
Vergaderjaar 2006–2007

30 850

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5

Nr. 2

DEEL II: UITWERKING NAAR THEMA'S EN MINISTERIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

Hierbij bieden wij u het op 13 oktober 2006 door ons vastgestelde rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Deel II: Uitwerking naar thema's en ministeries» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

1	Inleiding	5	10	Terugblik: nagekomen en niet nagekomen toezeggingen	50
1.1	Rechtspersonen met een wettelijke taak	5		Inleiding	50
1.2	De RWT-strategie van de Algemene Rekenkamer	6	10.1	Stand van zaken 2005	50
1.3	RWT-onderzoek deel 5, opbouw van het rapport	8	10.2		
2	Ontwikkelingen in het RWT-veld	11	11	Conclusies en aanbevelingen	53
2.1	Inleiding	11			
2.2	Vier kaderstellende dossiers	11	12	Reactie ministers	59
2.2.1	De Kaderwet ZBO's	11			
2.2.2	Kaderstellende visie op toezicht	13	13	Nawoord Algemene Rekenkamer	66
2.2.3	Ontwikkelingen in comptabele wet- en regelgeving	14	13.1	Inleiding	66
			13.2	Algemeen deel	66
			13.3	Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal	67
3	Toezicht	15	13.4	Toezicht	68
3.1	Inleiding	15	13.5	Rechtmatigheid	68
3.2	Toezichtsvisies	15	13.6	Bedrijfsvoering	68
3.2.1	Toezichtsarrangementen	16	13.7	Integriteit	69
3.2.2	Intern toezicht door raden van toezicht	17	13.8	Bestuurskosten	69
			13.9	Prestaties	69
4	Rechtmatigheid	21	13.10	Publieke Verantwoording bij RWT's	69
4.1	Rechtmatigheid bij RWT's	21	13.11	Terugblik	69
4.2	Stand van zaken reviewbeleid ministeries	24	13.12	Discussie RWT's	69
5	Bedrijfsvoering: borging publiek belang	26	14	Samenvattingen departementale onderzoeken	70
5.1	Inleiding	26	14.1	Inleiding	70
5.2	Verantwoording over bedrijfsvoering	26	14.2	Ministerie van Buitenlandse Zaken	70
5.3	Toezicht op bedrijfsvoering	28	14.3	Ministerie van Justitie	71
5.4	Borging van publieke belangen	29	14.4	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	74
5.5	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	29	14.5	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	76
			14.6	Ministerie van Financiën	81
6	Zorg voor integriteit bij RWT's	31	14.7	Ministerie van Defensie	86
6.1	Inleiding	31	14.8	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	87
6.2	Afspraken over integriteitszorg	31	14.9	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	90
6.3	Integriteitszorg bij onderzochte RWT's	32	14.10	Ministerie van Economische Zaken	92
			14.11	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	96
7	Verantwoorde bestuurskosten	35	14.12	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	99
7.1	Inleiding	35	14.13	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	104
7.2	Invloed van de minister op hoogte van bestuurskosten bij RWT's	35			
7.3	Hoogte bestuurskosten bij RWT's	36			
7.4	Verantwoording over bestuurskosten bij RWT's	37			
7.5	Toezicht op bestuurskosten	38			
8	Informatie over prestaties	40	Bijlage 1	Bevindingen rechtmatigheid RWT's	110
8.1	Inleiding	40	Bijlage 2	Normen	112
8.2	Informatie over prestaties conform afspraken	40	Bijlage 3	Definities	118
8.3	Borging kwaliteit prestatie-informatie	42	Bijlage 4	Verdiepingsonderzoek	123
			Bijlage 5	Velddialoog	124
9	Verantwoording door ministers en RWT's	43	Bijlage 6	Gebruikte afkortingen	126
9.1	Inleiding	43			
9.2	Informatie in departementale jaarverslagen 2004	43			
9.3	Informatie in departementale jaarverslagen 2005	46			
9.4	Publieke verantwoording door RWT's	47	Literatuurlijst		128

1 INLEIDING

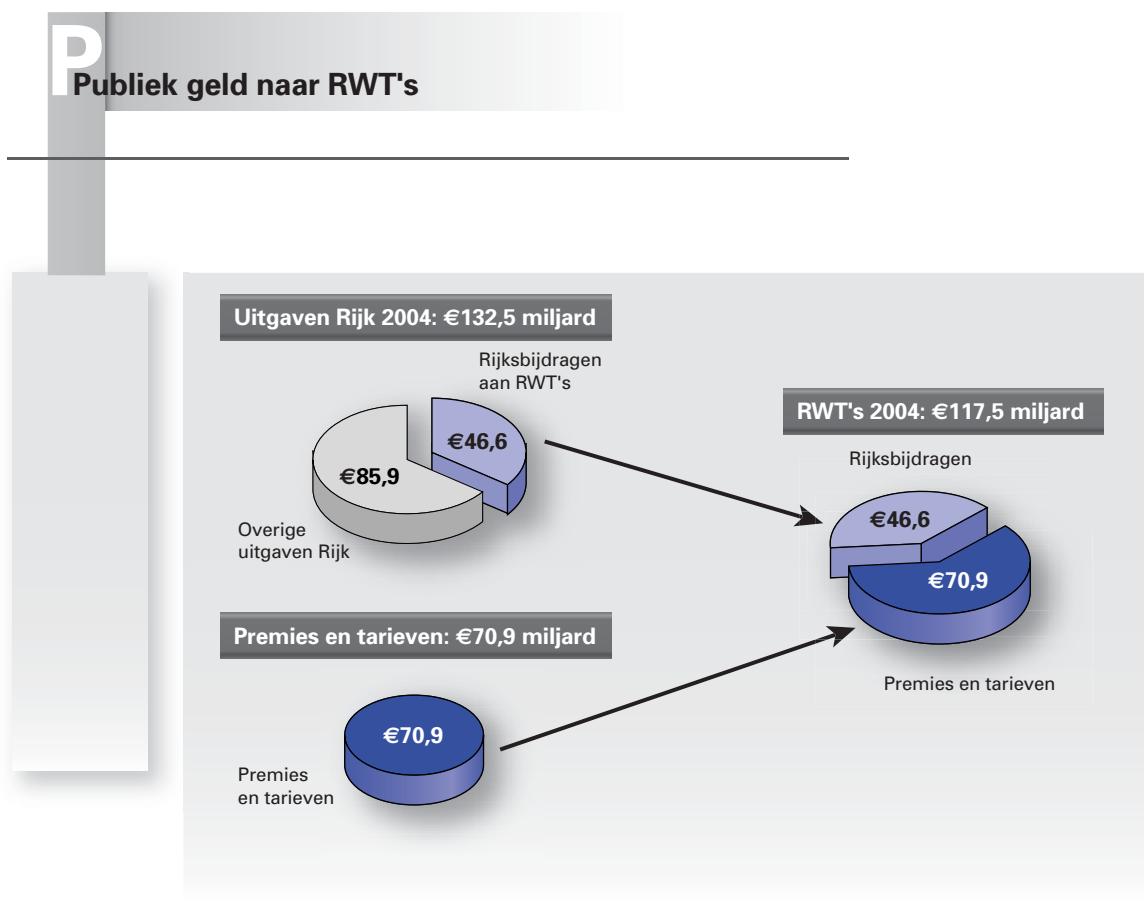
1.1 Rechtspersonen met een wettelijke taak

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, uitvoering sociale zekerheid, opsporing van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde, beheer van de natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen die worden gefinancierd met publiek geld. Op grond van artikel 91, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij deze instellingen, de zogenaamde «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's), onderzoek te doen.

Financieel belang

Zo'n 1900 RWT's geven jaarlijks tezamen rond de € 117,5 miljard uit. Dat is publiek geld, deels betaald uit belastinggeld via de rijksbegroting, en deels (€ 70,9 miljard ofwel circa 60%) uit premies¹ en tarieven².

Figuur 1.1



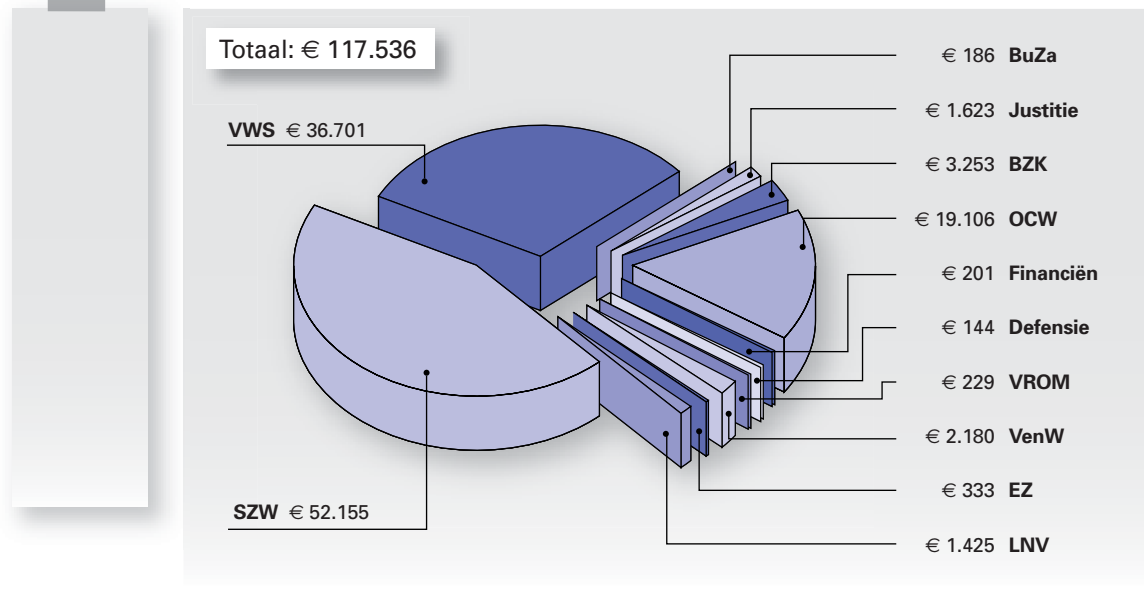
Deze gelden betreffen voor een groot deel de premiegefinancierde sectoren voor zorg en voor sociale zekerheid en de rijksbijdragen voor het onderwijs. Maar daarnaast is het financieel belang van de Ministeries van Justitie, BZK, VenW en LNV ook groter dan circa € 1 miljard.

¹ Een voorbeeld van een premie is de betaling voor sociale zekerheid.

² Tarieven zoals betalingen voor een rijexamen of voor een uittreksel uit het kadaster.

F Financieel belang RWT's per ministerie in 2004 (x mln)

Figuur 1.2

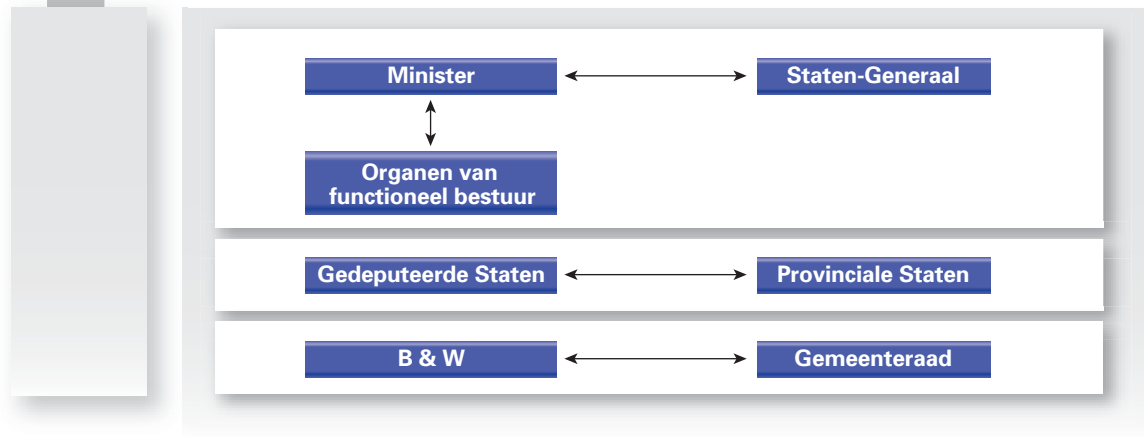


1.2 De RWT-strategie van de Algemene Rekenkamer

In de jaren negentig groeide binnen en buiten het parlement het inzicht, dat ministers als gevolg van verzelfstandiging van overheidstaken («functionele decentralisatie») slechts beperkt zicht hadden op de taakuitvoering door «organen van functioneel bestuur», zoals RWT's en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), en dat diensgevolge de Staten-Generaal veelal te weinig informatie ontvingen om hun democratische controletaak goed uit te kunnen oefenen.

Verantwoording en toezicht bij functionele decentralisatie

Figuur 1.3



De Raad voor het Binnenlands Bestuur wees in 1988 op de gebreken in de democratische legitimatie en de algemeen politiek-bestuurlijke controle. In haar reactie gaf het kabinet aan dat functionele decentralisatie altijd ingekaderd moet zijn in het algemeen bestuur en dat de beleidsvoering steeds binnen het raam van het algemeen bestuur moet worden beoordeeld. Het werd daarom van belang geacht dat regering en parlement steeds voldoende inzicht hebben in het functioneren van de betrokken organen en dat dat (periodiek) geëvalueerd wordt (Minister van Binnenlandse Zaken, 1990).

In juni 1993 concludeerde de Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (de Commissie Scheltema) dat het beleid op het punt van verzelfstandiging sterk verbrokkeld was, waardoor onduidelijkheden bestonden over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van ministers. De commissie wees ook op de verminderde mogelijkheden van parlementaire controle. De commissie pleitte vervolgens voor algemene uitgangspunten voor verzelfstandiging (Commissie Scheltema, 1993). Dergelijke uitgangspunten werden daarna uitgewerkt in het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» (Commissie Sint) dat het kabinet in 1995 aan de Tweede Kamer aanbood (ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën, 1995).

³ De Algemene Rekenkamer publiceerde in 1995 het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, waarin ze onderzoek deed naar zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De uitkomsten van dit onderzoek, en uit de constatering in het voorwoord van het Verslag van 1996 (Algemene Rekenkamer, 1996) en het Toezichtsonderzoek uit 1998 (Algemene Rekenkamer, 1998) richtten zich vooral op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen alsmede een aantal eigen onderzoeken³ startte de Algemene Rekenkamer een meerjarig onderzoeksprogramma (in vijf delen: RWT1 tot en met dit rapport, RWT5).

Met dit onderzoeksprogramma wilde de Algemene Rekenkamer bereiken dat de ministers in 2005 redelijke zekerheid zouden hebben over de rechtmatigheid in de sectoren die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Uiteindelijk zou de situatie op het gebied van rechtmatigheid en financieel

beheer bij RWT's gelijkwaardig moeten zijn aan de situatie bij het Rijk na de operatie Comptabel Bestel (zie ook Algemene Rekenkamer, 1999)⁴.

De doelstelling van het onderzoeksprogramma (de RWT-strategie) was dat de ministers in 2005 aan de Staten-Generaal inzicht moeten kunnen verschaffen in:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld door RWT's;
- het ordelijk en controleerbaar zijn van het financieel beheer bij RWT's;
- het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij RWT's;
- het realiseren van de prestaties door RWT's;
- de kwaliteit van de informatie van de publieke verslaggeving door RWT's;
- het integriteitsbeleid van RWT's;
- het ingebed zijn van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

In het kader van het onderzoek naar RWT's heeft de Algemene Rekenkamer in de periode 2000 tot en met 2004 vier rapporten uitgebracht (RWT1 tot en met RWT4, Algemene Rekenkamer, 2000a, 2001b, 2002a, 2004a). Daarnaast zijn twee achtergrondstudies uitgebracht: *Systemen van checks-and-balances* (Algemene Rekenkamer, 2002b) en *Verbreiding van de publieke verantwoording* (Algemene Rekenkamer, 2004b). Gelijktijdig met dit rapport verschijnt de achtergrondstudie *Goed bestuur tussen publiek en privaat*.

Sinds RWT3 en RWT4 is in het kader van toezicht ook nader verkennend onderzoek gedaan naar checks-and-balances binnen RWT's en dan met name naar de rol van raden van toezicht daarin. Verder is het thema bestuurskosten toegevoegd. In dit vijfde rapport maken we de balans op van de situatie per 31 december 2005 en vergelijken we die met de beginsituatie zoals beschreven is in het eerste rapport (Algemene Rekenkamer, 2000a).

Discussie-RWT's

In artikel 91, eerste lid onder d, CW 2001 worden RWT's gedefinieerd als «rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen». Vanaf het begin van de reeks onderzoeken naar verantwoording en toezicht bij RWT's is er discussie geweest tussen de Algemene Rekenkamer en de departementen over de vraag of bepaalde organisaties wel of niet als RWT zijn aan te merken. De Algemene Rekenkamer heeft over de verschillen van inzicht overlegd met de departementen en met het Ministerie van Financiën als coördinerend ministerie en is, op één uitzondering na, op alle punten tot overeenstemming gekomen. Op 18 mei 2005 heeft de minister van Financiën hierover een brief gestuurd naar de Tweede Kamer (Minister van Financiën, 2005). Het enige nog bestaande verschil van inzicht betreft de rijksmuseum: deze publieke instellingen, met een gezamenlijk financieel belang van circa € 80 miljoen, worden door de Algemene Rekenkamer wel en door het Ministerie van OCW niet als RWT's aangemerkt.

1.3 RWT-onderzoek deel 5, opbouw van het rapport

De Algemene Rekenkamer heeft rijksbreed onderzoek verricht en daarnaast verdiepend en verkennend onderzoek gedaan bij een aantal RWT's. In de afzonderlijk gepubliceerde departementale rapporten komen

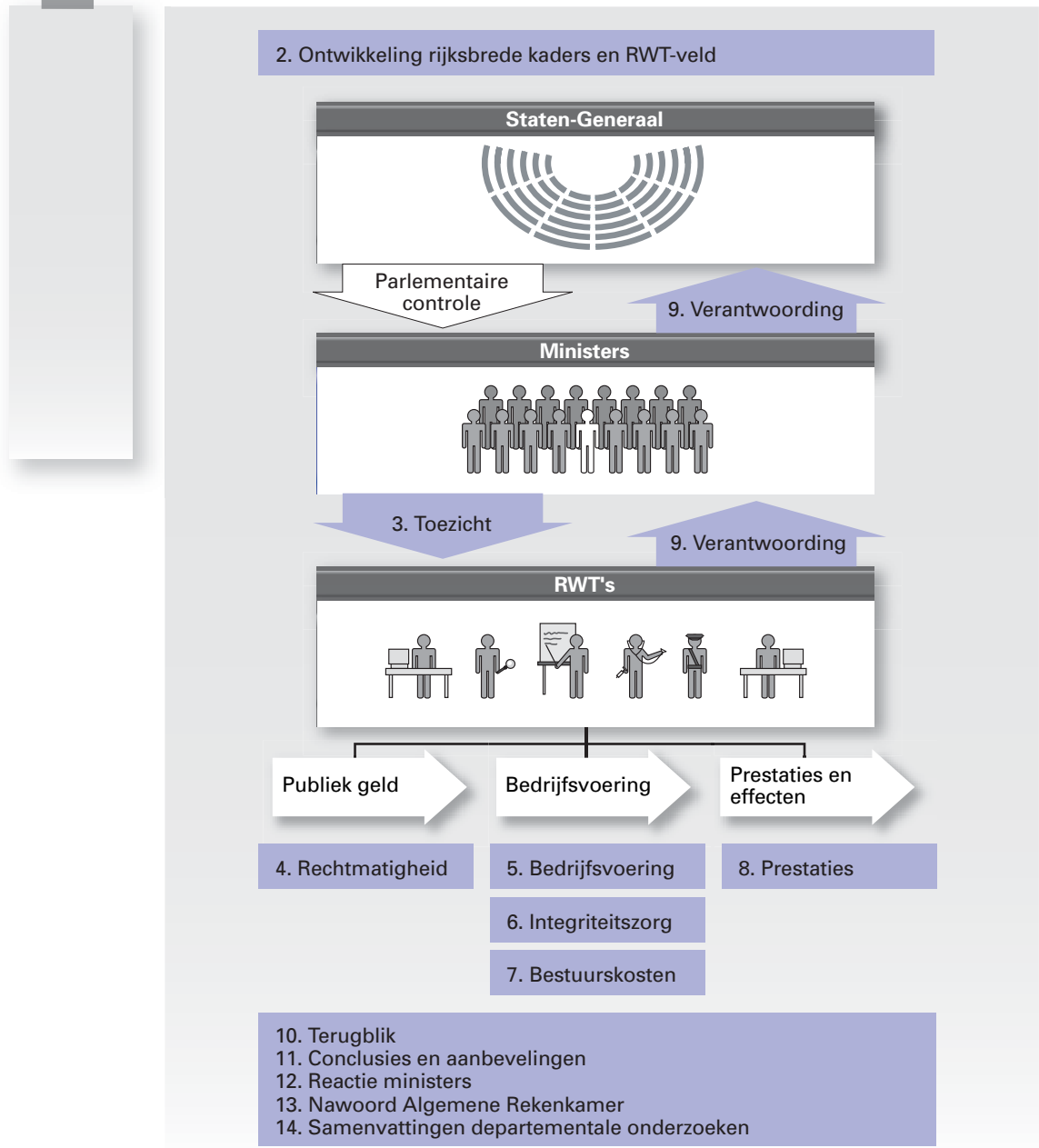
⁴ De tienjarige operatie die – op initiatief van de Tweede Kamer in 1986 van start ging, leidde tot een verbetering van de administratieve organisatie en interne controle, de informatievoorziening en de accountantscontrole bij de departementen en een versnelling van de verantwoordingen.

de ontwikkelingen in verantwoording en toezicht bij RWT's van elk ministerie aan de orde. Dit rapport geeft de resultaten weer van het rijksbrede onderzoek en van de vergelijking van de verschillende departementen. In figuur 1.4 staat de opbouw van het rapport en daaruit blijkt welke hoofdstukken welke schakels van de toezichts- en verantwoordingsketen behandelen.

Naast het onderzoek bij de ministeries en RWT's heeft de Algemene Rekenkamer een velddialoog georganiseerd over «slimme» (lees «slanke») arrangementen voor toezicht en verantwoording en een achtergrondstudie uitgevoerd naar goed bestuur bij organisaties op de grens van publiek en privaat. In bijlage 5 is een beknopte weergave van de velddialoog opgenomen. De achtergrondstudie, *Goed bestuur tussen publiek en privaat*, is een apart rapport, dat tegelijk met het nu voorliggende rapport verschijnt.

Opbouw van het rapport

Figuur 1.4



2 ONTWIKKELINGEN IN HET RWT-VELD

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal lopende discussies: we staan stil bij de Kaderwet ZBO's, de Kaderstellende visie op toezicht, ontwikkelingen in comptabele wet- en regelgeving en bij de discussie over de reikwijdte van het begrip RWT. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 11.

2.2 Vier kaderstellende dossiers

Sinds begin jaren negentig is door de achtereenvolgende kabinetten gewerkt aan het ordenen van sturing, toezicht en verantwoording rondom zelfstandige publieke instellingen.

In de volgende paragrafen komen de vier belangrijkste nu nog lopende dossiers rondom verantwoording en toezicht bij RWT's aan de orde:

- *De Kaderwet ZBO's*: we beschrijven de stand van zaken en geven de visie van de Algemene Rekenkamer weer.
- *De Kaderstellende visie op toezicht 2005*: we staan kort stil bij de inhoud van de Kaderstellende visie op toezicht 2005 en de visie van de Algemene Rekenkamer daarop.
- *De ontwikkelingen in de comptabele wetgeving*: we bespreken de relevante aanpassingen in de CW 2001 en staan stil bij de Rijksbegrotingsvoorschriften. We plaatsen enkele kanttekeningen bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005.
- *De discussie-RWT's*: gedurende de hele reeks van RWT-onderzoeken hebben de achtereenvolgende kabinetten en de Algemene Rekenkamer gediscussieerd over de reikwijdte van het begrip RWT. Inmiddels is overeenstemming bereikt over definities.

2.2.1 De Kaderwet ZBO's

Al in 1993 kondigde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan dat er voorbereidingen zouden worden getroffen voor een algemene (kader-)wet op de zelfstandige bestuursorganen. Uiteindelijk werd op 27 september 2000 aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aangeboden (Kaderwet ZBO's) (Minister van BZK, 2000a). Dit wetsvoorstel wacht, nadat het na aanpassingen was aangenomen door de Tweede Kamer, sinds september 2002 op verdere behandeling door de Eerste Kamer.

Het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's wil met name de ministeriële verantwoordelijkheid voor (toezicht op en sturing van) beleid en beheer van ZBO's regelen en instrumenteren. Verder moet de wet helderheid scheppen met betrekking tot de financiële controle op ZBO's en beoogt de Kaderwet vergroting van het publieke inzicht in onder meer het functioneren van ZBO's. De regels in de Kaderwet hebben bijvoorbeeld betrekking op benoeming en ontslag van bestuursleden, vaststelling van de hoogte van tarieven, begroting en verantwoording en op interventiemogelijkheden van de minister. De normen in de Kaderwet leggen vast wat momenteel al dan niet in verschillende bewoordingen is opgenomen in een veelheid aan afzonderlijke regelingen en besturingsarrangementen.

Visie Algemene Rekenkamer op de Kaderwet ZBO's

De Algemene Rekenkamer schreef in december 2000 in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat veel van de bepalingen in het

wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting overeenkomen met haar eigen uitgangspunten. Wij wezen in deze brief echter ook op een, in onze ogen, aantal onvolkomenheden in het wetsvoorstel (Algemene Rekenkamer, 2000c; zie ook: Algemene Rekenkamer, 1999).

Samengevat ziet de Algemene Rekenkamer de volgende verbetermogelijkheden in de Kaderwet ZBO's (Algemene Rekenkamer, 2001b, p. 28):

- *De reikwijdte van de Kaderwet.* In de visie van de Algemene Rekenkamer is het beperken van de Kaderwet tot alleen ZBO's (bovendien niet alle ZBO's) niet zinvol.⁵ 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 haar 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 aanvullende bepalingen op te nemen (Algemene Rekenkamer, 2001b, p. 53).

Stand van zaken maart 2006

De behandeling van de Kaderwet ZBO's werd in 2002 stilgelegd op grond van de afspraak in het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I. Daarin gaf het kabinet aan de behoefte aan een algemene wettelijke regeling voor ZBO's opnieuw te willen bezien.

Dit voornemen van het kabinet mondde uiteindelijk uit in het rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau: *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* (Werkgroep Kohnstamm, 2004). In de reactie op dat rapport herbevestigde het kabinet het uitgangspunt dat rijkstaken in beginsel dienen te worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ook gaf het kabinet aan het instellen van nieuwe ZBO's aan strakkere en helderder normen te willen binden. Het kabinet stelde voor om binnen vijf jaar alle bestaande ZBO's systematisch door te lichten, waarbij onder andere gekeken zou worden naar het bestaansrecht ervan. Op basis van kosten-batenanalyses zouden vervolgens besluiten genomen worden over het wel of niet onderbrengen van ZBO's bij ministeries (Minister van BVK, 2005).

Naar aanleiding van de Motie Fierens e.a. heeft het kabinet echter besloten om binnen één jaar te bepalen welke ZBO's onder de Kaderwet vallen (Kaderwet ZBO's, artikel 42). Voor de ZBO's die niet onder de Kaderwet vallen, wordt in het daaropvolgende jaar per geval beslist of systematische doorlichting gewenst is (Tweede Kamer, 2005; Minister van BVK, 2006). De Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat heeft op 4 april 2006 besloten de behandeling van het voorstel voor de Kaderwet ZBO's te hervatten.

⁵ Het voornemen is om voor de onderwijsinstellingen, met openbaar gezag bekleed, een uitzondering te maken (zie minister van BZK, 2000b, p. 10). Ook politieregio's zouden niet onder de Kaderwet ZBO's komen te vallen. Dit omdat zij niet worden gerekend tot de ZBO's die functioneren op het niveau van de centrale overheid (Minister van BZK, 2000b, p. 9). De Algemene Rekenkamer vindt het, vanuit de gedachte dat de Kaderwet een algemeen geldend kader moet bieden, ongewenst deze ZBO's uit te zonderen van de werking van de Kaderwet.

2.2.2 Kaderstellende visie op toezicht

In 2001 verscheen de eerste Kaderstellende visie op toezicht (Ministerie van BZK, 2001). Recent is een nieuwe toezichtsvisie verschenen, de Kaderstellende visie op toezicht 2005: *Minder last, meer effect* (Ministerie van BZK, 2005). De Kaderstellende visie op toezicht 2005 heeft betrekking op twee soorten toezicht: nalevings- en uitvoeringstoezicht⁶. Nalevings- toezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Het kabinet presenteerde zes principes waaraan goed toezicht moet voldoen. Aan de oorspronkelijke drie principes uit de toezichtsvisie van 2001 («onafhankelijk», «transparant» en «professioneel») heeft het kabinet in 2005 de principes «selectief», «slagvaardig» en «samenwerkend» toegevoegd.

Visie van de Algemene Rekenkamer op de Kaderstellende visie op toezicht uit 2005

In de Kaderstellende visie op toezicht 2001 werd geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten toezicht met bijbehorende functies, objecten en producten. De Kaderstellende visie op toezicht 2005 maakt wel onderscheid tussen nalevings- en uitvoeringstoezicht. Bovendien zijn inzet en opzet van deze toezichtsvisie duidelijk en ze sluiten aan bij de visies van WRR en SER en bij de standpunten van de Algemene Rekenkamer (WRR, 2004; SER, 2005; Algemene Rekenkamer, 2002a en 2002b).

De Algemene Rekenkamer plaatst bij de Kaderstellende visie op toezicht 2005 de volgende kanttekeningen (zie ook de achtergrondstudie bij dit rapport, *Goed bestuur tussen publiek en privaat*):

- *Afstemming verticaal toezicht op andere vormen van toezicht.* Het kabinet geeft in de toezichtsvisie aan dat verticaal toezicht beter afgestemd moet worden op andere vormen van verantwoording en toezicht, zoals publieke verantwoording en raden van toezicht. Het kabinet en de Algemene Rekenkamer zijn het op dit punt eens. Wel komt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren dat de horizontale checks-and-balances op dit moment in het algemeen nog niet volledig ontwikkeld zijn en daardoor nog niet zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om zijn toezichtsinspanningen op te kunnen baseren (Algemene Rekenkamer 2002b, 2004a, 2004b; 2005c).
- *Vertrouwen.* Een andere manier waarop het kabinet toezichtslast probeert te verminderen, is door te wijzen op «vertrouwen». Gerechtigd vertrouwen moet volgens de Kaderstellende visie op toezicht leiden tot minder toezicht, geschonden vertrouwen moet leiden tot ingrijpen. Toezichthouders kunnen goede redenen hebben, bijvoorbeeld op basis van een risicoanalyse of op basis van politieke wensen, om intensief toezicht te houden en in te grijpen.
- *Effectiviteit van toezicht.* Met de Kaderstellende visie op toezicht 2005 wil het kabinet de toezichtslast voor burgers en bedrijven verminderen. De toezichtsvisie biedt echter geen handvatten voor een afweging tussen toezichtslast en de effecten van toezicht. Het wordt in de toezichtsvisie niet duidelijk wat de verhouding is tussen ongewenste effecten van toezicht, zoals last bij burgers en bedrijven, en de gewenste effecten van toezicht, zoals het verbeteren van de dienstverlening door zelfstandige organisaties.

⁶ Het kabinet beschrijft in de Kaderstellende visie ook «interbestuurlijk toezicht», dat betrekking heeft op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden. Over dit onderwerp heeft de bestuurlijke werkgroep Alders in december 2005 het advies «Interbestuurlijk toezicht herijkt» uitgebracht. De Kaderstellende visie op toezicht gaat hier niet verder op in.

2.2.3 Ontwikkelingen in comptabele wet- en regelgeving

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) werden in maart en april 2002 met de tweede respectievelijk derde nota van wijziging enkele belangrijke zaken geregeld voor de informatievoorziening over en door RWT's en ZBO's. De wijzigingen vloeiden voort uit wensen van de Tweede Kamer bij de behandeling van het voorstel voor een Kaderwet ZBO's. Deze wijzigingen gelden met ingang van de begroting 2004.

Schatkistbankieren en liquide middelenbeheer door RWT's

Op 1 september 2004 zijn de eerste wijziging van de CW 2001, de bijbehorende AMvB en de ministeriële regeling in werking getreden. Daarin worden nadere eisen gesteld aan het beheer van publieke middelen door RWT's om te voorkomen dat met deze publieke middelen ongewenste financiële risico's worden gelopen. Er is onder andere bepaald dat aangewezen rechtspersonen hun overtollige liquide middelen rentedragend moeten aanhouden in 's Rijks schatkist, dan wel hun liquide middelen moeten uitzetten op een wijze die voldoet aan de door de minister van Financiën te stellen eisen.

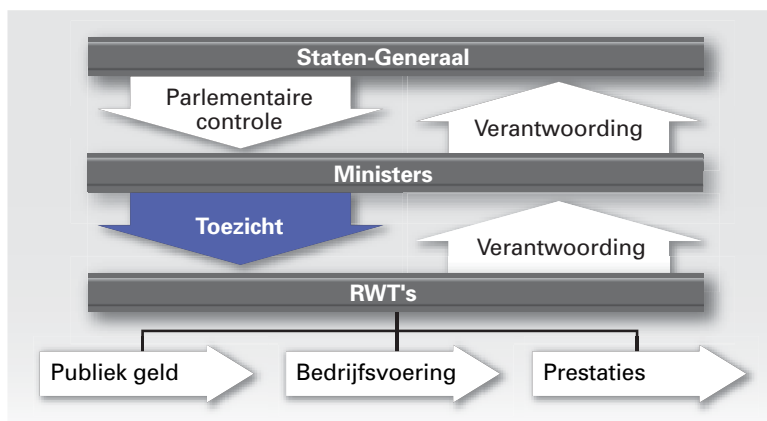
Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

Met de tweede nota van wijziging zijn artikel 18 lid 4 en artikel 65 lid 2 aan de CW 2001 toegevoegd (Minister van Financiën, 2002a). Daarin wordt bepaald dat de minister van Financiën regels kan stellen voor de informatie die in de departementale begrotingen respectievelijk jaarverslagen moet worden opgenomen over ZBO's en RWT's. In de toelichting is aangegeven dat in elk geval bij de begroting en het jaarverslag overzichten moeten worden opgenomen van alle ZBO's en/of RWT's met het daarbij behorende begrotingsbedrag respectievelijk per ZBO en/of RWT het beleidsartikel met het gerealiseerde bedrag. In het jaarverslag moet tevens een uiteenzetting worden opgenomen over het gebruik van de bevoegdheden waarover de betrokken minister beschikt om de tarieven, de begroting en de jaarrekening goed te keuren en een overzicht van de vermogenspositie van rechtspersoonlijkheid bezittende ZBO's en RWT's. De elementen uit de toelichting zijn ongewijzigd in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 overgenomen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 werd echter aangegeven dat het niet (langer) de bedoeling is om in de jaarverslagen ieder jaar een integraal beeld van het toezicht op ZBO's en RWT's te schetsen. De betreffende paragraaf in de verdiepingsbijlage heeft op dit onderdeel het karakter gekregen van een uitzonderingsrapportage. In hoofdstuk 9 van dit rapport wordt beschreven wat deze regels hebben betekend voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

Informatieverschaffing over prestaties

Met de derde nota van wijziging van de CW 2001 werd artikel 44a in de CW 2001 ingevoegd. Daarin is bepaald dat ZBO's en RWT's periodiek informatie verschaffen aan de minister over de door hen te leveren en geleverde prestaties (Minister van Financiën, 2002b). In de toelichting op deze wijziging legde de minister expliciet een koppeling tussen VBTB en de «derden-informatie»: de informatievoorziening over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de onderzoeksbevindingen op dit punt.

3 TOEZICHT



3.1 Inleiding

De ontwikkelingen in het toezicht op RWT's staan in dit hoofdstuk centraal. De Algemene Rekenkamer onderzocht de ontwikkelingen op het gebied van toezichtsvisies en -beleid sinds 2000. We hebben gekeken of door de ministeries koppelingen worden gelegd tussen hun toezicht en informatie uit het interne toezicht (bijvoorbeeld een raad van toezicht) en/of de verantwoording door RWT's.

3.2 Toezichtsvisies

Overzicht 3.1 geeft de stand van zaken eind 2005 weer in vergelijking met de situatie in 2001 en 2003.

S Stand van zaken toezichtsvisies ministeries

Overzicht 3.1

Ministerie	Eind 2001	Medio 2003 ^a	Eind 2005
Buitenlandse Zaken	Geen	In ontwikkeling	Geen (verantwoordelijkheid voor 1 RWT)
Justitie	In ontwikkeling	In ontwikkeling	Gereed
BZK	Ten dele gereed	Gereed	Gereed, in 2005 uitgebreid en geactualiseerd
OCW	Gereed	Gereed	Gereed
Financiën	Geen	In ontwikkeling voor de markttoezicht-houders	Geen, omdat volgens dit ministerie 'taak, vormgeving en omvang van de RWT's te veel van elkaar afwijken'
Defensie	Geen	Geen	Gereed
VROM	Per cluster van RWT's	Gereed	Gereed
VenW	Gereed	Gereed	Gereed
EZ	Gereed	Gereed	Gereed, maar wordt niet gebruikt
LNV	In ontwikkeling	Gereed	Gereed
SZW	Gereed	Gereed	Gereed
VWS	Gereed	Gereed, op onderdelen aan actualisatie toe	Gereed, in 2006 geactualiseerd ^b

^a Zie: Algemene Rekenkamer, 2004a, p. 32

^b De toezichtsvisie van VWS anno 2005 is in 1997 gemaakt. In 2006 verscheen een nieuwe toezichtsvisie vanwege de wijzigingen in het zorgstelsel.

Het Ministerie van Financiën heeft voor twee van haar vijf RWT's⁷ eind 2005 een toezichtsvisie opgenomen in een wet (die nog in werking moet treden), namelijk in het algemeen deel van de Wet op het financieel toezicht.⁸

3.2.1 Toezichtsarrangementen

Onderstaand overzicht geeft de situatie weer op het gebied van toezichtsarrangementen. Dit zijn samenhangende stelsels van aandachtspunten die zowel de organisatie als de inhoud van het toezicht betreffen (Algemene Rekenkamer, 1998).

