

Inleiding tot de bundel

1 Probleemverkenning

De rijksoverheid heeft bij herhaling aangegeven naar een meer bedrijfsmatige aanpak van de eigen organisatie, de verhoudingen met zelfstandige instellingen of de 'productie' van de overheid te willen komen. Beleidsnotities als 'Aansturen op resultaat',¹ 'Verder met resultaat'² en het rapport 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' uit het voorjaar van 1999, lijken allemaal naar hetzelfde doel te wijzen: outputsturing, productdefiniëring en een meer bedrijfsmatige aanpak in de eigen organisatie. Deze rapportages en notities zijn voorbeelden van een lange rij van beleidsvoornemens van – met name – het Ministerie van Financiën.

Voorafgaande aan deze reeks van notities bestond er een heroriëntatie op de verzelfstandiging van diensten. Twee zeer bekende notities moeten daarbij genoemd worden. In de eerste plaats de notitie 'Verantwoord Verzelfstandigen' van de Commissie Sint, waarin een poging tot harmonisatie in het verzelfstandigingsdenken is gedaan.³ De Commissie geeft duidelijk aan dat bij het streven naar een meer bedrijfsmatig functioneren van de rijksoverheid niet direct gegrepen kan of moet worden naar allerlei vormen van verzelfstandiging. De tweede notitie is het regeringsstandpunt 'Herstel van het politieke primaat'.⁴ Daarin wordt eveneens een pleidooi gehouden voor een verheldering van de structuur van de rijksoverheid en met name het toezicht tussen minister en zelfstandige organisaties.

Deze twee stromen, bedrijfsmatig opereren en de verbetering van het toezicht, geven het spanningsveld aan waarbinnen op dit ogenblik veel van de problematiek van de rijksoverheid afspeelt. Voor een goede bedrijfsvoering of uitoefening van wettelijke taken hebben zelfstandige organisaties enige ruimte voor eigen besluitvorming nodig. De mogelijkheid dat noodzakelijke beslissingen binnen een productie-eenheid te veel in allerlei afwegingen van politieke of bureaucratische aard blijven hangen, moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Het lijkt niet goed mogelijk om een 'bedrijf' te 'runnen' als allerlei beslissingen in ambtelijke en/of politieke discussie dienen te worden gewogen en genomen. Daartegenover staat de ministeriële verantwoordelijkheid die bepaalt dat waar er bevoegdheden

1 Tweede Kamer 1996-97, 25 257, nr. 1.

2 Tweede Kamer 1996-97, 25 509, nr. 1.

3 Tweede Kamer 1994-95, 21 042, nr. 15, *Verantwoord Verzelfstandigen*, rapportage van de Commissie Sint, in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal, september 1994.

4 Tweede Kamer 1994-95, 24 130, nr. 5.

van de minister bestaan, deze minister verantwoordelijk kan worden gehouden voor de wijze waarop hij die bevoegdheden gebruikt. Naarmate deze bevoegdheden meer uitgebreid zijn, zal de noodzaak om beslissingen van het 'bedrijf' in de afwegingen te betrekken groter zijn.

Het spanningsveld wordt nog sterker als men zich op het standpunt stelt dat de minister gehouden is om toezicht uit te oefenen indien er door de diensten of instellingen (al dan niet zelfstandig) wordt gewerkt met belastinggeld. Het feit dat een minister in zijn begroting middelen voor een bepaalde instelling bestemt, doet vermoeden dat hij daar vertrouwen in heeft maar ontslaat de minister niet om op enigerlei wijze toezicht uit te oefenen op die instelling.

Uit het bovenstaande moet niet de conclusie worden getrokken dat bedrijfsmatig opereren binnen de publieke dienst niet mogelijk is. In theorie is het zeer wel mogelijk dat er binnen het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid op een bedrijfsmatige manier wordt gewerkt. Het probleem is echter hoe die werkwijze in de praktijk moet worden vormgegeven. Hoe verzekert men er zich van het feit dat in geval van outputsturing, de Tweede Kamer zich bindt aan deze aanpak en niet met tussentijdse voorstellen komt om op input, throughput of outcome aspecten te gaan sturen? Hoe kan men voorkomen dat politieke factoren de bedrijfsvoering zodanig verstoren dat de productie hieronder lijdt?

Een belangrijke voorvraag bij deze onderzoeksvraag is welke invloeden en toezichtsrelaties er thans bestaan als het gaat om het functioneren van zelfstandige instellingen of diensten in de publieke sfeer. Welke aspecten spelen een rol in de verhouding tussen overheid en universiteit? Deze bundel hoopt op die vragen enige duidelijkheid te creëren.

