



# *Analyse van departementale toezichtsvisies* Weloverwogen toezicht

*RWT-verkenningen deel 2*



*Een analyse van departementale toezichtsvisies*  
**Weloverwogen toezicht**

*RWT-verkenningen deel 2*



# Inhoud

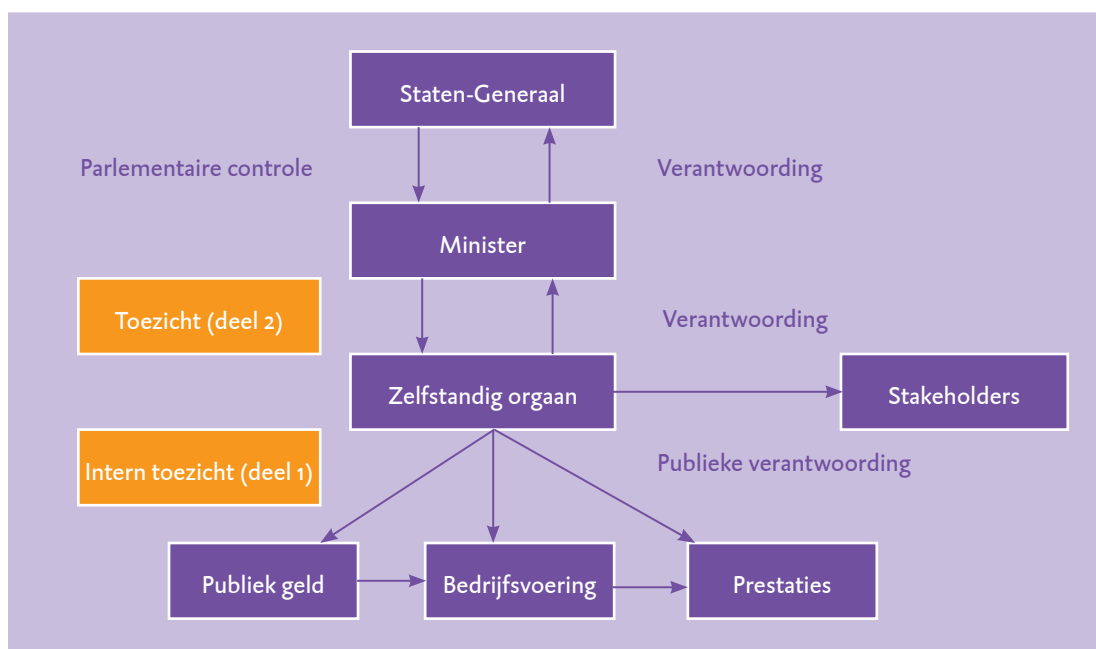
	<b>Over deze uitgave</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
	Toezicht op zelfstandige organisaties	7
	Uitwerken van het toezicht in een toezichtsvisie	7
	Status toezichtsvisie	7
	Over dit onderzoek	8
<b>2</b>	<b>Belangrijke onderwerpen in de toezichtsvisie</b>	<b>10</b>
	Organisatie departementaal toezicht	11
	Keuzes in de uitvoering van het toezicht	13
	Uitkomsten van het toezicht	15
	Het departementale toezicht	15
<b>3</b>	<b>Rijksbreed beeld departementale toezichtsvisies</b>	<b>18</b>
	Stand van zaken in beeld	19
	Stand van zaken toegelicht	20
	Conclusies en leerpunten	21
<b>4</b>	<b>Uitwerking per departement</b>	<b>24</b>
	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	25
	Ministerie van Buitenlandse Zaken	27
	Ministerie van Defensie	29
	Ministerie van Economische Zaken	30
	Ministerie van Financiën	32
	Ministerie van Justitie	33
	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	35
	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	37
	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	39
	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	41
	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	43
	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	45
<b>5</b>	<b>Perspectieven voor verdere ontwikkeling</b>	<b>48</b>
<b>6</b>	<b>Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>50</b>
	Reactie ministers	51
	Nawoord	53
	<b>Literatuur</b>	<b>56</b>
	<b>Bijlage Gebruikte afkortingen</b>	<b>58</b>

# OVER DEZE UITGAVE

Deze publicatie is de tweede in de reeks RWT-verkenningen van de Algemene Rekenkamer. In deze reeks staan we stil bij een aantal onderwerpen rondom verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en bij andere instellingen op afstand van het Rijk. De RWT-verkenningen vormen een aanvulling op onze reeks rapporten *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, deel 1 tot en met 5 en de bijbehorende achtergrondstudies, gepubliceerd tussen 1995 en 2008 (zie voor een overzicht de literatuurbijlage van deze uitgave).

De eerste publicatie in deze reeks, *Verslagen van raden van toezicht vergeleken*, is verschenen in februari 2009. In dat onderzoek wordt ingegaan op de verantwoording die raden van toezicht afleggen over het toezicht dat zij houden op hun organisatie, het zogenaamde interne toezicht. Deze publicatie gaat over het toezicht dat de ministers houden op de zelfstandige organisaties, het zogeheten verticale toezicht.

De onderstaande figuur brengt de gehele keten van verantwoording en toezicht in beeld:



# INLEIDING

# 1

## Toezicht op zelfstandige organisaties

Vaak worden publieke taken, zoals onderwijs, medische zorg, natuurbeheer en uitgifte van kentekens, uitgevoerd door zelfstandige organisaties<sup>1</sup> die hiervoor gefinancierd worden uit publiek geld.<sup>2</sup> Om een beeld te geven van het publieke geld dat bij deze organisaties omgaat: alleen al bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) gaat het om een bedrag van ongeveer € 120 miljard (Algemene Rekenkamer, 2006). Deze instellingen vallen organisatorisch niet onder de ministeries. Zij zijn zelfstandig en voeren hun taken zelfstandig uit. Een minister moet wel zicht houden op een rechtmatige besteding van het publieke geld en op het functioneren en presteren van deze zelfstandige organisaties. De minister blijft hier uiteindelijk verantwoordelijk voor.

Om deze verantwoordelijkheid waar te maken kan de minister gebruik maken van toezicht. Toezicht definiëren we hierbij als volgt: Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Algemene Rekenkamer, 1998).

## Uitwerken van het toezicht in een toezichtsvisie

In de manier waarop hij zijn toezicht<sup>3</sup> uitoefent dient de minister ruimte te geven aan de zelfstandige organisaties om hun eigen verantwoordelijkheden te kunnen dragen. Tegelijkertijd dient de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De wijze waarop hij zijn toezicht gestalte geeft dient de minister vast te leggen in een document, een toezichtsvisie. Zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer onderschrijven het belang hiervan. Het kabinet heeft in de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVOT 2005) het belang van toezichtsvisies onderstreept. Bij de Algemene Rekenkamer zijn toezichtsvisies een terugkerend onderwerp van onderzoek geweest in de RWT-rapporten (Algemene Rekenkamer, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2008). De algemene lijn van het kabinet en de Algemene Rekenkamer in deze stukken is, dat het belangrijk is dat de minister transparant is over hoe hij zijn toezicht in wil richten om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. In de toezichtsvisie kan de minister aangeven op welke manier hij de verhoudingen tussen beleid, uitvoering en toezicht wil vormgeven, over welke zaken hij geïnformeerd wil worden, hoe hij wil ingrijpen als organisaties onvoldoende functioneren of presteren en hoe hij zich over deze zaken vervolgens wil verantwoorden. Aanvullend op de visie van het kabinet is het naar onze mening van belang dat een toezichtsvisie een openbaar document is. De toezichtsvisie bevat immers informatie die ook voor anderen dan de minister relevant is. Een toezichtsvisie kan duidelijk maken hoe de minister met zijn verantwoordelijkheid om gaat, wat van de betrokken actoren wordt verwacht, hoe de onderlinge verhoudingen tussen deze actoren zijn ingericht en welke informatie-uitwisseling daarbij hoort. Deze informatie is relevant voor de beleidsmakers, de toezichthouder namens de minister, de betrokken instellingen, de Staten-Generaal en de stakeholders.