⁷ De Nederlandsche Bank en De Autoriteit Financiële Markten.

⁸ Momenteel in behandeling in de Tweede Kamer, 29 708.

Overzicht 3.2

Ministerie	2005	Bijzonderheden
Buitenlandse Zaken	N.v.t.	Slechts één RWT, geen toezichtsvisie
Justitie	Aanwezig	-
BZK	Aanwezig	Nog niet aangepast aan de nieuwe visie
OCW	Deels	Bij drie van de zes clusters
Financiën	N.v.t.	Geen separate toezichtsvisie buiten de in de wetgeving opgenomen bepalingen
Defensie	Aanwezig	Eén RWT, visie = arrangement
VROM	Aanwezig	-
VenW	Deels	Ontbreken bij luchthavens en Loodswezen
EZ	Aanwezig	Nergens gebaseerd op de toezichtsvisie
LNV	Aanwezig	-
SZW	Grotendeels	Ontbreekt bij één RWT ^a
VWS	Aanwezig	-

^a Het (publieke) financieel belang van deze RWT bedraagt € 2 miljoen, tegenover het (publieke) financieel belang van de overige RWT's van het Ministerie van SZW dat € 50 miljard bedraagt.

3.2.2 Intern toezicht door raden van toezicht

In 2000 was er nauwelijks nog oog voor rol en positie van raden van toezicht en voor hun rol in het toezicht. Mede naar aanleiding van ontwikkelingen in de private sector (Commissie Peters, Code Tabaksblat) kregen de raden van toezicht in de publieke sector door de regering een steeds nadrukkelijker rol toebedeeld in de governance van RWT's en ZBO's (Ministerie van BZK, 2001, 2005). De exacte invulling daarvan wordt grotendeels aan het veld zelf overgelaten. Verschillende sectoren hebben dit geregeld in branchecodes, waarin per sector normen zijn vastgelegd ten aanzien van aspecten van governance zoals intern toezicht. De Algemene Rekenkamer ziet als toegevoegde waarde van governance codes dat die een belangrijke impuls aan de verbetering en versterking van het interne toezicht kunnen geven.

Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat van de honderd (clusters van) RWT's twintig een raad van toezicht kenden, waarbij die in dertien gevallen wettelijk verplicht was (Algemene Rekenkamer, 2004a). Veel RWT's werken nog met een model waarin een

raad van bestuur toezicht houdt op de directie. In die gevallen is de raad van bestuur echter ook verantwoordelijk voor het feitelijk functioneren van de RWT en is er dus geen sprake van onafhankelijk intern toezicht.

Daarnaast komt het ook voor dat een interne toezichthouder nog uitvoerende verantwoordelijkheden houdt, zoals de Centrale Commissie voor de Statistiek dat nog heeft bij het CBS voor de coördinatie van de statistische informatievoorziening, meerjarenprogrammering en jaarplannen. Dan is voor dat deel van het functioneren van de RWT geen onafhankelijk intern toezicht.

In verschillende instellingswetten en governance codes is de bepaling opgenomen dat de leden van een raad van toezicht «zonder last of ruggespraak» hun functie dienen te vervullen. Het kan echter voorkomen dat in een raad van toezicht leden benoemd zijn vanwege hun specifieke vakkennis maar die ook verbonden zijn aan organisaties met mogelijke belangen bij de betrokken RWT. Mocht die combinatie onvermijdbaar zijn, dan dient de RWT wel voorzieningen te treffen om de risico's van belangenverstremming te beheersen en transparant te maken. Voorzieningen zoals: het naleven van daartoe opgenomen bepalingen in een governance code, dat leden van de raad van toezicht niet aanwezig zijn bij behandeling van dossiers of situaties waarin (de schijn van) belangenverstremming kan optreden en een voorzitter die actief toeziet op de vermindering van belangenverstremming.

Werkconferentie

In november 2005 heeft de Algemene Rekenkamer een werkconferentie georganiseerd.⁹ Tijdens deze conferentie is onder andere gedebatteerd over de relatie verticaal en intern toezicht door vertegenwoordigers uit ongeveer alle publieke sectoren. Veel betrokkenen waren van mening dat door meer samenwerking aanzienlijke winst te boeken is, niet alleen in de vorm van minder toezichtslast, maar ook in de vorm van meer kwaliteit. Men wees op de noodzaak van meer dialoog tussen (verticale) toezichthouders en instellingen op dit punt.

In verdiepend onderzoek hebben wij opnieuw nader gekeken naar de rol van het interne toezicht c.q. raden van toezicht in het verticale toezicht op de RWT. Ook gingen wij na of betreffende raden van toezicht een governance code onderschrijven. Er is verdiepend onderzoek gedaan naar raden van toezicht¹⁰ bij de volgende RWT's:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (Ministerie van EZ);
- Wellant College (Ministerie van LNV);
- Nationale Omroep Stichting (Ministerie van OCW);
- Dienst Wegverkeer (Ministerie van VenW);
- Politieacademie (Ministerie van BZK);
- Autoriteit Financiële Markten (Ministerie van Financiën).

Relatie intern en extern toezicht

Alleen bij de RDW en de AFM gaat er over het interne toezicht gestructureerde informatievoorziening richting de minister. Bij het CBS zijn over deze informatievoorziening recent afspraken gemaakt.

Bij de overige RWT's met een raad van toezicht waar verdiepend onderzoek is uitgevoerd, was alleen sprake van contact op ad-hoc basis tussen de raad van toezicht en de minister. Bij de politieacademie heeft de raad van toezicht formeel helemaal geen contact, de minister van BZK maakt daarom ook geen gebruik van de toezichthoudende rol van de raad van toezicht. Overzicht 3.3 geeft het rijksbrede beeld weer.

⁹ Zie: www.rekenkamer.nl/toezicht.

¹⁰ Bij het Ministerie van SZW werd onderzoek gedaan naar raden van advies van UWV, CWI en SVB. Resultaten van dat onderzoek staan in het departementale rapport SZW.

R Rol intern toezicht in verticaal toezicht

Overzicht 3.3

Ministerie	Relatie met intern toezicht in het toezichtsbeleid geëxpliciteerd?	Minder toezichtsactiviteiten door gebruik van informatie van raad van toezicht?
Buitenlandse Zaken	N.v.t.	N.v.t.
Justitie	Nee	Nee
BZK	Ja	Nee
OCW	Nee, m.u.v. de sector Hoger Onderwijs	Nee
Financiën	Geen toezichtsvisie	Ja
Defensie	N.v.t.	N.v.t.
VROM	Ja	Ja
VenW	Ja	Ja
EZ	Nee	Ja
LNV	Nee	Nee
SZW	N.v.t.	N.v.t.
VWS	Nee	Nee

Uit het overzicht valt af te leiden, dat sprake is van een wisselend beeld. Daarnaast valt op dat ook als er geen relatie wordt gelegd in de algemene toezichtsvisie, in de toezichtsactiviteiten wel degelijk rekening kan worden gehouden met de informatie afkomstig van de raad van toezicht. Dit geldt voor zowel het Ministerie van Financiën als het Ministerie van EZ. Ook VROM is op dit punt een goed voorbeeld:

Goed voorbeeld van toezicht door minister

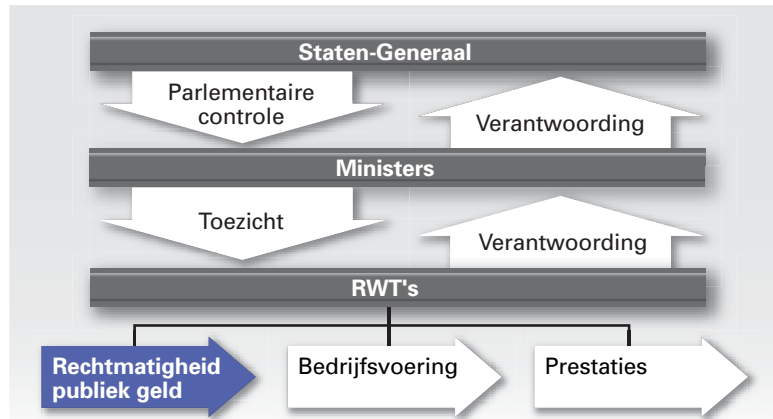
Het Ministerie van VROM beschikte eind 2001 al over toezichtsvisies per cluster van RWT's. In de toezichtsvisies en arrangementen is de relatie met het intern toezicht geëxpliciteerd.

Het Ministerie van VROM is van mening dat horizontale verantwoording en toezichtsmechanismen nooit in de plaats kunnen komen van het verticale ministeriële toezicht. Maar wel kan en wil het Ministerie van VROM optimaal gebruik maken van de uitkomsten en resultaten van maatschappelijke of horizontale verantwoording, zoals bijvoorbeeld onafhankelijke visitaties, tevredenheidsonderzoeken en benchmarking. Dit geldt ook voor de werking van interne controlemechanismen zoals de activiteiten van een raad van toezicht.

Intern toezicht en governance codes

De RDW onderschrijft de Code Goed Bestuur van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Voor markttoezichthouders zoals de AFM is geen aparte governancecode geformuleerd. De AFM en de Raad van Toezicht van AFM richten zich waar relevant naar de bepalingen van de Code Tabaksblad.

4 RECHTMATIGHEID



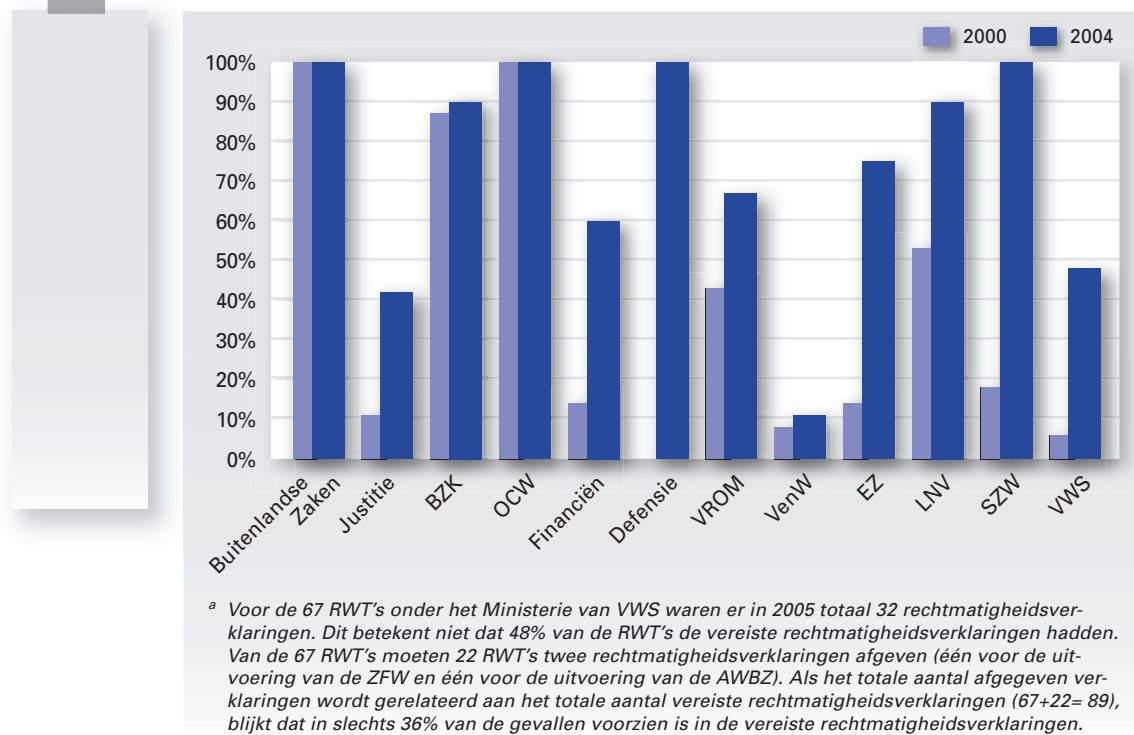
4.1 Rechtmatigheid bij RWT's

In het jaarverslag van het Rijk 2003 gaf het kabinet aan met ingang van 2005 te streven naar jaarlijkse rechtmatigheidsoordelen bij de jaarverslagen van alle RWT's tenzij dat aantoonbaar ondoelmatig zou zijn. Dit streven heeft rijksbreed duidelijk succes gehad.

De Algemene Rekenkamer heeft de ontwikkeling in de aantallen rechtmatigheidsverklaringen onderzocht. Het eerste onderzoek daarnaar vond plaats over het jaar 2000. Onderstaande grafiek geeft inzicht in de aantallen RWT's per ministerie dat een verantwoording over 2004 met een rechtmatigheidsverklaring heeft, uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal RWT's (met een vergelijk met de stand per 2000).

Toename procentueel aandeel RWT's^a met een rechtmatigheidsverklaring

Figuur 4.1



In de onderstaande tabel zijn de absolute aantallen van RWT's met rechtmatigheidsverklaringen en het totaal aantal RWT's over de jaren 2000 en 2004 opgenomen.

A Aantallen rechtmatigheidsverklaringen 2004 ten opzichte van 2000

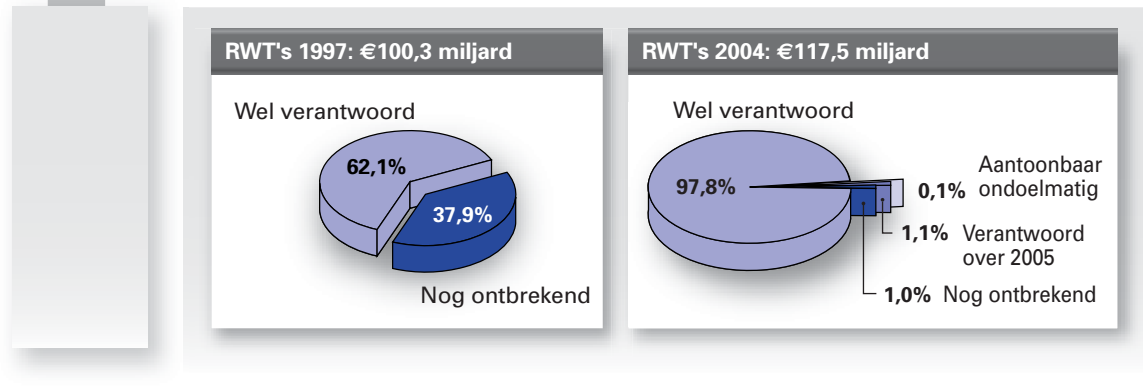
Overzicht 4.1

RWT's	2000		2004	
	Totaal aantal RWT's	Aantal RWT's met RMV	Totaal aantal RWT's	Aantal RWT's met RMV
Buitenlandse Zaken	1	1	1	1
Justitie	57	6	52	22
BZK	31	27	30	27
OCW	2805	ca. 2800	1670	1666
Financiën	7	1	5	3
Defensie	1	0	1	1
VROM	7	3	6	4
VenW	48	4	35	4
EZ	21	3	8	6
LNV	34	18	31	28
SZW	49	9	6	6
VWS	107	6	67	32
Totaal	3168	ca. 2900	1912	1800

Ook uitgedrukt in financiële bedragen blijkt dat sprake is van grote vooruitgang. In figuur 4.2 worden de totaalbedragen op rijksbreed niveau van 2004 vergeleken met de gegevens uit 1997, de eerste gegevens die de Algemene Rekenkamer hierover verzamelde. Tevens is aangegeven in welke mate instellingen over 2005 voor het eerst over een rechtmatigheidsverklaring beschikken.

Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

Figuur 4.2



Over 2005 was circa 99% (2004 98%) van de uitgaven via RWT's verantwoord met een rechtmatigheidsverklaring. Een majeure sprong vooruit ten opzichte van 1997.

Bij 78 RWT's met een gezamenlijk financieel belang van € 108,6 miljoen (circa één promille van het totaalbedrag) bleek het aantoonbaar ondoelmatig om een rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoording te verlangen. Het gaat dan om organisaties van financieel bescheiden omvang zoals de Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en kattenbesluit of betroffen organisaties die binnen afzienbare tijd worden opgeheven of hun RWT-status kwijt raken, zoals Nmi Certin (waarvan de RWT-status per 1 november 2006 zal vervallen).

Daarnaast resteren er nog 22 RWT's, met een totaal financieel belang van € 1 165,9 miljoen, waarbij (nog) geen rechtmatigheidsverklaringen bij de verantwoordingen worden afgegeven. Het betreft:

- Het Loodswezen (VenW; 4 RWT's): € 150,6 mln
- NV Luchthaven Schiphol (VenW): € 515,0 mln¹¹
- Het Participatiefonds (OCW): € 46,1 mln
- Het Vervangingsfonds (OCW): € 353,1 mln
- De Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (BZK): € 55,4 mln
- 14 andere RWT's met een totaalbedrag van € 45,7 mln (= rest).

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook bij deze nog resterende organisaties het kabinetsbeleid, gericht op verantwoording over de rechtmatigheid, onverkort gevolgd moet worden.

4.2 Stand van zaken reviewbeleid ministeries

Een reviewbeleid is een belangrijk instrument dat de minister in kan zetten om zekerheid te verkrijgen over of hij zich terecht kan baseren op de ontvangen rechtmatigheidsverklaringen. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de ministeries over een reviewbeleid beschikken en of het

¹¹ Na de inwerkingtreding van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol is de status van Schiphol als RWT niet geheel duidelijk. Hierover zullen, conform artikel 93 CW 2001, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van VenW alsnog nader overleg voeren.

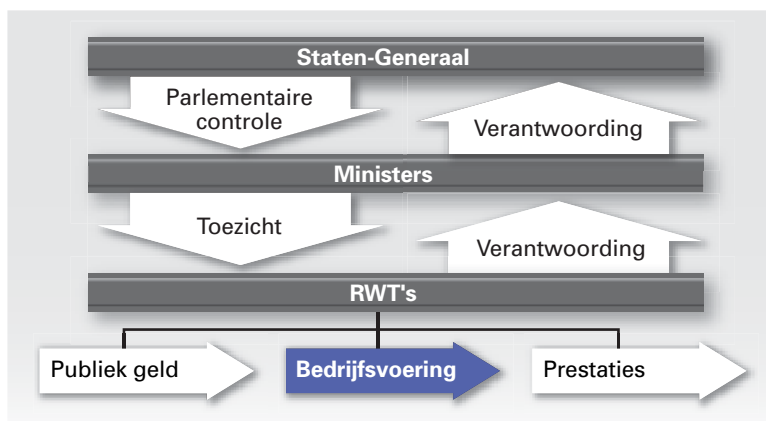
gebruikt wordt. Het is gebleken dat het reviewbeleid bij ongeveer de helft van de onderzochte ministeries niet of niet geheel wordt uitgevoerd.

0 Ontwikkeling reviewbeleid ministeries

Overzicht 4.2

Ministerie	Eind 2001	Medio 2003	2005
Justitie	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats.	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats.	Nee
BZK	Nee, AD voert regelmatig reviews uit bij RWT's.	Reviewbeleid is in ontwikkeling, review vindt jaarlijks plaats.	Ja
OCW	Ja	Ja	Ja
Financiën	Nee	Nee	Nee
VROM	Nee	Nee	Nee
VenW	Ja	Ja	Ja
EZ	Ja	Ja	Ja
LNV	Nee, maar reviews voor deel RWT's vinden wel structureel plaats.	Ja	Ja
SZW	Ja	Ja	Ja
VWS	Nee, maar reviews voor deel RWT's vinden wel structureel plaats.	Ja	Ja

5 BEDRIJFSVOERING: BORGING PUBLIEK BELANG



5.1 Inleiding

Dit deel van het onderzoek richt zich op het in de RWT-strategie geformuleerde doel dat elke minister in 2005 aan de Tweede Kamer inzicht moet kunnen verschaffen in de bedrijfsvoering. Op dit terrein zijn de normen nog niet uitgekristalliseerd. Het doel van het onderzoek is om een beschrijving van de stand van zaken te geven en om aanbevelingen te doen.

Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de faciliterende processen (Ministerie van Financiën, 2002b).

De bedrijfsvoering is allereerst een interne aangelegenheid van RWT's. Het is dus logisch dat ministers terughoudend zijn wat betreft toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's. Aan de andere kant hebben ministers een verantwoordelijkheid voor de borging van publieke belangen bij de uitvoering van wettelijke taken door (clusters van) RWT's, waarop toezicht nodig is.

5.2 Verantwoording over bedrijfsvoering

In de afgelopen jaren is duidelijk vooruitgang geboekt ten aanzien van de verantwoording over relevante aspecten van de bedrijfsvoering door RWT's (zie onderstaand overzicht verantwoording over bedrijfsvoering)¹². Vrijwel alle RWT's verstrekken informatie over de bedrijfsvoering op basis van afspraken die met het ministerie zijn gemaakt of op basis van voorschriften van het ministerie. In een enkel geval bericht een RWT zelf over wat deze van belang voor het ministerie acht. Breedte en diepgang van de verantwoording over de bedrijfsvoering van RWT's loopt per departement nog wel behoorlijk uiteen.

¹² Vergelijking met *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4* (Algemene Rekenkamer, 2004a).

V

Verantwoording RWT's over bedrijfsvoering

Overzicht 5.1

Ministerie	Verantwoording door RWT's over bedrijfsvoering
Justitie	Globaal inzicht in bedrijfsvoering.
BZK	Globaal inzicht in bedrijfsvoering; veel informatie rond politiesector.
OCW	Veel RWT's leggen verantwoording af; alleen enkele RWT's (vooral de omroepen) gaan in op bedrijfsvoering.
Financiën	Globaal inzicht in bedrijfsvoering.
VROM	RWT's verstrekken informatie over bedrijfsvoering, waarbij Kadaster en StAB een mededeling bedrijfsvoering verstrekken.
VenW	Globaal inzicht in bedrijfsvoering; RDW legt hierover verantwoording af.
EZ	Enkele RWT's verstrekken informatie over de bedrijfsvoering.
LNV	Helft RWT's legt verantwoording af. Deze biedt een globaal inzicht in de bedrijfsvoering.
SZW	Verantwoordingsmodellen bij de SUWI-organisaties. SVB, CWI, UWV, IB, BKWI geven een mededeling bedrijfsvoering.
VWS	RWT's verantwoorden zich over voor de minister relevante voorgeschreven aspecten.

Good practices van verantwoording over bedrijfsvoering

- Het Ministerie van VROM besteedt met behulp van een risicoanalyse aandacht aan vijf aspecten per RWT. Het ministerie maakt hierbij gebruik van de bedrijfsvoeringsmededeling in het jaarverslag van de RWT's, waarbij aandacht aan de onderbouwing wordt geschonken.
- Het Ministerie van SZW schrijft, met als uitgangspunt een risicoanalyse, de RWT's voor over welke onderwerpen van de bedrijfsvoering gerapporteerd moet worden in jaar- en kwartaalverslagen. De meeste RWT's nemen een mededeling over de bedrijfsvoering op.
- Het Ministerie van VWS, en namens haar het CTZ, geeft de RWT's aanwijzingen over welke aspecten deze zich dienen te verantwoorden en toetst de uitvoering van wetten en andere voorschriften.

5.3 Toezicht op bedrijfsvoering

In onderstaande tabel is per departement weergegeven of toezicht op bedrijfsvoeringsaspecten deel uitmaakt van de toezichtvisie.

A Aandacht voor bedrijfsvoering RWT's in toezichtvisies ministeries

Overzicht 5.2

Ministerie	Stand van zaken toezichtvisie op bedrijfsvoering eind 2005	Toezicht op basis van risico-analyse
Justitie	Visie op bepaalde aspecten, deels via de P&C-cyclus.	Nee; komt met ingang van 2006.
BZK	Visie op bepaalde aspecten.	Ja in opzet; analyse echter niet aangetroffen, wel is historisch gegroeid over welke aspecten van de bedrijfsvoering de minister geïnformeerd wil worden.
OCW	Visie voor de omroepen en Onderzoeks- en wetenschapsbeleid (OWB); voor andere RWT's is er geen expliciete visie.	Nee
Financiën	Geen expliciete visie, wel ontvangt het ministerie informatie over de bedrijfsvoering via het overleg over de begroting en kan hierop reageren. Het ministerie heeft adviesorganen voor het toezicht ingesteld die de minister adviseren.	Nee
VROM	Visie op bepaalde aspecten.	Ja
VenW	Departement wil veelal inzicht op hoofdlijnen, bij diverse RWT's geen inzicht.	Nee, behalve t.a.v. CBR, RDW en IBKI
EZ	Geen expliciete visie, wel neemt EZ in de praktijk kennis van de bedrijfsvoering van de meeste RWT's in het kader van de begroting- en jaarstukencyclus.	Nee
LNV	Visie op bepaalde aspecten.	Ja
SZW	Visie op basis van SUWI-wetgeving.	Ja
VWS	Visie op bepaalde aspecten, deels via de P&C-cyclus.	Nee

5.4 Borging van publieke belangen

De Algemene Rekenkamer is nagegaan aan welke aspecten (van publiek belang) binnen de ministeries aandacht wordt geschonken bij het vormgeven van het toezicht op bedrijfsvoeringsaspecten. Uit het onderzoek komt naar voren dat het in 2005 sterk per departement verschilde over welke aspecten van bedrijfsvoering de minister in het kader van het toezicht geïnformeerd wordt.

Vrijwel geen van de departementen vond informatievoorziening over integriteit en over de mate waarin de RWT's maatregelen nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen te voorkomen, een wezenlijk aspect van publiek belang. Uitzonderingen hierop zijn de Ministeries van Justitie en SZW.

In onderstaand overzicht zijn de resultaten over de informatieverstrekking door de departementen opgenomen.

Aandacht voor aspecten van publiek belang^a

Overzicht 5.3

Ministerie	Analyse van informatie	Informatie in jaarverslag 2004	
Justitie	● ●	●	● ● ● In behoorlijke mate
BZK	● ●	● ●	● ● In beperkte mate
OCW	● ●	● ●	● Niet of nauwelijks
Financiën	● ●	● ●	
VROM	● ● ●	● ●	
VenW	● ●	●	
EZ	● ●	●	
LNV	● ●	● ●	
SZW	● ● ●	● ● ●	
VWS	● ● ●	● ●	

^a Gekeken is naar aandacht voor: toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid en kostenbeheersing van de publieke dienstverlening, en verder het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de borging van de integriteit van bestuurders en medewerkers.

5.5 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij het merendeel van de ministeries een structurele wijze van berichtgeving over de bedrijfsvoering van RWT's aan de Tweede Kamer ontbreekt. Zo rapporteert het Ministerie van VenW nauwelijks en rapporteren de Ministeries van Justitie, EZ en Financiën alleen als naar het oordeel van de minister sprake is van belangrijke ontwikkelingen of problemen. Het Ministerie van BZK rapporteert voornamelijk over de bedrijfsvoering van de politiesector en het Ministerie van OCW alleen over NOS/Publieke omroepen (via het

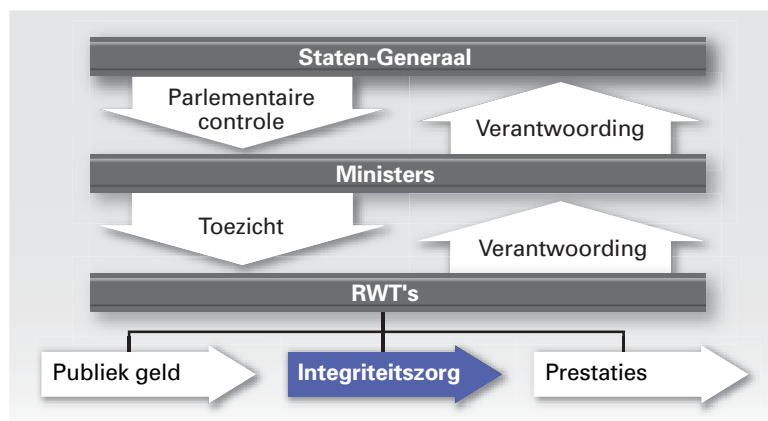
Commissariaat voor de Media). Beide ministeries berichten dus niet over al hun RWT's.

Het Ministerie van LNV verantwoordt zich niet expliciet over het toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's aan de Tweede Kamer; daar gaat de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2004 slechts impliciet op in. De Ministeries van SZW, VROM en VWS springen er in positieve zin uit als het gaat om de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van de RWT's.

Good practice Ministerie van SZW

Het Ministerie van SZW legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van de SUWI-RWT's. In haar eigen jaarverslag gaat de minister in op recht- en doelmatigheidsaspecten van de grootste RWT's, terwijl daarnaast jaar- en kwartaalverslagen van de SUWI-RWT's met de reactie van de minister naar de Tweede Kamer worden verstuurd.

6 ZORG VOOR INTEGRITEIT BIJ RWT'S



6.1 Inleiding

Voor een goede governance, gericht op de borging van het publieke belang, dient een minister vast te stellen welke aspecten hij relevant acht voor zijn toezicht. Voor het aspect integriteitszorg is de Algemene Rekenkamer van mening dat een minister in ieder geval op basis van een risicoanalyse moet overwegen of en in hoeverre toezicht relevant is. Een overheid kan alleen succesvol opereren als zij het vertrouwen geniet van de samenleving waarin zij functioneert. Schendingen van integriteit zijn fnuikend voor dat vertrouwen. Juist RWT's voeren veel taken uit waaraan risico's voor integriteitsschendingen verbonden zijn. Denk aan het verlenen van vergunningen en certificaten, het toekennen van uitkeringen en/of toezichthoudende taken. Dat is de reden waarom de Algemene Rekenkamer aan de zorg voor integriteit bij RWT's bijzondere aandacht geeft. Uiteraard geldt ook voor dit aspect van de bedrijfsvoering dat het bestuur van de instellingen primair verantwoordelijk is. Het (systeem)toezicht van de minister dient als aanvullende borging op de zorg voor integriteit zoals die door de (clusters van) RWT's is vormgegeven.

6.2 Afspraken over integriteitszorg

De ministeries achten integriteitszorg primair de verantwoordelijkheid van de RWT's. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat er bij geen van de tien onderzochte ministeries voor alle RWT's systematisch afspraken gelden over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Ook in de praktijk blijken RWT's en ministeries slechts sporadisch te communiceren over integriteitsbeleid. Alleen bij de Ministeries van Justitie, OCW en LNV zijn (incidenteel) afspraken gemaakt tussen het departement en geselecteerde RWT's over rapportage. In overzicht 6.1 zijn de resultaten van het onderzoek samengevat:

Overzicht 6.1

Ministerie	Aandacht in toezichtsvisie	Aandacht in toezichtsarrangementen	Afzonderlijke afspraken gemaakt
Justitie	Nee	Nee, toezichhouders wachten departementaal beleid op dit punt af.	Met één cluster RWT's (particuliere justitiële dienstinstellingen) zijn afspraken gemaakt over (jaarlijkse) informatieverstrekking over integriteitsschendingen.
BZK	Ja	Nee, de nieuwe toezichtsarrangementen moeten nog aangepast worden.	Nee
OCW	Nee, voor de zes onderzochte sectoren.	Alleen voor de sector MLB bepalingen in mediawet.	Alleen voor sector MLB zijn afspraken met RvB NOS over welke rapportages door de RvB naar het departement worden doorgestuurd.
Financiën	Nee	Nee	Nee
VROM	Nee	Nee	Nee
VenW	Nee	Nee	Nee
EZ	Nee	Nee	Nee
LNV	De toezichtsvisie heeft aandacht voor het begrip 'zorgvuldigheid'.	Nee	Incidenteel zijn afspraken gemaakt tussen de betrokken beleidsdirectie en RWT, niet integraal tussen het ministerie en de RWT's.
SZW	Nee	Nee	Nee, maar in de praktijk is de minister wel op de hoogte van het integriteitsbeleid bij RWT's, omdat zij deze opsturen.
VWS	Nee	Nee	Nee, maar in de praktijk is er wel aandacht voor integriteit.

6.3 Integriteitszorg bij onderzochte RWT's

De Algemene Rekenkamer heeft verdiepend onderzoek verricht naar integriteitszorg bij tien RWT's om na te gaan hoe daar de zorg voor integriteit is ingebed in de bedrijfsvoering. Overzicht 6.2 geeft een beeld van de bevindingen.

A

Aspecten van integriteitszorg bij RWT's

Overzicht 6.2

Ministerie	RWT (10)	Risico-analyse	Integriteits-beleid	Gedrags-code	Interne- en accountants controle	Handelswijze bij inbreuken op de integriteit
Justitie ^a	Rentray			●		Melding aan leidinggevende / algemeen directeur
	Teylinger-eind			●		Meldings- en onderzoeksprocedure bij seksueel misbruik
OCW	NOS		●	●	●	Standaard (ontslag)-regels in de CAO
Financiën	Waarborgfonds		●	●	●	Melding aan compliance-officer
VROM	CFV	●		●		Geen procedure
VenW	RDW	●	●	●		Leidraad Disciplinaire straffen
EZ	CBS	●	●	●	●	Procedures en registraties
LNV	SKAL		●	●		Geen procedure
VWS	PUR			●		Geen procedure
	ZON			●		Geen procedure

^a Beide RWT's zijn particuliere justitiële jeugdinrichtingen.

Good practice: Risicoanalyse en daarop gebaseerd integriteitsbeleid bij RDW

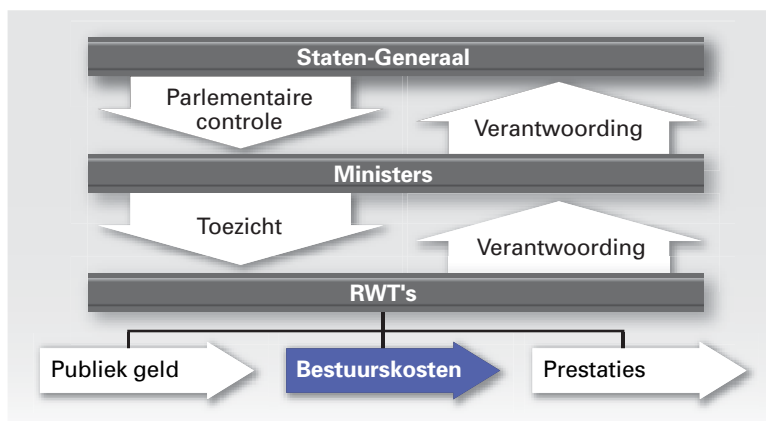
Bij de RDW speelt een aantal belangrijke risico's met betrekking tot de integriteit, zoals:

- Beïnvloeding door externen;
- Uitoefening van nevenwerkzaamheden met risico van belangenverstremgeling;
- Onbevoegde gegevensverstrekking uit registers.

Om deze risico's te borgen heeft de RDW een integriteitsbeleid ontwikkeld. Dit beleid omvat verschillende componenten:

- Nota integriteitsbeleid (1998, update 2002) waarin de focus ligt op preventief beleid met betrekking tot niet-integer gedrag. Alle medewerkers zijn geïnformeerd door middel van een brief en een brochure;
- Klokkenluidersregeling;
- Meldpunt integriteit;
- Vertrouwenspersonen;
- Diverse memo's; deze memo's hebben betrekking op eventuele nevenwerkzaamheden, het aannemen van geschenken, de omgang met gevoelige gegevens bij de RDW en het e-mail en internetgebruik;
- Interne beheersmaatregelen waarmee informatie kan worden gegenereerd als er een incident heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de vastlegging van bevragingen van registers, meldingsformulieren nevenwerkzaamheden, vastlegging gebruik internet en telefoon en een tijdregistratiesysteem.

7 VERANTWOORDE BESTUURSKOSTEN



7.1 Inleiding

Sinds enkele jaren hebben media en politiek grote belangstelling voor de bestuurskosten (beloningen) bij publieke instellingen. Oordeelsvorming over een acceptabele hoogte van de bestuurskosten is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers en de Staten-Generaal, waar toezicht en verantwoording een bijdrage aan kunnen leveren. Het bedrijfsleven is over de bezoldiging van bestuursleden in toenemende mate transparant¹³. Omdat RWT's met publieke middelen werken, is het wenselijk dat zij op zijn minst net zo transparant zijn. Ook vanuit de Tweede Kamer is er behoefte aan inzicht in de hoogte van bestuurskosten. Dit inventariserende deel van het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de bestuurskosten bij RWT's, in de mate van transparantie hierover en over aspecten van onafhankelijk toezicht.

7.2 Invloed van de minister op hoogte van bestuurskosten bij RWT's

De meeste ministers bezitten de verantwoordelijkheid en bevoegdheid om de voorzitter/leden van een toezichtsorgaan¹⁴ en/of voorzitter/leden van het bestuur van een RWT te benoemen en de bezoldiging vast te stellen, dan wel hiermee in te stemmen. Ook kunnen leden van het toezichtsorgaan of bestuur door de voorzitter van het toezichtsorgaan benoemd worden. Tussen ministeries zijn er wel verschillen in de uitwerking hiervan.

De figuren 7.1 en 7.2¹⁵ geven de stand van zaken weer voor wat betreft de bevoegdheden van de ministers.

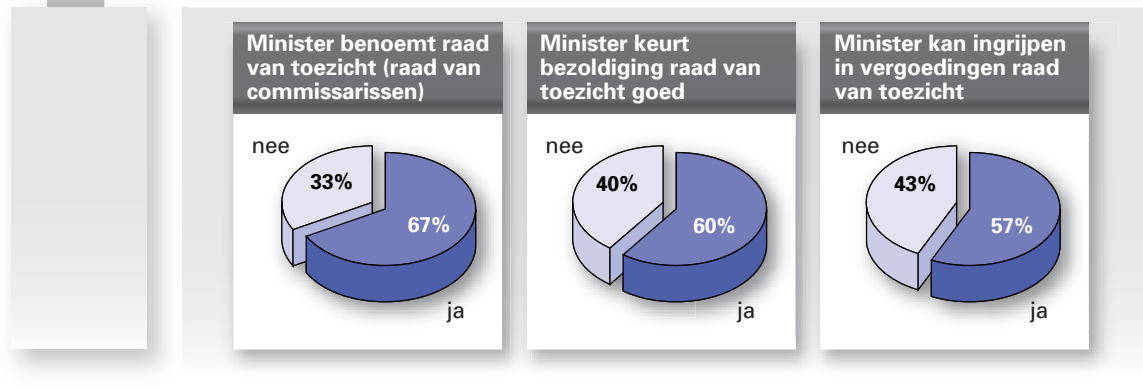
¹³ In Burgerlijk Wetboek 2, art 383 is opgenomen dat de vennootschap voor iedere bestuurder opgave doet van het bedrag van bezoldiging, uitgesplitst naar periodiek betaalde beloningen, beloningen betaalbaar op termijn, uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband, winstdelingen en bonusbetalingen.