In de navolgende bijdragen worden allerlei aspecten van de relatie tussen overheid en zelfstandige instellingen behandeld, voornamelijk vanuit financieel en juridisch perspectief. Daarbij staat de sturing & control, het toezicht en de verantwoording van de onderwijssector centraal. De reden daarvan is gelegen in twee omstandigheden.

In de eerste plaats heeft het Ministerie van OCenW in 1997 een leergang rondom het baten- en lastenstelsel opgezet. Ongeveer 300 leidinggevenden en medewerkers zijn sindsdien in dat opleidingstraject geschoold in het stelsel zelf, maar ook in de aspecten van intern en extern toezicht, het verband met ministeriële verantwoordelijkheid en het gedachtegoed van Government Governance. Het betreft derhalve geen cursus bedrijfseconomie maar is uitgegroeid tot een cursus omtrent sturing van de overheid, verantwoording door instellingen, de inpassing van bedrijfsmatig werken binnen de overheid en de bredere publieke sector, de werking van intern toezicht in het bedrijfsleven en de mogelijkheden

daarvan binnen de overheids sfeer. Deze scholing heeft de discussie over de inzet van het ministerie in dit spanningsveld verder versterkt.

Veel van de auteurs van deze bundel traden als docent op in deze cursussen of waren als onderzoeker of anderszins daarbij betrokken. Een enkele auteur is gevraagd een bijdrage te leveren vanwege diens specifieke positie of kennis. Deze bundel komt uit ter gelegenheid van de afsluiting van de 'inhaalslag' op het gebied van deze scholing. De auteurs hebben een specifiek aspect van hun bijdragen in de cursus in artikelvorm ingestuurd. Op die wijze is het tevens een vastlegging van ideeën en kennis voor de deelnemers van de cursus.

In het genoemde spanningsveld zijn veel disciplines werkzaam. Een aantal van die disciplines keert in de samenstelling van de bundel terug: accountants, bedrijfseconomen, juristen en bestuurskundigen schrijven ieder vanuit een eigen invalshoek over aspecten van het genoemde spanningsveld. In het spanningsveld zijn ook veel verschillende belangen en organisatie(-onderdelen) betrokken. Ook die treft u in bijgaande bundel aan. Het is echter niet zo dat de bijdragen aan deze bundel door de auteurs namens de verschillende organisaties zijn geschreven: alle auteurs brachten hun stuk op strikt persoonlijke titel in.

Een tweede reden waarom de sector van het onderwijs pregnant aanwezig is in deze bundel, is gelegen in de interne beleidsontwikkeling van dat ministerie. In 1996 heeft een commissie op verzoek van de secretaris-generaal een model ontwikkeld waardoor het instrumentarium van toezicht, controle en handhaving van OCenW kan worden gecompleteerd en versterkt. Dit model kreeg de naam ATC-model (Accountability, Toezicht en Controle). In het rapport van de commissie wordt duidelijk het verband gelegd tussen de rol en taken van de minister, de financiële verantwoording en het jaarverslag, maatschappelijke verantwoording en de handhaving en controle welke ten opzichte van het model van belang is.

Het voorgestelde ATC-model wordt thans in de praktijk verder uitgewerkt. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de informatievoorziening, monitoring, normstelling en benchmarking. Deze twee omstandigheden verklaren de verschillende invalshoeken van de auteurs. Wetenschappers, accountants, consultants en ambtenaren schrijven over aspecten van de problematiek van de verantwoording, sturing en control (alsmede de inrichting daarvan) van het onderwijs.

Het feit dat deze bundel zich focust op de onderwijssector, wil niet zeggen dat het niet de ambitie heeft om daarbuiten van invloed te zijn. De problematiek van toerekening, control, toezicht, veranderingsmanagement alsmede de rollen van accountants en bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, doet zich veel breder voelen dan het onderwijs. In vrijwel iedere sector van overheidszorg zijn de vragen van deze bundel actueel, zoals bijvoorbeeld de zorgsector, de volkshuis-

vesting of andere beleidsvelden. In alle gevallen worstelt men met de informatiebehoefte van het rijk, de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, de mate van zelfstandigheid van instellingen en de beoogde beleidsdoelstellingen van de politiek. Ten aanzien van al deze beleidsterreinen zijn ideeën van Corporate Governance aan de orde, alsmede de rol van de verschillende actoren in de controletoren.