## Status toezichtsvisie

Het hebben van een toezichtsvisie is niet in wet- en regelgeving voorgeschreven. Het kabinet vindt het echter wel van belang dat ministeries over een toezichtsvisie beschikken, zoals blijkt uit de (aanbiedingsbrief bij de) KVOT 2005:

1

Denk hierbij aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), zoals Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Staatsbosbeheer en universiteiten.

2

Onder publiek geld verstaan we hier belastinggeld, premies (zoals die voor sociale zekerheid) en tarieven (zoals de betaling voor een rijexamen of voor een uittreksel uit het kadaster).

3

Toezicht door de minister op zelfstandige organisaties wordt uitvoeringstoezicht genoemd. Andere vormen van toezicht zijn het interbestuurlijk en nalevingstoezicht. Deze twee zijn niet in het onderzoek betrokken.



‘Alle ministers geven in de komende twee jaar in toezichtsvisies aan hoe zij zorgdragen voor goed toezicht’ (BVK, 2005a, p.3).

‘De ministeries ontwikkelen specifieke visies op de aansturing van en het toezicht op hun zelfstandige organisaties, gebruikmakend van de in de checklist vertaalde eisen van toezicht. Een dergelijke visie kan voor het gehele departement, per beleidsterrein of per sector worden opgesteld. De ministeriële visies worden periodiek onderhouden’ (BVK, 2005b).

Met deze formulering geeft het kabinet tegelijkertijd richting aan de vorm en de inhoud van de toezichtsvisie. De inhoud moet volgens het kabinet aansluiten bij de in de checklist vertaalde eisen van toezicht (meer hierover in hoofdstuk 2). Over de vorm zegt het kabinet dat de visie voor het gehele departement, per beleidsterrein of per sector kan worden opgesteld.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft deze lijn. Een toezichtsvisie wordt expliciet vastgelegd in een openbaar document. Indien doelmatiger, kan gekozen worden voor niet één departementale, maar een sectorspecifieke toezichtsvisie (Algemene Rekenkamer, 2004).

De Algemene Rekenkamer is tevens van mening dat de toezichtsvisie als basis dient voor toezichtsarrangementen per organisatie. In een toezichtsarrangement wordt het toezicht op een afzonderlijke organisatie nader gespecificeerd. Beide documenten, toezichtsvisie en toezichtsarrangement, zijn van belang om het toezicht in te richten. Een toezichtsvisie geeft inzicht in de manier waarop het toezicht tot stand komt; de toezichtsarrangementen doen vervolgens recht aan de verschillende organisatievormen van de instellingen, zodat toezicht op maat kan worden ingericht (Algemene Rekenkamer, 2004).

## Over dit onderzoek

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* (Algemene Rekenkamer, 2006) constateerden wij dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt in het toezicht. Zo hebben nagenoeg alle ministers een toezichtsvisie. Deze toezichtsvisies moesten nog wel aangepast worden aan de uitgangspunten voor goed toezicht uit de KVOT 2005.

De toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) heeft in december 2006 een eindejaarsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd (BVK, 2006), waarin hij ingaat op de ontwikkeling van het toezicht bij de departementen op de onderwerpen selectiviteit, slagvaardigheid en professionaliteit. In de departementale bijlage van die eindejaarsrapportage rapporteren de meeste departementen kort over de aanpassingen in hun toezicht op de zelfstandige organisaties en de stand van zaken voor hun toezichtsvisie. In deze rapportage is echter geen informatie opgenomen die duidelijk maakt of de (belangrijkste) uitgangspunten van de KVOT 2005 zijn verwerkt in de toezichtsvisie. Ook de eindrapportage over de implementatie van de KVOT 2005 (minister van BZK, 2008) geeft deze informatie niet.

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het door het Rijk uitgeoefende toezicht. Wij hebben de volgende centrale vraag geformuleerd: Hebben alle ministers de belangrijkste uitgangspunten voor de inrichting van het

toezicht op zelfstandige organisaties opgenomen in hun toezichtsvisie?<sup>4</sup> Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we een aantal onderwerpen op een rij gezet die volgens de KVOT 2005 in de toezichtsvisies minimaal aan bod zouden moeten komen. Deze onderwerpen behandelen we in hoofdstuk 2. Vervolgens hebben we de toezichtsvisies van alle departementen langs deze lijst met onderwerpen gelegd. De uitkomsten van deze analyse komen in de hoofdstukken 3 (rijksbreed) en 4 (per departement) aan de orde.

<sup>4</sup> Dit onderzoek is niet gericht op de uitwerking van de andere vormen van toezicht, zoals het nalevingstoezicht en het interbestuurlijk toezicht.

# BELANGRIJKE ONDERWERPEN IN DE TOEZICHTSVISIE

# 2

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven schrijft de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVOT 2005) voor dat de inhoud van een departementale toezichtsvisie moet aansluiten bij de in de visie opgenomen uitgangspunten voor goed toezicht. De uitgangspunten uit de Kaderstellende visie zijn kort en bondig geformuleerd. Om goed na te kunnen gaan of de ministers deze uitgangspunten in hun toezichtsvisie hebben verwerkt, was het noodzakelijk de uitgangspunten uit te werken en te concretiseren. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van de uitgangspunten die wij de afgelopen jaren in onze RWT-rapporten naar voren hebben gebracht.

De KVOT 2005 hebben wij als basis gebruikt om, samen met de aanvullingen vanuit onze visie, tot één checklist te komen. De aandachtspunten in de checklist zijn op deze manier meetbaar gemaakt en kunnen tevens voor de departementen als handreiking dienen.

Om de checklist hanteerbaar te houden, hebben we een keuze moeten maken uit de meer dan 30 uitgangspunten uit de kabinetsvisie. In dit hoofdstuk beargumenteren wij deze keuze en werken wij uit waarom het van belang is dat deze punten zijn opgenomen in een departementale toezichtsvisie.

De geselecteerde uitgangspunten uit de checklist zijn onder te verdelen naar vier hoofdlijnen. De hoofdlijnen zijn:

- 1 De organisatie van het departementale toezicht
- 2 De keuzes die worden gemaakt in het toezicht
- 3 De manier waarop de uitkomsten van het toezicht gebruikt worden
- 4 Hoe het toezicht effectief en de toezichtsvisie actueel blijven.

Langs deze hoofdlijnen is het hoofdstuk opgebouwd.

## Organisatie departementaal toezicht

Zelfstandige organisaties zijn niet ondergeschikt aan de minister en hebben een grote eigen verantwoordelijkheid. De minister blijft echter verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de publieke taak en de rechtmatige inning, beheer en besteding van de publieke middelen. De reikwijdte van deze ministeriële verantwoordelijkheid is het uitgangspunt voor de vormgeving van het toezicht. Daarom is het toezicht niet voor alle departementen of departementale sectoren op een uniforme wijze georganiseerd. Om transparantie te bereiken is het belangrijk dat de minister in zijn toezichtsvisie aangeeft hoe het toezicht binnen zijn departement is opgebouwd. Hieronder beschrijven wij de specifieke onderwerpen die naar onze opvatting op dit punt uitgewerkt zouden moeten worden.