¹⁴ Hierbij kan gedacht worden aan een raad van toezicht en een raad van commissarissen.

¹⁵ Voor OCW is voor deze tabel uitgegaan van een tiental RWT-clusters, gezien het grote aantal RWT's bij OCW.

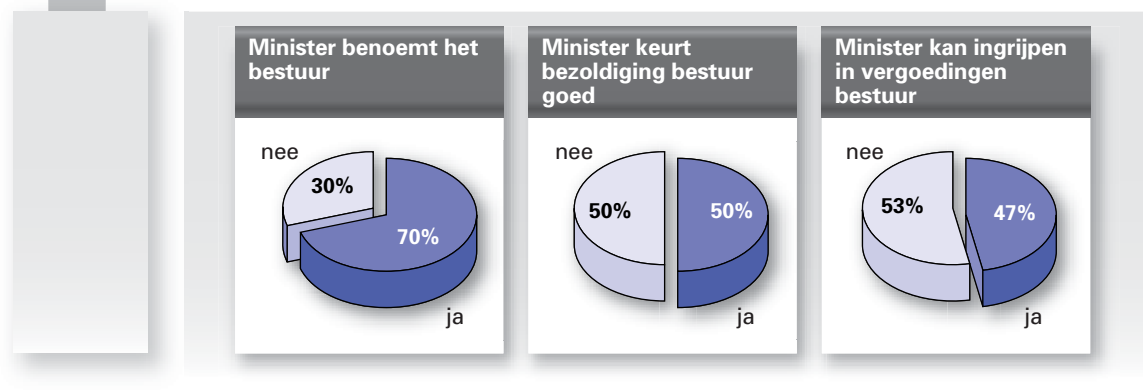
B Bevoegdheden minister inzake interne toezichthouders bij RWT's

Figuur 7.1



B Bevoegdheden minister inzake bestuurders RWT's

Figuur 7.2



7.3 Hoogte bestuurskosten bij RWT's

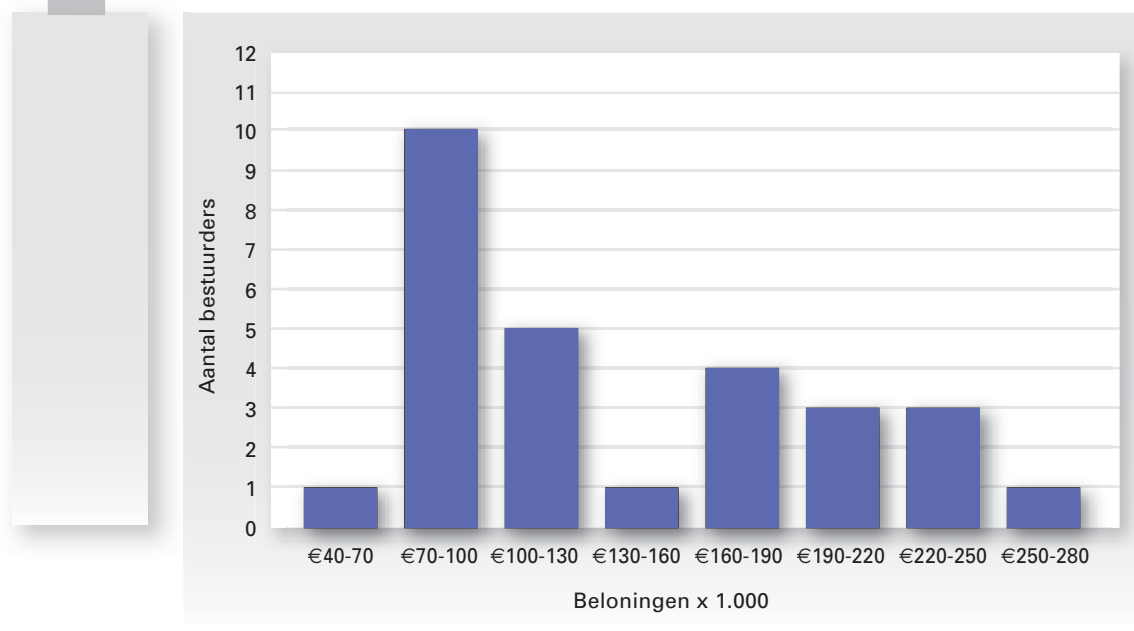
Met ingang van 1 maart 2006 is echter de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) van kracht. Deze wet verplicht instellingen in de semi-publieke sector tot opname in het financieel verantwoordingsdocument van de uit publieke middelen

gefinancierde inkomens van eenieder, voorzover die inkomens hoger zijn dan het inkomensniveau van een minister ad € 158 000¹⁶.

Bij twaalf geselecteerde RWT's is de hoogte van de bestuurskosten nagegaan. In onderstaande grafiek is een frequentieverdeling per beloningsklasse gegeven van de in dit onderzoek betrokken RWT-bestuurders. De hoogte van de bestuurskosten (het totaal van vaste en variabele vergoedingen en tegemoetkomingen) bij de laagst- en hoogst-betaalden varieerde respectievelijk van € 65 000 tot € 257 500. Van de achtentwintig individuele bestuurders hadden er elf een hoger salaris dan het referentiesalaris van € 158 000.

A Aantallen bestuurders van RWT's per beloningsklasse

Figuur 7.3



¹⁶ Het bedrag van € 158 000 is als volgt opgebouwd. Bruto jaarsalaris plus de vaste en variabele belastbare vergoedingen (zoals reiskosten, andere onkostenvergoedingen en – voor 2005 – vergoedingen voor ziektekosten) en vervolgens op dat totaal in mindering te brengen de premies voor de volksverzekeringen. Vervolgens is dit bedrag gecorrigeerd door rekening te houden met een, in het geval van ministers, fictieve pensioenbijdrage en een vergoeding voor het verplichte privé-gebruik van de dienstauto. Deze correctie is gedaan om een met de overige inkomens in de publieke sector vergelijkbaar bedrag te krijgen.

7.4 Verantwoording over bestuurskosten bij RWT's

Afspraken over verantwoording bestuurskosten

Rijksbreed zijn bij het merendeel van de ministeries globale afspraken gemaakt tussen ministerie en RWT's over informatieverstopping over bestuurskosten in de verantwoording. Slechts bij enkele ministeries is informatie over de beloning van individuele bestuurders voorgeschreven. Deze afspraken zijn onder meer vastgelegd in instellingsbesluiten of bestuursovereenkomsten.

De RWT's brengen over het algemeen een publiek jaarverslag uit. In deze documenten zijn in de meeste gevallen wel bestuurskosten opgenomen, echter veelal op een geaggregeerd niveau. Een beperkt aantal RWT's conformeerde zich in haar verantwoording aan gedragscodes zoals Code

Goed Bestuur van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden of Code Tabaksblat.

Een van de uitgangspunten in dit soort codes is om in de toelichting op de jaarrekening informatie te verschaffen over de bezoldiging van elk van de bestuurders. Een goed voorbeeld is in dit geval de RDW.

Good practice: Transparantie over de hoogte van bestuurskosten in het jaarverslag van de RDW

De RDW (lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden) heeft in het jaarverslag 2004 de bestuurskosten in een tabel opgenomen waarin de bezoldiging van de directieleden wordt gespecificeerd. Hierbij is onderscheid gemaakt in periodiek betaalde beloningen, variabele beloning, pensioenlasten en overige werkgeverslasten¹⁷. Ook de bezoldiging van de Raad van Toezicht is weergegeven. Daarnaast is aangegeven op welke wijze deze bedragen tot stand zijn gekomen en wie de bezoldiging heeft vastgesteld (de minister en/of de Raad van Toezicht)

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

In de jaarverantwoordingen van de ministeries krijgen de bestuurskosten bij de RWT's in de regel weinig aandacht. Slechts in uitzonderlijke gevallen rapporteren de ministeries over bestuurskosten aan de Tweede Kamer. Enkele RWT's sturen hun jaarverslag met daarin informatie over bestuurskosten rechtstreeks naar de Tweede Kamer. Soms worden jaarverslagen via de minister, al of niet voorzien van een toelichting, aan de Tweede Kamer gezonden.

7.5 Toezicht op bestuurskosten

Toezichtsvisies ministeries

In de toezichtsvisies van de ministeries werd tot nu toe weinig tot geen aandacht besteed aan het onderwerp bestuurskosten. Slechts in een enkel geval wordt in een toezichtsvisie de aanbeveling gedaan om bij het opstellen van het toezichtsarrangement een risicoanalyse uit te voeren naar wie de bestuurskosten vaststelt. In enkele toezichtsarrangementen wordt wel nader ingegaan op bestuurskosten.

Toezicht op naleving gemaakte afspraken

De naleving van afspraken over beloningen en declaraties is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de RWT zelf, op basis van de gemaakte afspraken met het ministerie, (benoemings)besluiten of wettelijke grondslagen. Bij de meeste RWT's wordt wel een of andere vorm van rechtmatigheidstoets op ingediende declaraties uitgevoerd, onder meer door toetsing door interne controle-eenheden of (de eerst verantwoordelijke van) het bestuur of toezichthoudend orgaan. Daarnaast is vaak sprake van controle door een (externe) accountant in het kader van de goedkeuring van het jaarverslag/jaarrekening. In een beperkt aantal van de gevallen vormen informatieprotocollen, volgens een door het ministerie voorgeschreven format, het uitgangspunt.

Inzicht in bovenmatige bestuurskosten

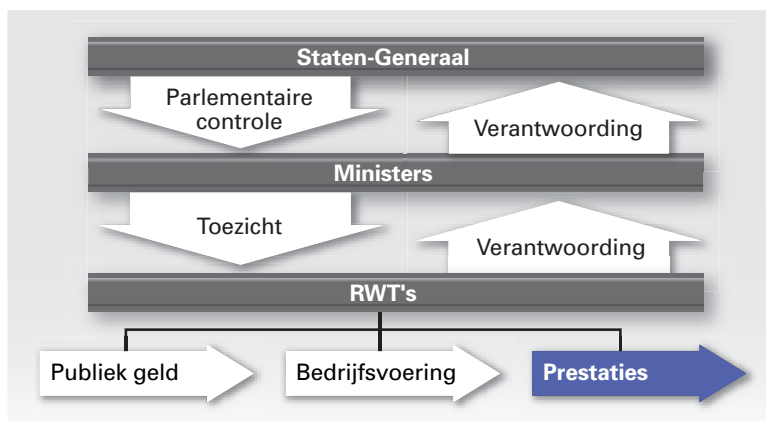
De ministeries verkrijgen informatie over bestuurskosten op diverse manieren: bijvoorbeeld via een voorgeschreven informatieprotocol, via betrokkenheid bij benoemingstrajecten van bestuursleden of via de raad van toezicht. Verder verkrijgen ze informatie uit jaarverslagen/-rekeningen, benoemingsbesluiten bij RWT's of interne (RWT-)bestuursreglementen die voor goedkeuring aan de minister worden voorgelegd.

Bij controles op de naleving van afspraken over beloningen valt het

¹⁷ Hieronder worden de werkgeversbijdrage in de ziektekostenverzekering en het werkgeversdeel WW en WAO verstaan.

ministerie over het algemeen terug op de rechtmatigheidscontroles bij de RWT. Het merendeel van de ministeries analyseert de informatie van RWT's, maar er was tot en met 2005 weinig tot geen inzicht in de hoogte en eventuele «bovenmatigheid» van de individuele bestuurskosten bij de RWT's. Dit komt doordat ministeries geen normen hadden voor bovenmatige beloningen en vergoedingen en omdat gedetailleerde informatie over bestuurskosten ontbreekt. Op dit punt verschaft de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens inmiddels duidelijkheid en verplicht het de instellingen tot openbaarmaking van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

8 INFORMATIE OVER PRESTATIES



8.1 Inleiding

In de twee voorafgaande rapporten over verantwoording en toezicht bij RWT's (deel 3 en deel 4) heeft de Algemene Rekenkamer eerder aandacht besteed aan verantwoording over prestaties van RWT's en effecten voor het beleid. Dit onderzoek richt zich op het in de RWT-strategie geformuleerde doel dat de ministers in 2005 inzicht moeten kunnen verschaffen in de realisatie van de prestaties door de RWT's.

Antwoord op de vraag van de Tweede Kamer welke bijdrage de RWT's aan de – door het Rijk gestelde – beleidsdoelen hebben geleverd, kan alleen gegeven worden als de ministers dit inzicht hebben.

8.2 Informatie over prestaties conform afspraken

Toezichtsvisie prestaties

In het vorige rapport over verantwoording en toezicht bij RWT's werd geconstateerd dat de meeste ministers en RWT's bezig zijn om de kwaliteit van de prestatie-informatie te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 2004a). Ook constateerde de Algemene Rekenkamer toen dat een specifieke toezichtsvisie op prestaties aanwezig was bij acht van de twaalf ministeries. In overzicht 8.1 is per departement de stand van zaken van eind 2005 weergegeven.

Aandacht voor prestaties RWT's in toezichtsvisies en verantwoordingen ministeries

Overzicht 8.1

Ministerie	Bevat toezichtsvisie informatie over prestaties medio 2003	Bevat toezichtsvisie informatie over prestaties medio 2005	Is prestatie-informatie aanwezig op het departement	Wordt prestatie-informatie benut (voor toezicht en jaarverslag 2004)
Justitie	N.v.t. (geen toezichtsvisie).	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag en beleids-evaluatie.
BZK	Ja, maar moet nog verder worden ontwikkeld.	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag.
OCW	Nee	Nee, geen departementsbrede visie op verantwoording over prestaties. Wel visie op verantwoording bij drie van de zes onderzochte sectoren.	Ja, bij drie van de zes onderzochte sectoren.	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag (bij vijf van de zes onderzochte sectoren).
Financiën	Nee, voor visie wordt naar wet- en regelgeving verwezen.	Nee, voor visie wordt naar wet- en regelgeving verwezen.	Ja, er is informatie aanwezig maar het wordt niet structureel opgevraagd. Op basis van wet- en regelgeving kan meer informatie worden opgevraagd.	Ja, voor toezicht op de RWT's. Geen systematische informatieverschaffing aan de Tweede Kamer.
VROM	Ja	Ja, wel in toezichtsarrangementen.	Ja, specifieke informatie van beperkt aantal instellingen. Algemene informatie aanwezig in RWT-jaarverslagen.	Ja, voor toezicht op de RWT's. Er is beperkte informatieverschaffing aan de Tweede Kamer.
VenW	Ja	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's. De Tweede Kamer wordt alleen bij klachten of incidenten geïnformeerd.
EZ	Ja	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's. Ook informatie naar de Tweede Kamer indien daar aanleiding toe is (periodieke evaluatie, wijziging wetgeving). Alleen informatie over CBS gaat structureel naar de Tweede Kamer.
LNV	Ja	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag.
SZW	Ja, in SUWI wet- en regelgeving.	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag. Ook ontvangt Tweede Kamer van de minister kwartaalverslagen en goedkeuringsbrieven.
VWS	Ja	Ja	Ja	Ja, voor toezicht op de RWT's en voor het departementaal jaarverslag.

Afspraken over aanleveren van prestatie-informatie

Uit verdiepend onderzoek blijkt dat zeven van de tien RWT's afspraken met het ministerie hebben gemaakt over het aanleveren van prestatie-informatie. Alleen het Waarborgfonds heeft geen afspraken gemaakt met het Ministerie van Financiën over het aanleveren van prestatie-informatie. De afspraken zijn veelal vastgelegd in toezichtsvisies, instellingswetgeving of -regelgeving of prestatiecontracten. De informatieafpraak kan ook vastgelegd zijn in voorgeschreven informatieprotocollen.

8.3 Borging kwaliteit prestatie-informatie

Bij zeven van de tien onderzochte ministeries geschiedt de borging van de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie door het onderzoek van de externe accountant of auditdienst. Het onderzoek en het oordeel richt zich op de totstandkoming van de niet-financiële informatie en de rapportage daarover in het financiële jaarverslag van de instelling. Bij drie van de tien ministeries (LNV, VenW en VROM) *ontbreekt* veelal een waarborg voor de betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde prestatie-informatie.

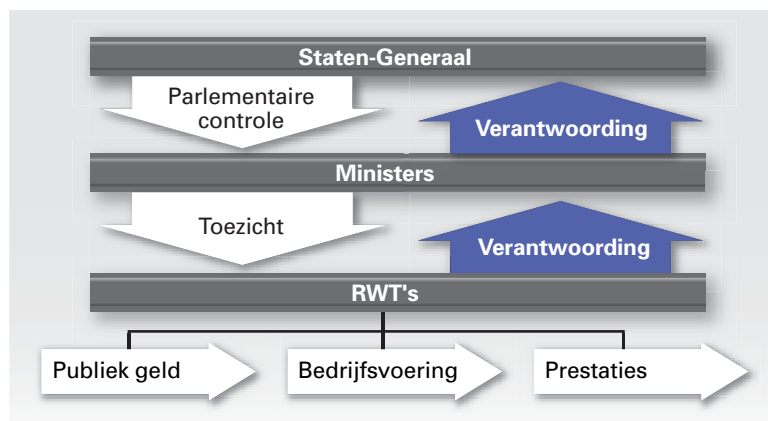
Good practice voor de borging van de kwaliteit van de prestatie-informatie

Bij het Ministerie van EZ zijn aanvullende evaluaties op het punt van prestatie-indicatoren uitgevoerd. Dit zien wij als een good practice die meer navolging verdient.

Bij drie ministeries behoeven de waarborgen zelf nog aandacht. Bij het Ministerie van Justitie komt dit door problemen in het geautomatiseerde systeem TULP waarmee de instellingen de informatie aan de minister moeten leveren, en een gebrek aan controle op de totstandkoming van informatie bij de instellingen zelf. Bij het Ministerie van Financiën geeft de minister in de controleprotocollen niet aan welke controles de minister verlangt ten aanzien van de prestatie-informatie. Bij het Ministerie van SZW heeft de minister niet eenduidig aangegeven wat hij verstaat onder de kwaliteit van de prestatie-informatie en hoe de RWT's zich moeten verantwoorden over de informatievoorziening.

De betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde prestatie-informatie bij de RWT's is veelal geborgd door een accountantsverklaring bij het financieel jaarverslag of een verklaring bij het tot stand komen van niet-financiële informatie.

9 VERANTWOORDING DOOR MINISTERS EN RWT'S



9.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer is van mening dat publiek geld publiek verantwoord moet worden. Het onderzoek naar de verantwoording heeft zich gericht op twee vormen van verantwoording: verantwoording door de minister en verantwoording door RWT's. De Algemene Rekenkamer is in de eerste plaats nagegaan of de verantwoording in de departementale jaarverslagen 2004 over het toezicht van de ministers op RWT's voldoet aan de wettelijke eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften. We zijn ook nagegaan of de Staten-Generaal toereikend is geïnformeerd.

Het tweede onderwerp is de publieke verantwoording vanuit de RWT's zelf. Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan de samenleving en direct belanghebbenden over het gebruik en de uitkomst van publieke middelen. De Algemene Rekenkamer inventariseerde of RWT's publieke verantwoording afleggen en over welke onderwerpen ze zich verantwoorden. De Algemene Rekenkamer heeft de departementale jaarverslagen over 2004 en de jaarverslagen van de RWT's over 2004 onderzocht. Bij een aantal (sectoren van) RWT's heeft zij een verdiepend onderzoek naar verantwoording uitgevoerd. Ten tijde van de afronding van het onderzoek kwamen de departementale jaarverslagen 2005 uit. Wij hebben onderzocht in hoeverre deze jaarverslagen informatie boden over de geldstromen bij de RWT's en over het toezicht van de minister.

9.2 Informatie in departementale jaarverslagen 2004

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe ministers over het financieel belang van de onder hen ressorterende RWT's rapporteren in hun departementale jaarverslagen.

Niet overal wordt aan de wettelijke eisen voldaan

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verantwoording over RWT's in de departementale jaarverslagen over 2004 bij acht van de tien ministeries¹⁸ voldoet aan de geldende wettelijke eisen, de Rijksbegrotingsvoorschriften van 2005. Het Ministerie van Justitie voldoet ten dele en het Ministerie van LNV voldoet niet aan deze wettelijke norm.

¹⁸ Er zijn in totaal twaalf ministeries. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn niet onderzocht.

Geen enkel ministerie biedt de door de Rekenkamer gewenste transparantie

De verantwoording van de departementen voldoet bij geen enkel ministerie aan de normen van de Algemene Rekenkamer, die meer overeenkomen met de eisen in de RBV 2004. De meeste departementale jaarverslagen bevatten wel een paragraaf met informatie over het toezicht op de RWT's en ZBO's, maar deze is niet altijd volledig. Zo ontbreekt regelmatig een uiteenzetting over de bevoegdheden van de minister. In de RBV 2004 is deze informatie vereist, in de RBV 2005 is sprake van een uitzonderingsrapportage waarbij een minister kan bepalen waarover hij zich wil verantwoorden.

Uitzonderingsrapportages alleen als de «normaalpositie» helder is

De verantwoording over het toezicht gebeurt nu in een toezichtsparagraaf. Daarbij maken de ministers gebruik van uitzonderingsrapportages. De Algemene Rekenkamer vindt dat een logische keuze mits de «normaalpositie» helder is. De minister dient aan de Staten-Generaal helder te maken welke aspecten van publiek belang hij onder zijn toezicht wil laten vallen. Denk aan zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing en integriteit van de publieke dienstverlening. Ook moet hij duidelijk maken bij welke mate van afwijken hij de Staten-Generaal informeert. Uit ons onderzoek blijkt dat de ministers niet op al die aspecten de gewenste transparantie bereiken. Toch wordt daar amper melding van gemaakt in de toezichtsparagrafen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de toezichtsparagrafen pas betekenis hebben voor de Staten-Generaal als de ministers duidelijk gemaakt hebben wat «normaal» is en welke toleranties er worden gehanteerd. Een ordelijke dechargeverlening door de Tweede Kamer vergt transparantie in de keuzes die de betrokken ministers hebben gemaakt over de geboden verantwoordingsinformatie.

Beleidsinformatie over de totale omvang van de benodigde publieke middelen

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat in de jaarverslagen onvoldoende inzicht wordt gegeven in de geldstromen die omgaan bij RWT's. Zo ontbreekt in departementale jaarverslagen vaak een (totaal)overzicht van de inkomende en uitgaande geldstromen per RWT. In een aantal gevallen worden de bijdragen aan RWT's wel verantwoord, maar ontbreekt informatie over ontvangsten uit tarieven of over (de opbouw van) de vermogenspositie van de RWT's per 31 december van het verslagjaar.

Op dit moment bestaat er geen verplichting voor ministers om geaggregeerde informatie te verschaffen waarin ook de geldstromen uit alle premies en tarieven opgenomen zijn. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het wel om een aanzienlijk financieel belang gaat. In totaal € 117,5 miljard, waarvan € 70,9 miljard uit premies en tarieven. De Algemene Rekenkamer vindt dat publiek geld publiek verantwoord dient te worden en vindt dat dit ook geldt voor de geldstromen uit premies en tarieven.

Dit punt is in ons vorige rapport, dat op 10 maart 2004 gepubliceerd is, uitvoerig aan de orde geweest. Dat was voor leden van de Tweede Kamer reden om in maart 2004 en april 2004 bij het kabinet aan te dringen op transparantie en op een overzicht van de totale geldstromen. De minister-president deed een toezegging op het gebied van een algemene publieke verantwoordingsverplichting voor publieke instellingen. De minister van Financiën gaf aan te zullen bekijken of hij aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet kan komen. Wij menen dat als de Tweede Kamer deze

informatie relevant acht voor haar controle op de wijze waarop de ministers hun toezicht uitvoeren, de ministers deze informatie – en wel in geaggregeerde vorm – dienen te verschaffen.

De Algemene Rekenkamer is bovendien van mening dat ministers niet alleen de informatie over de totale geldstromen, maar ook geaggregeerde informatie over de vermogens bij de RWT's zouden moeten verschaffen. Die vermogens zijn, voorzover ze ontstaan zijn uit publieke middelen, ook publiek geld. Ze zijn nodig voor de financiering van de noodzakelijke bedrijfsmiddelen (werkkapitaal) en nodig als weerstandsvermogen tegen financiële debacles. Maar die vermogens kunnen wel verder groeien indien de premies en tarieven de noodzakelijke kosten overtreffen. Het betreft in dit geval wel premies en tarieven die door de ministers zijn vastgesteld (of goedgekeurd) en vervolgens aan de burgers zijn opgelegd. Informatie over vermogenstoename bij de RWT's is daarom zinvolle beleidsinformatie voor de Staten-Generaal bij de vaststelling en goedkeuring van de (wettelijke) tarieven.

Onderstaand overzicht geeft per ministerie de stand van zaken weer betreffende de verantwoording van de ministeries over RWT's aan de Tweede Kamer.

Verantwoording over RWT's in jaarverslagen ministeries over 2000 en 2004

Overzicht 9.1

Ministerie	Informatie over RWT's in 2000	Informatie over geldstromen in 2004	Verantwoording omvat toezichtsparaagraaf in 2004	Voldoet aan alle normen	Voldoet aan wettelijke eisen (RBV 2005)
Justitie	-	X	±	X	±
BZK	-	±	✓	X	✓
OCW	-	X	X	X	✓
Financiën	-	±	✓	X	✓
VROM	-	±	✓	X	✓
VenW	-	±	✓	X	✓
EZ	-	X	±	X	✓
LNV	-	±	X	X	X
SZW	-	±	✓	X	✓
VWS	-	±	±	X	✓

✓ Ja ± Deels X Nee - geen informatie

9.3 Informatie in departementale jaarverslagen 2005

Onderstaand overzicht geeft per ministerie de stand van zaken weer van de verantwoording 2005 over de RWT's van het betreffende ministerie.

Informatie over RWT's in jaarverslagen ministeries over 2005

Overzicht 9.2

Ministerie	Informatie over geldstromen			Toezichtsparagraaf			
	Bijdrage van het Rijk?	Omvang premies en tarieven?	Omvang vermogens?	Waar?	Duiding normaalpositie?	Goedkeuring tarieven, begroting en jaarverslag?	Uitkomsten van het toezicht?
Justitie	Ja	Nee	Nee	Eigen hoofdstuk in jaarverslag	Nee	Nee	Ja
BZK	Ja	Nee	Nee	Bedrijfsvoeringsparagraaf	Beperkt	Nee	Ja
OCW	Ja	Nee	Nee	Bedrijfsvoeringsparagraaf	Nee	Nee	Beperkt
Financiën	Ja	Nee	Nee	Bijlage	Nee	Nee	Beperkt, via brief over AFM en DNB
VROM	Ja	Nee	Nee	Bijlage	Ja	Ja	Nee
VenW	Ja	Nee	Nee	Verdeeld over bedrijfsvoeringsparagraaf en in bijlage	Beperkt	Soms	Ja
EZ	Ja	Nee	Nee	Geen	Nee	Nee	Nee
LNV	Ja	Nee	Nee	Bedrijfsvoeringsparagraaf	Nee	Nee	Ja
SZW	Ja	Ja	Nee	Bijlage	Beperkt	Nee	Ja, via jaarverslag IWI
VWS	Ja	Ja	Alleen bij de twee belangrijkste fondsen	Verspreid in de toelichtingen bij de beleidsartikelen	Beperkt	Nee	Ja

De Algemene Rekenkamer signaleert een vooruitgang in zowel de kwaliteit van de informatie over RWT's en ZBO's als in de verantwoording over het toezicht op deze instellingen. Evenwel blijken de belangrijkste constatering over 2004 ook over 2005 nog te bestaan: volledige informatievoorziening ontbrak over alle geaggregeerde geldstromen, dat wil zeggen geldstromen inclusief premies en tarieven. Ook ontbrak

informatie over de omvang van de vermogens(groei) bij de instellingen en verder ontbrak een goede duiding van de reikwijdte van het toezicht van de minister, de zogenoemde «normaalpositie».

Goede voorbeelden van ontwikkelingen in de richting van een duiding van de «normaalpositie» zijn de verantwoordingen van de ministeries van VROM en VenW

Het jaarverslag van het Ministerie van VROM bevat enige informatie over de «normaalpositie», nl. de mededeling dat het toezicht wordt ingevuld op basis van de «Toezichtvisie op zelfstandige organen VROM» en dat hierbij aansluiting is gezocht bij de Kaderstellende visie op toezicht 2005. Het ministerie werkt aan een toezichtsrapportage, met daarin een overzicht van de toezichtsbevindingen in het verslagjaar, inclusief verrichte activiteiten.

In het jaarverslag van het Ministerie van VenW ontbreekt nog een echte duiding van een «normaalpositie», maar in de bijlage over RWT/ZBO's is wel informatie opgenomen over lopende onderwerpen in het toezicht per RWT, zoals over de afspraken tussen de minister en RWT, het goedkeuren van begroting en/of tarieven, de rechtmatigheid van de geldstromen, de wachttijden bij de dienstverlening, prestatie-indicatoren, kostenbeheersing, intern toezicht en scheiding publiek-privaat.

9.4 Publieke verantwoording door RWT's

Onder andere de volgende (clusters van) RWT's (11%) leggen geen publieke verantwoording af door middel van een publiek jaarverslag: Loodswezen, Instellingen klein vaarbewijs, Regionale Luchthavens (VenW), NAK tuinbouw, Bureau Beheer Landbouwgronden, Stichting examens Vakbekwaamheid Honden en Kattenbesluit (LNV), Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (Financiën), Stichting COVA, Waarborginstellingen en NMi (EZ).

Een aantal RWT's in het cluster van AOC-instellingen en instellingen voor Agrarisch hoger onderwijs (LNV) alsmede een aantal RWT's in de sectoren Primair Onderwijs, Voortgezet onderwijs en BVE (OCW) leggen vrijwillig publieke verantwoording af.

P Publiek toegankelijke jaarverslagen RWT's 2004

Figuur 9.1

Ministerie	Aantallen (clusters van) RWT's	Percentage (clusters van) RWT's met publiek jaarverslag over 2004
Buitenlandse Zaken	1	100%
Justitie	11	100%
BZK	6	94% ^a
OCW	6	90%
Financiën	5	80%
Defensie	1	100%
VROM	6	100%
VenW	12	75%
EZ	7	57%
LNV	13	69%
SZW	6	100%
VWS	12	100%
Totaal	86	89%

^a In aantallen RWT's uitgedrukt hebben twee van de dertig RWT's geen publiek jaarverslag

Onderwerpen verantwoording

Bij de nader onderzochte RWT's vindt over het algemeen verantwoording plaats over financieel beleid, prestaties en bedrijfsvoering, alsmede over een of meerdere vormen van kwaliteitszorg en informatie-uitwisseling met stakeholders. Echter, over het functioneren van het bestuur, bestuurskosten en integriteit wordt niet of slechts globaal gerapporteerd. Verscheidene RWT's lopen aantoonbaar voorop met een publieke verantwoording die andere RWT's tot voorbeeld kan dienen.

Praktijkvoorbeelden van publieke verantwoording

De Algemene Rekenkamer deed een verdiepingsonderzoek naar de brede publieke verantwoording bij twaalf (sectoren van) RWT's¹⁹. Van de twaalf onderzochte RWT's komen onder meer de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Dienst voor het Wegverkeer (RDW) naar voren als goede voorbeelden²⁰. Beide organisaties hebben een transparante en trendmatige wijze van verantwoording die als voorbeeld kan dienen voor andere RWT's. Ook verantwoordden ze zich uitgebreid over hun bedrijfsvoering en geven ze er blijk van te hechten aan een goede communicatie met hun stakeholders. Ze leggen niet alleen verantwoording af maar vragen en krijgen ook

¹⁹ Wellant College (LNV), Politieacademie (BZK), Justitiële jeugdinrichtingen (Justitie), SVB, CWI en UWV (SZW), PUR en ZON (VWS), NOS (OCW), CFV (VROM) RDW (VenW) en het Waarborgfonds (Financiën).

²⁰ In de departementale RWT-rapporten zijn meer goede voorbeelden uitgewerkt.

reacties daarop: wat gaat goed, wat kan beter en wat hoeft de volgende keer niet meer.

Good practice: publieke verantwoording door de SVB

De SVB maakt een overzichtelijk jaarverslag met een goede koppeling tussen de doelstellingen, bijbehorende activiteiten en prestatie-indicatoren. De SVB verantwoordt zich over alle genoemde onderdelen van de bedrijfsvoering. De SVB vermeldt in het jaarverslag 2004 (SVB, 2005) uitvoeringskosten, uitkeringslasten en kengetallen van de prestatiegegevens over de jaren 2000 t/m 2004. Voor de indicator «kosten per klant per jaar» voerde de SVB een trendanalyse uit. De SVB beschikt over een Cliëntenraad die in 2004 viermaal overleg voerde met de Raad van Bestuur²¹. De SVB verantwoordt zich over de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek en over wat ze daarmee doet. Ze is lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en onderschrijft de Code Goed Bestuur waarvan de naleving wordt toegelicht in het jaarverslag. Het burgerjaarverslag maakte de SVB voor het eerst in 2004.

Good practice: publieke verantwoording door de RDW

De RDW hanteert een transparante en trendmatige wijze van verantwoording. Hierbij houdt de RDW rekening met de omgeving en de klanten van de RDW. In het jaarverslag is een paragraaf opgenomen waarin de RDW het belang van een goede communicatie met andere partijen zoals garage- en transportbedrijven benadrukt. Verder staan de omgeving en de klanten van de RDW centraal in haar strategische doelstellingen. De kwaliteit van de verantwoording van de RDW is op verschillende manieren getoetst door:

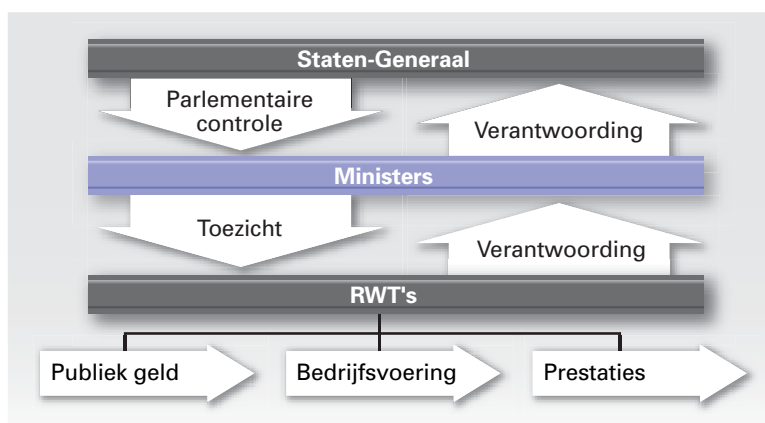
- De visitatiecommissie in het kader het Handvest publiek verantwoordt;
- Deelname aan de Kordes-trofee²² waarbij de jury verschillende best practices van de RDW uitkoos;
- Bureau Berenschot dat het jaarverslag 2004 onderzocht voor wat betreft de transparantie. De RDW behaalde hiermee een zeer goede score²³.

²¹ Een Cliëntenraad is een groep klanten die de raad van bestuur kan adviseren over de uitvoering van het beleid, met name op het gebied van dienstverlening.

²² De F. G. Kordes-Trofee wordt jaarlijks uitgereikt aan een publieke organisatie die volgens een onafhankelijke jury het beste jaarverslag heeft geschreven. Doelstelling van de trofee is het verbeteren van de verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. De RDW is meerdere jaren best practice geweest, o.a. voor government governance (1999), omgevingsanalyse (2001) en wijze van inzicht geven in de governance structuur (2003). Zie: <http://www.kordestrofee.nl>.

²³ De RDW behaalde een score van 79 procent van het totale aantal te behalen punten. Hiermee valt de RDW in de categorie Voorhoede, de hoogste categorie van de transparantieladder.

10 TERUGBLIK: NAGEKOMEN EN NIET NAGEKOMEN TOEZEGGINGEN



10.1 Inleiding

Sinds 1998 heeft de Algemene Rekenkamer in verschillende onderzoeken aandacht besteed aan verantwoording en toezicht bij RWT's. Met behulp van de terugblik is nagegaan of de aanbevelingen en toezeggingen in de periode 1998–2005 ook werkelijk zijn uitgevoerd. Bij dit zogenaamde «terugblikonderzoek» zijn zowel het vorige RWT(4)-onderzoek als andere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer betrokken, voor zover deze betrekking hebben op toezicht op en verantwoording van RWT's. Per ministerie is een selectie gemaakt van onderzoeken waarvan de aanbevelingen en toezeggingen nog voldoende actueel zijn.