2 Geld en regels

In dit boekwerk zijn 12 verschillende bijdragen van 17 auteurs gebundeld, vanuit heel verschillende invalshoeken en disciplines, achtergronden en ervaringen. In dit hoofdstuk worden de bijdragen kort behandeld en met elkaar in verband gebracht.

Cruciaal in ieder financieel stelsel staat het toerekenen van kosten en opbrengsten aan een bepaalde periode of een bepaald product. Prof. Van der Zande, parttime hoogleraar Bedrijfseconomie en venoot bij Ernst & Young, stelt zich op standpunt dat wie het toerekeningsvraagstuk beheerst in beide financiële stelsels uit de voeten kan en de praktische problemen kan oplossen. Dit vormt de reden om dit artikel voorop te plaatsen. In zijn bijdrage behandelt hij verschillende toerekeningsvragen in het onderwijs. Daarbij neemt de vraag of het onderwijs een dienst is (waardoor toerekening van inkomsten aan het geven van onderwijs voor de hand ligt) of een proces dat uitmondt in een product (waardoor toerekening van inkomsten aan diploma's plaatsvindt) een belangrijke plaats in.

Ontstaat er enige helderheid omtrent de toerekeningsvragen, dan wordt direct de vraag naar de handelwijze van het ministerie actueel. In hoeverre is er sprake van een beleid en toezicht op de toerekeningsproblematiek? Welke disciplines worden daarvoor ingezet? Hoe bepaalt de overheid de regels welke door zelfstandige instellingen moeten worden nageleefd, en van beleidsmatig belang: wat kan men met deze informatie doen? Welke ontwikkelingen zijn daarbij van belang? Over deze vragen gaan de daaropvolgende bijdragen.

Drs. J.W. van Wingerden en drs. R. Loep, beiden als accountant werkzaam bij het Ministerie van OCenW, geven aan welke rol de overheidsaccountant heeft. Zij geven een overzicht van de zogenaamde controletoren op onderwijsfinanciën. Daarbij gaan zij in op de verhouding tussen de accountants van de instellingen en de rol van de overheidsaccountancy. De werkzaamheden van de accountantsdienst kunnen in belangrijke mate bijdragen tot het verkrijgen van sturingsinformatie.

Een voorbeeld hiervan wordt gegeven in de bijdrage van de accountants drs. R. Loep en W.J. Dijkmans. Zij beschrijven het belang van kostendragers in de bestuurlijke relatie tussen toezichthouder en zelfstandige dienst, in dit geval het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) van het ministerie.

In de bijdrage van Van Wingerden en Loep wordt kort aandacht besteed aan de activiteiten van de Algemene Rekenkamer. Een uitgebreidere behandeling van dat thema vindt plaats in de bijdrage van mevrouw dr. G.M. van den Berg, hoofd van het bureau OCenW van de Algemene Rekenkamer. In haar bijdrage wordt de praktijk van toezicht van de Rekenkamer besproken.

Drs. H.H. Post, werkzaam bij het financieel expertiseteam van OCenW,⁵ roept ten aanzien van de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer een aantal discussiepunten op. Is het toezicht van de Algemene Rekenkamer wel zo effectief en hoe kan dit toezicht – gegeven de bestuurlijke kaders – worden verbeterd?

Waar financieel toezicht aan de orde is, gelden regels. Een deel van deze regels is terug te vinden in de richtlijnen voor de jaarrekening. Drs. P.J.J. Vos RA (werkzaam bij het financieel expertiseteam van OCenW) en J.A. Pirovano MBA (werkzaam als hoofd van de afdeling verantwoord en bij het agentschap Cfi) gaan dieper in op de richtlijnen die binnen het onderwijsveld gelden en de rol van de jaarrekening in het toezicht. Zij bepleiten een steeds verdergaande kwaliteitsverbetering van de jaarrekeningen teneinde het toezicht verder te volmaken.

Vervolgens komen enkele thema's aan de orde welke van invloed zijn op het toezicht op en de verantwoording van onderwijsfinanciën. Het eerste thema betreft de vraag naar de zelfstandigheid van instellingen. Prof.dr. J.P. Bahlmann, hoogleraar Bedrijfseconomie, beschrijft een tour d'horizon van aspecten die spelen bij instellingen die verzelfstandigd worden of een grotere mate van autonomie verkrijgen. Wat gebeurt er binnen en buiten die instellingen? Wat betekent het dat instellingen bedrijfsmatiger gaan werken en welke lessen zijn daaruit af te leiden voor de toezichthoudende overheid? Gaat de veel gehoorde vergelijking met het bedrijfsleven – zoals vaak wordt beweerd – wel op?

