld contact te blijven houden om zodoende op de hoogte te zijn. De subsidieontvanger heeft weliswaar de plicht aan te geven dat hij niet kan voldoen aan de verplichtingen die bij de subsidie zijn gesteld, ook dienen nieuwe activiteiten of commercialisering te worden gemeld. Verrassingen worden hierdoor zoveel mogelijk voorkomen. Daarnaast bestaat het financieel toezicht uit beoordeling van de besteding van subsidies.

Indien bij beoordeling van de prestatieverantwoording en/of jaarrekening blijkt dat de prestatie niet of gedeeltelijk conform de verleningbeschikking is uitgevoerd, bepaalt de subsidieverlener, afhankelijk van de oorzaak van de afwijking, of deze lager vastgesteld moet worden intrekking nodig is. Basis hiervoor ligt in afdeling 4.2.6 van de AwB. Daarnaast kan sprake zijn van specifieke maatregelen op basis van departementaal M&O beleid als onderdeel sanctiebeleid uit het Uniform Subsidiekader.

### *Onafhankelijk*

*Net als bij het toezicht op ZBO's zal scheiding tussen het toezicht op de stichting en de beleidssturing/subsidieverstrekking nodig zijn.*

Vanuit capaciteitsoverweging kan mogelijk sprake zijn van het beleggen van de rol van opdrachtgever en het toezicht binnen één directie en vaak nog bij dezelfde medewerker.

Om de onafhankelijkheid voldoende te kunnen borgen kan in het bijzonder DG Control een rol vervullen in het (preventief) toezicht van subsidieverlening en -vaststelling.

### *Transparant*

*Transparant toezicht heeft betrekking op de rol en taak van opdrachtverlening en toezicht het inzichtelijk maken van aspecten als de keuzes, bevindingen en resultaten van het toezicht.*

Net als bij zelfstandige organisaties zal ook voor stichtingen het toezichtproces helder moeten zijn, eventuele verrassingen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Dit geldt ook voor de verplicht uit te voeren 5 jaarlijkse evaluatie in het kader van de horizonbepaling. Met de subsidieontvangende instelling zal reguliere communicatie nodig zijn, daarbij zoveel mogelijk onderscheid makend tussen opdrachtgeverrol en toezichthoudende rol.

### *Samenwerking*

*De achterliggende gedachte bij het Uniform Subsidiekader is om de subsidieontvanger zoveel mogelijk te ontlasten, samenwerking ligt dan voor de hand.*

Tussen beleidsopdrachtgever en toezichthouder, zal zonder vermenging van rollen, sprake moeten zijn van samenwerking. Daarnaast kan in geval sprake is van financiering door meerdere departementen afstemming in het verantwoordingsproces tot efficiency voordelen en een verrijking van de kwaliteit van het toezicht leiden.

### *Professioneel*

Gezien het feit het hier om subsidies gaat is kennis van het subsidiebeheer in relatie tot rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen van belang. Enig bedrijfseconomisch inzicht bij de beoordeling van de financiële stabiliteit van de subsidieontvangende instelling vormt een onderwerp bij (hernieuwde) subsidieverlening. Immers de publieke dienstverlening moet zijn gegarandeerd en een eventueel geldelijk verlies zoveel mogelijk voorkomen. Ook geldt dat op dat moment bezien moet worden of als gevolg van nieuwe activiteiten van de subsidie ontvangende stichting er geen sprake is van concurrentievervalsing of staatssteun. Dit vereist ook enige juridische kennis

### *Afstemming binnen BZK*

Afstemming met de financiële en de beleidskolom over voortgang van subsidiedossiers en actuele ontwikkelingen bij stichtingen blijft nodig via DG Control. Inbreng van specifieke kennis over kaders en rijksbrede ontwikkelingen in (opvattingen over) toezicht op stichtingen kan vanuit FEZ in het RICO/BACO en Toezichthouder Overleg.