10.2 Stand van zaken 2005

In overzicht 10.1 is het aantal bevindingen van de Algemene Rekenkamer dat per departement in het terugblikonderzoek is betrokken, vermeld. In de afzonderlijke departementale rapportages wordt nader ingegaan op de betreffende bevindingen en op de stand van zaken met betrekking tot het door de minister of RWT nakomen van de toezeggingen of het opvolgen van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Overzicht 10.1

Ministerie	Aantal in onderzoek betrokken bevindingen	Aantal geheel nagekomen toezeggingen/aanbevelingen	Aantal gedeeltelijk nagekomen toezeggingen/aanbevelingen	Aantal niet nagekomen toezeggingen/aanbevelingen	Toelichting
Justitie	6	5	1		Nog niet alle RWT's hebben een rechtmatigheidsverklaring. Wel zijn zowel in de huidige als in de concept-nieuwe toezichtsregeling de andere aanbevelingen/toezeggingen geborgd.
BZK	7	3	3	1	Bevindingen uit 'RWT4' en 'Dienstpistolen politie' behoeven nog aandacht. Uit 'Zicht op taakuitvoering politie' zijn alle aanbevelingen nagekomen.
OCW	9	7		2	Er zijn nog geen relevante aspecten voor de bedrijfsvoering opgesteld. Er zijn wel duidelijke afspraken gemaakt over de positie en taken van enkele raden van toezicht en over de evaluaties en benutting van prestatie-informatie van wetenschappelijke instellingen.
Financiën	10	2	4	4	Er ontbreekt o.a. een rechtmatigheidsverklaring (AFM) en een centrale toezichtsvisie (bij het ministerie).
VROM	6	3	2	1	Het ministerie heeft geen reviewbeleid voor RWT's. Wel is het ministerie bezig de toezichtsarrangementen te actualiseren.
VenW	12	3	4	5	Reviews bij RWT's worden sporadisch uitgevoerd. Er is wel vooruitgang geboekt op het gebied van het opstellen van toezichtsvisies en het maken van informatieafspraken.
EZ	4	1	1	2	Er is geen uitgewerkte toezichtsvisie voor de OPTA.
LNV	5	3	1	1	Op het gebied van rechtmatigheidsverklaringen is vooruitgang geboekt. Het ministerie heeft alle aanbevelingen over het toezicht op het CTB uit het onderzoek 'Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw' opgevolgd.
SZW	7	6	1		Aangepaste prestatie-indicatoren en mededeling bedrijfsvoering ingevoerd en een procedure ontwikkeld om te waarborgen dat toezichtsbepindingen worden betrokken in sturing. Bij één RWT is nog geen review uitgevoerd.
VWS	8 ^b	5	2	1	De nieuwe toezichtsvisie is ultimo 2005 nog niet gereed en niet alle RWT's (i.c. uitvoeringsorganen AWBZ) hebben een rechtmatigheidsverklaring. Er is wel vooruitgang op het gebied van de verantwoordingsdocumenten van de topstructuurorganen.
Totaal	74	38	19	17	

^a De stand van zaken op 31-12-2005

^b Van een aanbeveling, die verband houdt met de nieuwe toezichtsvisie, moet de uitkomst nader bepaald worden. Die aanbeveling is nog niet bij deze telling inbegrepen.

Het Ministerie van Financiën is nog niet ver gevorderd met het uitvoeren van de openstaande toezeggingen en aanbevelingen. Dit is te betreuren, omdat het belangrijke punten betreft op het gebied van verantwoording en toezicht bij RWT's. Ook bij het Ministerie van VenW zijn veel aanbevelingen niet (geheel) opgevolgd.

De onderwerpen waar de aanbevelingen/toezeggingen op ingaan kunnen per departement uiteenlopend van aard zijn en zijn daarom soms moeilijk onderling vergelijkbaar. Daarnaast moet bij de overgebleven actiepunten een kanttekening geplaatst worden. De Algemene Rekenkamer is voor dit onderdeel uitgegaan van de stand van zaken op 31 december 2005.

Wanneer bepaalde acties op die datum niet zijn uitgevoerd, zijn deze ook daarnaar beoordeeld. Een aantal ministeries/RWT's geeft echter aan in 2006 nog acties te willen ondernemen, zoals het opnemen van rechtmatigheidsverklaringen voor RWT's die dat nu nog niet hebben.

Good practice: Succesvolle realisatie van streven naar rijksbrede verantwoording over de rechtmatigheid bij RWT's

Een goed voorbeeld van een succesvol uitgevoerde toezegging is de actie die de minister van Financiën toezegde om te komen tot een volledige verantwoording over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door RWT's. Hij deed dat door in een brief van 13 mei 2003 zijn collega-ministers dit kabinetstreven duidelijk te maken, somde de RWT's op waarvoor verantwoording over de rechtmatigheid nog niet gerealiseerd was, drong aan op het in gang zetten van de daartoe nodige acties in de wet- en regelgeving en gaf aan dat het ministerie van Financiën erop toe zou zien dat het gewenste inzicht zou worden bereikt. Zoals uit dit rapport blijkt is die aanpak niet zonder succes geweest.

11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Algemene kaders: goede stappen voorwaarts

Goede kaders voor sturing, verantwoording en toezicht ontwikkeld

Vanaf midden jaren negentig zijn er veel activiteiten ontplooid voor een betere kaderstelling van het toezicht op, en de verantwoording door RWT's. In 2005 zijn voor vrijwel alle onderwerpen met betrekking tot verantwoording en toezicht bepalingen in (ontwerpen van) visies, kaders, aanwijzingen en wet- en regelgeving vastgelegd.

Impulsen uit governance codes

Bij de instellingen zelf vormden de ontwikkelingen rondom de governance codes in de publieke sectoren een belangrijke impuls ter verbetering en versterking van hun intern toezicht en publieke verantwoording.

Kaderstellende visie op toezicht: een duidelijke stap vooruit

De Kaderstellende visie op toezicht 2005 is naar de mening van de Algemene Rekenkamer een duidelijke stap vooruit. De visie met de nieuwe principes van selectief, slagvaardig en samenwerkend toezicht sluit aan bij de recente adviezen van SER en WRR en bij de standpunten van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer is het eens met het uitgangspunt dat het verticale toezicht afgestemd moet worden op al bestaande checks-and-balances rondom de instellingen. Wel wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de horizontale checks-and-balances op dit moment in het algemeen nog niet volledig ontwikkeld zijn en daardoor nog niet zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om zijn toezichtinspanningen op te kunnen baseren.

De Algemene Rekenkamer beveelt de kabinetten in de komende jaren aan de feitelijke uitvoering van verantwoording en toezicht volgens de afgesproken lijnen te waarborgen.

De ministers hebben voor circa driekwart uitvoering gegeven aan de 74 onderzochte aanbevelingen en toezeggingen op het terrein van toezicht en verantwoording bij RWT's. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat voor verbetering van verantwoording en toezicht bij RWT's het zinvol is om alle aanbevelingen en toezeggingen uit te voeren.

Ten opzichte van 1997 is duidelijk vooruitgang bereikt op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen.

Veel zaken op het gebied van toezicht en verantwoording die nodig zijn om de Staten-Generaal te kunnen informeren over het functioneren van de RWT's zijn inmiddels vastgelegd in wettelijke kaders, ministeriële aanwijzingen, kabinetsvisies, en de governance codes van de instellingen.

De ministeries en RWT's voldoen vrijwel geheel aan de wet- en regelgeving die betrekking heeft op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat ondanks de duidelijke vooruitgang ten opzichte van 1997 nog niet het gewenste inzicht aan de Staten-Generaal wordt geboden.

Grotendeels op orde

Toezicht

Het expliciteren en vastleggen van het toezichtsbeleid op de ministeries is inmiddels goed ontwikkeld. Vrijwel alle ministeries beschikken over een toezichtvisie, zij het dat die nog wel aangepast moet worden aan de recente Kaderstellende visie op toezicht 2005. Uit het onderzoek is gebleken dat tien van de twaalf departementen ook beschikken over toezichtsarrangementen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan aandacht te besteden aan de implementatie en doorwerking van de Kaderstellende visie op toezicht 2005 in de departementale toezichtsvisies. Ook moeten ministers voor RWT's waarvoor nog geen toezichtsarrangement en/of reviewbeleid bestaat die alsnog opstellen en uitvoeren.

Ter versterking van het intern toezicht is de afgelopen jaren bij een aantal RWT's een raad van toezicht ingesteld. Bij andere organisaties zijn interne toezichttaken bij soortgelijke organen ondergebracht, maar vaak blijken die organen een verantwoordelijkheid te dragen voor een deel van de uitvoering van het beleid. Voor het afstemmen van toezicht ten behoeve van vermindering van de verticale toezichtsactiviteiten moeten afspraken gemaakt worden. Uit het verdiepend onderzoek bij zes RWT's met raden van toezicht blijken er slechts twee gestructureerde afspraken te hebben gemaakt over de informatievoorziening. Bij slechts twee raden van toezicht bleken governance codes leidend.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan aandacht te schenken aan de betrouwbaarheid van bestaande checks-and-balances rondom de instellingen, zoals intern toezicht, gegevens uit benchmarks enzovoort. Het stimuleren van invoering en naleving van governance codes, waarin aandacht voor die aspecten bestaat, kan een goede weg zijn om de gewenste verbeteringen en daarmee een efficiënter toezicht, te bereiken. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet en de vakministers aan om daarbij gebruik te maken van de ervaringen van de koplopers onder de instellingen in de beleidssectoren.

Ook dienen ministers aandacht te geven aan het regelen van interventiemogelijkheden bij niet-functionerende raden van toezicht.

Rechtmatigheid grotendeels verantwoord

Naar verwachting zullen er over 2005 nog 22 RWT's resterende, met een totaal financieel belang van € 1 165,9 miljoen (circa 1% van het totaal), waarbij (nog) geen rechtmatigheidsverklaringen bij de verantwoordingen worden afgegeven. Dit betreft met name enkele grote RWT's bij de Ministeries van VenW, BZK en OCW.

De Algemene Rekenkamer dringt er met name bij de ministers van VenW en OCW op aan om uiterlijk over het boekjaar 2006 met alle RWT's afspraken te maken over een rechtmatigheidsverklaring.

Reviewbeleid voor de helft daadwerkelijk in uitvoering

Ten opzichte van eind 2001 is vooruitgang geboekt op het terrein van de opzet van het reviewbeleid. In 2005 hadden alle onderzochte ministeries, op drie uitzonderingen na, een reviewbeleid. De Algemene Rekenkamer beveelt de bewindslieden van Justitie, Financiën en VROM aan een reviewbeleid te ontwikkelen.

De uitvoering blijft een aandachtspunt, omdat het reviewbeleid in

ongeveer de helft van de onderzochte ministeries niet of slechts ten dele werd uitgevoerd.

Prestatie-informatie

Alle ministeries benutten de ontvangen prestatie-informatie voor hun toezicht op de RWT's en bijsturing van hun beleid.

De betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie bij de onderzochte RWT's worden meestal geborgd door het onderzoek van de externe accountant. Bij de Ministeries van LNV, VenW en VROM ontbreken echter veelal waarborgen. Bij de Ministeries van SZW, Justitie en Financiën behoeven die waarborgen enige verbetering. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de ministers van LNV, VenW en VROM goede afspraken maken met de RWT's over de betrouwbaarheid en validiteit van prestatie-informatie, en dat de ministers van SZW, Justitie en Financiën zorgdragen voor de noodzakelijke verbeteringen.

Bij twee ministeries bestaat in de toezichtsvisie geen aandacht voor prestaties. De Algemene Rekenkamer meent dat de door de instellingen te leveren prestaties van zodanig belang zijn dat een minister daar een duidelijke visie op moet hebben die hij ook moet vastleggen. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van OCW en Financiën aan een visie te ontwikkelen op het tijdig aanleveren van relevante prestatie-informatie door RWT's.

De Algemene Rekenkamer wijst de ministers van Financiën, VROM, VenW en EZ op de toegevoegde waarde van de ontvangen prestatie-informatie van RWT's voor de jaarlijkse verantwoording van de ministeries over de behaalde beleidsresultaten.

Deels op orde

Publieke verantwoording door RWT's: wettelijk verplichten

De meeste (clusters van) RWT's (89%) leggen publieke verantwoording af in een openbaar gepubliceerd jaarverslag. De Algemene Rekenkamer is van mening dat alle RWT's zich publiek zouden moeten verantwoorden. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan een generieke wettelijke publicatieplicht voor alle publieke instellingen, zoals RWT's, in te voeren.

Betere verantwoording over governance en stakeholderdialoog

Bij de RWT's die publieke verantwoording afleggen komen financiën, prestaties en bedrijfsvoering meestal wel aan de orde. Verantwoording over intern toezicht, stakeholderdialoog, en naleving van governance codes meestal niet.

De instellingen kunnen overwegen om – ter versterking van de relaties met hun stakeholders en voor een betere stroomlijning van het verticale toezicht – meer informatie op te nemen over de (interne) governance en over de wijze waarop zij daadwerkelijk responsief zijn aan hun stakeholders. Ministers kunnen de verdere verbetering van de publieke verantwoording van RWT's stimuleren door gebruik te maken van de goede voorbeelden.

Verbeteringen noodzakelijk

Meer aandacht richten op borging publiek belang in bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat veel elementen van publiek belang, zoals leveringszekerheid, continuïteit, integriteit, toegankelijkheid

en kostenbeheersing, geborgd dienen te worden in de bedrijfsvoering van de publieke instellingen. In de toezichtsvisies van de ministeries is op dit punt sprake van een sterk wisselend beeld. Bij de meeste ministeries zijn wel enkele bedrijfsvoeringsaspecten, relevant voor het publiek belang, benoemd. De ministeries maken sterk verschillende keuzen. Slechts in enkele gevallen worden de toezichtswerkzaamheden verricht op basis van een risicoanalyse. Er is geen sprake van door ministeries gedeelde visies over de vraag welke aspecten van zodanig publiek belang zijn dat ze op enige wijze geborgd zouden moeten worden of over de vraag op welke wijze bestaande checks-and-balances een rol kunnen spelen in de borging van het publiek belang. Bij enkele ministeries is in de toezichtsvisie helemaal geen aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten.

De Algemene Rekenkamer is in lijn met de visies van de SER en de WRR van mening dat goed openbaar bestuur gediend wordt als de ministers benoemen welke aspecten van bedrijfsvoering van publiek belang zijn en daar expliciet toezicht op houden. Het verdient aanbeveling dat ministers per RWT of cluster van RWT's bepalen welke risico's er bestaan voor de borging van het publiek belang, in hoeverre bestaande checks-and-balances die risico's al afdekken en welke resterende risico's door het verticale toezicht gedekt moeten worden. Voor verdieping en goede afstemming verdient het aanbeveling de instellingen expliciet te betrekken bij het benoemen van elementen van publiek belang en bij de risico-analyse.

Integriteit nog niet als relevant gezien

De Algemene Rekenkamer constateert dat met name integriteitszorg in de toezichtsrelatie tussen de ministeries en de RWT's nog weinig tot geen aandacht krijgt. Zo gaat geen enkele departementale toezichtsvisie in op de integriteit bij RWT's en wordt er in slechts één geval in de toezichtsarangementen op ingegaan. Ook zijn er tussen de ministeries en de RWT's nagenoeg geen afspraken om te komen tot periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Bij drie ministeries worden (sporadisch) afspraken gemaakt met de (sectoren van) RWT's over rapportage. De Algemene Rekenkamer beveelt ministers aan om integriteitszorg te zien als een van de relevante aspecten van publiek belang en om met RWT's of clusters van RWT's afspraken te maken over de integriteitszorg en de informatievoorziening daarover.

Bestuurskosten

De meeste ministers hebben bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de aanstelling van bestuurders van RWT's en de vaststelling van bezoldigingen. Goed zicht op de hoogte en eventuele «bovenmatigheid» van de beloningen van individuele bestuurders is er echter niet. Ten aanzien van de bestuurskosten bleek dat in praktisch alle gevallen er wel sprake was van onafhankelijk toezicht, soms door een raad van toezicht, soms door de minister. Van de 28 in het onderzoek betrokken individuele bestuurders hadden elf bestuurders (circa 40%) een hogere beloning dan het referentiebedrag van een ministersalaris. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan publieke verantwoording door RWT's over de bestuurskosten te bewerkstelligen en daarnaast aandacht te schenken aan de hoogte van de bestuurskosten. Hierbij worden de ministers sinds maart 2006 ondersteund door de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De departementale verantwoording over RWT's en ZBO's is verbeterd ten opzichte van eerder RWT-onderzoek. Over 2004 voldoen acht van de tien departementale jaarverslagen grotendeels aan de *wettelijke* eisen aangaande informatie over RWT's en het ministerieel toezicht.

Ook de jaarverslagen 2005 tonen vooruitgang in de informatievoorziening over RWT's en ZBO's. Echter drie belangrijke punten baren nog steeds zorgen:

1. Onvoldoende informatie over het toezicht

De verantwoording over het toezicht, en het daarmee tevens verstrekken van inzicht in het functioneren van de instellingen, geschiedt via een toezichtsparagraaf. Dat gaat sinds 2005 via uitzonderingsrapportages. De Algemene Rekenkamer acht uitzonderingsrapportages zinvol, mits de «normaalpositie» helder wordt gemaakt. Dat is nu nog niet het geval. De Algemene Rekenkamer is daarom van mening dat de huidige verantwoording nog onvoldoende inzicht biedt.

Zo blijkt uit ons onderzoek dat op verschillende aspecten, zoals ten aanzien van de borging van het publiek belang, of zoals ten aanzien van de governance bij de RWT's, nog niet de gewenste transparantie tussen de RWT's en de minister bestaat. Toch wordt daar amper melding van gemaakt in de toezichtsparagrafen.

2. Onvoldoende informatie over premies en tarieven

Er wordt nog geen *geaggregeerde* informatie over de omvang van de geldstromen (inclusief premies en tarieven) aan de Staten-Generaal gegeven. De begrotingsvoorschriften, die door de ministeries nauwkeurig worden gevolgd, vereisen dit niet. Ondanks het feit dat de Tweede Kamer wel om die informatie heeft gevraagd. Daarbij gaat het om een aanzienlijk financieel belang: in totaal € 117,5 miljard. Op dit punt is verbetering noodzakelijk en mogelijk.

3. Informatie over vermogensvorming ook relevant voor Staten-Generaal

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de ministers geaggregeerde informatie over de *vermogensvorming* bij de RWT's moeten verschaffen. Het gaat immers om vermogens die mede ontstaan zijn uit de aan de burgers opgelegde (wettelijke) heffingen.

Teneinde een ordelijke dechargeverlening door de Tweede Kamer mogelijk te maken pleit de Algemene Rekenkamer ervoor dat ministers de reikwijdte van hun toezicht duidelijk maken (de «normaalpositie»). Zowel ten aanzien van het borgen van het publiek belang, als ten aanzien van geleverde prestaties, de vermogensvorming en de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen. Iedere minister dient daarbij aan de Staten-Generaal helder te maken welke aspecten van publiek belang hij onder zijn toezicht wil laten vallen. Denk aan zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing en integriteit van de publieke dienstverlening. Ook moet hij duidelijk maken bij welke mate van afwijken hij de Staten-Generaal informeert.

Op zo een manier zullen de verantwoordingen van de ministers over het toezicht op RWT's aanzienlijk aan waarde winnen. Daarmee wint indirect ook de informatie over het functioneren van de RWT's aan waarde, in termen van rechtmatigheid van de circa € 120 miljard aan uitgaven, in termen van nakomen van de prestatieafspraken en in termen van borging van de publieke belangen door deze instellingen.

Ministers kunnen dan, democratisch verantwoord en gelegitimeerd, keuzes maken voor een slank en doelgericht sturings-, verantwoordings-

en toezichtsarrangement, met name bij RWT's die aantoonbaar met voldoende checks-and-balances zijn omgeven en zich daar transparant over verantwoorden.

De Staten-Generaal kunnen dan, door betrokkenen goed geïnformeerd, de ministers dechargeren voor hun toezicht en verantwoording.

12 REACTIE MINISTERS

De Algemene Rekenkamer vroeg de ministers van Financiën en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om mede namens hun collega-ministers te reageren op het conceptrapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5». De minister van Financiën reageerde mede namens zijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 11 september 2006. Deze reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

«Conform uw verzoek ga ik mede namens mijn ambtgenoten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanuit onze coördinerende verantwoordelijkheid in, op uw rapport over verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. In onze reactie hebben wij rekening gehouden met de opmerkingen die ons door andere departementen zijn aangedragen.

Met dit rapport sluit u uw in 1997 gestarte meerjarige onderzoeksprogramma «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)» af. Focus van het meerjarige onderzoeksprogramma lag op de verantwoording over de uitvoering van de publieke taken door RWT's en het toezicht daarop door of namens de verantwoordelijke minister.

Ik ben de Algemene Rekenkamer zeer erkentelijk voor de constructieve bijdrage die zij met het onderzoeksprogramma heeft geleverd en spreek mijn waardering uit voor de systematische wijze waarop u uw onderzoek heeft uitgevoerd. Zoals u terecht aangeeft in uw afsluitende rapport is er op dat vlak de afgelopen jaren door de inspanningen van de achtereenvolgende kabinetten en door de RWT's zelf grote vooruitgang geboekt. Ik denk daarbij aan de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten bij RWT's die nu voor 99% is verzekerd, aan de vele toezichtvisies en -arrangementen, aan de ontwikkeling van het «governance» denken en aan het grotere zicht op de prestaties van RWT's. Uw aanbevelingen in de verschillende rapporten hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Ik zie dit rapport ook als een aansporing om op de ingeslagen weg verder te gaan.

Voordat ik inga op de conclusies en aanbevelingen van het concept-rapport wil ik reageren op de manier waarop u de conclusies van het rapport presenteert. Naar mijn mening is het voor een correct beeld ten aanzien van toezicht en verantwoording bij RWT's, noodzakelijk dat u in uw conclusies een onderscheid maakt tussen de normen die voortvloeien uit de afspraken met de Staten-Generaal zoals neergelegd in wet- en regelgeving en de door u gewenste situatie waarvoor u aanbeveelt de wet- en regelgeving aan te passen. Het onderscheid tussen normtoetsing en normontwikkeling komt in de conclusies van uw onderzoek onvoldoende tot uiting waardoor er geen juist beeld ontstaat.

Mede namens mijn ambtgenoot van BZK doe ik daarom een dringend beroep op u om uw conclusies te verhelderen door melding te maken of u deze baseert op basis van toetsing aan vigerend beleid, wet of regelgeving of op basis van de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde eisen. Het kabinet is van mening dat in dit afsluitende rapport de conclusie op zijn plaats is dat de structuur van toezicht en verantwoording bij RWT's vrijwel geheel voldoet aan de hiervoor geldende wettelijke normen. Vanzelfsprekend staat het kabinet daarnaast open voor aanbevelingen tot nadere normontwikkeling.

In het vervolg van mijn reactie zal ik na een meer algemeen deel ingaan op de conclusies en aanbevelingen bij de door u onderzochte thema's. Daarbij komen de oordelende onderzoeken naar toezicht (punt 2), de rechtmatigheid (punt 3), prestaties (punt 4) en de verantwoording aan de Staten Generaal (punt 5) aan bod. Ook wordt ingegaan op de verkennende thema's: bedrijfsvoering (punt 6), integriteit (punt 7), bestuurskosten (punt 8) en publieke verantwoording (punt 9). Ik zal apart aandacht besteden aan de zogenaamde «discussie – RWT's» (punt 10).

Voor uw aanbevelingen die betrekking hebben op specifieke departementen, verwijs ik naar de bestuurlijke reactie van de betrokken minister.

1. Algemeen

Hoewel het kabinetsbeleid en uw opvattingen over de structurering van de toezicht- en verantwoordingsrelaties rond RWT's in belangrijke mate overeenkomen, zijn er ook verschillen. Het lijkt mij daarom goed eerst de uitgangspunten van het kabinetsbeleid te schetsen. Deze zijn ook leidend voor mijn reactie op de aanbevelingen.

Eigen verantwoordelijkheid RWT's

Tussen de start van uw onderzoeksprogramma naar RWT's en de afronding daarvan, ligt een periode waarbij zich in het denken over de relaties tussen de centrale overheid en uitvoerende organisaties en het toezicht op deze organisaties belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan. Te noemen vallen de rapporten van de WRR over de borging van publieke belangen en de publieke dienstverlening²⁴, het rapport van de SER over maatschappelijk ondernemen²⁵, de inspanning tot vermindering van de regeldruk en de administratieve lasten, het IBO/VOR²⁶, de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT 2005)²⁷ en het Project Andere Overheid.

De ontwikkelingen, de rapporten en de standpunten van het kabinet daarbij, laten een lijn zien van een overheid die voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen de primaire verantwoordelijkheid veel meer neerlegt bij de uitvoerende organisaties. Naarmate de interne «governance» van deze organisaties op orde is, kan de overheid meer terugtreden. De overheid richt zich dan op de borging van het publieke belang op systeemniveau, met een daarbij passende verantwoording aan het parlement. Veel RWT's zetten zelf belangrijke stappen in de vormgeving van hun interne «governance». Zo maken de leden van de Handvestgroep, waaraan een aantal zbo's en batenlastendiensten deelneemt, al vele jaren heel serieus werk van de kwaliteitsverbetering in de dienstverlening en daarop gerichte systematische evaluatie.

Verantwoordelijkheid minister

De minister is alleen verantwoordelijk voor die aspecten van taak en organisatie waarvoor hij ook bevoegdheden heeft. Ook is de minister verantwoordelijk voor het systeem, het beleidsterrein als geheel. Dit is in de wet- en regelgeving vastgelegd. Dit kader bepaalt in hoeverre de RWT's autonoom zijn in hun functioneren en in welke gevallen een minister kan bijsturen.

Daarbij is het kabinetsbeleid er op gericht om met zo min mogelijk voorschriften, controles, informatie verplichtingen e.d. een goede taakuitoefening van RWT's en een adequate informatievoorziening naar het parlement te borgen.

2. Toezicht van de minister op RWT's (oordeelend onderzoek)

Omdat de mate waarin een minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door zelfstandige organisaties, zo verschillend is, kan goed toezicht niet anders dan op maat worden vormgegeven.

Dat laat onverlet dat zich wel een aantal algemene lijnen hebben ontwikkeld. Zo is voor zelfstandige bestuursorganen een aantal standaardbepalingen vastgelegd in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Veel van deze bepalingen zijn ook opgenomen in het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's. Dit wetsvoorstel ligt thans ter behandeling voor in de Eerste Kamer. Tot slot hebben de ministeries voor de vormgeving van het toezicht de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) 2005 tot hun beschikking.

Uiteindelijk zijn de ministers zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van het toezicht op de RWT's binnen hun domein. In uw conclusies beaamt u dit. In uw rapport stelt u dat «de minister en/of toezichthouder bepalen welke informatie zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken».

Dit sluit goed aan bij het principe «selectief toezicht» van de KVoT 2005. Daarin wordt aangegeven dat «selectief» het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht is en betrekking heeft op onder andere de vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's en van kosten en baten. Toezicht kan en hoeft daarom niet overal in gelijke mate plaats te vinden. De overheid kan zich in sommige gevallen na een zorgvuldige afweging en op basis van een goede interne «governance» beperken tot het houden van systeemtoezicht. Uw aanbevelingen om gebruik te maken van de governance codes in

²⁴ WRR: Het borgen van publiek belang, rapport nr.56, Den Haag 2000 en WRR: Bewijzen van goede dienstverlening, rapport nr. 70, Amsterdam 2004.

²⁵ SER: Ondernemerschap voor de publieke zaak, publicatienummer 4, Den Haag 2005.

²⁶ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau: Een herkenbare staat, met kabinetstandpunt, Tweede Kamer Vergaderjaar 2005–2006, 25 268, nr. 20.

²⁷ Kaderstellende Visie op Toezicht II, Tweede Kamer Vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 14.

het veld en de ontwikkeling van goede checks-and-balances te stimuleren, ondersteunen deze lijn.

Ik constateer dat u de uitgangspunten van zowel het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's als de KVoT 2005 onderschrijft en signaleert dat met de KVoT 2005 een duidelijke stap vooruit is gezet. U doet de aanbeveling de feitelijke uitvoering van verantwoording en toezicht volgens de afgesproken lijnen te waarborgen en de departementale toezichtvisies actueel te houden. Daarvoor stelt u dat het belangrijk is dat de KVoT 2005 binnen alle departementen wordt geïmplementeerd. Hiermee ben ik het eens. Aan deze implementatie wordt op dit moment dan ook invulling gegeven. Binnen alle departementen is, of wordt op dit moment, een toezichtvisie²⁸ ontwikkeld of aangepast die aansluit bij de principes van de KVoT 2005. Het ministerie van BZK begeleidt dit proces. Eind dit jaar zal de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties hierover een eindejaarsrapportage aan de Tweede Kamer sturen.

U constateert dat Raden van Toezicht (RvT) een steeds belangrijkere rol krijgen toebedeeld in de «governance» van RWT's. Ook constateert u dat de invulling grotendeels aan het veld wordt overgelaten en daardoor een divers beeld vertoont.

Uw constatering sluiten ook op dit punt goed aan op de KVoT 2005. Deze ziet immers (verticaal) toezicht vanwege de minister als onderdeel van een groter systeem van «checks-and-balances» dat de goede uitvoering van publieke taken door RWT's moet borgen. Tot dat systeem zijn voorzieningen te rekenen als certificering en accreditatie, handvesten en ook de Raden van Toezicht.

Het beeld ten aanzien van RvT is divers «Dit is het gevolg van het feit dat de taken, de bevoegdheden en de omgeving sterk van elkaar kunnen verschillen. Intern toezicht speelt zonder meer een rol in de checks-and-balances, maar die rol is niet steeds dezelfde.

Een RvT is ook geen generieke verplichting voor RWT's. Is er wel een RvT, dan moet het toezicht met de *aanwezigheid* ervan rekening houden (het principe van selectiviteit).²⁹ Impliciet geeft de minister met de maatvoering van zijn toezicht op de RWT zijn oordeel over een RvT als component van het systeem van checks-and-balances. Ieder toezichtsarrangement, waaronder de interventiemogelijkheden van de minister bij een RvT, is en blijft dus maatwerk, dat onder verantwoordelijkheid van de betrokken vakminister wordt ontworpen en vastgesteld. Ieder arrangement wordt idealiter bovendien dynamisch toegepast. Het toezicht vanwege de minister ademt als het ware mee met het vertrouwen dat hij in de RWT stelt, gegeven het systeem van checks-and-balances.

3. Rechtmatigheid (oordelend onderzoek)

Voor vrijwel de hele populatie van RWT's is in 2005 de rechtmatigheid geborgd. U spreekt daarover ook een zeer positief oordeel uit. Bij uw aanbevelingen ten aanzien van het reviewbeleid passen enige kanttekeningen. De mate waarin en de wijze waarop de minister de kwaliteit van de accountantscontrole bewaakt, verschilt per sector. Dit vloeit met name voort uit de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister binnen een beleidsterrein en wordt doorgaans neergelegd in de toezichtvisie. Vooral in sectoren waar de financiering van de RWT's vrijwel geheel via de begroting of de premiesector loopt vinden standaard reviews plaats. Bij andere RWT's, met name de tariefgefinancierde, die zich vooral in de marktsector bewegen, kan dat anders liggen. Daar geldt de in het maatschappelijke verkeer gebruikelijke systeem van kwaliteitsbewaking ten aanzien van de accountantscontrole. Een review door de Departementale Auditdienst is dan pas aan de orde indien er signalen zijn over een slechte kwaliteit van de accountantscontrole. In zijn algemeenheid is de kabinetslijn om binnen de kaders van een adequate verantwoording van de minister, bij het controle- en reviewbeleid terughoudendheid te betrachten. Leidend voor de controle zijn de principes van «single information en single audit» en een programmering van de reviews op basis van risicoanalyses. Uw constatering dat het reviewbeleid bij de helft van de onderzochte ministeries niet of slechts ten dele wordt uitgevoerd, neem ik ter harte. Ik zal dat onder de aandacht van mijn collega's brengen.

²⁸ Of in notities per beleidsterrein (bijvoorbeeld in de zorg) of in de toelichtingen bij wet- en regelgeving (WFT).

²⁹ De wijze waarop kan verschillen. Soms is de aanwezigheid van een onafhankelijke, goed functionerende RvT al voldoende om de intensiteit van het verticale toezicht te verminderen. Soms maakt de verticale toezichthouder gebruik van informatie van de RvT. Soms ook is er direct, regulier contact tussen minister en de RvT.

4. Prestaties (oordelend onderzoek)

U komt tot een positief oordeel over het inzicht in de prestaties van RWT's. Het is verheugend te vernemen dat naar uw oordeel alle departementen de informatie over prestaties gebruiken voor hun toezicht en het bijsturen van het beleid. Het kabinetsbeleid is er op gericht om het parlement en de samenleving te voorzien van goede en betrouwbare beleidsinformatie over de prestaties van beleid. Daar zijn RWT's een belangrijke leverancier voor. Uw beeld over de verantwoording van RWT's over hun prestaties is positief. Ik vind dit een belangrijke constatering bezien vanuit de kwaliteit van de beleidsinformatie. Daar waar nodig zal ik er naar streven de kwaliteit van de prestatiegegevens verder te borgen.

5. Verantwoording aan de Staten-Generaal (oordelend onderzoek)

U constateert dat de verantwoording over RWT's in de departementale jaarverslagen op een enkele uitzondering na, voldoet aan de wettelijke eisen. Die eisen worden bepaald door de op grond van artikel 65, lid 2, CW 2001 gegeven regels in de Rijksbegrotingsvoorschriften ten aanzien van (ZBO's en) RWT's. Toch komt u tot het oordeel dat er geen sprake is van een toereikende verantwoording aan de Staten-Generaal. Dit verbaast mij. Dit beeld is mijn inziens ook niet juist. Zoals ik in de inleiding heb aangegeven heeft het mijn voorkeur een duidelijk onderscheid te maken tussen het geldende wettelijke kader waaraan de verantwoording voldoet en uw aanbevelingen de regelgeving aan te passen, omdat naar uw mening de informatievoorziening aan het parlement zou kunnen verbeteren.

Ik begrijp dat u voor de informatievoorziening in het departementale jaarverslag een aantal aanpassingen voorstelt, die verder gaan dan de thans geldende voorschriften. Naar uw mening moet in het jaarverslag meer dan thans is voorschreven, verantwoording worden afgelegd over:

- het functioneren en presteren van RWT's;
- het toezicht dat op RWT's wordt uitgeoefend;
- de geldstromen in de premie- en tariefsgefinancierde sectoren;
- de vermogensvorming bij RWT's

Wat betreft het eerste punt merk ik op dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften is bepaald dat informatie over RWT's in het departementale jaarverslag het karakter van een uitzonderingsrapportage dient te hebben. In voorkomende gevallen dienen bijzonderheden te worden opgenomen (bijvoorbeeld bijzonderheden die bij de goedkeuring door de betrokken minister van de tarieven, van de begroting of van het jaarverslag naar voren zijn gekomen of bijzonderheden die met betrekking tot (de opbouw van) de vermogenspositie zijn gebleken). Het is niet de bedoeling en ik vind het ook niet wenselijk dat in het departementale jaarverslag integraal over het functioneren en presteren van deze rechtspersonen wordt gerapporteerd. Zoals ik eerder heb aangegeven bepaalt het specifieke wettelijk kader met betrekking tot een RWT de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van ministers ten aanzien van die RWT's en daarmee ook de mate waarin verantwoording aan het parlement wordt afgelegd. Het afleggen van verantwoording kan en zal in het algemeen langs andere wegen lopen dan het departementale jaarverslag. Ik heb geen aanwijzing dat verantwoording conform de specifieke wet- en regelgeving over RWT's naar het parlement tekortschiet.

Ook wat betreft het tweede punt teken ik aan, dat het departementale jaarverslag niet primair de functie heeft van een integrale verantwoording over alle aspecten van het uitgeoefende toezicht bij al deze RWT's. In het departementale jaarverslag wordt uitzonderingsinformatie versterkt over een aantal aspecten van het toezicht die direct samenhangen met de bevoegdheden van de minister, zoals bijvoorbeeld het goedkeuren van de begroting van een RWT. Ook bij de verantwoording over het toezicht ben ik van mening dat het specifiek wettelijke kader leidend moet zijn en die kaders zijn zeer divers. In een aantal sectoren vindt deze verantwoording bijvoorbeeld plaats door de verslagen van inspecties en van (andere) toezichthoudende organen met de visie van de verantwoordelijke minister aan het parlement aan te bieden.

Met betrekking tot de geldstromen in de premie- en tariefgefinancierde sectoren wil ik het volgende opmerken. In de wet- en regelgeving zijn voor de premiesectoren aparte verantwoordingstrajecten opgenomen, waardoor het parlement optimaal zijn controlerende taak kan uitvoeren. Zo heeft de wetgever dat ook bedoeld. Wel streeft het kabinet meer samenhang na bij de verschillende verantwoordingsdocumenten. In die zin neem ik uw aanbevelingen in deze ter harte.

In het Financieel jaarverslag van het Rijk is een totaaloverzicht opgenomen van de geldstromen in de budgetdisciplinesectoren (Rijksbegroting eng, Sociale verzekeringen en arbeidsmarkt en Zorg). De geldstromen bij de tariefgefinancierde RWT's worden, indien deze niet tot een van die sectoren worden gerekend, daarbij niet opgenomen. Het betreft doorgaans organisaties in de marktsector, die niet tot de collectieve sector worden gerekend. De verantwoordingen en jaarverslagen van deze organisaties zijn, zoals geldt in het maatschappelijk verkeer, openbaar en worden ook vaak aan het parlement toegezonden.

Tot slot wil ik benadrukken dat ook ik het belang van een adequate informatievoorziening van het parlement natuurlijk volledig onderschrijf. Het parlement moet zijn controlerende taak optimaal kunnen uitoefenen. Met betrekking tot de RWT's biedt het instrument van uitzonderingsrapportages in de departementale jaarverslagen – in aanvulling op de verantwoording in het kader van de specifieke wet- en regelgeving – naar mijn mening voldoende waarborgen. Dit is efficiënter dan het verstrekken van uitvoerige overzichten in de departementale jaarverslagen, waardoor men door de bomen het bos niet ziet. Dat geldt ook voor het rapporteren over de vermogensposities van RWT's. Ik ben van oordeel dat het beschrijven van wat u als «normaalpositie» bestempelt, daarbij niet noodzakelijk is en zal leiden tot vergroting van de «bestuurlijke drukte». In de wet- en regelgeving en de daarmee samenhangende toezichtvisies zijn voorwerpen voor het toezicht opgenomen. Toezichtvisies worden bovendien doorgaans naar het parlement gezonden. Daarmee is helder wat het kader is. Uw aanbevelingen in deze neem ik derhalve niet over.

6. Bedrijfsvoering (verkennd onderzoek met status quo)

U komt tot een positief oordeel over de verantwoording die RWT's afleggen over de bedrijfsvoering. Dit past goed in het beeld van de eigen verantwoordelijkheid van RWT's voor hun functioneren.

De vraag of en zo ja bij wie inzicht dient te zijn in de bedrijfsvoering van afzonderlijke RWT's, en of en zo ja aan wie daarover moet worden gerapporteerd, wordt per RWT bepaald in de ten aanzien van de RWT geldende wet- en regelgeving. In zijn algemeenheid wordt hierin door het kabinet geen gedetailleerd inzicht nagestreefd in de bedrijfsvoering van een RWT. RWT's zijn zelfstandige organisaties, zeker daar waar het de bedrijfsvoering betreft. Bemoeien van de minister zou daarmee in strijd zijn. Dit laat onverlet dat een minister of toezichthouder bij RWT's die onder de maat functioneren, moet kunnen ingrijpen. Uiteraard kunnen er situaties zijn waarbij de wetgever uitdrukkelijk bepaalt meer (publiek) inzicht in de bedrijfsvoering noodzakelijk te achten. Hiervoor zijn voldoende mogelijkheden en komt in de praktijk ook voor.