Een centraal thema bij het toezicht op zelfstandige instellingen wordt ingenomen door het beheersen van risico's. Drs. J.K. Poot en drs. R.R.A. te Loo beschrijven de risico's die bij onderwijsinstellingen spelen en geven een beeld van risicobeheersing. Zij maken een indeling in omgevingsrisico's, procesrisico's

5 Het financieel expertiseteam van OCenW is de externe benaming van een pool van financiële specialisten welke op projectbasis worden ingezet binnen het ministerie. Een andere – meer populaire – benaming voor dit bureau is de F-pool.

en informatierisico's, en schetsten een weg naar een dynamische risicobeheersingscyclus.

Sprekend over toezicht volgen twee bijdragen waarbij intern toezicht centraal staat, gevolgd door één bijdrage waarbij extern toezicht centraal staat. Prof.dr. H. Beckman, parttime hoogleraar Bedrijfseconomie en Jaarrekeningenrecht alsmede advocaat bij Stibbe Simont Monahan Duhot bespreekt weliswaar beide vormen van toezicht maar concentreert zich met name op de mogelijkheden van intern toezicht. De ontwikkelingen die hij signaleert komen erop neer dat bij de vormgeving van toezicht in non-profitorganisaties steeds meer aansluiting wordt gezocht bij hetgeen in het bedrijfsleven en het privaatrecht gebruikelijk is. In zijn bijdrage wordt deze invloed en vergelijkbaarheid in belangrijke mate genuanceerd. Beckman concludeert dat toezicht op onderwijsinstellingen het best kan worden vormgegeven door een onafhankelijk sectoraal toezichtsorgaan dat zowel kwalitatief als financieel toezicht op onderwijsinstellingen uitoefent.

Toezicht staat eveneens centraal in de bespreking van de heer W. Veldman RA, vennoot van Deloitte & Touche en hoofd van de adviesgroep rijksoverheid van deze maatschap. Hij behandelt de inhoud en de invloed van het leerstuk van de Corporate Governance en de overheidsvariant daarop, Government Governance. Deze ontwikkelingen hebben een steeds toenemende invloed als het gaat om integriteit, transparantie en doelmatigheid van toezicht bij bedrijven en instellingen. Veldman meent dat de onderwijssector een eigen set van Governance-principes zou moeten uitwerken, waarbij gebruik kan worden gemaakt van wat elders is ontwikkeld maar met een duidelijk specifieke invalshoek van deze specifieke sector.

Indien men toezicht plaatst in de context van de centrale overheid, komt ook het staatsrechtelijke aspect aan de orde. In hoeverre is bij de sturing van zelfstandige instellingen het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde en hoe wordt daaraan binnen het Nederlandse staatsbestel nader vormgegeven? Prof.mr. H.R.B.M. Kummeling (hoogleraar Staatsrecht) en mr. G.D. Minderman (parttime hoofddocent Sturing en control van de overheid en hoofd van het financieel expertiseteam van OCenW) geven aan deze vragen aandacht.

De rij van bijdragen wordt afgesloten door de Nederlandse situatie eens af te zetten tegenover de ontwikkelingen in het buitenland. Mr.drs. R. Nieuwenkamp, werkzaam bij het financieel expertiseteam van OCenW, beschrijft de invoering van het baten- en lastenstelsel en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke veranderingen bij de centrale overheid in Nieuw-Zeeland. Hij geeft daarbij aan welke lessen zijns inziens kunnen worden gedestilleerd voor de Nederlandse situatie.

Ondergetekenden hebben vervolgens gemeend dat het wenselijk is om de bijdragen nog eens te bezien, waarbij het aspect van verantwoording (van klasse of klassen) vooropstaat.

3 Tot slot

De redactie is alle auteurs zeer dankbaar voor de inzet en de inhoud van hetgeen in deze bundel is opgenomen. De verantwoordelijkheid voor het totaal der delen – en eventuele gebreken – ligt bij de redactie.

Veel dank is ook verschuldigd aan mevrouw drs. I. Veerman, de heer C. van Eck en mevrouw W. Vreekamp van het G.J. Wiarda Instituut van de Universiteit te Utrecht die de grote verscheidenheid aan bijdragen tot een toegankelijk boek hebben weten te maken.

De bijdragen in deze bundel zijn alle geschreven tijdens de zomermaanden van 1999. Ontwikkelingen van na 1 september 1999 zijn niet meer meegenomen.

Utrecht, november 1999

G.D. Minderman

J.P. Bahlmann

H.R.B.M. Kummeling