### Nut en noodzaak toezicht

#### KVOT 2005 over nut en noodzaak toezicht

*Ministeries beargumenteren nut en noodzaak van het toezicht dat door hun departement wordt uitgevoerd.*

Toezicht is voor de minister van belang om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Anderen kunnen toezicht als last ervaren. Het is daarom van belang dat in de toezichtsvisie staat beargumenteerd waarom toezicht wordt uitgeoefend. Bij de uitwerking van nut en noodzaak van het toezicht in de toezichtsvisie zou de

minister volgens ons ook moeten aangeven voor welke publieke belangen hij verantwoordelijk is.

### Overzicht van het veld

#### KVoT 2005 over overzicht van het veld

*Elk ministerie draagt ten minste zorg voor een actueel overzicht van zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren.*

Het veld van zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren met publiek geld is erg gevarieerd en breed en daardoor onoverzichtelijk. Om te kunnen begrijpen hoe het toezicht is vormgegeven, is het van belang dat de minister aangeeft welke zelfstandige organisaties er onder zijn departement vallen en op welke organisaties de toezichtsvisie zich dus richt. Het is volgens ons een goede aanvulling als hierbij ook per organisatie of cluster van organisaties aangegeven wordt wie het toezicht daadwerkelijk uitvoert. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door een beleidsdirectie, een aparte toezichthoudende directie of een onafhankelijke inspectie.

### Verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en onafhankelijk toezicht

#### KVoT 2005 over verantwoordelijkheden en bevoegdheden

*De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister, toezichthouder en zelfstandige organisatie zijn helder omschreven en op papier vastgelegd.*

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister zijn meestal vastgelegd in wet- en regelgeving. Wetten beschrijven overwegend minimale wederzijdse taken en verplichtingen bij het toezicht en geven geen inzicht in de wijze waarop de minister het toezicht daadwerkelijk uitvoert. Daarom is het van belang dat de minister de taken en bevoegdheden in de keten beleid-uitvoering-toezicht zo nodig nader uitwerkt. Daar kan ook een uiteenzetting bij horen van de informatieoverdracht tussen de actoren. De toezichtsvisie kan gebruikt worden om deze relatie op hoofdlijnen aan te geven.

#### KVoT 2005 over onafhankelijk toezicht

*Ministeries borgen dat de toezichthouder onafhankelijk kan adviseren, rapporteren, oordelen. Waarborgen van onafhankelijkheid van de toezichtfunctie zijn vastgelegd in een organisatieregeling en in bijzondere gevallen bij wet.*

Bij het beschrijven van de taken en bevoegdheden ligt het voor de hand om kenbaar te maken hoe de minister heeft veiliggesteld dat het toezicht onafhankelijk opereert. Scheiding van de functies sturing en toezicht is vooral van belang wanneer deze binnen dezelfde organisatie-eenheid zijn geplaatst. In de toezichtsvisie kan de minister aangeven hoe hij deze onafhankelijkheid heeft veiliggesteld.

### Eén organisatie, meer toezichthouders

#### KVoT 2005 over samenwerkende toezichthouders

- Samenwerking ontwikkelt zich meestal niet vanzelf, maar veronderstelt sturing en het expliciet vaststellen van departementsoverstijgende thema's. Juridische belemmeringen dienen door toezichthouders en ministeries in samenspraak te worden opgelost.
- Uitvoeringstoezichthouders stemmen hun toezichtplannen, risicoprofielen en meerjarenplannen af op die van andere toezichthouders met dezelfde te realiseren beleidsdoelen of identieke objecten van toezicht.

De KVoT 2005 geeft aanwijzingen voor de wijze waarop samenwerking tussen toezichthouders vorm kan krijgen. Om te zien waar eventueel sprake kan zijn van samenwerking, is het van belang dat in de toezichtsvisie staat aangegeven of er sprake is van meerdere toezichthouders bij de zelfstandige organisatie. Bij meer toezichthouders zou de minister kunnen aangeven hoe deze zich tot elkaar verhouden. In de toezichtsvisie kan de minister zijn visie geven op de afstemming of zelfs samenwerking tussen de toezichthouders. De aanwezigheid van Europese toezichthouders vraagt hierbij speciale aandacht.

## Keuzes in de uitvoering van het toezicht

Voor het uitvoeren van het toezicht is geen onbeperkte hoeveelheid middelen beschikbaar. Daarom moeten keuzes gemaakt worden in de uitvoering van het toezicht. In zijn toezichtsvisie kan de minister de gemaakte keuzes verantwoorden. Zo wordt helder waar zijn aandacht ligt. Een goede onderbouwing van de keuzes geeft tegelijkertijd de grenzen van het toezicht aan.

### Gebruik van risicoanalyse

#### KVoT 2005 over gebruik van risicoanalyses

*Uitvoeringstoezichthouders geven hun toezicht vorm op basis van risicoanalyses. Voorbeelden van aspecten die bij deze risico's een rol spelen zijn de politieke gevoeligheid of de grootte van het bedrag dat gemoeid is met de uitvoering van de publieke taak.*

Voor het maken van keuzes in het toezicht is een risicoanalyse een geschikt instrument. De aard en intensiteit van het toezicht op de organisaties kunnen hiermee worden afgestemd op de uitkomsten. Wij vinden het belangrijk dat de ministers zich bij het toepassen van dit instrument verantwoorden aan de Staten-Generaal over welke aandachtspunten zij in de risicoanalyse betrekken. Dit zijn vaak aspecten als taakuitvoering, bedrijfsvoering, beleidscontext en sturingsrelatie. Bij de inschatting van de risico's speelt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid een rol. Ook een financieel belang, zoals boeteclausules van de Europese regelgeving, kan een aspect zijn om in de risicoanalyse mee te nemen. De onderbouwing van de gekozen aspecten zou volgens ons in een toezichtsvisie aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt moeten worden.

## Gebruik van interne governance

### KVoT 2005 over het gebruik van interne governance

- Ministeries geven aan in hoeverre anderen dan de overheid een rol kunnen spelen bij de borging van het publiek belang. Te denken valt hierbij aan instrumenten als publieke verantwoording, interne controle, kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie.
- Uitvoeringstoezicht is afgestemd op de interne governance van zelfstandige organisaties, zoals intern toezicht, interne kwaliteitssystemen of vormen van publieke verantwoording.
- Naar mate zelfstandige organisaties over een goed functionerende interne governance beschikken en een deugdelijke verantwoording afleggen, wordt het uitvoeringstoezicht soberder vormgegeven. Zelfstandige organisaties die hierin onvoldoende voorzien en het vertrouwen in een professionele uitvoering schenden, moeten rekenen op aangescherpt toezicht en eventuele sancties.