Ik deel niet uw opvatting dat in het toezicht te weinig aandacht is voor de borging van de publieke belangen. Dit is juist in de ontwikkelingen van de laatste jaren naar meer systeemverantwoordelijkheid voor de minister en meer verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisaties, een centraal thema. In de wet- en regelgeving worden de publieke belangen ook steeds nadrukkelijker benoemd. In toezichtvisies staat de borging van publieke belangen en de verantwoording daarover centraal. Voorbeelden daarvan zijn ondermeer de zorgsector en het onderwijs. Uw aanbevelingen in deze zie ik dan meer als een aansporing hier ook voor de toekomst alert op te zijn.

7. Integriteit (verkennd onderzoek met status quo)

U concludeert dat bij de onderzochte RWT's zelf een forse impuls nodig is om systemen van integriteit te versterken.

Voorop zij gesteld dat de zorg voor integriteit bij RWT's een verantwoordelijkheid is die primair bij het management van de RWT ligt.

U beveelt ministers aan om de zorg voor integriteit te zien als een van de relevante aspecten van publiek belang en om met RWT's afspraken te maken over de integriteit zorg en de informatievoorziening daarover. Het kabinet is van mening dat de diversiteit van de RWT's met zich meebrengt dat dit zal moeten blijven behoren tot de individuele keuze en verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister. In het kader van het gedachtegoed van good governance is het kabinet overigens wel van oordeel dat het afleggen van verantwoording – of dat nu verticaal of horizontaal is – een belangrijk onderdeel vormt van goed bestuur.

Uit uw rapportage blijkt dat op bij RWT's al veel wordt geïnitieerd. Een toe te juichen ontwikkeling in dit verband is ook de Handvestgroep Publiek Verantwoorden die de «Code goed bestuur» tot stand heeft gebracht. In deze code worden ook enkele onderdelen van integriteit zorg onder de aandacht gebracht.

Mijn ambtgenoot van BZK onderschrijft vanuit zijn rol als coördinerende bewindspersoon voor integriteit beleid in de gehele openbare sector, het belang van integriteit zorg als een relevant aspect van publiek belang. Vermeldenswaardig in dit verband is dat hij onlangs aan de Tweede Kamer het programma «Good Governance Openbare Sector» heeft gepresenteerd³⁰. Het thema integriteit maakt nadrukkelijk onderdeel uit van dit programma. Tot de doelgroep van het programma wordt juist ook de semi-publieke sector gerekend.

Mijn ambtgenoot rekent het ook tot zijn taak om het integriteit beleid bij RWT's verder te bevorderen en te ondersteunen. Hierbij is bijvoorbeeld een belangrijke rol weggelegd voor het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS), opgericht met als doel de diverse overheden te ondersteunen, te stimuleren en te faciliteren bij het concretiseren van integriteit beleid binnen de eigen organisatie. Het is het voornemen BIOS ook uitdrukkelijk ten dienste te stellen van RWT's. In het licht van uw bevindingen dat slechts drie RWT's hun integriteit beleid hebben gebaseerd op een gestructureerde risicoanalyse, kan bijvoorbeeld een onder andere door het BIOS ontwikkeld instrument voor «self assessment» van integriteit behulpzaam zijn.³¹

Kortom mijn ambtgenoot van BZK is wel voornemens de RWT's vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor integriteit beleid voor het gehele openbaar bestuur uitdrukkelijk te ondersteunen. De zorg voor integriteit beleid bij RWT's blijft echter de primaire verantwoordelijkheid van de RWT's.

8. Bestuurskosten (verkennend onderzoek met status quo)

Het kabinet herkent uw waarneming dat media en politiek grote belangstelling hebben voor de bestuurskosten (beloningen) bij publieke instellingen. Het kabinet is met u van mening dat oordeelsvorming over een acceptabele hoogte van de bestuurskosten een bestuurlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken ministers onder meer in samenspraak met de Staten-Generaal.

Het topinkomensbeleid is onder meer verwoord in het Hoofdlijnenakkoord³², de topinkomenbrief van 9 oktober 2003³³ en de kabinetsreactie op het eerste advies van de commissie Dijkstal³⁴. Het heeft geleid tot de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). De ratio achter deze wet is dat het kabinet, gegeven het feit dat met de inkomens van de betreffende topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid, openheid over beloningspositie en ontwikkeling met het oog op verantwoording noodzakelijk acht.

De WOPT is niet het enige instrument dat het kabinet ter beschikking staat bij de realisering van het topbeloningsbeleid. Ter uitvoering van het al genoemde advies van de Commissie Dijkstal heeft het kabinet bepaald dat in de publieke sector het ministersalaris het hoogste normalsalaris zal zijn. Dit beleid wordt door de leden van het kabinet bij de aanstelling van nieuwe topambtenaren reeds gevolgd. Voor publiekrechtelijke ZBO's geldt het beleid dat een beloning hoger dan het ministersalaris pas kan worden toegekend nadat hierover in de ministerraad overeenstemming bestaat.

U constateert dat in de jaarverantwoordingen van de ministeries de bestuurskosten bij de RWT's in de regel weinig aandacht krijgen. Het kabinet acht het noodzakelijk dat verslaglegging in de publieke sector en semi-publieke sector inzake de topinkomens als in de WOPT plaatsvindt in de toelichting op de jaarrekening of wel het jaarverslag of ander financieel verantwoordingsdocument. Ten behoeve van de overzichtelijkheid van de informatievoorziening is een bundeling van deze gegevens wenselijk. Het ministerie van

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 100.

³¹ Het «self assessment» instrument SAINT biedt overheden de mogelijkheid om op relatief snelle wijze hun organisatie door te lichten op kwetsbare processen en risico's vanuit integriteitperspectief.

³² Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003, Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VII, nr. 29.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 7.

BZK bundelt de informatie uit alle jaarverslagen en biedt deze jaarlijks aan de Tweede Kamer aan, voor het eerst in het najaar van 2006.

Uw aanbeveling om publieke verantwoording door RWT's over de bestuurskosten te bewerkstelligen en daarnaast aandacht te schenken aan de hoogte van de bestuurskosten strookt met het kabinetsbeleid ten aanzien van de topinkomens. Het kabinet is verheugd met uw steun voor de uitvoering van dit beleid en zal het met kracht doorzetten.

9. Publieke verantwoording door RWT's (verkennend onderzoek met status quo)

Het belang van een goede publieke verantwoording door RWT's wordt door mij volledig onderschreven. U beveelt daartoe echter een generieke wettelijke publicatieplicht aan. Ik aarzel of dit gezien de diversiteit van de brede groep RWT's, de meest aangewezen weg is. Bovendien bestaan er in verschillende sectoren al voorschriften voor de verantwoording. Ik ben meer voor de bevordering van de ook door u bepleitte weg van de ontwikkeling van governance-codes en een goede verantwoording over de interne governance. Dit past ook bij de diversiteit in vormen van publieke verantwoording. Structurele interactie met belanghebbenden is bijvoorbeeld naast een goede verslaglegging eveneens van belang. Het investeren in een samenhangend geheel van publieke verantwoording is voor mij het belangrijkste. Daarmee kan ook de kwaliteit van de verslaggeving een goede impuls krijgen.

10. Discussie RWT's: de voormalige Rijksmusea

Nederland kent vele musea met een verschillende voorgeschiedenis (sommige zijn als voormalige rijksdienst inmiddels verzelfstandigd), ze hebben verschillende subsidie-relaties, onder andere met het Rijk, ze hebben ook in meer of mindere mate private inkomsten. Daarnaast is het eigendom van collecties op allerlei manieren geregeld. Hoewel over de formele RWT-status van de verzelfstandigde Rijksmusea verschillende opvattingen bestaan, is het evident dat die musea, gezien het publieke karakter van hun taak, de rijkseigendom van de collecties en de subsidiemiddelen die zij voor hun taak ontvangen, materieel als RWT dienen te worden beschouwd.

Bij de minister van OCW en bij mij als coördinerende minister heeft u aandacht voor dit punt gevraagd, met het verzoek u tegemoet te treden op het punt van de RWT-status van de voormalige Rijksmusea. Na overleg met haar kan ik u melden dat OCW zal komen met een concreet voorstel voor een lijst van musea die als RWT moeten worden aangemerkt. Dit zal plaatsvinden vóór mei 2007 bij de aanpassing van het toezichtarrangement voor de musea aan de nieuwe toezichtvisie van OCW. Als de bestuurlijke verhoudingen zoals voorzien in het nieuwe museale bestel daar aanleiding toe geven zal de lijst worden aangepast. Tevens zullen daarbij de consequenties van de RWT-status in beeld worden gebracht op het gebied van financieel beheer .

11. Slot

Tot slot wil ik nogmaals mede namens mijn ambtgenoot van BZK mijn grote waardering uitspreken voor de vele impulsen die u met uw 10-jarige onderzoeksprogramma naar toezicht en verantwoording bij Rechtspersonen met een wettelijke taak, hebt gegeven aan het denken over de relaties tussen de centrale overheid en uitvoerende organisaties. Daarmee heeft u daadwerkelijk een bijdrage geleverd aan de kwaliteit van het Openbaar Bestuur.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,
G. Zalm»

13 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

13.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft een bestuurlijke reactie gevraagd op het concept van de rijksbrede rapportage aan de ministers van Financiën en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties als coördinerende ministers. De minister van Financiën reageerde mede namens zijn ambtgenoten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 11 september 2006. De integrale reactie is in het vorige hoofdstuk opgenomen. Wij geven hieronder per passage ons nawoord.

Allereerst spreken wij onze waardering uit over de constructieve reactie van de minister van Financiën en zijn ambtgenoot van BZK. Wij zijn het met de ministers eens dat er belangrijke ontwikkelingen in gang zijn gezet rond toezicht en verantwoording bij RWT's sinds de start van het onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer naar deze onderwerpen.

Verder heeft het verzoek van de ministers om duidelijker weer te geven wat de invloed op onze conclusies is van de bestaande wettelijke normen en de daarnaast door ons geformuleerde normen, geleid tot een aantal aanpassingen in de tekst zelf. In «deel I: hoofdlijnen» is nu bij de hoofdconclusie «stand van zaken 2005», bij de verantwoording aan de Staten-Generaal en bij het toezicht op de bedrijfsvoering vermeld dat de ministeries vrijwel geheel de bestaande wet- en regelgeving naleven.

13.2 Algemeen deel

Wij constateren met de ministers dat uitvoerende organisaties steeds meer zelf verantwoordelijk worden gesteld voor hun prestaties en functioneren. We plaatsen wel kanttekeningen bij hun standpunt dat naarmate de interne governance bij RWT's op orde is, de overheid meer kan terugtreden en het publieke belang op systeemniveau kan borgen. Ten eerste heeft intern toezicht een eigen functie voor de RWT, los van het toezicht van de minister. Deze twee vormen van toezicht kunnen dus niet zonder meer tegen elkaar weggestreept worden. Ten tweede is het interne toezicht nog lang niet overal zo ontwikkeld of ingericht dat het al dienstbaar is of kan zijn voor het overheidstoezicht. Ten derde zal de minister «de borging van het publiek belang op systeemniveau» en de «daarbij passende verantwoording aan het parlement» moeten uitwerken met concrete maatregelen.

Ten aanzien van dat derde punt hanteert de Algemene Rekenkamer bovendien als – algemeen geaccepteerd – principe dat waar publiek geld of een publieke taak op rijksniveau in het geding is, er in ons staatsbestel altijd tenminste een algemene ministeriële verantwoordelijkheid (lees: «systeemverantwoordelijkheid») geldt.

Wij vinden dat de minister er vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid op toe moet zien en aan de Staten-Generaal op hoofdlijnen moet verantwoorden:

- dat de checks and balances rond RWT's daadwerkelijk functioneren;
- dat het publiek geld naar behoren geïnd, beheerd en besteed wordt;
- dat de publieke taken naar behoren uitgevoerd worden;
- dat de afgesproken prestaties gerealiseerd worden en;
- dat het arrangement zo is ingericht dat met het beleid ook de gewenste

resultaten worden bereikt, dan wel dat met het arrangement het beleidsprobleem wordt opgelost.

Bij organisaties op afstand wordt de «programmatuur» van sturing, verantwoording en toezicht door de wet geleverd. De minister blijft aanspreekbaar voor de wijze waarop dat geregeld is, omdat hij als eerste geroepen is om wijzigingen in het systeem aan te brengen of voor te stellen.³⁵

13.3 Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

Wij zijn het met de ministers eens dat verantwoording over RWT's aan de Staten-Generaal niet moet leiden tot onnodige bestuurlijke drukte. Wij vragen dan ook geen integrale verantwoording in de departementale jaarverslagen over het functioneren en presteren van alle individuele RWT's en het toezicht van de minister op die RWT's. De Algemene Rekenkamer vindt het voor het uitoefenen van de democratische controletaak echter wel belangrijk dat de Staten-Generaal weten dat RWT's naar behoren functioneren, presteren en hun publieke middelen op een rechtmatige wijze besteden. De informatie over de individuele RWT's moet dus op een zinvolle manier geaggregeerd zijn.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is bepaald dat informatie over RWT's in het departementale jaarverslag het karakter van een uitzonderingsrapportage dient te hebben. Een minister dient in voorkomende gevallen bijzonderheden op te nemen. Wat onder bijzonderheden verstaan moet worden, is niet gedefinieerd. Een uitzonderingsrapportage is geschikt voor beknopt verantwoorden, maar naar ons oordeel geldt daarvoor een aantal spelregels wil het voor de Staten-Generaal zinvolle informatie zijn. Allereerst dient het niet maken van een opmerking door de minister expliciet te kunnen worden beschouwd als een uitspraak dat (een groep van) RWT's naar behoren functioneert en presteert. Ten tweede dient de «normaalpositie» van RWT's voor de Staten-Generaal duidelijk te zijn. Dat wil zeggen dat duidelijk moet zijn wat de criteria zijn voor het functioneren en presteren van RWT's en bij welke afwijking van die criteria de minister de Staten-Generaal informeert. Die duidelijkheid dient de minister te verschaffen in een openbaar document (zoals een jaarverslag, of een aan de Staten-Generaal toegezonden toezichtsvisie). Ten derde dient helder te zijn dat die toetsing aan de criteria ook heeft plaatsgevonden. Pas als aan deze spelregels is voldaan, kan een uitzonderingsrapportage de Staten-Generaal zodanig informeren dat zij over kunnen gaan tot een ordelijke dechargeverlening voor het gehouden ministerieel toezicht en de via de RWT's bereikte beleidsresultaten.

Wat betreft de informatievoorziening over de totale omvang van de geldstromen bij de RWT's, verschillen de ministers met ons van mening. Wij menen dat alle publiek geld publiek verantwoord moet worden. Om de Staten-Generaal inzicht te bieden in de totale publieke geldstromen bij organisaties op afstand, dienen de ministers ook de totalen uit premies en tarieven mee te tellen. Anders biedt het overzicht immers geen inzicht in de totale omvang van publiek gefinancierde activiteiten en evenmin in de totale omvang van de aan de burgers opgelegde lasten. De Tweede Kamer heeft al in 2004 aangegeven een dergelijk overzicht te willen ontvangen.³⁶ De ministers geven in hun reactie echter aan geen concrete acties op dit punt te willen ondernemen. Wij zijn hierover verbaasd. Uit dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt immers dat het om een groot financieel belang gaat: in 2004 circa 120 miljard euro. Nu de ministers

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 806, nr. 6, p. 30–31. Nota-overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de toenmalige minister de Vries van BZK over de nota «Vertrouwen in verantwoordelijkheid».

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nr. 5.

onze rapportage van totalen niet overnemen, krijgen de Staten-Generaal in de toekomst deze informatie niet meer.

13.4 Toezicht

Wij zijn positief over de actualisatie-/ontwikkelingsslag van de toezichtsvisies bij alle departementen op basis van de KVoT 2005 en zien de eindejaarsrapportage over 2006 hierover met belangstelling tegemoet. Ook de feitelijke implementatie van de andere (nieuwe) kaders zullen wij met belangstelling volgen.

Wij zijn net als het kabinet een voorstander van toezicht op maat. Daarbij hoort volgens ons ook dat er een heldere visie moet zijn voor het geval dat checks-and-balances niet functioneren en interventie van de minister geboden is, bijvoorbeeld als raden van toezicht niet of onvoldoende functioneren. Deze visie ontbreekt nog.

13.5 Rechtmatigheid

Wij dringen er op aan dat ook bij de laatste 22 RWT's waarbij nu nog rechtmatigheidsverklaringen ontbreken, met ingang van het boekjaar 2006 een verantwoording komt met een rechtmatigheidsverklaring of een toelichting van de minister in zijn jaarverslag waarom naar zijn oordeel een rechtmatigheidsverklaring ondoelmatig is. Het gaat over 2004 om een bedrag van € 1 165,9 miljoen. De Algemene Rekenkamer deelt de opvatting van de ministers over de principes van single audit single information en een programmering van de reviews op basis van risicoanalyse. Daarnaast zien wij een reviewbeleid als het sluitstuk van goed toezicht. Wij menen dat reviews nodig zijn, niet alleen als signalen daar aanleiding toe geven, maar ook om periodiek vast te stellen dat voor de minister de kwaliteit van de accountantscontrole voldoende is. Met genoegen hebben wij kennisgenomen van de toezegging van de ministers het reviewbeleid bij de andere bewindspersonen nog eens expliciet onder de aandacht te brengen.

13.6 Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer is het met de ministers eens dat de individuele ministers niet altijd op alle aspecten van de bedrijfsvoering bij RWT's toezicht hoeven te houden. Wij menen dat het alleen dient te gaan om toezicht voor zover dat vanuit het publiek belang wenselijk is. Daarbij valt te denken aan toegankelijkheid en leveringszekerheid van publieke diensten, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid, tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en integriteit. Wij zien het als de verantwoordelijkheid van de minister om expliciet vast te stellen welke aspecten hij relevant acht voor de publieke dienstverlening en voor het beleid. De minister dient de administratieve lasten voor de RWT's wel zo veel mogelijk te beperken door het toezicht te baseren op een expliciete risico-inschatting en door meer gebruik te maken van de bestaande checks-and-balances bij instellingen.

Over deze keuzes (relevantie, risico's en checks-and-balances) is de minister verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal.

13.7 Integriteit

De Algemene Rekenkamer is het met de ministers eens dat integriteit primair de verantwoordelijkheid is van de RWT's. Wij waarderen het dat de minister van BZK uitdrukkelijk voornemens heeft op dit punt. Wij kijken dan ook met belangstelling uit naar de resultaten van de acties die deze minister vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor een integer openbaar bestuur zal ondernemen om het integriteitsbeleid ook bij RWT's te bevorderen en te ondersteunen.

13.8 Bestuurskosten

We stellen vast dat we met de ministers overeenstemming hebben over het feit dat het de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers is om zich een oordeel te vormen over een acceptabele hoogte van de bestuurskosten bij RWT's. Wij zien de recent getroffen maatregelen als een positieve ontwikkeling voor het transparant maken van bestuurskosten bij RWT's.

13.9 Prestaties

We zien toekomstige acties van de ministers in relatie tot de verbetering van kwaliteit van de informatie over prestaties met belangstelling tegemoet.

13.10 Publieke verantwoording bij RWT's

De Algemene Rekenkamer ziet net als de ministers het belang van de verdere ontwikkeling van governance codes. Een publicatieplicht voor alle RWT's zou dit belang onderstrepen. Publieke verantwoording is immers de kern van good governance en bovendien heeft de Tweede Kamer er in maart 2004³⁷ al op aangedrongen.

13.11 Terugblik

De ministers hebben niet gereageerd op de conclusies over de afwikkeling van aanbevelingen en toezeggingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer. We hebben geconstateerd dat daarvan ongeveer driekwart is nagekomen. De Algemene Rekenkamer ziet de afwikkeling van de overgebleven punten met belangstelling tegemoet.

13.12 Discussie RWT's

De Algemene Rekenkamer waardeert het dan op afzienbare termijn (voor mei 2007) over de RWT-status van de voormalige rijksmusea ook formeel duidelijkheid wordt geschapen. De criteria om te kunnen vaststellen of een organisatie een RWT is, zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 91 lid 1 onder d).

³⁷ Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, 10 maart 2004, nr. 56-3685.

14 SAMENVATTINGEN DEPARTEMENTALE ONDERZOEKEN

14.1 Inleiding

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is bij alle ministeries uitgevoerd en omvatte de hoofdlijnen van toezicht en verantwoording aangaande alle (clusters van) RWT's bij die ministeries. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie kennen ieder slechts één RWT, die al meermalen in dit onderzoek betrokken is geweest. Bij deze twee ministeries is daarom volstaan met een onderzoek naar de follow-up van de nog openstaande bevindingen sinds het vorige onderzoek. Daarnaast is onderzoek uitgevoerd bij zeventien RWT's zelf. In de bijlagen van dit rapport staan zij vermeld, alsmede welke aspecten van toezicht en verantwoording bij die RWT's zijn onderzocht. De uitkomsten van de onderzoeken zijn in afzonderlijke rapporten per ministerie opgenomen. Onderstaand volgen de samenvattingen uit de rapporten per ministerie.

14.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft één RWT in zijn beleidsveld, waar het de toezichtsverantwoordelijkheid voor draagt: de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Op grond van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen verstrekte het ministerie in 2004 circa € 186 miljoen en in 2005 circa € 119 miljoen aan de FMO.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zijn toezichthoudende rol op de FMO in de jaren 2004 en 2005 verder vormgegeven en verstevigd. Het verouderde controleprotocol is, zoals in 2004 toegezegd door de minister, in 2005 geactualiseerd.

In het voorjaar van 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Deze intrekking betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor de FMO. Zolang de intrekking van de machtigingswet niet is afgerond of de FMO anderszins haar RWT-status zou verliezen, is de FMO een RWT.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij verheugd is met de constatering dat zijn toezeggingen omtrent FMO zijn voldaan. Het plan om de machtigingswet in te trekken bleek juridisch niet haalbaar. Tezamen met het Ministerie van Financiën is hij nog steeds van mening dat de FMO geen RWT is.

De Algemene Rekenkamer constateert met instemming dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn toezichthoudende rol op de FMO de afgelopen jaren verder heeft vormgegeven en verstevigd. Daarnaast is het verouderde controleprotocol, zoals eerder toegezegd door de minister, geactualiseerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de FMO een

RWT is, omdat de FMO voldoet aan de criteria zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet.

14.3 Ministerie van Justitie

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Justitie.

Ten opzichte van het eerste onderzoek naar RWT's in 2000 heeft de minister van Justitie zijn toezicht op het RWT-veld sterk verbeterd. Ook wanneer de vergelijking wordt gemaakt met RWT4 heeft de minister van Justitie goede vorderingen gemaakt met het toezichtsbeleid op RWT's en de daadwerkelijke implementatie daarvan. Het toezichtsbeleid voldoet thans aan de daaraan gestelde eisen. Wel zijn op onderdelen, zoals het reviewbeleid, kanttekeningen te plaatsen. In 2006 zullen met de invoering van een nieuw financieel-economisch toezichtsstatuut naar verwachting een aantal belangrijke, in 2005 voorbereide, aanscherpingen van dit beleid worden doorgevoerd. Dit betreft onder meer de invoering van risico-analyse als toezichtsinstrument en een uitwerking van het reviewbeleid. Gezien het belang van een adequaat toezichtsbeleid dringt de Algemene Rekenkamer erop aan dat de besluitvorming en implementatie van het nieuwe financieel-economisch toezichtsstatuut voortvarend wordt doorgezet.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de onderwerpen integriteitszorg en hoogte van de bestuurskosten toe te voegen aan de jaarlijkse risicoanalyse. Voor het overige kan de Algemene Rekenkamer zich vinden in de opvatting van de minister dat de bedrijfsvoering van de instelling, waaronder de integriteitszorg en de hoogte van de bestuurskosten van de instelling, primair tot de verantwoordelijkheid van de instelling behoort en niet tot die van zichzelf. In de toezichtsvisie van de minister van Justitie ligt de nadruk op de prestaties die de instellingen moeten leveren en de financiële verantwoording over de aanwending van de verkregen subsidie.

Voor het verslagjaar 2004 heeft de minister van Justitie voor 23 van de 52 RWT's inzicht verschaft in de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen. Over 2005 hebben inmiddels alle RWT's een rechtmatigheidsverklaring bij de financiële verantwoording.

De verantwoording in het jaarverslag over 2004 van het Ministerie van Justitie over het toezicht van de minister op RWT's voldoet ten dele aan de wettelijke eisen. Het jaarverslag bevat een paragraaf over toezichtsrelaties. De departementale jaarverslagen over 2004 en 2005 bevatten geen totaaloverzicht van alle baten en lasten per RWT. Op het moment dat het jaarverslag van de minister wordt opgesteld zijn deze gegevens echter ook nog niet beschikbaar. Daarnaast ontbreken gegevens over het gebruik van de bevoegdheden van de minister met betrekking tot de RWT's, de vermogenspositie van de RWT's en over wanneer afwijkingen leiden tot een (uitzonderings)rapportage. De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat ministers dit inzicht wel dienen te geven omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer. Wij bevelen daarom aan deze onderwerpen in de eerstvolgende departementale jaarverslagen wel aan bod te laten komen.

In het verdiepende onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd bij twee particuliere justitiële jeugdinrichtingen, bleek dat de betrouwbaarheid van de informatie die de instellingen doorgeven aan de minister over prestaties en bedrijfsvoering, waaronder ook integriteits-schendingen en managementkosten, niet gegarandeerd is. De ene oorzaak daarvan is dat er problemen zijn in het ICT-systeem TULP waarmee de informatie aan de minister moet worden geleverd. De andere oorzaak is een gebrek aan controle op de totstandkoming van de informatie bij de instellingen zelf. Gezien het feit dat de door de instellingen geleverde prestatie-informatie gebruikt wordt voor het vaststellen van het subsidiebedrag, dringt de Algemene Rekenkamer erop aan dat de huidige problemen met de betrouwbaarheid van het TULP-informatie-systeem, waarin die informatie wordt geregistreerd, worden opgelost. Verder concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de planning- en controlcyclus (p&c-cyclus) waarin het toezicht op de particuliere justitiële jeugdinrichtingen is ingebed, transparant is vormgegeven.

Schematische weergave

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht*	✓
Rechtmatigheid	✓
Prestaties	✓
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	±

✓ *Grotendeels voldaan aan norm*
 ± *Deels voldaan aan norm*

* Twee good practices aanwezig

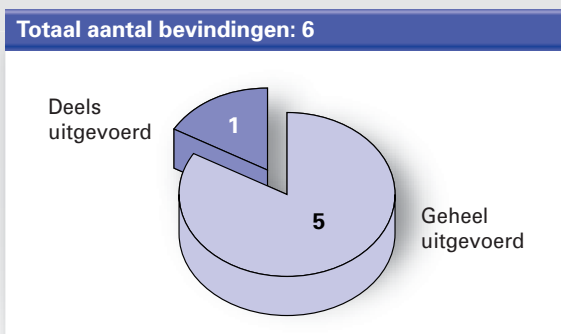
V Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door de minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Nee
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

T Terugblikonderzoek

Figuur 1



Reactie minister

In zijn reactie op de conceptnota geeft de minister aan verheugd te zijn met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat zijn toezicht op het RWT-veld sterk verbeterd is. De geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de verantwoordingen kan hij echter niet allemaal onder-

schrijven. De minister is van mening dat beschrijving van de door de Algemene Rekenkamer gewenste «normaalpositie» niet wenselijk is. Zijn uitgangspunten voor het toezicht zijn volgens hem helder en hij zal maatwerk toepassen bij de melding van uitzonderingen aan de Tweede Kamer.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen het dat de minister in belangrijke mate tegemoetkomt aan onze aanbevelingen over het opnemen van het aspect integriteit in de risicoanalyse, het betrekken van het horizontale bij het verticale toezicht en het verbeteren van de betrouwbaarheid van het TULP-informatiesysteem.

Voor het aspect verantwoording geldt dat we, gelet op de dechargeverlening door de Tweede Kamer, belang blijven hechten aan het beschrijven van de normaalpositie. We vinden het voorts een gemiste kans dat het aspect bestuurskosten niet in de risicoanalyse van het departement wordt betrokken.

14.4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het betreft 31 RWT's, waarvan het cluster van regionale politiekorpsen verreweg het grootste is:

- de 25 regionale politiekorpsen;
- de Politieacademie;
- het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding;
- het Nederlands Bureau Brandweerexamens;
- de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen;
- de Stichting VUT-fonds Overheidspersoneel;
- de Onderzoeksraad voor Veiligheid³⁸.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister over het geheel genomen voldoende toezicht houdt op zijn RWT's. In vergelijking met de eerdere RWT-onderzoeken van de Algemene Rekenkamer valt vooral op dat er nu sprake is van een goede, richtinggevende toezichtsvisie. Wij vinden verder dat met de instelling van het toezichtsc comité een goed instrument is ontwikkeld om de werking te toetsen en zo nodig bij te sturen. Wel zijn wij van mening dat de uitvoering van een goede (periodieke) risicoanalyse een belangrijke voorwaarde is om de toezichtsarrangementen te verbeteren.

Politieacademie

De Algemene Rekenkamer constateert dat het toezicht van het ministerie op de Politieacademie voldoet aan de criteria. Wel zijn er nog enkele verbeteringen mogelijk, die inmiddels worden opgepakt.

³⁸ De Onderzoeksraad voor Veiligheid is op 7 februari 2005 geïnstalleerd. Omdat dit onderzoek zich met name richt op het jaar 2004 is deze RWT niet in het onderzoek betrokken.

Schematische weergave

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht	✓
Rechtmatigheid	✓
Prestaties*	✓
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓

✓ Grotendeels voldaan aan norm

* Good practice aanwezig

Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door de minister?
Bedrijfsvoering*	Deels ^a
Integriteit	Deels ^b
Bestuurskosten	Deels ^c
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

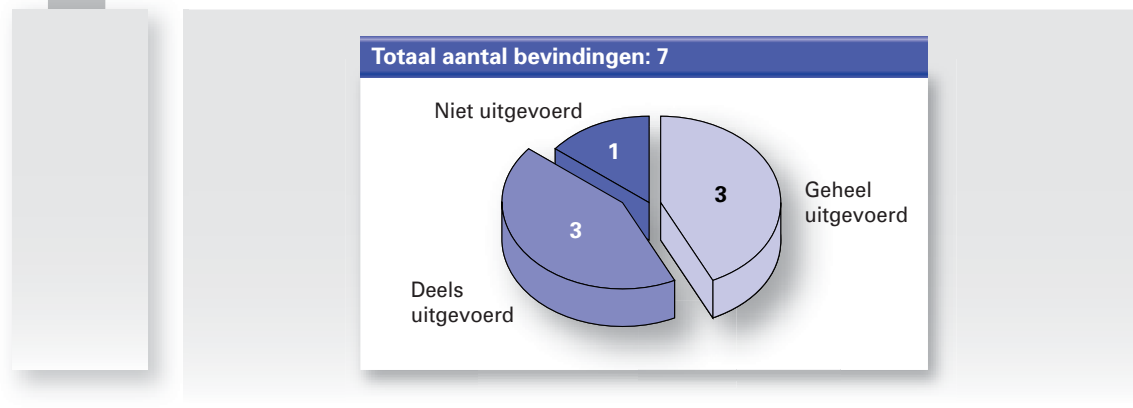
* Good practice aanwezig

^a Dit is echter niet altijd geschied via een expliciete risicoanalyse of inventarisatie.

^b Voor de politiesector heeft het departement regels voor integriteit vastgesteld in rechtspositieregelingen (inclusief gedragsregels).

^c Bestuurskosten voor de politiesector worden mede bepaald in door de minister vastgestelde rechtspositieregels.

Figuur 1



Reactie minister en College van Bestuur van de Politieacademie

De minister geeft in zijn reactie op het conceptrapport aan dat er jaarlijks een expliciete risicoanalyse zal plaatsvinden voor de keuzen die bij het toezicht worden gemaakt. Het toezichtscomité zal bovendien de invoering en de toepassing van deze risicoanalyses toetsen.

Daarnaast geven zowel de minister als het College van Bestuur van de Politieacademie aan dat de (publieke) verantwoording van de Politieacademie meer zal worden toegesneden op de diverse doelgroepen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat op haar aanbevelingen zowel van de zijde van de minister als van de Politieacademie toezeggingen zijn gekomen. We zullen met belangstelling de realisatie van de toezeggingen volgen.

14.5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording van en het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het gaat om circa 1700 instellingen die met elkaar ruim € 19 miljard publiek geld (begrotingsgeld) besteden. Het onderzoek is gericht op zes beleidssectoren van het ministerie. Dit zijn de sectoren primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), hoger onderwijs (HO), beroepsonderwijs en volwassenen educatie (BVE), media, letteren en bibliotheken (MLB), en onderzoek- en wetenschapsbeleid (OWB). Verdiepend onderzoek is gericht op twee RWT's, te weten het Commissariaat voor de Media en de Nederlandse Omroep Stichting (NOS)/Publieke Omroep.

De conclusies uit het onderzoek zijn de volgende:

1. Het ministerie heeft voor twee sectoren (HO en OWB) een overzicht met de totale baten en lasten van de RWT's. Voor de overige vier sectoren is dit overzicht er niet.
2. Het toezichtsbeleid van het ministerie is voor verbetering vatbaar.
3. De minister heeft voldoende inzicht in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door de RWT's.
4. De minister houdt in twee sectoren (MLB en OWB) toezicht op onderdelen van de bedrijfsvoering en legt in de sector MLB hier verantwoording over af aan de Tweede Kamer, heeft voor de sector MLB aandacht besteed aan integriteit, heeft voor twee sectoren (MLB en OWB) verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de bestuurskosten van RWT's en heeft voor de sector MLB afspraken gemaakt over de informatieverstrekking.
5. De minister heeft voor drie sectoren (HO, MLB en OWB) inzicht in de prestaties van de RWT's.
6. In drie sectoren (HO, MLB en OWB) leggen de RWT's publieke verantwoording af.
7. De verantwoording over RWT's in het departementale jaarverslag 2004 en 2005 van OCW voldeed niet geheel aan de eisen die de Algemene Rekenkamer stelt: er was geen verantwoording over de normaalpositie in het toezicht van de minister bij de RWT's, er was geen overzicht van alle geldstromen naar en van alle RWT's en van de vermogenspositie van de RWT's. De minister voldeed wel aan de normen zoals vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.
8. Van de negen aanbevelingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de minister er zeven opgevolgd.
9. Het Commissariaat scoort positief op de rechtmatigheid en verantwoording. Minder positief op afspraken over prestatie-informatie en analyse van relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de publieke omroepen.
10. De NOS scoort positief op rechtmatigheid, bedrijfsvoering en Raad van Toezicht. De uitvoering van het integriteitsbeleid is in ontwikkeling.

De conclusies kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht	±	✓ Grotendeels voldaan aan norm
Rechtmatigheid	✓	± Deels voldaan aan norm
Prestaties	±	
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓	

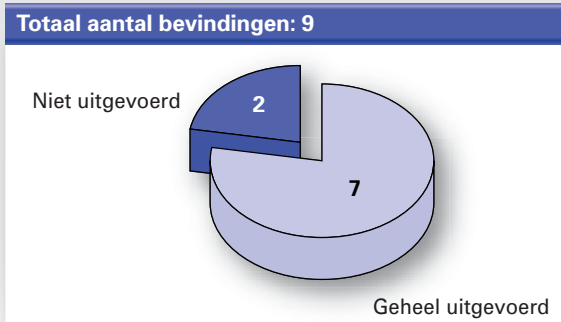
V Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering	Deels
Integriteit	Deels
Bestuurskosten	Deels
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

T Terugblikonderzoek

Figuur 1



In aansluiting op de conclusies doet de Algemene Rekenkamer aan de minister van OCW de volgende aanbevelingen:

1. Stel een totaaloverzicht op van baten en lasten van alle sectoren;
2. Ontwikkel een complete toezichtsvisie en een compleet toezichtsbeleid voor de drie onderwijssectoren;
3. Geef in de toezichtsvisie en het toezichtsbeleid aan hoe het toezicht

- door het ministerie is afgestemd op (a) het interne toezicht van de RWT's en (b) de horizontale verantwoording door de RWT's;
4. Maak in de toezichtsvisie expliciet voor welke aspecten van de bedrijfsvoering (zoals integriteit en bestuurskosten) het ministerie zich verantwoordelijk acht in de sector OWB;
 5. Maak ook voor drie onderwijssectoren waar dat nu niet het geval is duidelijke en volledige afspraken met de RWT's over door hen aan het ministerie te leveren prestatiegegevens;
 6. Geef in het departementale jaarverslag de normaalpositie in het toezicht (reikwijdte en toleranties) aan;
 7. Verstrek ieder jaar voor iedere sector aan de Tweede Kamer een expliciet oordeel over de rechtmatigheid.

Aan het Commissariaat voor de Media en de NOS/Publieke Omroep richt de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Commissariaat voor de Media: maak duidelijke en volledige afspraken over de prestatie-informatie die aan het ministerie wordt geleverd en maak een analyse van de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de publieke omroepen.
2. NOS: ontwikkel de uitvoering van het integriteitsbeleid verder.

Reacties van minister en RWT's

De Algemene Rekenkamer vroeg de minister van OCW, het Commissariaat voor de Media en de NOS/Publieke Omroep te reageren op het conceptrapport. De minister en de RWT's reageerden in augustus en september 2006.

De minister van OCW vindt het algemene beeld van het rapport positief: voldoende inzicht in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's en voldoende opvolging door de minister aan zeven van de negen aanbevelingen van eerder RWT-onderzoek. De minister merkt op dat de onderwijsinstellingen autonome en voor een groot deel private organisaties zijn die zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van goed onderwijs. De minister vindt het niet opportuun een algemeen kader voor toezicht op RWT's onverkort toe te passen op onderwijsinstellingen.

De verzelfstandigde rijksmusea dienen materieel als RWT's te worden beschouwd. Het Ministerie van OCW zal komen met een concreet voorstel voor een lijst van musea die als RWT moeten worden aangemerkt. Dit zal plaatsvinden vóór mei 2007.

De minister werkt aan een nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel. Deze worden ook vertaald naar de sectoren MLB en OWB. De minister borgt de publieke belangen door te zorgen voor goed werkende stelsels en door te sturen op resultaat.

Het beeld dat uit het conceptrapport naar voren komt op het gebied van toezicht vindt de minister op sommige punten te negatief. De minister benadrukt dat er in alle sectoren toezicht wordt uitgeoefend. Zij onderschrijft echter dat in een aantal sectoren nog een samenhangende beschrijving van het toezichtsarrangement ontbreekt.

In de toezichtsarrangementen per sector zal de minister aangeven: (a) hoe het toezicht is afgestemd op (de feitelijke werking van) het interne toezicht en de horizontale verantwoording van de RWT's, (b) over welke aspecten van de bedrijfsvoering de RWT's zich richting het ministerie of de

toezichthouders moeten verantwoorden en (c) welke prestatiegegevens de RWT's aan het ministerie of de toezichthouders leveren.

De minister rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf de bevindingen uit haar toezicht op de RWT's aan de Tweede Kamer als daarover bijzonderheden te melden zijn (uitzonderingsrapportage). Zij ziet bij het departementaal jaarverslag geen toegevoegde waarde in een expliciet rechtmatigheidsoordeel voor iedere sector. Voor de beschrijving van de normaalpositie verwijst de minister naar de algemene reactie op dit punt van de ministers van Financiën en BZK.

De minister voelt er niet voor een totaaloverzicht van de totale baten en lasten van alle RWT's of clusters van RWT's te geven. Waar nodig wordt deze informatie meegenomen in de verantwoording aan de Tweede Kamer.

Het Commissariaat vindt het zeer bevredigend dat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de rechtmatigheid en verantwoording positief is. Het Commissariaat meent dat de jaarlijkse handhavingsbrief OCW voldoende inzicht geeft in de prestaties die het Commissariaat gaat leveren. Toch zal het Commissariaat met OCW in overleg treden over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer duidelijker afspraken te maken over de omvang en kwaliteit van de prestatie-informatie die het Commissariaat aan het ministerie van OCW levert.

Omdat de bedrijfsvoering breed is, heeft het Commissariaat er voor gekozen thematisch te werk te gaan. Dit heeft onder meer geleid tot onderzoek naar huisvestingskosten van de omroepen, bijdragen van derden en kosten van externe adviseurs. Tezamen met de controle op de jaarrekeningen, managementletters en dossierreviews geeft dit volgens het Commissariaat voldoende inzicht in de bedrijfsvoering. Voor de continuïteit is van belang dat door beoordeling van de jaarrekeningen zicht bestaat op liquiditeit en solvabiliteit van de omroepen. Het Commissariaat zal zich erover beraden, of de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer een analyse te maken van de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de landelijke publieke omroepen, moet leiden tot aanpassing van de toezichtspraktijk.

De NOS/Publieke Omroep is verheugd dat de inspanningen ter verbetering van de organisatie terug te vinden zijn in de positieve conclusies in het conceptrapport. De *Richtlijnen en Regelingen Goed Bestuur en Integriteit* zijn per 1 januari 2006 in werking getreden. Direct na het ingaan hiervan zijn «to-do-checklisten» opgesteld voor de naleving. Het streven is om het integriteitsbeleid geheel te hebben geïmplementeerd in het jaar 2006.

De Kwaliteitskaart wordt als instrument ingezet om programma's te beoordelen. Recent is de Kwaliteitskaart effectiever gemaakt; het is nu ook mogelijk om op programmaniveau uitspraken te doen over kwaliteit.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat op afzienbare termijn (voor mei 2007) over de RWT-status van de voormalige rijksmusea ook formeel duidelijkheid wordt geschapen. De criteria om te kunnen vaststellen of een organisatie RWT is, zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 91 lid 1 onder d).

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de minister toezichtsarrangementen per sector zal opstellen. Met daarin aandacht voor de afstemming van het toezicht op het interne toezicht en de horizontale verantwoording, de bedrijfsvoering en de prestatiegegevens. Voor de verantwoording aan de Tweede Kamer past de minister de uitzonderingsrapportage toe. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de uitzonderingsrapportage zijn volle betekenis echter pas verkrijgt als ook de normaalpositie bekend is.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat een jaarlijks totaaloverzicht per sector van de baten en lasten van de RWT's een belangrijke informatiebron voor de Tweede Kamer vormt en derhalve in de jaarverantwoording van het Ministerie van OCW niet mag ontbreken. Het Commissariaat voor de Media levert het ministerie prestatie-informatie. De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat het Commissariaat over de prestatie-informatie met het ministerie in overleg wil treden en ziet de resultaten met belangstelling tegemoet. De Algemene Rekenkamer meent dat het mogelijk is de wederzijdse verwachtingen omtrent de prestatie-informatie te verduidelijken en op elkaar af te stemmen.

Onderdelen van de bedrijfsvoering van de landelijke publieke omroepen kunnen risico's bevatten voor de rechtmatige besteding van publieke middelen. Het Commissariaat kan bepalen welke onderdelen hierbij relevant zijn, om zo een overzicht van alle risico's te verkrijgen. De Algemene Rekenkamer waardeert het positief dat het Commissariaat zich hierover zal beraden.

De Algemene Rekenkamer heeft er met instemming kennis van genomen, dat NOS/Publieke Omroep er voortvarend naar streeft het integriteitsbeleid geheel te hebben geïmplementeerd in 2006.

14.6 Ministerie van Financiën

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Financiën.

Er zijn vijf RWT's, die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën vallen. Dit zijn De Nederlandsche Bank NV (DNB), Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM), Stichting Waarborgfonds Motorverkeer, Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars, en de Waarderingskamer. DNB en het Waarborgfonds hebben twee toezichthoudende ministers. Voor DNB zijn dit de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarbij de laatste verantwoordelijk is voor het pensioentoezicht. Voor het Waarborgfonds zijn dit de ministers van Financiën en Justitie.

De Algemene Rekenkamer heeft bij de RWT's gekeken naar de stand van zaken in 2004 aan de hand van zeven thema's. Vier thema's zijn toetsend onderzocht: toezicht, rechtmatigheid, prestaties en verantwoording. De thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten zijn verkennend onderzocht. Daarnaast is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de minister van Financiën aanbevelingen uit eerdere RWT-onderzoeken heeft opgevolgd. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies.

Schematische weergave belangrijkste conclusies

De conclusies van het onderzoek naar het RWT-veld van het Ministerie van Financiën zijn schematisch weergegeven in onderstaande tabellen.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht* (ondersteunende panels, 3.2.3)	±	✓ Grotendeels voldaan aan norm
Rechtmatigheid	✓	± Deels voldaan aan norm
Prestaties	X / ± ^a	X Grotendeels niet voldaan aan norm
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	±	

* Good practice aanwezig

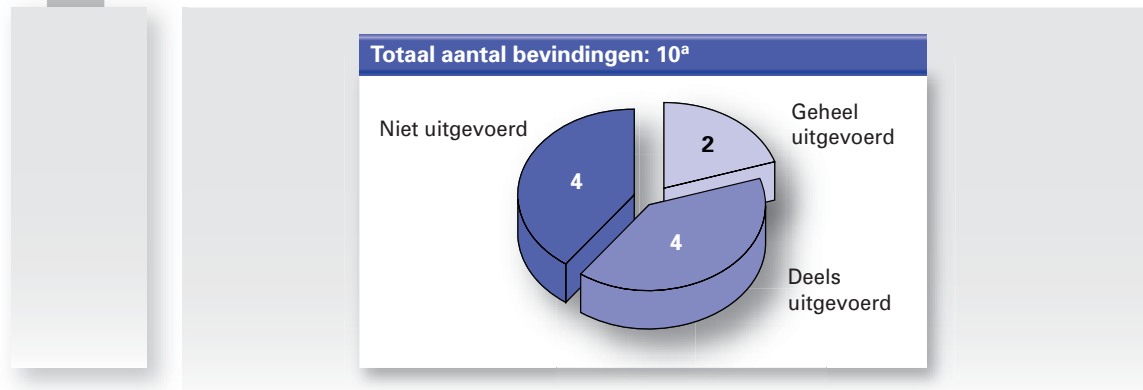
^a De minister heeft nog niet geregeld over welke prestaties hij ingelicht wil worden, wel dat hij inlichtingen kan inwinnen. De kwaliteit van de prestatie-informatie wordt voornamelijk gewaarborgd door de accountantscontrole.

Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door de minister?
Bedrijfsvoering	Nee
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Nee
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

Figuur 1



^a De aanbeveling die ingaat op de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van Toezicht AFM wordt uitgebreid in een aparte paragraaf (8.3) behandeld.

Toelichting bij de oordelende onderzoeken

Toezicht

De minister heeft geen departementsbrede toezichtsvisie opgesteld voor het toezicht op de RWT's die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën vallen, maar heeft wel in de betreffende weten regelgeving per RWT een dergelijke visie opgenomen. Voor de financiële marktsector zal een gezamenlijke toezichtsvisie worden opgenomen in de Wet op het financieel toezicht. Er zijn nog steeds geen toezichtsarrangementen per RWT opgesteld, waarin is uitgewerkt hoe het toezicht in de praktijk concreet plaats vindt. Na de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht zullen deze wel voor DNB en de AFM worden opgesteld. Voor de overige RWT's worden geen toezichtsarrangementen opgesteld.

Het ministerie heeft een algemeen reviewbeleid laten opstellen door de Auditdienst Financiën, maar de beleidsdirecties hebben geen specifiek reviewbeleid voor hun RWT's ontwikkeld.

Bij AFM en DNB zijn ondersteunende panels ingesteld. Deze kunnen voor de minister een belangrijke rol spelen bij het horizontale toezicht.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister, gelet op het belang van transparantie en continuïteit, een toezichtsarrangement opstelt voor *alle* RWT's, waarin hij aangeeft:

- welke informatie hij wanneer en op welke wijze wil ontvangen;
- aan welke (kwaliteits)eisen de informatie moet voldoen;
- op welke wijze/met welke diepgang hij de informatie en de kwaliteit ervan zal beoordelen. Daarbij hoort ook een reviewbeleid op de

werkzaamheden van de instellingsaccountants ten aanzien van de rechtmatigheidsaspecten.

Gelet op de geplande inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht (Wft) op 1 januari 2007 zouden deze toezichtsarrangementen in 2007 gerealiseerd kunnen zijn.

Rechtmatigheid

Vier van de vijf RWT's, te weten De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, het Waarborgfonds Motorverkeer en de Waarderingskamer, kunnen de minister inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en de besteding van de publieke middelen. Het ministerie laat de Auditdienst Financiën bij de meeste RWT's geen reviewwerkzaamheden uitvoeren ten aanzien van de rechtmatigheidsaspecten. Derhalve heeft de minister geen zekerheid over de kwaliteit van de accountantscontrole bij de RWT's.

Prestaties

De minister van Financiën ontvangt in ruime mate informatie die hij kan gebruiken voor zijn toezichthoudende taken. Hij heeft echter geen specifieke afspraken gemaakt met de RWT's over de prestatie-informatie en de kwaliteit daarvan die aangeleverd moet worden ten behoeve van zijn eigen oordeelsvorming.

Verantwoording naar minister en Tweede Kamer

Het *Jaarverslag 2004* van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2005 voor wat betreft de verantwoording over de RWT's. Echter, getoetst aan de eisen van de RBV 2004 geeft het jaarverslag van het Ministerie van Financiën beperktere informatie over de RWT's.

Toelichting bij de verkennende onderzoeken

Bedrijfsvoering

De minister van Financiën volgt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering bij zijn RWT's via de toegezonden informatie en het overleg over de begroting en de verantwoording. De minister steunt daarbij op de door de RWT's zelf ontwikkelde indicatoren. De Tweede Kamer wordt over de bedrijfsvoering van de RWT's niet geïnformeerd zolang er geen problemen zijn.

Integriteitsbeleid

De minister acht het integriteitsbeleid bij de RWT's en de verantwoording daarover een zaak voor de RWT's zelf. Hij stelt de RWT's eerst in de gelegenheid zelf een integriteitsbeleid te ontwikkelen. Het ministerie heeft met de RWT's daarom nog geen formele afspraken gemaakt over het integriteitsbeleid. Hij heeft geen afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling.

Bestuurskosten

De minister heeft bij de financiële toezichthouders gebruikgemaakt van zijn bevoegdheden om te sturen op het beloningsbeleid. Ook heeft hij met ingang van 2006 een normenkader voor de beloningen ontwikkeld. Bij de overige RWT's heeft de minister geringe bevoegdheden voor de benoemingen van de bestuursleden en de omvang van de bezoldigingen.

Publieke verantwoording

DNB, de AFM, het Waarborgfonds en de Waarderingskamer leggen in

voldoende mate verantwoording af in de vorm van jaarverslagen en internetpublicaties.

Terugblikonderzoek

Bij vier van de tien aanbevelingen waren vorderingen te constateren en vier aanbevelingen zijn ultimo 2005 nog niet gerealiseerd.

Waarborgfonds

Het toezicht door de minister van Financiën op het Waarborgfonds is summier. Behalve het jaarverslag en de bestuursstukken is er geen geformaliseerde informatiestroom richting de minister. Op basis van de informatie die het ministerie ontvangt, worden de ontwikkelingen wel gevolgd. Bij het Waarborgfonds bestaan waarborgen voor een goede taakvervulling en kostenbeheersing doordat er binnen het bestuur sprake is van checks-and-balances.

Autoriteit Financiële Markten

Met het oog op de uitbreiding van taken van de AFM is het goed regelen van de onafhankelijkheid, zowel in opzet als in werking, urgenter dan ooit. De Algemene Rekenkamer blijft bij het standpunt, dat is verwoord in RWT4, dat alle schijn van belangenverstrengeling vermeden moet worden en dat bij de beursgenoteerde instellingen het beginsel «nee, tenzij» zou moeten worden gehanteerd. De AFM en de minister van Financiën maken een afweging bij de regeling van de benoeming van de leden van de raad van toezicht, waarbij rekening gehouden wordt met risico's enerzijds en kansen anderzijds. De uitkomst van die afweging is een andere dan de Algemene Rekenkamer voorstaat. De Algemene Rekenkamer vindt dat in de afweging het belang van de onafhankelijkheid voorop dient te staan. Daarbij past beter het beginsel «nee, tenzij» terwijl, gelet op de concept-statuten, de AFM nu juist kiest voor het in beginsel toestaan van functies bij beursgenoteerde ondernemingen.

De Nederlandsche Bank

De Algemene Rekenkamer waardeert de inspanningen van DNB op het terrein van de rechtmatigheidsverklaring. DNB laat thans haar externe accountant onderzoek doen naar de rechtmatige besteding en inning van al haar middelen en laat daar intern over rapporteren. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging om over de uitkomsten van het onderzoek kort te rapporteren in het jaarverslag.

Reactie en nawoord

De minister van Financiën en DNB, Waarborgfonds en AFM hebben gereageerd op het conceptrapport. Zij spreken alle waardering uit voor het conceptrapport en wijzen op onderdelen op enkele actuele ontwikkelingen.

De minister van Financiën nuanceert de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat geen reviewwerkzaamheden hebben plaatsgevonden, maar zegt wel toe een reviewbeleid te zullen formuleren. De toezichtsarangementen voor AFM, DNB en de Waarderingskamer zijn in voorbereiding. Over de aspecten bedrijfsvoering en integriteitsbeleid van de RWT's geeft de minister als reactie aan dat de RWT's daarin een eigen verantwoordelijkheid hebben. Over het risico van belangenverstrengeling bij de Raad van Toezicht AFM verwijst de minister naar zijn reactie op het rapport «RWT-4» waarin hij aangaf niets te zien in een beroepsverbod. Ook de AFM houdt vast aan de opvatting dat, gelet op de bestaande verschoningsregeling, het voor een lid van de raad van toezicht mogelijk

is en moet zijn een functie te vervullen bij een beursgenoteerde onderneming.

De Algemene Rekenkamer is positief over het voornemen van de minister om een reviewbeleid te ontwikkelen. De ontwikkeling van de toezichtsarrangementen waardeert de Algemene Rekenkamer eveneens positief. Wel verwacht zij ook dergelijke arrangementen voor het Waarborgfonds en voor het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars. De Algemene Rekenkamer constateert ten slotte dat er verschil van mening is en blijft tussen de minister en de AFM enerzijds en de Algemene Rekenkamer anderzijds over de wijze waarop de onafhankelijkheid zo goed mogelijk geregeld kan worden.

14.7 Ministerie van Defensie

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen zeven jaren een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). Dit is de vijfde publicatie van deze reeks. Het Ministerie van Defensie heeft één RWT in zijn beleidsveld, waar het de toezichtverantwoordelijkheid voor draagt: de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmachtpersoneel (SZVK). Deze stichting had als doel om (voormalige) beroepsmilitairen en hun gezinsleden een ziektekostenverzekering te bieden. Het financieel belang van de uitgevoerde taak bedraagt € 146,6 miljoen (2004). Met de invoering van het nieuwe zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 is de verzekerdenkring drastisch gereduceerd. De SZVK is in voorgaande delen van het RWT-onderzoek betrokken. In dit deel van het onderzoek is nagegaan wat is gebeurd met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in eerdere onderzoeken.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat een minister te allen tijde in staat moet zijn verantwoordelijkheid te dragen voor het RWT-veld. Dat betekent dat er een toegesneden toezicht- en verantwoordingsmodel moet zijn. Gezien het beperkte RWT-veld van het Ministerie van Defensie moet aan een aantal minimale voorwaarden worden voldaan. Er dient vooral een geëxpliciteerde toezichtsvisie te zijn. Het ministerie heeft inmiddels een (zij het beknopt) visiedocument op toezicht opgesteld.

In de begroting en het jaarverslag is nagenoeg geen informatie opgenomen over de SZVK. Wij vinden dat een minister ook inzicht moet bieden in de geldstromen bij een RWT en zo nodig ook aanvullende materiële bijzonderheden moet melden. Wij bevelen aan te bezien in hoeverre aan het voorgaande meer invulling kan worden gegeven, rekening houdend met het bescheiden belang van het RWT-veld.

In het RWT4-rapport concludeerden wij dat het departement de kosten van de voorgenomen uitbreiding van de verzekerdenkring mede met de reservevorming (ultimo 2001 ruim € 22 miljoen) wilde financieren. Er ontbrak echter een onderbouwing voor de hoeveelheid geld die daarvoor precies gereserveerd moest worden. Met de invoering van de nieuwe Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 is de mogelijkheid om de verzekerdenkring uit te breiden, komen te vervallen. Inmiddels is de opgebouwde reserve verkleind, vooral door premiereducties.

Wij zijn van mening dat nu vastgesteld zou moeten worden over welke reëel benodigde reserve de stichting moet beschikken, gelet op haar nieuwe beperkte verzekerdenkring. Dit vereist een advies van een externe expert (bijvoorbeeld de accountant, belast met de jaarcontrole van de

SZVK). Vervolgens dient over de bestemming van eventueel verder vrijvallende reserves op korte termijn een beslissing te worden genomen. Bij die afweging zou bij voorkeur ook het opgebouwde recht bij de uitvoerend zorgverzekeraar dienen te worden betrokken.

De minister is van mening dat de informatie in begroting en jaarverslag van het ministerie toereikend is en voldoet aan de wet- en regelgeving. Daarnaast geeft hij aan dat het jaarverslag van de SZVK publiekelijk verkrijgbaar is. Wij hebben begrip voor het standpunt van de minister, maar benadrukken dat wij informatie over de omvang van de geldstromen relevant achten voor de decharge voor de Staten-Generaal.

De minister geeft aan dat onze aanbeveling over besluitvorming over de reservevorming uitgevoerd wordt en licht dit nader toe in zijn reactie. Wij zijn dan ook verheugd te constateren dat de reserves inmiddels worden afgebouwd.

14.8 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording en het toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van VROM. Bij VROM gaat het in 2004 om zes RWT's. Het betreft het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het Kadaster, dat gezien het financieel belang verreweg de grootste RWT bij VROM is. Voorts gaat het om de Stichting Bureau Architectenregister (SBA) en de Stichting Administratieve Bestuursrechtspraak voor milieu en ruimtelijke ordening (StAB), die beide een kleine rijksbijdrage ontvangen. De twee kleinste RWT's, het Fonds Luchtverontreiniging en de Stichting Servicecentrum Grondzaken, zijn (of worden binnenkort) opgeheven. Zij zijn nog wel meegenomen in dit RWT5-onderzoek omdat de situatie over het jaar 2004 is onderzocht en in dat jaar bestonden ze nog. Ze ontvingen in 2004 overigens geen rijkssubsidie meer.

Het algemeen beeld over het toezicht door de minister van VROM is positief. VROM werkt met een algemene toezichtvisie en per RWT is een toezichtsarrangement opgesteld met als bijlage een informatie- en controleprofiel. In dit informatie- en controleprofiel is de informatie-behoefte van het departement gedefinieerd. VROM heeft gekozen voor een onafhankelijke positionering van de toezichthouder in de organisatie. Dit werkt helder en professioneel. De toezichtsketen bij VROM is sluitend, er wordt informatie aangeleverd, de toezichthouder geeft een oordeel in zijn toezichtrapportage en indien nodig wordt er ingegrepen.

Zijn nu alle RWT's hiermee ingebed in een sluitend systeem van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht? Aandacht verdient hier het aspect sturing in relatie tot het toezicht. In het verdiepend onderzoek bij het CFV werd duidelijk dat de beleidsdirectie, de sturing, minder betrokkenheid vertoonde. De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de relatie tussen sturing en toezicht bij het ministerie van VROM, met het verzoek deze relatie vast te leggen in de informatieprofielen en/of -protocollen. Ook dient het ministerie nog aandacht te besteden aan haar reviewbeleid. Het verdient aanbeveling om in de toekomst op structurele basis periodiek wel reviews uit te voeren bij RWT's en dit vast te leggen in een reviewbeleid.

De minister kan in haar toezicht in voldoende mate vertrouwen en steunen op de informatie uit de jaarverslagen van de RWT's. In de jaarverslagen staat onder meer informatie over de voor de minister relevante bedrijfsvoeringsaspecten, de geleverde prestaties en de bestuurskosten. Bij vier van de zes jaarverslagen heeft de desbetreffende RWT een rechtmatigheidsverklaring gevoegd. Twee RWT's hebben een bedrijfsvoeringsmededeling in het jaarverslag opgenomen. Aan de verwachting dat de SBA een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening zou voegen, is niet voldaan. De controles bij de RWT's worden grotendeels uitgevoerd conform de voorschriften uit een controleprotocol. De RWT's besteden naast de financiële verantwoording in de jaarverslagen meer en meer aandacht aan zogenaamde maatschappelijke of horizontale verantwoording, die meestal via de website toegankelijk is voor gebruikers en andere belanghebbenden. Ook de interne toezichthouders leveren buiten de jaarverslagen informatie over de gang van zaken bij een RWT. Het ministerie van VROM geeft in haar algemene toezichtsvisie aan dat dit soort verantwoordings- en controlemechanismen weliswaar de toezichtsactiviteiten kunnen beïnvloeden, maar het verticale ministeriële toezicht nooit volledig kunnen vervangen. De minister van VROM blijft eindverantwoordelijk.

Schematische weergave

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht*	✓
Rechtmatigheid	✓
Prestaties	±
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	±

✓ Grotendeels voldaan aan norm
 ± Deels voldaan aan norm

* Good practice aanwezig

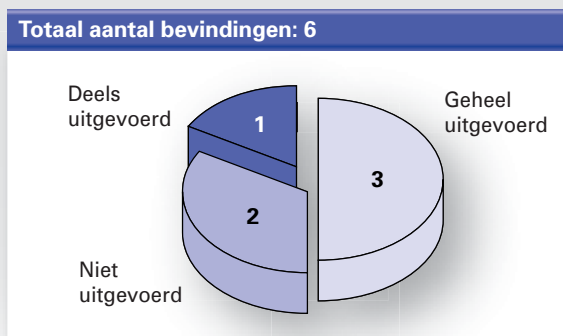
V Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Ja
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

T Terugblikonderzoek

Figuur 1



In de reactie van de minister wordt waardering uitgesproken voor het onderzoek. De minister geeft aan dat zij de komende tijd gaat bezien of en op welke wijze informatie over het presteren en de bijdrage van de RWT's aan de operationele doelstellingen VROM, een plaats kan krijgen in haar verantwoording richting Tweede Kamer. Op de aanbevelingen over het

integriteitsbeleid en het uitvoeren van reviews gaat ze nader in. De aanbeveling over het inzicht verkrijgen in het integriteitsbeleid van de RWT's wordt door haar overgenomen. De toezichthouder TopZO, zo stelt de minister, heeft bij de beoordeling van de jaarverslagen 2005 al een aanvang gemaakt met de oordeelsvorming over de aanwezigheid en inhoud van het integriteitsbeleid van de RWT's. Dit als onderdeel van het toezicht op het aspect Goed Bestuur (ook wel governance). Over het uitvoeren van reviews uit ze nog steeds haar twijfel; hierover zal ze later nog een definitief standpunt innemen. In ons nawoord wijzen we haar nogmaals op het belang hiervan.

14.9 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de RWT-strategie, het meerjarig onderzoeksprogramma waar dit RWT5-onderzoek de laatste fase van is, heeft de Algemene Rekenkamer een doel gesteld voor het ministeriële toezicht op de RWT's. Zo moeten de ministers onder meer inzicht kunnen geven in de rechtmatige besteding en inning van publieke middelen, de bedrijfsvoering, het financieel beheer, de realisatie van de prestaties, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en het integriteitsbeleid. Niet alle onderdelen vereisen overigens een diepgaand inzicht, soms wordt alleen inzicht vereist in de voor de minister relevante onderdelen van de bedrijfsvoering of inzicht in alleen de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, niet het gehele financieel beheer van een RWT.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat droeg in 2004 de verantwoordelijkheid voor 37 RWT's, met een totaal financieel belang aan publiek geld van € 1,2 miljard aan heffingen en tarieven (dat is 15% van de totale uitgaven van het ministerie³⁹) en € 929 miljoen aan rijksbijdragen (dat is 11% van de totale uitgaven van het ministerie). Binnen de 37 RWT's zijn drie clusters te onderscheiden, namelijk het Loodswezen (4 RWT's), de instellingen klein vaarbewijs (5 RWT's) en de luchthavens (naast Schiphol nog 17 kleinere vliegvelden).

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is het toezicht over het algemeen redelijk goed geregeld voor de meeste grotere RWT's zoals de RDW, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Prorail en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Uitzondering hierop is de NV Luchthaven Schiphol (NVLS, meer dan een half miljard euro aan heffingen) en het Loodswezen (als cluster € 150 miljoen aan heffingen en tarieven) waarvoor helaas helemaal niets is geregeld. Dit geldt ook voor de regionale luchthavens en de Instellingen klein vaarbewijs, maar daar is het publieke financiële belang gering (regionale luchthavens € 8 miljoen en Instellingen klein vaarbewijs € 2,5 miljoen aan heffingen).

³⁹ Dat zijn de uitgaven uit begrotingshoofdstuk XII, inclusief de afdrage aan het Infrastructuurfonds afkomstig uit Hoofdstuk XII.

Schematische weergave

De conclusies van dit onderzoek zijn schematisch weergegeven in de volgende overzichten.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht	✓	✓ Grotendeels voldaan aan norm ± Deels voldaan aan norm
Rechtmatigheid	±	
Prestaties	±	
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓	

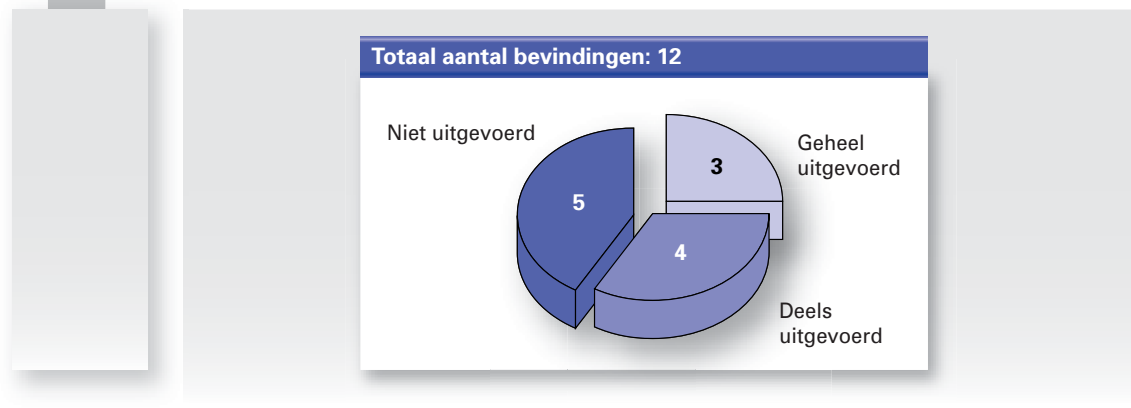
Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door de minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten*	Ja
Brede publieke verantwoording*	N.v.t.

* Good practice aanwezig

Figuur 1



Reacties minister en RDW en nawoord Algemene Rekenkamer

In haar reactie gaat de minister van Verkeer en Waterstaat uitgebreid in op de verschillende in het rapport behandelde aspecten van het RWT-veld en neemt vrijwel alle aanbevelingen over. Alleen voor de aspecten bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten verwijst zij naar de reactie van de minister van Financiën op het algemene deel van het rapport.

Wij zijn verheugd met de positieve toonzetting van het antwoord van de minister. Zoals ook door de minister wordt geconstateerd is het ambtelijk overleg over de RWT-status van Schiphol en het Loodswezen nog gaande.

De RDW spreekt zijn waardering uit over de «good practice»-kwalificatie op het gebied van de bestuurskosten. Over de bedrijfsvoering merkt de RDW op dat men de Tweede Kamer ook zelfstandig van informatie voorziet door toezending van het jaarverslag. De RDW ziet het integriteitsbeleid als een onderdeel van de interne bedrijfsvoering waarop in beginsel de Raad van Toezicht en niet de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht houdt waardoor expliciete informatieafspraken op dit terrein met de minister dan ook ontbreken.

Wij vinden het belangrijk dat de minister aan de Staten-Generaal inzicht kan verschaffen in de opzet van het integriteitsbeleid.

14.10 Ministerie van Economische Zaken

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde keer een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Bij het Ministerie van EZ gaat het om acht instellingen die met elkaar € 333,2 miljoen aan publiek geld besteden, waarvan ruim € 205 miljoen afkomstig is van de rijksbegroting.

Het toezichtsbeleid ten tijde van RWT5 (onderzoekperiode tot en met 2005) is verbeterd ten opzichte van RWT1 (rapport gepubliceerd in 2000), doordat het Ministerie van EZ een centrale toezichtsvisie heeft ontwikkeld. Ook zijn er individuele toezichtsarrangementen per RWT, ontstaan uit specifieke wetgeving en reguliere werkprocessen. De centrale toezichtsvisie blijkt echter niet te leven bij de beleidsdirecties die belast zijn met de aansturing van RWT's. Voor de beleidsdirecties is de centrale toezichtsvisie namelijk niet richtinggevend voor de toezichtsafspraken tussen het ministerie en de RWT's (de individuele toezichtsarrangementen). Wij bevelen dan ook aan het in de praktijk gehanteerde toezicht transparant te maken in de centrale toezichtsvisie. Deze toezichtsvisie zou ook bewaakt en getoetst moeten worden.

Hoewel de centrale toezichtsvisie niet is doorvertaald in de sturing van de RWT's, constateren wij dat de individuele toezichtsarrangementen van verschillende RWT's voor een deel voldoen aan de normen voor toezicht, zoals geformuleerd in de rijksbrede visie op toezicht, de *Kaderstellende visie op toezicht*. Zo wordt er in het toezicht van het Ministerie van EZ voldaan aan de norm doordat met de meeste RWT's afspraken zijn gemaakt over informatieverzameling en over kwaliteitseisen voor prestatie-indicatoren. Taken en bevoegdheden zijn vastgelegd en ook voor interventies zijn in het kader van reguliere werkprocessen afspraken gemaakt. Voor de oordeelsvorming daarentegen zijn in de arrangementen geen duidelijke afspraken vastgelegd. Doel, frequentie, diepgang, prioriteiten en risico's van het toezicht zijn niet duidelijk vastgelegd in de toezichtsarrangementen.

Voor de overige thema's die we toetsend hebben onderzocht, rechtmatigheid en prestaties, bestaat er bij het Ministerie van EZ redelijk tot voldoende aandacht. Het aantal rechtmatigheidsverklaringen bij de RWT's is licht toegenomen. Bij vier RWT's bevatten de individuele toezichtsarrangementen afspraken over prestatie-indicatoren of prestatie-informatie.

De verantwoording over RWT's in het jaarverslag van het ministerie voldoet aan de wettelijke norm. Deze verantwoording bevat niet de extra informatie – waaronder de informatie over gebruik van bevoegdheden en geldstromen – die volgens de normen van de Algemene Rekenkamer opgenomen zou moeten zijn.

We hebben verkennend de thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten onderzocht. Voor die thema's heeft het kerndepartement geen (op schrift gestelde) analyses gemaakt, waaruit onderdelen voor toezicht naar voren komen en toezicht op wordt gehouden. In de praktijk hebben beleidsdirecties, bij de instelling van RWT's en in het kader van de jaarplancyclus, wel aandacht voor de bedrijfsvoering. Voorts heeft het merendeel van de RWT's op eigen initiatief een integriteitscode opgesteld. De benoeming en bezoldiging van het bestuur van vier van de acht RWT's worden goedgekeurd door de minister.

Naar aanleiding van het verdiepend onderzoek bij het CBS bevelen wij aan de scheiding van uitvoerende en toezichthoudende taken van de Raad van Toezicht bij het CBS te formaliseren en een toezichtsprotocol voor het interne toezicht op te stellen.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht	±	✓ <i>Grotendeels voldaan aan norm</i> ± <i>Deels voldaan aan norm</i>
Rechtmatigheid	✓	
Prestaties	±	
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓	

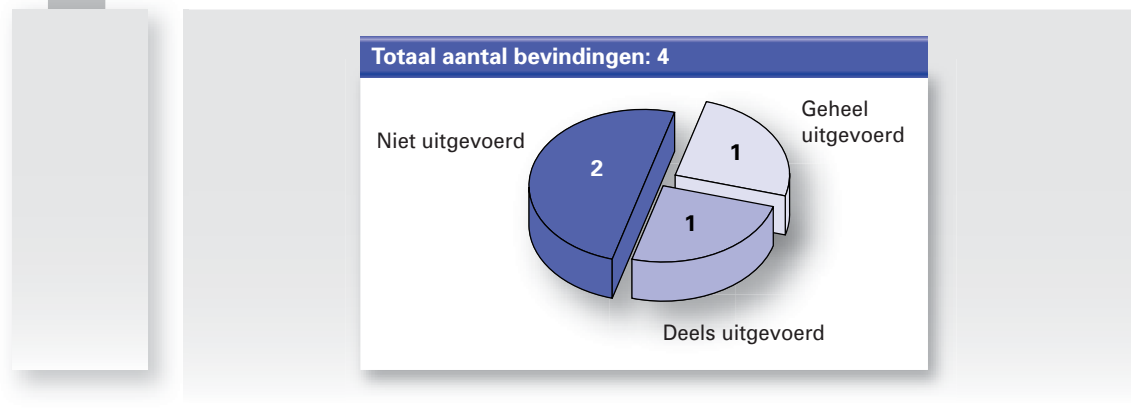
Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering	Nee
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Nee
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

Terugblikonderzoek

Figuur 1



In zijn reactie geeft de minister van Economische Zaken aan dat hij zich conformeert aan het kabinetsstandpunt dat toezicht op de uitvoering van een publieke taak door de uitvoerende organisaties op maat wordt vormgegeven. De minister acht het dan ook niet wenselijk om het gehanteerde praktijktoezicht transparant te maken in de centrale toezichtsvisie én de dimensies bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten verder uit te werken in de centrale visie. De minister geeft echter ook aan dat niet alle beleidsdirecties zich voldoende bewust zijn van de centrale toezichtsvisie en dat daarop actie wordt ondernomen.

De reactie van de minister geeft aan dat rechtmatigheidsverklaringen die ontbreken, ofwel niet meer relevant zijn ofwel onderzocht worden. Dat afspraken over prestatie-informatie ontbreken, wordt volgens de minister ondervangen doordat andere informatie beschikbaar is die het overbodig maakt om nadere afspraken te maken over prestatie-informatie of prestatie-indicatoren. De minister gaat in zijn reactie ook in op het toezicht op het CBS. Zijn reactie is na overleg met het CBS tot stand gekomen. De minister acht de positie van de toezichthouder op het CBS – de CCS – voldoende duidelijk omdat het een apart ZBO is. De minister geeft ook aan dat de CCS belast is met de vaststelling van het werkprogramma en het toezicht op de taakvervulling. De minister stelt dat een voorgenomen transparant maken van het toezicht door de CCS in een toezichtsprotocol invulling heeft gekregen in het jaarverslag van de CCS.

In haar nawoord waardeert de Algemene Rekenkamer het dat de minister één aanbeveling overneemt om de centrale toezichtsvisie te verbeteren. Deze bewustwordingsactie gericht op beleidsdirecties kan effectiever zijn als er rekening wordt gehouden met – door risicoanalyse bepaalde – delen van de dimensies bedrijfsvoering, bestuurskosten en integriteit. De gebruikswaarde voor de beleidsdirecties van de centrale toezichtsvisie

neemt volgens ons ook toe als geleerd wordt van de actuele praktijk van de toezichtsarrangementen.

De reactie van de minister op het ontbreken van rechtmatigheidsverklaringen en prestatie-informatie geeft volgens ons aan dat het ministerie werkbare oplossingen heeft of gaat uitwerken.

Wij constateren dat de formele positie van de CCS geen scheiding garandeert tussen uitvoerende en toezichthoudende taken. Wij constateren ook dat de uitwerking van dit toezicht in de praktijk transparant wordt gemaakt in het jaarverslag van de CCS. Dit laatste biedt mogelijkheden om de focus in het toezicht jaarlijks te actualiseren.