Sinds enkele jaren leeft in het publieke domein de verwachting dat toezichthouders gebruik kunnen en moeten maken van de instrumenten die de zelfstandige organisaties zelf inzetten om de eigen organisatie ‘op koers’ te houden, zoals een raad van toezicht. Wij zijn van mening dat deze instrumenten het verticale toezicht niet kunnen vervangen, maar wel kunnen aanvullen en wellicht zelfs verminderen (Algemene Rekenkamer, 2008). Mits de interne instrumenten transparant en betrouwbaar toegepast zijn, kunnen zij informatie leveren voor het toezicht door de minister. In de toezichtvisie kan de minister aangeven of hij de interne instrumenten betreft in de uitvoering van het toezicht en zo ja, op welke manier en hoe de kwaliteit ervan geborgd is (Algemene Rekenkamer, 2008).

### Gebruik van reviews

Een departementaal reviewbeleid wordt in de KVoT 2005 niet genoemd als uitgangspunt van goed toezicht. Het uitvoeren van een review op het werk van de externe accountant zien het Ministerie van Financiën (Ministerie van Financiën, 2002) en de Algemene Rekenkamer als het sluitstuk van goed toezicht.

In het toezicht op de rechtmatige besteding van publiek geld wordt vrijwel altijd een oordeel gevraagd van een externe accountant over de financiële verantwoording van de organisatie. In een reviewbeleid maakt de minister duidelijk hoe hij zekerheid krijgt over de vraag of hij zich op dit externe oordeel kan baseren. De aan de uitvoering van reviews verbonden bestuurlijke keuzes moeten volgens ons worden verantwoord. Dit kan in een departementale toezichtvisie of in een apart document waar in de toezichtvisie naar verwezen wordt.

### Europese dimensie van toezicht

#### KVoT 2005 over Europese regelgeving

*Regels vanuit de Europese Unie en internationale ontwikkelingen hebben steeds meer invloed op beleid en wetgeving in Nederland. Permanente aandacht voor en het vroegtijdig inspelen op internationale ontwikkelingen is een kerntaak voor wetgever, beleidsmaker én toezichthouder.*

De Europese Unie heeft in toenemende mate invloed op beleid en regelgeving in Nederland. In het toezicht moet hier rekening mee worden gehouden. In een toezichtsvisie kan een minister aangeven welke Europese regelgeving van invloed is op de zelfstandige organisaties, wat zijn verantwoordelijkheid daarvoor is en hoe dit in het toezicht meegenomen moet worden.

Bij het negeren of onjuist naleven van Europese regelgeving kunnen aan lidstaten in het uiterste geval boetes of dwangsommen worden opgelegd. Daarnaast is het een grond waarop particulieren een beroep kunnen doen op schadevergoeding via de nationale rechter. Omdat boetes en claims met publiek geld betaald worden, is alertheid van de minister geboden.

### Interventiestrategie

#### KVoT 2005 over interventies

*Voor slagvaardig toezicht moet sprake zijn van een afgewogen interventiestrategie.*

De formele bevoegdheden van de minister zijn zwaar en worden daarom vrijwel alleen ingezet bij ernstige taakverwaarlozing. De minister zal daarom ook andere, meer informele manieren willen hebben om de zelfstandige organisatie op tijd bij te sturen. Om transparant te zijn over wie welke interventie wanneer in kan zetten, moet de minister volgens de KVoT een interventiestrategie opnemen in de departementale toezichtsvisie.

## Uitkomsten van het toezicht

#### KVoT 2005 over openbaarheid

- *Bevindingen over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken zijn openbaar en gemakkelijk toegankelijk.*
- *Toezichthouders maken waar mogelijk gebruik van internet voor het openbaar maken van gegevens.*
- *De toezichthouders maken hun toezichtsbevindingen zoveel mogelijk openbaar.*

De minister moet in de eerste plaats zelf goed geïnformeerd worden over de uitkomsten van het toezicht. Maar ook anderen hebben belang bij de uitkomsten van het toezicht. De Staten-Generaal hebben deze informatie bijvoorbeeld nodig om hun controlerende taak uit te kunnen voeren. Ook het publiek dat gebruik maakt van de diensten en producten van de zelfstandige organisaties wil weten of een organisatie haar publieke taken naar behoren uitvoert. In de toezichtsvisie geeft de minister aan op welke manier de bevindingen van het toezicht toegankelijk worden gemaakt voor de Staten-Generaal en andere belangstellenden.

## Het departementale toezicht

De uitvoering van toezicht verandert voortdurend, bijvoorbeeld door reorganisaties, wetwijzigingen en aanpassing van stelsels en (financiële) taakstellingen. Het departement dient te monitoren of het toezicht op de zelfstandige organisaties nog optimaal is en past bij de laatste maatstaven.



### **Verwerken toezichtvisie in toezichtsarrangementen**

Het verwerken van de toezichtvisie in toezicht op een afzonderlijke zelfstandige organisatie, wordt in de KVOT 2005 niet genoemd als uitgangspunt van goed toezicht. De toezichtvisie formuleert alleen op hoofdlijnen de uitgangspunten en keuzes van de minister. De toezichthouder dient daarom volgens ons deze uitgangspunten te vertalen in een op maat gemaakt toezichtsarrangement per organisatie of sector. De minister kan in de toezichtvisie de toezichthouders erop wijzen de uitgangspunten uit de departementale toezichtvisie toe te passen bij het opstellen van een toezichtsarrangement.

### **Evaluatie van het uitgevoerde toezicht en functioneren toezichthouder**

#### **KVoT 2005 over evaluatie van het toezicht**

*Toezichthouders verantwoorden zich achteraf in een openbaar jaarverslag over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar hebben gefunctioneerd. Daarbij worden de effecten en het profijt van het toezicht inzichtelijk gemaakt.*

Bij het uitgangspunt van transparantie in het toezicht behoort niet alleen transparantie van de minister, maar ook transparantie van de toezichthouder over het uitgevoerde toezicht. Het is daarom van belang dat een toezichthouder de uitvoering van het toezicht evalueert. De minister kan in de toezichtvisie uiteen zetten hoe hij ervoor zorgt dat uitgevoerd toezicht geëvalueerd wordt. Belangrijke elementen in deze evaluatie zijn volgens ons het functioneren van de toezichthouder en de effectiviteit van gepleegde interventies.

### **Periodieke actualisering van de toezichtvisie**

#### **KVoT 2005 over actualisering toezichtsvies**

*De ministeriële visies worden periodiek onderhouden.*

Rijksbrede ontwikkelingen in het toezicht en departementale evaluaties leiden vaak tot hernieuwde inzichten en hieruit kunnen aanpassingen in de uitvoering volgen. Een toezichtvisie is per definitie tijdelijk en moet periodiek worden geactualiseerd. Voor de volledigheid zou de minister kunnen aangeven hoe vaak wordt bekeken of de visie nog up-to-date is of tot wanneer de visie geldt.