14.11 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording van en het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Bij dit ministerie gaat het om 31 instellingen die met elkaar € 1 424,3 miljoen aan publiek geld besteden. In dit onderzoek hebben we aan de hand van zeven thema's bekeken hoe het toezicht door het Ministerie van LNV is georganiseerd. Deze thema's zijn:

- ontwikkelingen in het toezicht;
- rechtmatigheid;
- bedrijfsvoering;
- integriteitsbeleid;
- bestuurskosten;
- prestaties;
- verantwoording door de minister en de RWT.

Voor de onderwerpen bedrijfsvoering, integriteitsbeleid en bestuurskosten geldt dat deze verkennend zijn onderzocht. Over de overige onderwerpen geven wij een oordeel.

In het onderzoek hebben we niet uitsluitend gekeken naar de organisatie van het toezicht bij het ministerie. Bij twee instellingen hebben we daarnaast onderzocht of hierover in de praktijk ook afspraken gemaakt zijn. Van de toezeggingen die de minister heeft gedaan in de onderzoeken sinds de eerste RWT-publicatie in 1998, zijn we nagegaan in hoeverre deze door de minister zijn nagekomen.

Bevindingen en conclusies

Het Ministerie van LNV heeft, zoals al in voorgaande RWT-onderzoeken is vastgesteld, een algemene toezichtsvisie, die voldoet aan de normen en uitgangspunten van de kabinetsvisie op toezicht. In deze visie wordt echter geen koppeling gemaakt met de informatie van de raden van toezicht of andere horizontale verantwoordingsinformatie van de RWT's.

De «Kaderstelling reviewbeleid» is geheel in overeenstemming met de handreiking van het Ministerie van Financiën, maar is nog niet uitgewerkt voor alle RWT's. Er ontbreekt nog een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening van drie instellingen. Het ministerie verwacht dat een dergelijke verklaring ook nog zal ontbreken bij de jaarrekening 2005 van het Faunafonds.

De afspraken over de te leveren informatie over prestaties zijn in de meeste gevallen vastgelegd in een aansturingsarrangement of een

aansturingsprotocol. De informatie over prestaties wordt ook in de meeste gevallen geleverd. Alleen in de jaarverslagen van de agrarische onderwijscentra ontbreken deze gegevens. De waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit moeten door het ministerie nog worden vastgesteld.

De verantwoording van de minister van LNV in het departementaal jaarverslag kan nog op vele punten worden verbeterd. Zo bevat het geen onderdeel over het toezicht op de RWT's, wordt er geen inzicht gegeven in de vermogenspositie van ZBO's en RWT's en ontbreken in de bijlage met ZBO's en RWT's de ontvangsten uit tarieven van bijna alle keuringsinstellingen. De minister zou er eveneens op moeten toezien dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen; de helft doet dit nu nog niet.

Sinds de eerste publicatie over verantwoording en toezicht bij RWT's is er een duidelijke verbetering waarneembaar in de onderzochte onderwerpen die in alle successievelijke rapporten aan de orde komen. De verbetering van het toezicht op Staatsbosbeheer wordt nu ter hand genomen. De aansturingrelatie met het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen is verduidelijkt.

Bij een agrarisch onderwijscentrum, Wellantcollege, en bij keuringsinstelling Skal is een aantal thema's onderzocht om te bekijken hoe het beleid van het ministerie in de praktijk gestalte krijgt. Daaruit is gebleken dat deze instellingen hun zaken goed op orde hebben.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht	✓
Rechtmatigheid	±
Prestaties	±
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	X

- ✓ *Grotendeels voldaan aan norm*
- ± *Deels voldaan aan norm*
- X *Grotendeels niet voldaan aan norm*

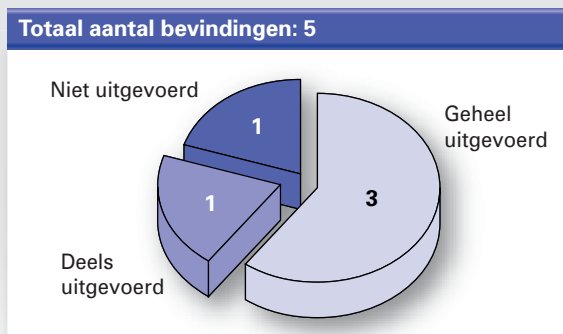
V Verkennd onderzochte thema's

Overzicht 2

Thema	Houdt minister toezicht?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Nee
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

T Terugblikonderzoek

Figuur 1



Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van LNV aan om:

- in zijn toezichtsvisie een koppeling te leggen met de informatie van de raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie;
- ervoor te zorgen dat het reviewbeleid voor alle RWT's is uitgewerkt;

- ervoor te zorgen dat ook het Faunafonds een rechtmatigheidsverklaring over 2005 heeft;
- de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie over prestaties door de RWT's vast te stellen;
- ervoor te zorgen dat de agrarische onderwijscentra in hun jaarverslagen informatie over prestaties opnemen;
- ervoor te zorgen dat het jaarverslag voldoet aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 en die van de Algemene Rekenkamer;
- ervoor te zorgen dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen.

Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister is verheugd over de constatering dat LNV veel vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van een aantal jaren geleden door het opstellen van de «LNV Visie toezicht op externen». LNV is op dit moment bezig om haar Visie toezicht op externen te herzien naar aanleiding van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.

Daarnaast heeft de minister met genoeg gelezen dat de keuringsinstelling Skal en Wellantcollege voor onderdelen van het onderzoek het predikaat «good practice» hebben gekregen.

Op specifieke onderdelen kan de minister de aanbevelingen in grote lijnen overnemen. Soms met enige nuancerende opmerkingen. De informatie over prestaties in de jaarverslagen van de AOC's alsmede de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit over deze informatie zullen de komende tijd verbeterd worden. Door de onderwijsinstellingen te stimuleren om een maatschappelijk jaarverslag op te stellen, zal het aantal RWT's dat publieke verantwoording aflegt, toenemen. Ten aanzien van de aanbevelingen inzake het jaarverslag van het ministerie, sluit de minister zich aan bij de reactie van de ministers van Financiën en BZK. Van de informatie van raden van toezicht of andere horizontale verantwoordingsinformatie wil de minister selectief gebruikmaken.

Wellantcollege wijst er in zijn reactie op dat men niet alleen verantwoording aflegt aan het Ministerie van LNV, maar ook onder toezicht staat van het Ministerie van OCW. Skal heeft niet inhoudelijk gereageerd op het rapport.

Met waardering nemen wij kennis van de verschillende acties die de minister onderneemt in vervolg op de aanbevelingen en wij zien de resultaten hiervan met belangstelling tegemoet. Op een aantal punten verschillen wij nog van mening met de minister. Zo menen wij dat de minister ook verantwoording moet afleggen over de vermogens van RWT's en de ontvangsten uit tarieven en dat alle RWT's zich publiek moeten verantwoorden.

14.12 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Er zijn zes RWT's die onder de verantwoordelijkheid van het departement vallen. Vijf daarvan werken sinds 2002 gezamenlijk aan het realiseren van de doelen van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Deze RWT's zijn: Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Sociale Verzeke-

ringsbank (SVB), het Inlichtingenbureau (IB) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Het belangrijkste doel van SUWI is het bevorderen van de inschakeling van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden in het arbeidsproces. Voor de vijf zogenoemde SUWI-RWT's is het toezicht en de verantwoording op hoofdlijnen op dezelfde manier geregeld. Zij ontvingen in 2004 ongeveer € 52 miljard aan publieke middelen.

De zesde RWT, Kunstenaars, Cultuur & Ondernemerschap (de Stichting Kunstenaars & CO), heeft een geheel andere taak. Deze stichting voert toetsen uit om vast te stellen dat kunstenaars beroepsmatig werken. Kunstenaars die beroepsmatig werken komen in aanmerking voor een uitkering als zij met het uitoefenen van hun beroep niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De minister van SZW verstrekke in 2004 ongeveer € 2 miljoen aan de Stichting Kunstenaars & CO voor het uitvoeren van de beroepsmatigheidstoetsen.

De Algemene Rekenkamer heeft bij alle zes de RWT's gekeken naar de stand van zaken in 2004 op zeven thema's. Vier van deze thema's zijn toetsend onderzocht: toezicht, rechtmatigheid, prestaties en verantwoording. De thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten zijn verkennend onderzocht. Daarnaast zijn wij nagegaan in hoeverre de minister van SZW de aanbevelingen uit het derde en vierde RWT-onderzoek heeft opgevolgd. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies.

SUWI-RWT's

Onze belangrijkste conclusie is dat de minister van SZW het toezicht op de SUWI-RWT's in opzet goed geregeld heeft. Er is één aspect dat nadrukkelijk nog de aandacht vraagt, namelijk het waarborgen van de betrouwbaarheid van de informatie die de RWT's moeten leveren aan de minister over de gerealiseerde prestaties.

Sinds de publicatie van het eerste RWT-rapport in 2000 is de nodige vooruitgang geboekt. In 2000 was het toezicht van de minister vooral gericht op de rechtmatigheid. Inmiddels heeft de minister ook inzicht in de bedrijfsvoering van de SUWI-RWT's. Een recente positieve ontwikkeling is dat de toezichthouder, de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), van plan is het toezicht meer aan te laten sluiten bij de wijze waarop de checks-and-balances en de verantwoording bij de RWT geregeld zijn.

Ook wat het toezicht op de prestaties betreft heeft de minister verbeteringen gerealiseerd. Zo voldoen de prestatie-indicatoren vanaf het verslagjaar 2006 aan de normen. De betrouwbaarheid van de prestatie-informatie die de RWT's leveren is echter nog niet voldoende gewaarborgd. Dit komt onder andere doordat de regelgeving onvoldoende duidelijk is over de manier waarop de SUWI-RWT's de betrouwbaarheid van de informatie moeten vaststellen en hoe ze daarover moeten rapporteren.

Verder concluderen wij dat de minister inzicht heeft in de opzet van het integriteitsbeleid van de SUWI-RWT's, zij het vooral doordat de RWT's de minister op eigen initiatief informeren.

De minister vraagt de SUWI-RWT's om zich te verantwoorden over de bestuurskosten. Daarbij merken wij op dat de minister niet kan vaststellen of de rechtspositieregeling op individueel niveau wordt nageleefd, omdat de SUWI-RWT's zich alleen hoeven te verantwoorden over de totale bestuurskosten voor de raad van bestuur.

De minister verantwoordde zich in 2004 volgens de vereisten uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV 2005) over het toezicht op de SUWI-RWT's. Alle SUWI-RWT's leggen publieke verantwoording af; voor de drie grootste SUWI-RWT's (UWV, SVB en CWI) hebben wij vastgesteld dat zij dat op uitgebreide wijze doen.

Tot slot vinden wij dat het onduidelijk is in hoeverre de raad van advies daadwerkelijk meer is gaan bijdragen aan een verbeterde werking van de checks-and-balances binnen de SUWI-RWT's, zoals de minister beoogt.

Op basis van ons onderzoek bevelen we de minister van SZW aan om, bij het uitwerken van de wijze waarop de SUWI-RWT's zich moeten verantwoorden over de kwaliteit van de informatievoorziening, duidelijk af te spreken in welke gevallen de accountant van de RWT de getrouwheid van de prestatie-informatie moet toetsen. Ook is het van belang om af te spreken aan welke eisen de informatie moet voldoen en deze eisen goed te operationaliseren.

Stichting Kunstenaars & CO

De minister van SZW heeft geen toezichtsbeleid voor de Stichting Kunstenaars & CO. Hij houdt alleen toezicht op de rechtmatige uitvoering van de wettelijke taak van de Stichting Kunstenaars & CO. Tot nog toe heeft hij echter geen review uitgevoerd bij de accountant van de stichting. Wij concluderen dat het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak en de bedrijfsvoering van de Stichting Kunstenaars & CO nog niet sluitend is. De stichting heeft op eigen initiatief de checks-and-balances voor het uitvoeren van de wettelijke taak en de (publieke) verantwoording goed geregeld. De minister beoordeelt de informatie die hij (ongevraagd) van de stichting ontvangt echter niet actief. Wij hebben geconstateerd dat onduidelijk is of de minister van SZW dan wel de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verantwoordelijk is voor de bestuurskosten.

De minister van SZW heeft in het departementale jaarverslag 2004 geen gegevens opgenomen over de realisatie van de ramingen voor de Stichting Kunstenaars & CO uit de begroting, zoals bepaald is in de RBV 2005.

Wij bevelen de minister van SZW aan om het toezichtsarrangement voor de Stichting Kunstenaars & CO uit te werken.

Schematische weergave belangrijkste conclusies

De conclusies van dit onderzoek naar het RWT-veld van het Ministerie van SZW zijn schematisch weergegeven in de hierna volgende tabellen. Vanwege het geringe financieel belang van de Stichting Kunstenaars & CO, is deze in beperkte mate meegewogen in het oordeel.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht	✓
Rechtmatigheid	✓
Prestaties	✓
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓

✓ *Grotendeels voldaan aan norm*

De minister van SZW voldoet voor zijn RWT-veld in grote lijnen aan de wettelijke normen voor het toezicht, de rechtmatigheid, de prestaties en de verantwoording. De minister verschaft in zijn verantwoording aan de Tweede Kamer echter geen inzicht in het gebruik van zijn bevoegdheden bij de RWT's en in de vermogenspositie van de RWT's. De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat ministers dit inzicht moeten geven, omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer om te kunnen oordelen over diens toezicht.

Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

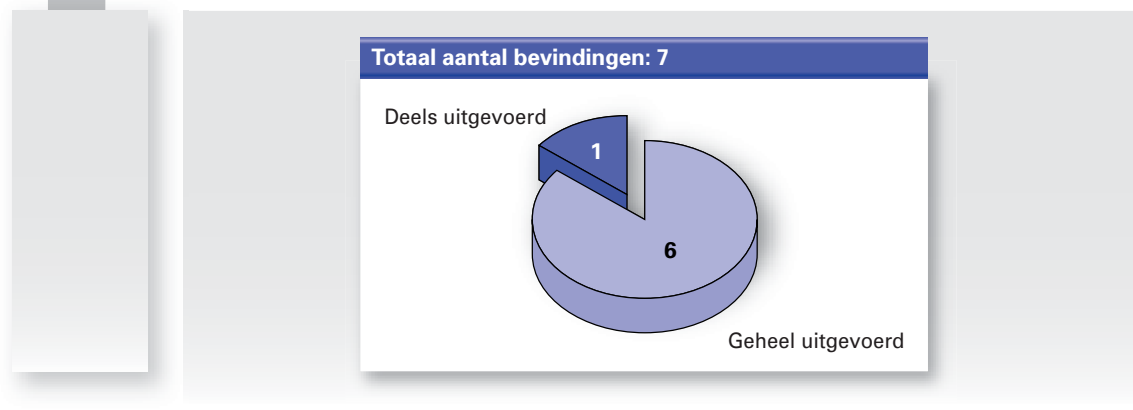
Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering*	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Ja
Brede publieke verantwoording*	N.v.t.

* *Good practice aanwezig*

De minister heeft de relevante aspecten van de bedrijfsvoering en de bestuurskosten bepaald voor de SUWI-RWT's. Voor het integriteitsbeleid is dit (nog) niet het geval. Wij hebben in ons onderzoek good practices aangetroffen in de bedrijfsvoering van de SVB en in de publieke verantwoording van UWV, SVB en CWI.

Terugblikonderzoek

Figuur 1



De minister van SZW heeft de aanbevelingen uit het derde en vierde RWT-onderzoek opgevolgd, op één na. De verantwoording van de Stichting Kunstenaars & CO over 2004 geeft geen zekerheid over relevante aspecten van de bedrijfsvoering. De minister is zijn toezegging om een review uit te voeren op de werkzaamheden van de accountant van de stichting nog niet nagekomen.

Reacties minister van SZW, UWV en SVB

De minister van SZW heeft met instemming kennisgenomen van het algemene beeld in het conceptrapport dat er in opzet een sluitende toezichtsketen voor de SUWI-RWT's is, en dat er sinds het eerste RWT-onderzoek in 2000 de nodige vooruitgang is geboekt. De minister gaat vervolgens in op een aantal aandachtspunten uit het rapport. Hij geeft aan dat het Ministerie van SZW bezig is met het vaststellen van een normenkader voor de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatievoorziening. De minister geeft verder aan dat er de afgelopen jaren reeds diverse maatregelen zijn genomen door UWV om de rechtmatigheid te verbeteren. Het Ministerie van SZW beziet momenteel in overleg met UWV welke structurele verbetermaatregelen verder nog genomen kunnen worden. De minister neemt de aanbeveling over de bestuurskosten over en zal zichzelf jaarlijks op de hoogte stellen van de bestuurskosten op individueel niveau van de SUWI-RWT's.

De minister schrijft verder dat hij het vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de SUWI-RWT's wenselijk vindt om op de meeste aspecten (van de vormgeving) van integriteitsbeleid enige afstand tot de RWT's te bewaren. Aan deze keuze ligt volgens de minister wel degelijk een

risicoafweging ten grondslag. De minister zal de overweging van de Algemene Rekenkamer over het toezicht betrekken bij de follow-up van de uitkomsten van de SUWI-evaluatie als deze hiertoe aanleiding geven. Ook neemt hij de aanbeveling over en zal zorgen dat er ultimo 2007 een toezichtsarrangement voor de Stichting Kunstenaars & CO wordt uitgewerkt.

UWV geeft aan dat het Ministerie van SZW in samenspraak met de RWT's al afspraken voorbereidt over de wijze waarop de RWT's de kwaliteit van hun informatievoorziening vaststellen en zich daarover verantwoorden. UWV geeft verder aan dat de aanbeveling aan de minister van SZW om «in overleg met UWV te zoeken naar mogelijkheden om de rechtmatigheid van de uitvoering te verbeteren» niet zonder meer het gewenste resultaat zal opleveren. Alleen verdergaande deregulering zal volgens UWV nog kunnen leiden tot structurele verbetering van de rechtmatigheid. UWV vindt ten slotte het thema integriteit bij uitstek een eigen verantwoordelijkheid van RWT's en vindt het daarom niet noodzakelijk dat de minister een risicoanalyse uitvoert om te bepalen of, en zo ja welke informatie hij wil ontvangen.

SVB vindt dat het rapport een herkenbaar beeld geeft van de relatie tussen het departement en de uitvoeringsinstellingen en onderschrijft de conclusies van het rapport.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de positieve reacties op het rapport en constateren dat alle partijen zich kunnen vinden in de conclusies. De minister van SZW neemt alle aanbevelingen over.

Wij zien uit naar het normenkader dat het Ministerie van SZW opstelt voor de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatievoorziening en waarbij de RWT's betrokken worden. Wij zullen het normenkader betrekken in ons rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van SZW.

De maatregelen van UWV ter verbetering van de rechtmatigheid hebben vruchten afgeworpen. De houdbaarheid van de stelling van UWV, dat verdere verbetering alleen nog door deregulering bereikt kan worden, lijkt ons een geschikt onderwerp voor het door de minister aangekondigde overleg. We hebben waardering voor het feit dat UWV integriteit inbedt in zijn planning- en controlcyclus. De mededeling van de minister dat in het kader van bevordering van de integriteit al een risicoafweging heeft plaatsgevonden is voor ons nieuwe informatie. In de terugblik op RWT5 zullen wij aandacht besteden aan deze risicoafweging.

14.13 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het RWT5-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers in 2005 daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in het sluitend zijn van het toezicht, in de rechtmatigheid, in relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder bestuurskosten en integriteit, in de kwaliteit van de prestaties en in de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording in het peiljaar 2004. De Algemene Rekenkamer heeft een studie bij het Ministerie van VWS verricht. Daarnaast heeft zij verdiepend onderzoek gedaan bij twee van de 67 RWT's van het ministerie: de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en ZorgOnderzoek Nederland (ZON).

Het peiljaar van het onderzoek is 2004. Daarom zijn de ingrijpende ontwikkelingen in het zorgstelsel vanwege de invoering van de Zorgverzekeringswet vanaf 2006 niet in oordelende zin meegenomen in het onderzoek, maar wel in beschrijvende zin. De wijzigingen in het zorgstelsel hebben gevolgen voor het toezicht van de minister van VWS op en de verantwoording door RWT's: in het nieuwe zorgstelsel streeft de minister geen inzicht meer na in de rechtmatige en doelmatige *besteding* van publieke middelen die gemoeid zijn met uitvoering van de Zorgverzekeringswet door de zorgverzekeraars. De zorgverzekeraars hoeven daarover geen verantwoording af te leggen aan de minister en de minister oefent daarop geen toezicht uit. De zorgverzekeraars zijn wel RWT's. Het toezicht van de minister op en verantwoording door RWT's over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) verandert niet door deze stelselwijziging.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar vorige onderzoek naar de RWT's aangegeven dat de toezichtvisie van VWS actualisatie behoeft.⁴⁰ We pleitten met name voor het opnemen van het reviewinstrument in de toezichtvisie. Eind 2005 had de minister van VWS – in afwachting van het nieuwe zorgstelsel – nog geen nieuwe, geactualiseerde toezichtvisie opgesteld. Begin 2006 is wel een nieuwe visie voor het toezicht op een deel van de zorgsector verschenen, maar deze hebben wij niet in ons onderzoek meegenomen.

In de toezichtvisie uit 1997 wordt geen relatie gelegd tussen het toezicht van de minister van VWS en informatie uit andere vormen van toezicht, zoals intern toezicht (raad van toezicht) en horizontaal toezicht (onder andere klanten- en gebruikersraden).

Rechtmatigheid

Het beleid van de minister van VWS was er zowel bij de premiegefinancierde als bij de begrotingsgefinancierde RWT's op gericht informatie te verzamelen over de rechtmatigheid van inning en besteding van gelden door de RWT's. De minister van VWS kon daarin over het boekjaar 2004 inzicht geven. De uitvoeringsorganen AWBZ (zorgkantoren) verantwoordden zich in 2004 via een rechtmatigheidsverantwoording, voorzien van een getrouwbeeldverklaring. De beoogde eindsituatie voor 2005 – een rechtmatigheidsverantwoording voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant – was voor het boekjaar 2004 nog niet bereikt. Over het boekjaar 2005 is dat wel het geval. De overige uitvoeringsorganen legden beperkt verantwoording af via een jaarstaat die gecontroleerd werd door het CTZ. De jaarstaat is niet voorzien van een rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant (ondoelmatig vanwege gering financieel belang).

Prestaties

De minister heeft met de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die deze RWT's moeten leveren. Het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ) heeft over 2004 met de uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die deze RWT's moeten leveren. In 2004 gebruikte het CTZ een systeem van prestatie-indicatoren om de prestaties van deze RWT's te meten.

⁴⁰ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

Verantwoording

De verantwoording over RWT's in het departementale Jaarverslag 2004 van VWS voldeed niet geheel aan de eisen die de Algemene Rekenkamer stelt: er was geen verantwoording over het gebruik van toezichtbevoegdheden van de minister bij de RWT's, er was geen overzicht van de vermogenspositie van de RWT's en de geldstromen waren niet volledig in beeld gebracht (informatie over premies ontbrak). De minister voldeed wel aan de normen zoals vastgelegd in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Over de topstructuurorganen in de zorg (en deels ook bij de PUR) vond op een andere wijze en op een later moment verantwoording plaats: de minister van VWS gaf – na toetsing aan een beoordelingskader – een expliciet oordeel af over het functioneren van de topstructuurorganen.

Schematische weergave

De conclusies van dit onderzoek naar het RWT-velde van het Ministerie van VWS zijn schematisch weergegeven in de volgende overzichten.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel	
Toezicht	±	✓ <i>Grotendeels voldaan aan norm</i>
Rechtmatigheid	✓	± <i>Deels voldaan aan norm</i>
Prestaties	✓	
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	±	

Toezicht

De Algemene Rekenkamer heeft verkennende onderzoeken verricht naar het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten. In het volgende overzicht zijn de uitkomsten beknopt weergegeven.

V Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten	Ja
Brede publieke verantwoording	N.v.t.

Bedrijfsvoering

De minister van VWS heeft toezicht gehouden op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering door de verantwoordingsdocumenten te beoordelen van de topstructuurorganen en de begrotingsgefinancierde RWT's. De relevante aspecten waren echter niet vastgesteld aan de hand van een gestructureerde risicoanalyse. Via het toezicht van het CTZ houdt de minister van VWS indirect zicht op relevante aspecten van de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganen AWBZ en de ziekenfondsen. De minister van VWS kon over het jaar 2004 aan de Tweede Kamer inzicht verschaffen over de bedrijfsvoering van de RWT's.

Integriteitszorg

Er waren in het peiljaar 2004 geen afspraken tussen de minister van VWS en de RWT's over periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Bij de twee nader onderzochte RWT's, PUR en ZON, is geconstateerd dat het systeem van integriteitszorg in ontwikkeling was. Niet alle RWT's maakten informatie over nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur openbaar.

Bestuurskosten

De minister hield toezicht op de bestuurskosten door de vergoedingsregelingen vast te stellen, benoemingsbesluiten te nemen en jaarlijks de post «bestuurskosten» goed te keuren in de begroting en jaarrekening van de RWT's. De accountants van de RWT's namen de post bestuurskosten mee in de controles.

Publieke verantwoording

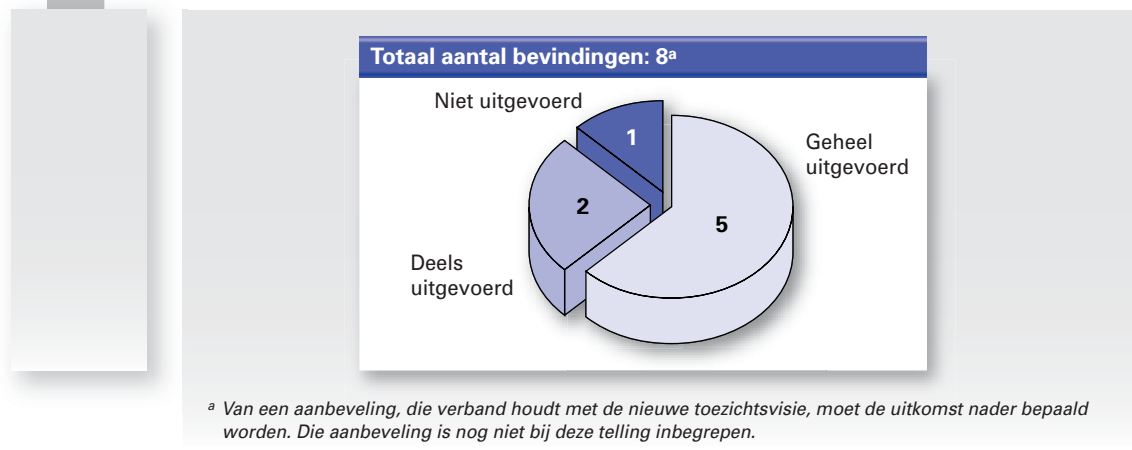
De RWT's besteedden in 2004 aandacht aan publieke verantwoording. De vorm waarin verantwoording afgelegd werd, verschilde echter per RWT.

Terugblik

Bij dit vijfde RWT-onderzoek hebben wij teruggeblikt op de vraag in hoeverre de ministers hun voor RWT's relevante toezeggingen in de afgelopen periode zijn nagekomen.

Terugblikonderzoek

Figuur 1



Wij constateren dat de meeste knelpunten inmiddels zijn opgelost. De nakoming van andere toezeggingen is afhankelijk van de totstandkoming van een nieuwe toezichtsvisie.

Conclusies en aanbevelingen

Het toezicht van het Ministerie van VWS op de RWT's was over het peiljaar 2004 verbeterd op het punt van de verantwoording over de rechtmatigheid en verantwoording over de prestaties. Rechtmatigheid bleef een aandachtspunt omdat aan de zorgkantoren over 2004 uitstel verleend was van de plicht om zich via een «rechtmatigheidsverklaring van een externe accountant» te verantwoorden over de rechtmatigheid. Over het jaar 2005 zijn de vereiste rechtmatigheidsverklaringen wel beschikbaar.

Wij bevelen aan om periodiek een risicoanalyse uit te voeren op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen teneinde te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden. Daarbij zou aandacht besteed moeten worden aan informatie over bestuurskosten, integriteitszorg, en de kwaliteit van de aangeleverde prestatie-informatie.

Ook bevelen wij aan om het functioneren van de begrotingsgefinancierde RWT's (PUR, ZonMW en PGO) periodiek te beoordelen op basis van een beoordelingskader, zoals de minister dat reeds gebruikt voor de topstructuurorganen.

Daarnaast adviseren we de minister om jaarlijks in het jaarverslag een oordeel te geven over het functioneren van de RWT's, dan wel de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het functioneren van de RWT's door een brief met zijn oordeel toe te voegen aan de jaarverslagen van de RWT's, zoals dat in 2004 gebeurde voor de topstructuurorganen.

Reactie minister van VWS en besturen van PUR en ZonMw

De minister schrijft in zijn reactie dat hij verheugd is dat de Algemene Rekenkamer verbetering heeft geconstateerd op het punt van de verantwoording over rechtmatigheid en prestaties. Verder is begin 2006 een nieuwe toezichtsvisie voor de curatieve zorg verschenen.

De minister verschilt met ons van mening over de vraag welke informatie in het jaarverslag over de RWT's zou moeten worden opgenomen. De minister wil in het jaarverslag – conform Rijksbegrotingsvoorschriften – alleen rapporteren over uitzonderingen: situaties waarin beleidsdoelstellingen niet bereikt zijn of wettelijke kaders niet zijn nageleefd. Wij willen uitvoeriger informatie in het jaarverslag. Het gaat over informatie over de wijze waarop de minister gebruik heeft gemaakt van zijn toezichhoudende bevoegdheden, een volledig beeld van de geldstromen en informatie over de vermogenspositie van de RWT's.

De minister heeft toegezegd erop toe te zien dat PUR en ZonMw zich houden aan de regelgeving voor de openbaarmaking van nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur. Verder zou de noodzaak worden bezien van een herziening van de vergoedingsregeling voor de leden van het bestuur van de PUR.

De besturen van PUR en ZonMw konden zich vinden in het rapport.

Nawoord

Wij verschillen met de minister van opvatting over de informatie die het jaarverslag van het ministerie zou moeten bevatten. De minister zou deze informatie willen beperken tot de wettelijk vereiste informatie. Wij zijn echter van mening dat een uitzonderingsrapportage alleen voldoende informatie voor een goed onderbouwde dechargeverlening kan bieden indien er duidelijkheid bestaat over de «normaalpositie». Dit punt wordt overigens, samen met het verantwoorden over geldstromen en vermogensvorming bij RWT's, uitvoerig toegelicht in het gelijktijdig met dit rapport uitgebrachte rijksbrede rapport.

We waarderen het dat de minister wat betreft integriteitszorg erop zal toezien dat PUR en ZonMw zich conformeren aan de huidige regelgeving voor de openbaarmaking van nevenfuncties van de bestuursleden van deze RWT's.

BIJLAGE 1
BEVINDINGEN RECHTMATIGHEID RWT'S
Ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen over 2004 van RWT's

Ministerie	RWT	Aantal RWT's	Financieel belang 2004 (x € 1 mln)	RMV voor het eerst over 2005	Toelichting
Justitie	COA	1	688,1	v	
Justitie	SGM	1	15,2	-	Geen eigen rechtmatigheidsoordeel. Financieel belang maakt deel uit van de verantwoording en rechtmatigheidscontrole van het ministerie.
Justitie	Reclasseringsorganisaties	15	129,8	v	
Justitie	SHN/Halt-bureaus	13	10,2	v	
EZ	Waarborginstellingen edelmetaal	2	5,0	-	Gezamenlijk financieel belang circa 2 tot 5 miljoen euro. EZ vindt het aantoonbaar ondoelmatig om een rechtmatigheidsverklaring af te geven.
EZ	Nmi-Certin	1	3,4	-	EZ vindt het aantoonbaar ondoelmatig om een rechtmatigheidsverklaring af te geven.
BZK	Nbbe	1	3,3	v	
BZK	VUT-fonds	1	37,3	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
BZK	SAIP	1	55,4	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
OCW	Participatiefonds	1	46,1	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
OCW	Vervangingsfonds	1	353,1	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
OCW	TNO	1	194,0	v	
Financiën	AFM	1	31,0	v	
Financiën	Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars	1	3,1	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
VROM	SBA	1	0,6	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
VROM	SCG	1	0,0	-	SCG is in 2005 opgeheven
VenW	Loodswezen	4	150,6	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
VenW	Luchthaven Schiphol	1	515,0	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
VenW	Regionale luchthavens	17	8,0	-	VenW vindt het aantoonbaar ondoelmatig om een rechtmatigheidsverklaring af te geven.
VenW	LVNL	1	211,7	v	
VenW	NIWO	1	4,3	-	Verwacht over 2006
VenW	Innovam	1	6,0	-	Verwacht over 2006
VenW	SIEV	1	2,3	-	Wordt in 2007 opgeheven
VenW	Instellingen klein vaarbewijs	5	2,5	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
LNV	CPE	1	1,9	-	Ontbreekt (stand per 1-09-2006)
LNV	Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit	1	0,0	-	LNV vindt het aantoonbaar ondoelmatig om een rechtmatigheidsverklaring af te geven.
LNV	Faunafonds	1	9,8	-	Verwacht over 2006
VWS	Uitvoeringsorganen AWBZ	56	54,9	-	Relatief geringe geldstroom binnen de AWBZ (0,2%) waarvoor het aantoonbaar ondoelmatig wordt geacht een rechtmatigheidsverklaring te verlangen. Het overige deel van de AWBZ-ontvangsten (ad 23,1 miljard over 2004) heeft wel een rechtmatigheidsverklaring.
Totaal		133	2 542,6		

Resumé van RWT's die over 2005 voor het eerst inzicht in de rechtmatigheid hebben gegeven

Ministerie	RWT	Aantal RWT's	Financieel belang 2005 (x € 1 mln)	Financieel belang 2004 (x € 1 mln)
Justitie	COA	1	598,2	688,1
Justitie	Reclasseringsorganisaties	15	164,3	129,8
Justitie	Haltbureaus	13	11,5	10,2
BZK	Nbbe	1	2,9	3,3
OCW	TNO	1	195,0	194,0
Financiën	AFM	1	35,6	31,0
VenW	LVNL	1	161,0	211,7
Totaal		33		1 268,1

RWT's waarvoor het aantoonbaar ondoelmatig wordt geacht inzicht in de rechtmatigheid te verlangen

Ministerie	RWT	Aantal RWT's	Financieel belang 2004 (x € 1 mln)
BZK	VUT-fonds	1	37,3
EZ	waarborginstellingen edelmetaal	2	5,0
EZ	Nmi-Certin	1	3,4
VenW	Regionale luchthavens	17	8,0
LNV	Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit	1	0,0
VWS	Uitvoeringsorganen AWBZ	56	54,9
Totaal		78	108,6

RWT's waarvan het inzicht in de rechtmatigheid ontbreekt, naar de stand van 1 september 2006 (met inbegrip van de tot dan verschenen jaarverantwoordingen 2005)

Ministerie	RWT	Aantal RWT's	Financieel belang 2004 (x € 1 mln)
BZK	SAIP	1	55,4
OCW	Participatiefonds	1	46,1
OCW	Vervangingsfonds	1	353,1
VenW	Loodswezen	4	150,6
VenW	Luchthaven Schiphol	1	515,0
Diverse	Kleine RWT's ¹	14	45,7
Totaal		22	1 165,9

¹ SGM 15,2, SCG 0,0, NIWO 4,3, Innovam 6,0, SIEV 2,3, Instellingen klein vaarbewijs 2,5, Faunafonds 9,8, Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars 3,1, SBA 0,6 en CPE 1,9.

NORMEN**Algemene Rekenkamernorm**

De algemene norm die de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek hanteert, is: de Tweede Kamer dient zicht te hebben op de uitvoering van het beleid door de minister. De minister dient over de uitvoering van zijn beleid verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer, onder andere in de begroting en het jaarverslag.

Indien de minister bij de uitvoering van zijn beleid gebruik maakt van RWT's is de informatie over deze RWT's, die in begroting en verantwoording wordt opgenomen, van groot belang voor een goede verantwoording aan de Tweede Kamer. Deze informatie dient inzicht te verschaffen in het RWT-veld van een ministerie en bij te dragen aan de transparantie van de uitvoering van het beleid door het ministerie. De informatie van het RWT-veld dient zowel de begrotingsgefinancierde als de premie- en tariefgefinancierde ontvangsten en uitgaven te bevatten. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Normen voor toezicht

Zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer hanteren de volgende definitie van toezicht:

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Algemene Rekenkamer, 1998).

Verticaal toezicht*Kabinetsbeleid*

De «Kaderstellende visie op toezicht» (Ministerie van BZK, 2001)⁴¹ heeft een bindende werking: alle ministeries zijn dus gehouden aan de uitgangspunten van deze kabinetsvisie. In deze visie worden een aantal uitgangspunten gesteld met betrekking tot het toezichtbeleid:

- Een goed toezichtbeleid is noodzakelijk om de rol van toezicht ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven.
- Goed toezichtbeleid geeft het doel van toezicht aan, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's het voorgestelde toezicht zouden kunnen bevatten.
- Toezichtbeleid van de minister is gebaseerd op vooraf geformuleerde eenduidige kwaliteitseisen (bij voorkeur resultaatsverplichtingen) waaraan de onder toezicht staande organisatie dient te voldoen.
- De toezichthouder houdt toezicht aan de hand van deze vastgestelde eisen.

Algemene Rekenkamer

Om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken dient de minister – naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer – toezicht te houden op de taakuitvoering door en op de besteding van publieke middelen bij RWT's (Algemene Rekenkamer, 2001a). De minister dient te beschikken over een visie/beleid voor het toezicht op de RWT's waarvoor hij verantwoordelijk is. Dat hoeft niet altijd een departementsbrede visie te zijn. Het kan zijn dat er een toezichtvisie is geformuleerd per cluster van RWT's of voor afzonderlijke RWT's.