RIJKSBREED BEELD  
DEPARTEMENTALE TOEZICHTSVISIES

3

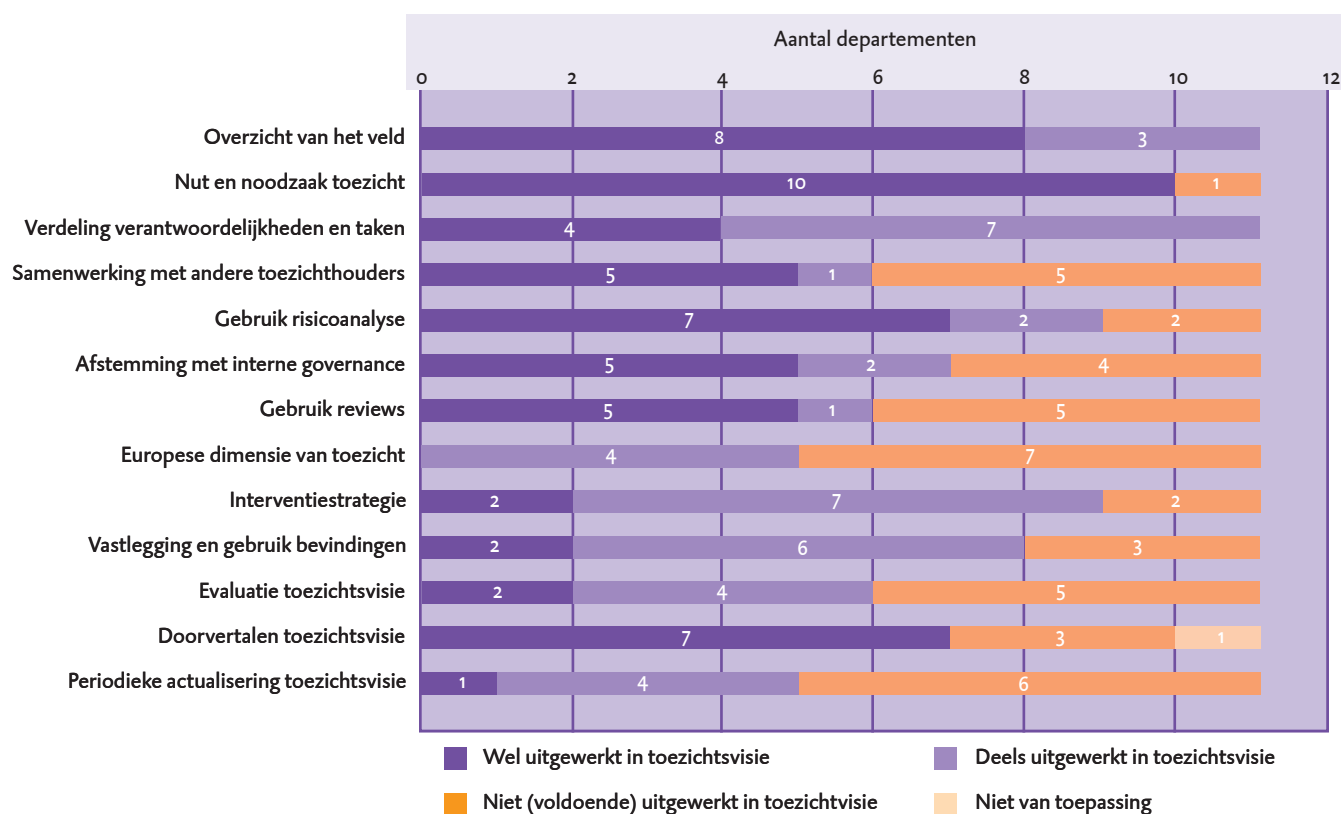
Wij hebben de toezichtsvisies van alle twaalf departementen<sup>5</sup> onderzocht. Opvallend is dat vorm en inhoud van deze toezichtsvisies nogal verschillen. Zo heeft een aantal departementen duidelijk één document, dat zelfs de naam *toezichtsvisie* draagt. Andere departementen hebben verschillende documenten, terwijl niet altijd een onderlinge relatie tussen de documenten aangegeven is.

Onderzocht is of in de departementale toezichtsvisies de onderwerpen, zoals in het vorige hoofdstuk staan beschreven, worden uitgewerkt. In dit hoofdstuk geven wij een rijksbreed beeld van de informatie in de departementale toezichtsvisies. Een beeld per departement volgt in hoofdstuk 4.

## Stand van zaken in beeld

Figuur 3.1. geeft onze bevindingen weer van de toezichtsvisies van elf departementen. Het Ministerie van Financiën heeft geen toezichtsvisie opgesteld voor de zelfstandige organisaties en telt daarmee niet mee in het rijksbrede beeld. In hoofdstuk 4 wordt wel besproken wat dit ministerie in formele zin heeft geregeld voor het toezicht.

Figuur 3.1: Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie, rijksbreed beeld



<sup>5</sup> Het Ministerie van Algemene Zaken is hier uitgezonderd, omdat onder dit ministerie geen zelfstandige organisaties vallen.

## Stand van zaken toegelicht

De wijze waarop de departementen invulling geven aan hun toezichtsvisies varieert sterk. De Ministeries van Justitie, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) hebben vrijwel alle onderwerpen uit de checklist uitgewerkt. Nog weinig departementen geven in hun toezichtsvisie een motivatie bij de gekozen inrichting en vormgeving van het toezicht. De meeste toezichtsvisies geven weer hoe het toezicht wordt uitgevoerd. Ze zijn niet zo geformuleerd dat ze geschikt zijn om gebruikt te worden als verantwoording aan Tweede Kamer en andere belanghebbenden. De meeste toezichtsvisies worden op dit moment nog niet openbaar gemaakt.

### Overzicht van het veld

In de meeste toezichtsvisies is duidelijk aangegeven op welke zelfstandige organisaties toezicht wordt gehouden en wie het toezicht namens de minister uitvoert.

### Nut en noodzaak toezicht

De toezichtsvisies geven helder aan waarom de minister toezicht houdt op de zelfstandige organisaties. De meeste ministers verwijzen daarbij naar hun ministeriële verantwoordelijkheid of naar het zekerstellen van de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taak.

### Verantwoordelijkheden en taken

In de toezichtsvisies wordt vaak in algemene zin wel aangegeven dat de taken beleid, uitvoering en toezicht bij verschillende actoren liggen, maar het wordt meestal niet duidelijk hoe de verhoudingen tussen deze actoren zijn. Er ontbreekt soms een beschrijving van de wijze van informatie-uitwisseling tussen de actoren of hoe de minister zorgt voor onafhankelijk toezicht.

### Samenwerking toezichthouders

De samenwerking in het toezicht met andere toezichthouders<sup>6</sup> krijgt in de helft van de toezichtsvisies aandacht. Inhoudelijk hebben de meeste departementen beperkte ambities op dit punt. Vaak wordt de 'single audit'-gedachte uitgesproken en wijst de minister op de wenselijkheid van afstemming met andere toezichthouders. De mogelijkheden tot het delen van risicoprofielen of het namens elkaar toezicht houden, zoals geschetst in de KVOT 2005, worden nog zelden in de toezichtsvisies beschreven.

### Risicoanalyse

De meeste departementen geven in hun toezichtsvisie aan een risicoanalyse te gebruiken. Ook noemen veel departementen welke aspecten zij in ieder geval willen betrekken in deze risicoanalyse.

### Afstemming met interne governance

Het idee om bij het toezicht gebruik te maken van informatie die instellingen over hun eigen functioneren verzamelen, is in de meeste toezichtsvisies opgenomen. Vaak geven de ministers daarbij echter niet aan welke informatie dit is en onder welke voorwaarden deze gebruikt wordt.

<sup>6</sup> Het gaat hier ook om toezichthouders die vanuit een andere rol dan het uitvoeringstoezicht op het terrein van de zelfstandige organisaties werkzaam zijn.

**Review**

De helft van de toezichtsvisies gaat in op het reviewbeleid van het eigen departement. Opvallend is dat vier departementen geen melding maken van het uitvoeren van reviews, terwijl wij vanuit eerder onderzoek weten dat zij dit wel systematisch doen.

**Europese dimensie van toezicht**

De Europese dimensie van het toezicht wordt nergens volledig uitgewerkt in de toezichtsvisies. Over de ontwikkelingen in Europese regelgeving en de verantwoordelijkheid van de minister daarvoor is vrijwel niets terug te vinden. Ook wordt er nauwelijks melding gemaakt van de aanwezigheid van Europese toezichthouders.

**Interventies**

In de meeste toezichtsvisies staat dat er naast de wettelijke interventiemogelijkheden ook andere mogelijkheden zijn. Slechts in twee toezichtsvisies staat een interventiestrategie uitgewerkt.

**Openbaarmaking bevindingen**

Het openbaarmaken van de bevindingen uit het toezicht is nog geen gemeengoed. De meeste ministeries maken alleen die bevindingen openbaar waarvan de minister vindt dat deze belangrijk zijn voor de Staten-Generaal (uitzonderingsrapportage).

**Evaluatie toezicht**

In de helft van de toezichtsvisies is aandacht voor het evalueren van het uitgevoerde toezicht op de instellingen.

**Doorvertalen toezichtsvisie**

In iets meer dan de helft van de toezichtsvisies wordt de status van de toezichtsvisie duidelijk gemaakt, door te stellen dat de uitgangspunten van de visie moeten worden uitgewerkt in het toezicht op de zelfstandige organisaties.

**Periodieke actualisering toezichtsvisie**

In minder dan de helft van de toezichtsvisies staat dat de toezichtsvisie periodiek wordt beoordeeld en geactualiseerd om de aansluiting te blijven houden met de rijksbrede en departementale ontwikkelingen in de uitvoering van het toezicht.

## Conclusies en leerpunten

In de meeste departementale toezichtsvisies wordt uitgewerkt waar het toezicht is gepositioneerd in relatie tot het veld. Ook het gebruik van een risicoanalyse en de doorvertaling in toezichtsarrangementen komt in de meeste toezichtsvisies aan de orde. Op een aantal punten kunnen bijna alle toezichtsvisies echter nog aan waarde winnen.

Het eerste punt is de Europese dimensie van toezicht. Geen enkele toezichtsvisie bevat een uiteenzetting van de Europese ontwikkelingen en regelgeving die het terrein van de zelfstandige organisaties raken en waar de minister ook verantwoordelijk voor is. Het tweede punt is de interventiestrategie. In de meeste toezichtsvisies worden mogelijkheden tot interventies genoemd, maar is vervolgens niet aangegeven wie de interventies mag plegen of wanneer geïntervenieerd kan worden.

Het derde punt is de openbaarmaking van bevindingen. In een aantal toezichtsvisies

staat wel dat de toezichthouder over zijn bevindingen moet rapporteren, maar niet dat deze rapportage ook actief openbaar gemaakt moet worden.

Het vierde punt is de evaluatie van het toezicht. In de helft van de toezichtsvisies is niets opgenomen over het evalueren van de effectiviteit en doelmatigheid van het uitgevoerde toezicht. Sommige toezichtsvisies bevatten een algemene opmerking over het functioneren van de toezichthouder.

Het vijfde punt ten slotte is de periodieke actualisering van de toezichtsvisie. In de meeste toezichtsvisies is niet aangegeven dat de visie periodiek geactualiseerd moet worden. In een aantal toezichtsvisies is wel opgenomen dat de visie een geactualiseerde versie is, maar is niet aangegeven of de visie periodiek wordt bijgesteld.

In het volgende hoofdstuk worden de afzonderlijke departementale toezichtsvisies besproken. Hierbij worden voorbeelden gegeven van goede uitwerkingen van de relevante onderwerpen in een toezichtsvisie. Wij hopen op deze manier de departementen te stimuleren om van elkaar te leren. Om dezelfde reden hebben wij een aantal departementale toezichtsvisies geplaatst op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).





# UITWERKING PER DEPARTEMENT

4

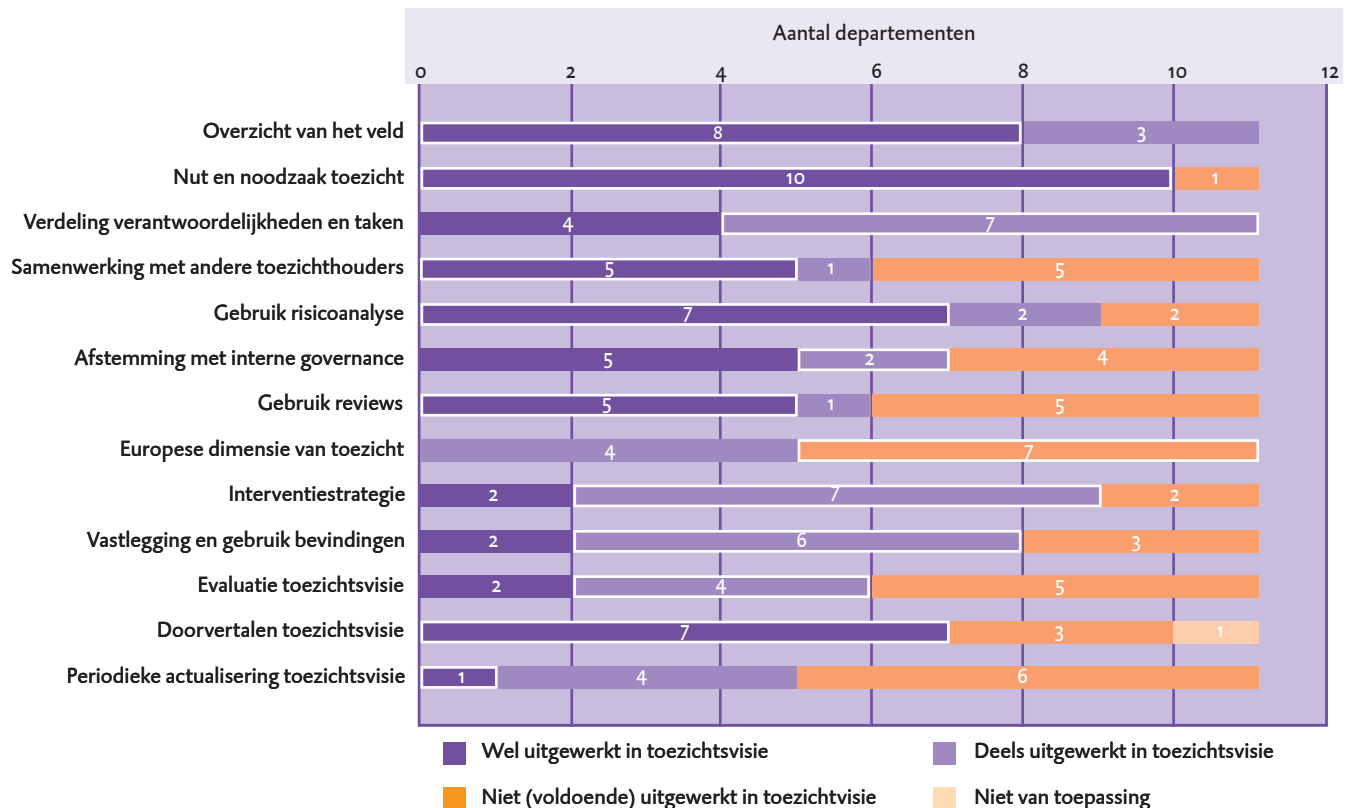
In dit hoofdstuk bespreken wij de toezichtsvisies van de afzonderlijke departementen. Iedere paragraaf begint met een figuur waarin de departementale toezichtsvisie is afgezet tegen het rijksbrede beeld, zoals dit in het voorgaande hoofdstuk is weergegeven. Een dikkere omranding geeft aan bij welke mate van uitwerking het departement is meegeteld.