In deze toezichtvisie(s) is sprake van een sluitende toezichtsketen van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Een gesloten

⁴¹ De Kaderstellende visie op toezicht uit 2005, waar de Algemene Rekenkamer positieve waardering over uitsprekt, was in de onderzoeksperiode nog niet van kracht.

toezichtsketen betekent dat de RWT/ZBO transparant is in zijn functioneren en informatie levert aan de diverse belanghebbenden, waaronder de minister. De minister en/of toezichthouder bepalen welke informatie zij nodig hebben om op hun beurt hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Voor de minister betekent dit ondermeer dat hij rapporteert aan de Staten-Generaal. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van RWT, minister en/of toezichthouder dienen duidelijk geregeld te zijn. In de keten mogen geen van de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies ontbreken en deze dienen op elkaar te zijn afgestemd. De Algemene Rekenkamer is verder van mening dat de minister dient te beschikken over een reviewbeleid. Het reviewbeleid dat geldt voor RWT's kan vallen onder een breder reviewbeleid dat ook betrekking heeft op subsidies. Het Ministerie van Financiën heeft in juni 2002 de handreiking «Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht» opgesteld. Daarin wordt het standpunt van de Algemene Rekenkamer onderschreven. Er wordt aangegeven dat de vaststelling van de uit te voeren reviews een primaire verantwoordelijkheid is van het management (de beleidsdirecties). Deze hebben de verantwoordelijkheid te waarborgen dat door de instellingsaccountants ook aan de wet- en regelgeving is getoetst.

Normen voor raden van toezicht (intern toezicht)

Kabinetsvisie

In de Kaderstellende visie op toezicht 2001 (Ministerie van BZK, 2001) stelt het kabinet dat (horizontale vormen van verantwoording en de) interne vormen van toezicht c.q. de raden van toezicht het verticale toezicht niet kunnen vervangen, maar hooguit kunnen aanvullen.

Algemene Rekenkamer

Het standpunt van de Algemene Rekenkamer is conform de Kaderstellende visie op toezicht 2001 van het kabinet dat horizontaal toezicht niet in de plaats kan komen van verticaal toezicht. Gebruik door de minister van de informatie van de raad van toezicht dient volgens de Algemene Rekenkamer aan strikte voorwaarden (borging van de kwaliteit, borging kwaliteit en onafhankelijkheid van de raad) te voldoen (Algemene Rekenkamer, 2004b).

De Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2005a) meent dat de positie van de raad van toezicht (beter) wettelijk moet worden verankerd teneinde het interne toezicht een steviger basis te geven in de toezichtsketen.

Normen rechtmatigheid

Wet- en regelgeving

De voor de inkomsten en uitgaven van de betreffende RWT van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Kabinetsbeleid (Minister van BZK, 2002)⁴²

In reactie op het RWT4-onderzoek heeft het kabinet toegezegd dat uiterlijk over het verslagjaar 2005 – de verantwoordingen van de RWT's zullen zijn voorzien van een rechtmatigheidsoordeel. RWT's moeten zich ten aanzien van al hun publieke gelden – dus zowel begrotingsgerelateerde publieke gelden als premies en tarieven verantwoorden of deze rechtmatig geïnd en besteed zijn, dat wil zeggen: in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld. Dit dient in het jaarverslag te geschieden. Er zijn twee vormen mogelijk, namelijk in de vorm van een rechtmatigheidsverklaring van de desbetreffende instellingsaccountant,

⁴² Artikel 35, Kaderwet ZBO's (welke nog bekrachtigd moet worden in de Eerste Kamer).

dan wel in de vorm van een rechtmatigheidsmededeling van het bestuur van de instelling. Als gekozen wordt voor de mededeling van het bestuur wordt deze gecombineerd met een getrouwheidsverklaring van de instellingsaccountant.

Algemene Rekenkamernormen

- Als er een rechtmatigheidsverklaring is: De minister dient de informatie uit de rechtmatigheidsverklaring te gebruiken voor het departementale jaarverslag.
- Als er een rechtmatigheidsverklaring is: De minister dient de kwaliteit van en de informatie in de rechtmatigheidsverklaring te beoordelen. Daartoe dient hij te beschikken over een controleprotocol. De minister dient actie te ondernemen als de kwaliteit van de rechtmatigheidsverklaring onvoldoende is.
- Als er een rechtmatigheidsverklaring is: De (accountant van de) RWT dient te beschikken over een controleprotocol. Dit protocol dient als basis voor de rechtmatigheidsverklaring of, als de rechtmatigheidsmededeling door het bestuur wordt afgegeven, voor de getrouwheidsverklaring.
- Als er een controleprotocol is: In het controleprotocol wordt duidelijk gemaakt op welke wijze, met welke diepgang en met welke reikwijdte de rechtmatigheid van de publieke uitgaven en ontvangsten zal worden getoetst (zie verder: Algemene Rekenkamer, 2001b, p. 65, bijlage 3: aandachtspunten controleprotocol).
- Als er geen rechtmatigheidsverklaring is: De minister dient een rechtmatigheidsverklaring te vragen van de RWT, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig⁴³ is.

Normen bedrijfsvoering

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is van mening dat elke minister in 2005 in staat moet zijn aan de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van de RWT, of cluster van RWT's, op voor de minister relevante onderdelen op orde is. Door een expliciete risicoanalyse moet worden nagegaan welke onderdelen van belang zijn voor het waarborgen van ondermeer:

- de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inningen en bestedingen;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- de kwaliteitsbewaking en de toegankelijkheid van de publieke dienstverlening;
- de borging van het publiek belang.

De RWT is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en een goede verantwoording hierover. Een belangrijk middel van de RWT om verantwoording over de bedrijfsvoering af te leggen, zou de mededeling bedrijfsvoering kunnen zijn, zoals die in het Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering (Ministerie van Financiën, 2002b) wordt voorgeschreven voor de ministeries, die dit in het departementale jaarverslag moeten gaan opnemen. De – zeer globale – uitgangspunten van het Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering zijn:

- de mededeling moet aansluiten op de ministeriële verantwoordelijkheid;
- de ministeriële verantwoordelijkheid omvat mede de toezichtsrelatie met de RWT⁴⁴;

De mededeling gaat niet over de uitvoering van de interne bedrijfsvoering

⁴³ Dit is vooral het geval waar sprake is van RWT's met een klein financieel of maatschappelijk belang, of van organisaties waarvan de wettelijke taak slechts een klein gedeelte van de activiteiten vormt. (Zie: Algemene Rekenkamer, 2002a, p. 43).

⁴⁴ In de toelichting bij bepaling 1.2 van het Referentiekader staat dat de ministeriële verantwoordelijkheid bepalend is voor de reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering en derhalve ook voor het referentiekader. Bij bedrijfsvoering gaat het om de sturing en beheersing van alle bedrijfsprocessen die bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen die vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit omvat derhalve de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen van zelfstandige organisaties waarbij sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. (...) De ministeriële verantwoordelijkheid voor een adviescollege/rwt/zbo is afhankelijk van de wijze waarop de delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen minister en adviescollege/rwt/zbo wettelijk is geregeld.

bij en door de RWT zelf, tenzij de minister daar verantwoordelijk voor is gesteld.

Normen voor integriteit

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister inzicht moet kunnen verschaffen in het integriteitsbeleid (in opzet) van de (clusters van) RWT's.

De aard en omvang van de benodigde informatie zou bepaald kunnen worden op basis van een door de minister uitgevoerde risicoanalyse. De Algemene Rekenkamer (2005b) heeft de volgende uitgangspunten en normen geformuleerd voor het systeem van integriteitszorg:

- Organisaties beschikken over een integriteitsbeleid en gedragscode, die mede gebaseerd zijn op een (specifieke) risicoanalyse.
- Het integriteitsbeleid wordt periodiek geëvalueerd.
- Er zijn interne controlemaatregelen getroffen specifiek gericht op de naleving van het integriteitsbeleid en de gedragscode.
- De accountant of auditdienst (AD) van de organisatie besteedt aandacht aan de naleving van het integriteitsbeleid.
- De organisatie houdt een ordelijke en actuele (centrale) registratie bij van meldingen van (mogelijke) integriteitsinbreuken.
- Bij concrete verdenking van strafbare feiten, doet de leiding van de desbetreffende organisatie aangifte bij het OM.
- Sancties (disciplinaire straffen) worden in overeenstemming met de geldende criteria (op basis van het integriteitsbeleid en/of de gedragscode) toegepast.

Relevante bepalingen voor integriteit in het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR) per 1-11-2003, laatstelijk gewijzigd Stb. 2003, 394: art. 9, art. 50, art. 51, art. 61, art. 62, art. 64. Relevante bepalingen voor integriteit in de ambtenarenwet, laatstelijk gewijzigd Stb. 2004, 88: artikel 125, art. 125 bis, art. 125 a, b, c, d, e, f, g, h en art. 126.

Normen verantwoorde bestuurskosten

Wet- en regelgeving

In het Burgerlijk Wetboek Boek 2 (BW2) zijn wettelijke bepalingen opgenomen betreffende de verantwoording over de bezoldiging met inbegrip van pensioenlasten en andere uitkeringen, leningen, voorschotten en garanties voor bestuurders van de RWT. Deze bepalingen zijn wettelijk relevant wanneer de RWT een vennootschap, stichting, vereniging of onderlinge waarborg maatschappij is. Voor andere rechtspersonen kunnen deze wettelijke bepalingen nog wel richtinggevend zijn.

Kabinetsstandpunt

Voor bestuurskosten geldt het Kabinetsstandpunt (minister van BZK, 2004) n.a.v. de Commissie Dijkstal.⁴⁵ Omdat bestuurskosten met publiek geld worden gefinancierd, zijn hier een aantal regels aan verbonden voor in ieder geval de publiekrechtelijke ZBO's.

- De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling voor de bestuurders van de ZBO vast;
- Er dient verantwoording over de hoogte van deze bedragen afgelegd te worden;
- De bezoldiging bij ZBO's is maximaal gelijk aan het salarisniveau van de minister, uitzonderingen daargelaten (wanneer er goede argumen-

⁴⁵ Bron: Kabinetsstandpunt Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, 30 juni 2004.

ten zijn, moet het mogelijk zijn een kandidaat een salaris aan te bieden dat boven dat van de minister uitstijgt). Als voorwaarde geldt hier echter wel dat de omstandigheid die leidt tot de noodzaak van het aanbieden van een hoger salaris toetsbaar onderbouwd moet zijn.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer volgt het standpunt van het kabinet zoals hierboven is aangegeven.

Met ingang van 1 maart 2006 is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) van kracht die verplicht tot openbaarmaking van uit publieke middelen gefinancierde inkomens van eenieder in de semi-publieke sector, voorzover die inkomens hoger zijn dan het inkomensniveau van een minister ad € 158 000⁴⁶. In dit inventariserend onderzoek is dit normbedrag als referentiebedrag genomen.

Normen prestatiegegevens

Wet- en regelgeving

Artikel 44a uit de CW 2001 regelt een actieve informatieplicht van de RWT's en zorgt ervoor dat de minister over die informatie kan beschikken die hij nodig heeft om toezicht uit te kunnen oefenen op de uitvoering van wettelijke taken door de ZBO's en RWT's.

De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft haar normen gebaseerd op artikel 44a van de CW 2001.

- De minister en de RWT('s) moeten afspraken maken over de te leveren prestaties en de daarmee te bereiken effecten. Daarbij dient de minister aan te geven welke informatie hij van de RWT wenst te ontvangen.
- De minister dient inzicht te hebben in de mate waarin de geplande prestaties en effecten al dan niet bereikt zijn en wat, bij achterblijvende resultaten, hiervan de oorzaken zijn. Ook dient hij inzicht te hebben in de prestatiegegevens zoals bedoeld in de VBTB handreikingen.
- Afspraken over de informatieverstrekking dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een informatieprotocol.
- De minister zou, vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid, een visie moeten hebben op de vraag over welke prestaties hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden.
- De informatie van de RWT over de prestaties dient door de minister te worden beoordeeld (analyse). Op basis van de beoordeling kunnen interventies plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de RWT's jaarlijks verslag horen te doen van de uitvoering van hun wettelijke taak, geleverde prestaties, activiteiten en effecten. Deze gegevens voldoen aan de volgende hoofdnormen: relevantie, betrouwbaarheid, benutting, validiteit en SMART-C (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent).

Normen voor verantwoording

Verantwoording door de minister

Wet- en regelgeving

De normen zijn afkomstig uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV 2005), omdat die wet- en regelgeving betrekking heeft op het

⁴⁶ Het bedrag van € 158 000 is als volgt opgebouwd. Bruto jaarsalaris plus de vaste en variabele belastbare vergoedingen (zoals reiskosten, andere onkostenvergoedingen en – voor 2005 vergoedingen voor ziektekosten) en vervolgens op dat totaal in mindering te brengen de premies voor de volksverzekeringen. Vervolgens is dit bedrag gecorrigeerd door rekening te houden met een, in het geval van ministers, fictieve pensioenbijdrage en een vergoeding voor het verplichte privé-gebruik van de dienstauto. Deze correctie is gedaan om een met de overige inkomens in de publieke sector vergelijkbaar bedrag te krijgen.

verantwoordingsjaar 2004, het jaar dat in dit onderzoek centraal stond. Voor de bijlage in het jaarverslag betreffende ZBO's en RWT's is de relevante CW2001-bepaling artikel 65.

In betreffende bepaling staan de volgende normen:

- Een departementaal jaarverslag bevat een paragraaf op het gebied van toezichtsrelaties;
- De paragraaf inzake toezichtsrelaties bevat een onderdeel inzake het toezicht op de ZBO's en RWT's als bedoeld in artikel 44a van de Comptabiliteitswet 2001. Daarin worden de volgende gegevens opgenomen:
 1. (*in voorkomend geval*) de bijzonderheden die naar voren zijn gekomen bij de goedkeuring van de tarieven, de goedkeuring van de begroting en de goedkeuring van de jaarrekening voorzover de minister over die bevoegdheden beschikt.
 2. (*in voorkomend geval*) de bijzonderheden met betrekking tot (de opbouw van) de vermogenspositie van rechtspersoonlijkheid bezittende ZBO's en van RWT's.⁴⁷
 3. een overzicht van de realisatie van de ramingen in de begroting.

Algemene Rekenkamer

Naast de RBV 2005 hanteert de Algemene Rekenkamer als norm dat het departementale jaarverslag inzicht moet geven in de geldstromen bij de instellingen en in het toezicht door de minister. De Algemene Rekenkamer kon beter aansluiten bij de RBV 2004, omdat deze uitging van een bredere verantwoording⁴⁸ en niet van een uitzonderingsrapportage.

Over publiek geld moet publieke verantwoording afgelegd worden (norm CW 2001 bepaling artikel 65 uit de RBV 2004). Daarin wordt bepaald:

- Een departementaal jaarverslag bevat een paragraaf betreffende toezichtsrelaties;
- De paragraaf op het gebied van toezichtsrelaties bevat een onderdeel inzake het toezicht op de ZBO's en RWT's als bedoeld in artikel 44a van de Comptabiliteitswet 2001. Daarin worden de volgende gegevens opgenomen:
 1. een uiteenzetting waarmee inzicht wordt gegeven in de bevoegdheden waarover een minister met betrekking tot een ZBO en RWT beschikt en in het gebruik dat de minister van die bevoegdheden in het verslagjaar heeft gemaakt;
 2. een overzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van ZBO's en RWT's;
 3. een overzicht van de realisatie van de ramingen in de begroting

Verantwoording door de RWT's

Volgens de Algemene Rekenkamer moeten RWT's een publieke verantwoording hebben. De Algemene Rekenkamer stelt in RWT5 nog geen rekenkamerspecifieke normen ten aanzien van de onderwerpen die in de publieke verantwoording door RWT's worden opgenomen. In RWT4 (Algemene Rekenkamer, 2004a) zijn wel suggesties gedaan voor de publieke verantwoording. Volgens de Algemene Rekenkamer (2004a) *kunnen* de RWT's zich publiek – dus niet alleen aan de minister maar ook aan andere belanghebbenden – verantwoorden over de rechtmatigheid, over prestaties en bedrijfsvoering, over kwaliteitszorg, over de omgang met belanghebbenden (de «stakeholderdialoog»), en over het functioneren van bestuur en raad van toezicht.

⁴⁷ Ten aanzien van de punten 1 en 2 geeft de toelichting aan dat dit een uitzonderingsrapportage is: een integraal beeld van het toezicht is niet jaarlijks aan de orde.

⁴⁸ In het jaarverslag dient bijvoorbeeld een verantwoording te zijn opgenomen over de bevoegdheden van de minister met betrekking tot een RWT.

DEFINITIES**Bedrijfsvoering**

Voor het begrip bedrijfsvoering gebruikt de Algemene Rekenkamer de definitie uit het *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering* van het Ministerie van Financiën (2002b) van 21 februari 2002.

Deze definitie luidt:

1. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn.
2. Onder sturing wordt verstaan het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
3. Onder beheersing wordt verstaan het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zonodig maatregelen voor bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de bedrijfsprocessen zelf ook tot de bedrijfsvoering behoren en verschilt hierover (vooralsnog) van mening met het Ministerie van Financiën.

Bedrijfsvoeringmededeling

Een bedrijfsvoeringmededeling is een bestuursverklaring waaruit blijkt dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde afgesproken eisen heeft voldaan. (bron: Algemene Rekenkamer, 2001b).

Benchmarking

De veelgebruikte definitie van benchmarking is: het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een best practice opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie. (bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2002).

Bestuurskosten

Bestuurskosten zijn het geheel van vaste en variabele vergoedingen en tegemoetkomingen ten behoeve van de hoogste leidinggevende laag van een instelling. Dit zijn: (a) kosten van salaris en prestatietoelagen, (b) kosten die kunnen worden gedeclareerd op basis van wettelijke regelingen, (c) kosten die aan de vervulling van het ambt zijn verbonden en die voor eigen rekening komen en waarvoor een vaste maandelijkse vergoeding wordt toegekend, (d) overige representatiekosten, verbonden aan de vervulling van het ambt en die volledig voor rekening van het ministerie komen, (e) kosten van geboden faciliteiten, verbonden aan de vervulling van het ambt en (f) kosten van regelingen voor bijvoorbeeld pensioen of vertrek (ontslag). (bron: Algemene Rekenkamer, 2000b).

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 91 lid 1 sub d van de CW 2001 taken en bevoegdheden bij RWT's. De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de Comptabiliteitswet geen taken en bevoegdheden bij ZBO's die geen RWT zijn. Wel kan zij bij deze organisaties bevoegdheden hebben op grond van lid 1 sub a, b en c van artikel 91 (financiële bindingen met het Rijk). (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Checks-and-balances

Het oorspronkelijke begrip checks-and-balances verwijst naar het machtsevenwicht dat de grondleggers van het Amerikaanse staatsbestel voor ogen hadden, waarbij de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht gescheiden zijn. Controlemechanismen (*checks*) moeten de balans tussen de belangen van de machten (*balances*) waarborgen. In dit onderzoek wordt het begrip gebruikt voor interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording in relatie tot het verticaal toezicht. Gebruikers, afnemers, leveranciers en andere belanghebbenden (stakeholders) spelen een belangrijke rol in de checks-and-balances rond RWT's. (bron: Algemene Rekenkamer, 2002b)

Certificatie

Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke deskundige en betrouwbare instelling (een certificerende instelling) schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst, persoon of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen. Certificatie kan betrekking hebben op producten, processen of personen. (bron: Sociaal Economische Raad, 1994).

Controleprotocol

Onder een controleprotocol verstaat de Algemene Rekenkamer een schriftelijke vastlegging van afspraken over de accountantscontrole. Deze afspraken omvatten de reikwijdte, diepgang en bijzondere aandachtspunten van de door de accountant uit te voeren controle en de rapportage daarover.

Government governance

Het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden. (bron: Ministerie van Financiën, 1996).

Integriteit

Integriteit is een kwaliteitskenmerk dat als maatstaf wordt gebruikt voor het beoordelen van het functioneren van personen en organisaties. Het geeft niet alleen de mate van ongeschondenheid en onkreukbaarheid aan, maar is ook een maatstaf of iemand zich in zijn handelen laat leiden door de waarden en normen kenmerkend voor goed ambtenaarschap. (bron: Ministerie van BZK, 2003)

Kwaliteitsinstrumenten

Kwaliteitsinstrumenten zijn middelen die door het management van een organisatie ingezet worden om de bedrijfsvoering te optimaliseren teneinde doelstellingen te bereiken. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004b)

Prestaties

Prestaties zijn producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van zijn wettelijke taak. Het zijn zowel de producten en/of diensten die de RWT verlaten (output) als de resultaten van de interne activiteiten die tot een intern product of dienst leiden (prestaties van intern beleid). (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Prestatie-indicator

Een prestatie-indicator is een kengetal dat een prestatie (een product, dienst, bijvoorbeeld in termen van middelen en activiteiten) representeert die direct is toe te rekenen aan een organisatie.

Een *kengetal* is een absoluut getal of een verhoudingsgetal, dat een samenvattend beeld geeft van een bepaalde situatie op een bepaald moment. (bron: Ministerie van BZK, 1999).

Prestatiegegevens

Prestatiegegevens betreffen kernachtige en gestructureerde informatie over (1) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (2) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (3) de daarmee gemoeide kosten. (bron: Ministerie van Financiën, 2001).

Publieke verantwoording

Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan iets of iemand, over het gebruik en de uitkomst van publieke middelen. (Algemene Rekenkamer, 2004b).

Publiek belang

Er is sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. (bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000).

Publiek geld, wettelijke heffing

Onder publiek geld verstaat de Algemene Rekenkamer: de financiële middelen, zijnde de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen, en heffingen (premies en tarieven) waarop de minister invloed heeft. Bij premies staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij tarieven wel. De Algemene Rekenkamer beschouwt een tarief als een heffing wanneer in de wettelijke regeling is vastgelegd dat de minister invloed heeft op het tarief, bijvoorbeeld doordat hij het vaststelt of goedkeurt. (bron: Algemene Rekenkamer, 2000a).

Raad van toezicht

Een raad van toezicht is een intern orgaan met externe leden dat meestal is belast met toezicht op strategie/beleid en taakuitvoering van de organisatie. (bron: Algemene Rekenkamer, 2002a).

Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid verstaat de Algemene Rekenkamer dat de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming is met alle daarvoor geldende wettelijke regelingen. De voorschriften die aan de inning en besteding van het publieke geld zijn gesteld zijn de rechtmatigheidseisen. De verscheidenheid in deze voorschriften is groot. Soms zijn er enkele globale regels, soms zijn er gedetailleerde voorschriften. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Rechtspersonen met een wettelijke taak

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. (bron: CW 2001 art. 91 lid 1.d.)

Review

Een review is een onderzoek waarin het ministerie en/of de toezichthouder beoordeelt of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant gebruik kan worden gemaakt. (bron: Algemene Rekenkamer, 2001b/2002a).

Stakeholder

Alle partijen, individuen, groepen en organisaties, waarvan rechten en belangen *at stake*, in het geding, zijn zodanig dat deze partijen er in redelijkheid aanspraak kunnen maken dat in de bestuurlijke besluitvormingsprocessen hun rechten en belangen niet buiten beeld blijven. (bron: H. van Luijk en A. Schilder, 1997).

Systeemtoezicht

Toezicht houden op systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet het primaire object van de controle is. (bron: H.C.H.L. Borghouts, 2002).

Toezicht

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. (bron: Algemene Rekenkamer, 1998).

Toezietsarrangementen

Toezietsarrangementen zijn samenhangende stelsels van aandachtspunten die zowel de organisatie als de inhoud van het toezicht betreffen. (bron: Algemene Rekenkamer, 1998).

Toezietsvisie

Een toezietsvisie is een visie waarin de minister expliciet aangeeft welke keuzes hij maakt en op welke overwegingen die keuzes zijn gebaseerd bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat ze daarover willen hebben. De toezietsvisie vormt de maatstaf waaraan de toezietsarrangementen moeten voldoen. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a: 70).

Visitatie

Een bezoek van een derde partij die beoordeelt hoe de organisatie presteert op specifieke, vooraf bepaalde, aspecten. Dit bezoek kan op vrijwillige basis gebeuren of opgelegd worden door een toezichthouder. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004b)

Wettelijke taak

Onder een wettelijke taak wordt verstaan een bij of krachtens wet geregelde taak (ook aangeduid als publieke taak). Die taak kan ook besloten liggen in de aanduiding van een specifiek doel of een voorgescreven activiteit. Ook als sprake is van het regelen van een dergelijke taak in een machtigingswet (waarbij toestemming wordt gegeven voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting voor een bepaald doel) is er naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake van een wettelijke taak. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a).

Zelfstandige bestuursorganen

Van het begrip zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn (minstens) drie definities bekend:

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK, 2000a) in de ontwerp Kaderwet ZBO's: een ZBO is een

bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hierin wordt het begrip «krachtens de wet» uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».

- Het Ministerie van Financiën (2002c) sluit in de Referentielijst RWT's en ZBO's (januari 2002) aan bij de Aanwijzingen inzake ZBO's (aanwijzing 124a): een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. De definitie in de Kaderwet ZBO's is beperkter dan deze definitie.
- De Algemene Rekenkamer in het rapport Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (1995): ZBO's zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Hierbij is bestuursorgaan gedefinieerd als in de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:1): een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

BIJLAGE 4
VERDIEPINGSONDERZOEK
Overzicht van thema's en RWT's bij verdiepingsonderzoek

Departement	RWT	Verantwoording	Toezicht	Rechtmatigheid	Prestaties	Bedrijfsvoering	Integriteit	Bestuurskosten
Justitie	- Particuliere Justitiële Jeugdinstelling Rentray	√			√	√	√	√
	- Particuliere Justitiële Jeugdinstelling Forensisch Centrum Teylingereind	√			√	√	√	√
BZK	De Politieacademie (LSOP)	√	√			√		√
OCW	- Commissariaat voor de Media (CvdM)	√		√	√	√		
	- Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	√		√		√	√	√
Financiën	- De Nederlandsche Bank (DNB)			√				
	- Autoriteit Financiële Markten (AFM)		√					
	- Waarborgfonds	√	√	√	√	√	√	√
VROM	Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)	√	√	√	√	√	√	√
VenW	Dienst Wegverkeer (RDW)	√	√	√	√	√	√	√
EZ	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)		√		√	√	√	√
LNV	- Wellantcollege	√	√			√		
	- Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL)					√	√	√
SZW	- Sociale Verzekeringsbank (SVB)	√			√	√		
	- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)		√	√				√
VWS	- Pensioen en Uitkeringsraad (PUR)	√	√	√	√	√	√	√
	- Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZON)	√	√	√	√	√	√	√

Inleiding

Bij de uitvoering van de onderzoeksstrategie stuitte de Algemene Rekenkamer op een aantal thema's waarvan het moeilijk bleek om tot ontwikkeling van breed gedeelde visies of normen te komen. Het ging om visies op de relatie tussen de minister en de instelling, en om visies op de wijze waarop de instelling haar publieke dienstverlening tot stand zou moeten brengen. Dit kwam het meest tot uiting in de discussies rondom toezicht en verantwoording over de bedrijfsvoering en in de discussies over de mogelijke bijdragen van bestaande checks-and-balances aan enerzijds het presteren van de instelling en anderzijds aan vermindering van toezichtactiviteiten van de minister. Wellicht is het mogelijk om door middel van goede afspraken een meer «slim» (lees «slank en doelmatig») toezicht te bereiken. Om daar een bijdrage aan te leveren heeft de Algemene Rekenkamer een velddialoog georganiseerd.

Deze velddialoog bestond uit een tweetal bijeenkomsten waarin vier groepen van betrokkenen zijn geraadpleegd:

- Instellingen
- Toezichthouders voor of namens minister
- Betrokkenen van moderniseringsprojecten
- Adviseurs van instellingen en kabinet

Doel was om een verkenning uit te voeren naar visies en mogelijkheden voor het beter stroomlijnen van sturing, verantwoording en toezicht. De eerste bijeenkomst bestond uit een aantal *expertmeetings* en was de opmaat voor de tweede bijeenkomst, die de vorm van een werkconferentie had met als titel «Samen werken aan toezicht».

Beide dagen waren opgezet vanuit drie hoofdthema's:

- Definiëren van publiek belang (in de bedrijfsvoering)
- Intern toezicht door raden van toezicht
- Brede verantwoording

Op de werkconferentie zijn die thema's eerst afzonderlijk uitgediept en vervolgens met elkaar gecombineerd met als «hamvraag»: «Wat is nodig voor een slim toezicht?». De uitkomsten werden door de verschillende werkgroepen onderling gespiegeld en door middel van keuzes werden accenten aangebracht.

Publiek belang

In lijn met het gedachtegoed van de WRR en de SER is in de velddialoog uitgegaan van de gedachte dat het publiek belang zoveel mogelijk bij de instellingen zelf geborgd moet worden. Daarbij moet de minister afgezien van bij wet vastgelegde specifieke verantwoordelijkheden – in ieder geval een verantwoordelijkheid houden voor zijn systeemtoezicht op de goede publieke dienstverlening door de instellingen. Belangrijk aandachtspunt voor de minister is dus de vraag of het stelsel naar behoren werkt. Tijdens de bijeenkomst werd dan ook de wens en visie geuit het toezicht te stroomlijnen vanuit een focus op het publiek belang. Die focus moet dan richtinggevend zijn, niet alleen voor verantwoording en toezicht op relevante aspecten van de bedrijfsvoering, maar ook voor het toezicht op het functioneren van de instelling, de uitvoering van de wettelijke taken, de publieke dienstverlening en de rechtmatigheid van de inning en besteding van gelden. Bij de vraag hoe deze abstracte uitgangspunten meer geconcretiseerd konden worden is een stappenplan besproken waarin de minister en de instelling eerst tot een keuze van relevante

aspecten komen en waarin gekeken wordt in welke mate de checks and balances bij en rondom de instelling zelf de minister zekerheid kunnen geven dat die aspecten geborgd worden. Vervolgens kan de minister op basis van een risicoanalyse nagaan welke toezichtactiviteiten dan nog voor het ministerie resterend zijn. Doel is dat dit stappenplan altijd van algemene uitgangspunten over de borging van het publiek belang leidt tot *toezicht op maat* voor de betrokken instelling.

Intern toezicht

Het intern toezicht – in governance codes vaak belegd bij een raad van toezicht – heeft een primair interne functie gericht op de borging van de organisatiebelangen maar ook een externe werking. Immers het principe van scheiding van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor intern toezicht is juist in het leven geroepen niet alleen ter versterking van het functioneren van het bestuur zelf maar ook ter versteviging van het vertrouwen dat de omgeving stelt in het bestuur en de organisatie. Over de bruikbaarheid van intern toezicht voor het toezicht van de minister is nog niet veel geschreven. Wel is duidelijk dat intern toezicht nooit het toezicht van de minister kan vervangen maar wel aanvullen. Hoe dat laatste zinvol kan, is nog niet uitgewerkt.

Door middel van concrete afspraken kan de overheid hier dus aanzienlijk effectiever en efficiënter werken. Op dit punt kunnen investeringen in de dialoog tussen de ministers en de instellingen zeer rendabel blijken. De governance(dialoog) wint verder aan kwaliteit als de afspraken gemaakt worden vanuit de focus op de publieke dienstverlening op een wijze die in lijn is met de in moderne governance codes opgenomen practices. Die codes moeten overigens wel opgesteld zijn of worden vanuit de organisaties in het veld en niet door de minister. Wel mag de minister aandringen op het totstandkomen van dergelijke codes en aangeven wat hij – vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor beleid en toezicht – als gewenst ziet.

Brede publieke verantwoording

Via brede publieke verantwoording kunnen stakeholders zich een oordeel vormen over het functioneren van de instelling. Publieke verantwoording zou eigenlijk het scharnierpunt moeten zijn in de vele verantwoordings- en toezichtrelaties die instellingen met hun omgeving hebben. In de expertmeetings en de werkconferentie is besproken hoe brede publieke verantwoording kan bijdragen aan stakeholder responsiviteit en transparantie over het functioneren aan de top van de instellingen.

Conclusies

De velddialoog heeft een schat aan informatie opgeleverd. Verslaggeving van de dialoog is opgenomen op www.rekenkamer.nl/toezicht.

BIJLAGE 6**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AmvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO/IC	Administratieve organisatie/interne controle
AOC	Agrarisch Onderwijs Centrum
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BuiZa	Buitenlandse Zaken
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
B&W	Burgemeester en wethouders
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS	Centrale Commissie voor de Statistiek
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COVA	Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie-producten
CPE	Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eierproducten
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
CTZ	College Toezicht Zorgverzekeringen
CvdM	Commissariaat voor de Media
CW	Comptabiliteitswet
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DG	Directoraat-generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
EZ	Economische Zaken
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LSOP	Politieacademie
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MLB	Media, letteren en bibliotheken
NAK-tuin- bouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor tuinbouw-producten
Nbbe	Nederlands bureau brandweerexamens
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMi	Nederlands Meetinstituut
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NVLS	NV Luchthaven Schiphol
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit
P&C	Planning & Control
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
RBB	Raad voor Binnenlands Bestuur
RBV	Rijksbegrotingvoorschriften
RDW	Dienst Wegverkeer
RMV	Rechtmatigheidsverklaring
RvB	Raad van bestuur
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SBA	Stichting Bureau Architectenregister
SCG	Stichting Servicecentrum Grondzaken
SER	Sociaal Economische Raad
SGM	Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven
SIEV	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer

SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouw- produkten
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurweten- schappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VenW	Verkeer en Waterstaat
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WH	WaarborgHolland
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZON	ZorgOnderzoek Nederland

LITERATUURLIJST

Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (2004). *Over dienen en verdienen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 749, nr. 4. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (1996). *Verslag 1996*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (1999). *Verslag 1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 450, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000b). *Rechtmatigheidsonderzoek 1999*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 153, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2000c). *Brief Voorstel Kaderwet ZBO's*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 8 december 2000. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2000d). *Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001a). *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2001b). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002b). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2004a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004b). *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 220, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005c). *Staat van beleidsinformatie 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 116, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Borghouts, H. C. J. L. (2002). *Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. Bestuurskunde, jaargang 11, nummer 3*.

Commissie-Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap*. Tweede Kamer, 1992–1993, 21 427, nrs. 40–41. Den Haag.

Luijk, H. van, A. Schilder (1997). *Patronen van verantwoordelijkheid*. Schoonhoven: Academic Service.

Minister van Binnenlandse Zaken (1989). *Functionele decentralisatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 042, nr. 1–2. Den Haag: Sdu.

Minister van Binnenlandse Zaken (1990). *Functionele decentralisatie; Brief minister van Binnenlandse Zaken over het advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur over functionele decentralisatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 042, nrs. 3–4. Den Haag: Sdu.

Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën (1995). *Functionele decentralisatie; aanbieding rapport «Verantwoord verzelfstandigen» van de Commissie Sint en het voornemen van de regering daarbij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 042, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2000a). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

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

Minister van BZK (2002). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen); Gewijzigd voorstel van wet met de daarin t/m 19 maart 2002 aangebrachte wijzigingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 426, nr. 63. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van BZK (VII) voor het jaar 2004; Brief minister over openbaarmaking topinkomens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2004). *Rechtspositie van politieke ambtsdragers; Brief minister met een reactie op het advies van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 479, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Minister van BVK (2005). Brief aan de Tweede Kamer met het kabinetsstandpunt over het rapport *Een herkenbare staat: investeren in de overheid* d.d. 26 mei 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Minister van BVK (2006). Brief aan de Tweede Kamer over zelfstandige bestuursorganen, met de reactie op de Motie Fierens d.d. 7 februari 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 25 268, nr. 35. Den Haag: Sdu.

Minister van Financiën (2002a). *Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001); Tweede nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Minister van Financiën (2002b). *Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001); Brief minister bij de derde nota van wijziging op de Comptabiliteitswet 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nrs. 10–11. Den Haag: Sdu.

Minister van Financiën (2005). Brief minister van Financiën over reikwijdte RWT-begrip, vergaderjaar 2004–2005, 28 655, nr. 6, met bijlage 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (1999). *Waarom prestatie-indicatoren falen. Handreikingen externe verzelfstandiging*. Den Haag: Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen.

Ministerie van BZK (2001). *Kaderstellende Visie op Toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2003). *Handboek Integriteitsonderzoek*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Ministerie van BZK (2005). *Minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (1996). *Government governance; over de cyclus sturen-beheersen-toezichthouden-verantwoorden*. Den Haag: Directie Accountancy Rijksoverheid.

Ministerie van Financiën (2001). *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2002a). *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht. Een handreiking voor het waarborgen van betrouwbare verantwoordingsinformatie*. Den Haag: Directie Accountancy Rijksoverheid.

Ministerie van Financiën (2002b). *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Financiën d.d. 21 februari 2002. Kenmerk BZ 2002–00067 M. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2002c). *Referentielijst RWT's en ZBO's*. Den Haag: Directie Begrotingszaken.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2002). *Presteren door leren. Benchmarks in het binnenlands bestuur*. Den Haag.

Sociaal Economische Raad (1994). *Normalisatie, certificatie en open grenzen*, nr. 1994/11. Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2005). *Advies Ondernemerschap voor de publieke zaak*. nr. 04-05, Den Haag, mei 2005.

Sociale Verzekeringsbank (2005). *Jaarverslag Sociale Verzekeringsbank 2004*. Amstelveen: Afdeling Corporate Communicatie.

Tweede Kamer (2005). *Stemming over een motie, ingediend bij het debat over de ZBO's, te weten de motie-Fierens c.s. over een beoordeling binnen een jaar welke huidige ZBO's op basis van de gestelde criteria onder de Kaderwet dienen te vallen*. Handelingen 2005-2006, nr. 33, Tweede Kamer, pag. 2265-2266. Den Haag: Sdu.

Werkgroep Kohnstamm (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, rapport nr. 70, Amsterdam 2004.

Wieles, J. (2005). *Handboek Accountancy (2005), supplement 7 (D4015); Toezicht op het Rijk*. Algemene Rekenkamer.

Websites

F.G. Kordes-Trofee, www.kordestrofee.nl, geraadpleegd 23 februari 2006.

Ministerie van BZK, www.integriteitoverheid.nl, geraadpleegd 24 maart 2006.

Wet- en regelgeving

Algemeen Rijksambtenarenreglement, 01-11-2003, Stb. 2003, 394.

Ambtenarenwet, 01-10-2004, Stb. 2004, 88.

Burgerlijk Wetboek Boek 2, 01-09-2002. Stb. 2002, 225.

Comptabiliteitswet 2001, 01-09-2002, Stb. 2002, 413.

Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, 01-03-2006, Stb. 2006, 96.