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de uitwerking van een aantal onderwerpen beter kan, waardoor de toezichtsvisie aan kracht kan winnen. Daarom geven we in dit hoofdstuk voorbeelden van goed uitgewerkte onderwerpen in een toezichtsvisie. Overigens betekent een goede uitwerking in een toezichtsvisie niet automatisch dat het toezicht in de praktijk ook goed is geregeld. Omgekeerd geldt hetzelfde.

Een toezichtsvisie heeft niet altijd betrekking op alle zelfstandige organisaties van een departement. De ministers kiezen zelf voor welke organisaties de toezichtsvisie geldt. Hierdoor kan de ene toezichtsvisie betrekking hebben op alleen zbo's en rwt's, terwijl de ander ook geldt voor stichtingen en agentschappen. Om aan deze verschillen recht te doen, sluiten wij in dit hoofdstuk aan op de terminologie die de afzonderlijke departementen gebruiken in hun toezichtsvisies.

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Figuur 4.1** Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De toezichtsvisie van het Ministerie van BZK is in 2007 uitgebracht onder de titel *Toezicht bij BZK*. Deze visie is een actualisering van de versie uit 2005. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze geldt voor de zelfstandige organisaties van het Ministerie van BZK. Hieronder verstaat het Ministerie van BZK: zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), stichtingen en decentrale overheden (interbestuurlijke relaties).

#### **Vastlegging organisatie departementaal toezicht**

In de toezichtsvisie geeft de minister aan welke zelfstandige organisaties er zijn en welke actoren zijn belast met het toezicht op deze instellingen. Aangegeven is dat het toezicht wordt uitgevoerd om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen borgen. De minister wil altijd goed geïnformeerd zijn over het functioneren van de zelfstandige organisaties. Op hoofdlijnen wordt ook inzicht gegeven in hoe de verantwoordelijkheden voor sturing, toezicht en uitvoering zijn verdeeld en welke informatie de actoren moeten uitwisselen. De samenwerking tussen de departementale toezichthouders onderling wordt ook uitgewerkt.

#### **Keuzes in uitvoering van het toezicht**

De minister vindt het van belang dat het toezicht bij het Ministerie van BZK inspeelt op de mogelijke risico's bij de instellingen (zie kader). De uitvoerder van het toezicht op de zelfstandige organisatie moet dan ook gebruikmaken van een risicoanalyse. De minister noemt aspecten die in ieder geval in de risicoanalyse moeten worden betrokken. Ook vindt de minister het van belang dat reviewbeleid onderdeel uitmaakt van het toezicht.

#### **Goed voorbeeld uitwerking gebruik risicoanalyse**

Het Ministerie van BZK gebruikt een risicoanalyse om de aard en intensiteit van het toezicht bij een individuele organisatie te bepalen. Dit is als volgt uitgewerkt:

“Een risicoanalyse, waarmee inzicht wordt gekregen in de (voor de ministeriële verantwoordelijkheid) meest risicovolle onderwerpen. Het toezicht kan zich vervolgens op deze onderwerpen toespitsen. Met betrekking tot de taakuitvoering van de instelling zijn bijvoorbeeld de volgende risico's te onderscheiden: de risico's ten aanzien van doeltreffendheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, kwaliteit van de taakuitvoering, beheersbaarheid en de informatievoorziening. Daarnaast kunnen er specifieke risico's worden onderscheiden, bijvoorbeeld risico's op juridisch, financieel, personeel gebied. De risico's dienen te worden gewogen en aangegeven dient in welke mate deze aanvaardbaar zijn.”

Uit de toezichtsvisie blijkt dat het toezicht ook andere vormen van 'checks and balances' moet bevatten, maar onduidelijk blijft hoe de kwaliteit van de daarmee verkregen informatie kan worden geborgd.

Ook wordt niet aangegeven of de minister in de vormgeving van het toezicht rekening houdt met Europese ontwikkelingen of regelgeving die spelen op het terrein van de instellingen.

In de toezichtsvisie staat een interventiestrategie. De soorten interventies en de actoren die bevoegd zijn tot het uitvoeren van de interventies staan opgesomd, maar in welke situaties de interventies mogelijk zijn, is niet uitgewerkt.

#### **Uitkomsten van het toezicht**

De minister kiest ervoor de toezichtsbevindingen zoveel mogelijk openbaar te maken

zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van het oordeel. Het is niet duidelijk welke toezichtsproducten hiervoor moeten worden opgesteld.

### Over het toezicht

De toezichtsvisie wordt periodiek bijgesteld om onder meer aan te blijven sluiten bij rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van toezicht (zie kader). Aangegeven is dat de visie leidend moet zijn voor de uitvoering van het toezicht op de zelfstandige organisaties. De visie moet dan ook verder uitgewerkt worden in toezichtsarrangementen per instelling.

In de toezichtsvisie is ook aangegeven dat het uitgevoerde toezicht jaarlijks getoetst wordt op kwaliteit van opzet en werking.

#### Goed voorbeeld uitwerking actualisering toezichtsvisie

Bij het Ministerie van BZK heeft het Toezichtcomité een centrale rol bij de toetsing van de werking van het toezicht. In dit comité zijn alle toezichthouders binnen het Ministerie van BZK verenigd. Het comité bespreekt periodiek het uitgevoerde toezicht, fungeert als klankbord voor de uitvoerders van het toezicht en volgt de actuele rijksbrede ontwikkelingen. In de toezichtsvisie staat over dit laatste: “Tevens worden in het Toezichtcomité de gevolgen van actuele rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van toezicht vertaald naar de BZK-situatie. In voorkomende gevallen worden wijzigingen van het toezichtkader BZK [...] aan het Toezichtcomité voorgelegd.”

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

Figuur 4.2 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Buitenlandse Zaken



De toezichtsvisie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is uitgebracht onder de titel *Beleidslijn 'bz-bestuurstaken op afstand'* en de toelichting daarbij: *Toelichting op de beleidslijn 'bz-bestuurstaken op afstand'*. In deze documenten ontbreekt een datum van uitgave. In de toezichtsvisie is aangegeven dat de visie geldt voor de externe partijen die bestuurstaken van het ministerie uitvoeren. In de toezichtsvisie wordt onderscheid gemaakt tussen baten-lastendiensten<sup>7</sup>, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en opdrachten onder mandaat waarbij de minister aan een private partij de bevoegdheid geeft om in naam van het ministerie een bestuurstaak uit te oefenen.

#### **Vastlegging organisatie departementaal toezicht**

In de toezichtsvisie staat expliciet dat het toezicht dient om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Om dit beter in beeld te brengen is per relatievorm de verhouding tussen minister en instellingen uitgewerkt. Ook noemt de minister het principe van functiescheiding tussen sturing en toezicht; dit is echter niet uitgewerkt voor de praktijk. In de visie staat ook niet welke actoren het toezicht moeten uitvoeren en welke informatie-uitwisseling moet bestaan tussen beleid, uitvoering en toezicht.

#### **Keuzes in uitvoering van het toezicht**

Voor de uitvoering van het toezicht vindt de minister het gebruik van een risicoanalyse van belang. Hij heeft niet uitgewerkt welke aspecten hij in ieder geval in de risicoanalyse terug wil zien. Wel stelt de minister dat in de aansturing van de organisaties maatregelen kunnen worden ingezet om gesignaleerde risico's vooraf te ondervangen. De minister vindt het van belang dat rekening wordt gehouden met de interne governance van een instelling, zoals intern toezicht, interne kwaliteitssystemen of vormen van publieke verantwoording. Hoe dit precies moet worden vormgegeven en hoe de kwaliteit van die interne governance geborgd kan worden, is niet uitgewerkt. De minister ziet voor zichzelf verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door de instellingen. Onduidelijk blijft hoe hier in het toezicht invulling aan wordt gegeven. Ook wordt niet aangegeven of er andere Europese ontwikkelingen van belang zijn voor de vormgeving van het toezicht. De toezichtsvisie bevat, buiten de formele bevoegdheden van de minister, geen duidelijke interventiestrategie.

#### **Uitkomsten van het toezicht**

In de toezichtsvisie is niet opgenomen op welke wijze de uitkomsten van het toezicht intern (richting minister) en extern (richting politiek en samenleving) worden gerapporteerd. De toezichtsvisie geeft dan ook geen informatie over hoe de minister tot zijn oordeel komt over het functioneren en presteren van de instellingen.

#### **Over het toezicht**

In de toezichtsvisie staat niets over het evalueren van het uitgevoerde toezicht en het periodiek updaten van de toezichtsvisie. Wel is opgenomen hoe de toezichtsarrangementen voor de afzonderlijke organisaties moeten worden vormgegeven.

7

In de toezichtsvisie is opgenomen: Een baten-lastendienst is onderdeel van het departement en dus geen externe partij, maar deze vorm kan, vanwege de intern-verzelfstandigde positie, een alternatief bieden voor het "echte" uitplaatsen van bestuurstaken.

## Ministerie van Defensie

Figuur 4.3 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Defensie



Het Ministerie van Defensie heeft slechts één zelfstandige organisatie waar het toezichtverantwoordelijkheid voor draagt, namelijk de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (szvk). Het ministerie heeft een (beknopt) visiedocument op toezicht opgesteld: *Toezichtsvisie Minister van Defensie inzake de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (szvk)*. Hierin is uitgewerkt in welke wet- en regelgeving en documenten de instrumenten voor toezicht zijn opgenomen.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

In de toezichtsvisie staat dat het toezicht op de szvk is opgedragen aan de minister van Defensie. Onduidelijk blijft hoe het toezicht feitelijk is belegd binnen het ministerie. De beschrijving van taken en verantwoordelijkheden beperkt zich tot het beschrijven van de uitvoeringstaken van de szvk. In positieve zin valt op dat de toezichtsvisie een duidelijk beeld geeft van de gewenste informatie-uitwisseling tussen departement en stichting.

### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

De toezichtsvisie maakt niet duidelijk op welke wijze keuzes gemaakt worden bij het vormgeven van het toezicht. Uit de toezichtsvisie blijkt niet dat het departement hiervoor risicoanalyses gebruikt, of dat zij gebruik maken van de interne governance van de instelling. Hoewel de szvk geen interne toezichthouder heeft, zou in het toezicht wel gebruik kunnen worden gemaakt van andere vormen van interne governance, bijvoorbeeld een klanttevredenheidsonderzoek.

Er is geen interventiestrategie. De toezichtsvisie beschrijft alleen de formele interventies. Deze hebben een repressief karakter, zoals de mogelijkheid tot ontbinding van de stichting. Daarnaast staat in de toezichtsvisie dat de Staat bepaalde financiële onderzoeksrechten heeft.

#### Uitkomsten van het toezicht

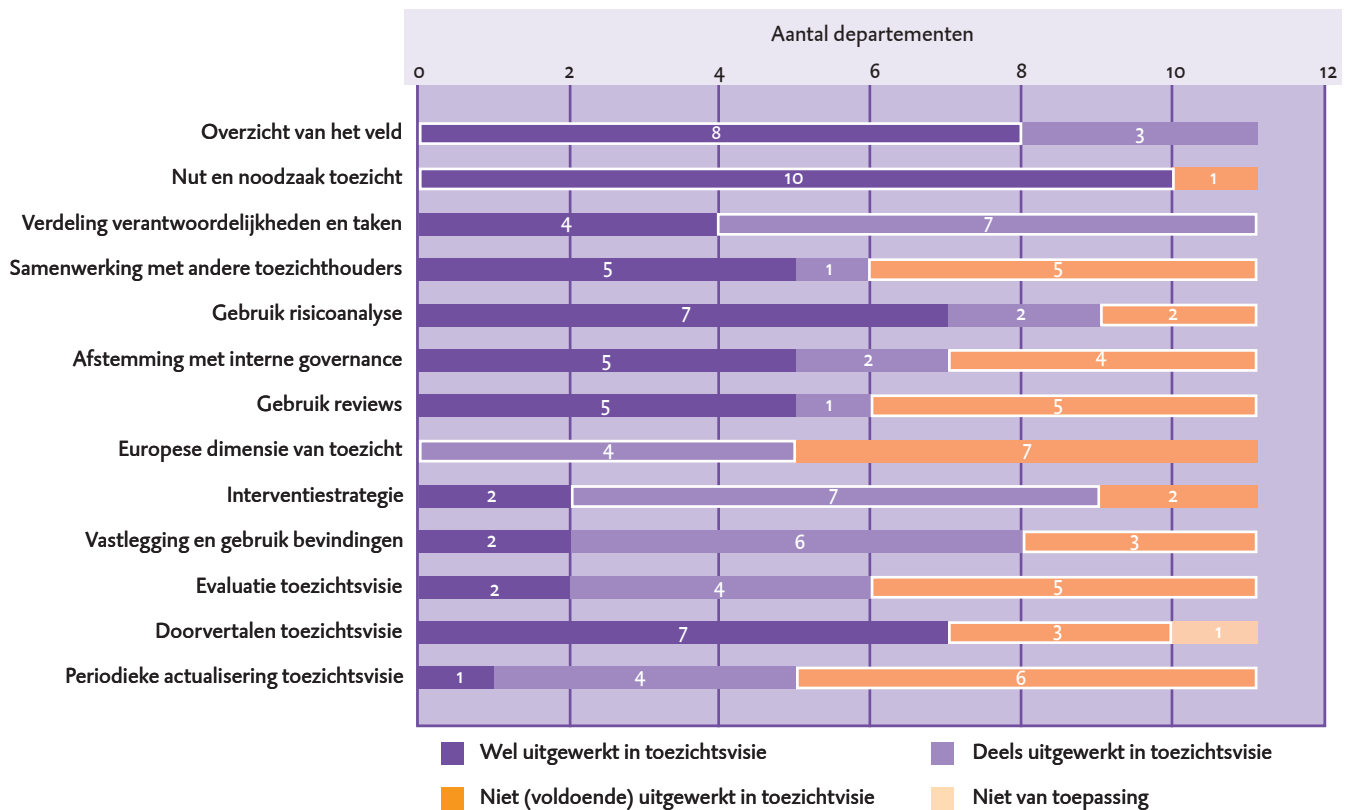
In de toezichtsvisie is niet opgenomen op welke wijze de uitkomsten van het toezicht intern (richting minister) en extern (richting politiek en samenleving) worden gerapporteerd. De toezichtsvisie geeft dan ook geen informatie over hoe de minister tot zijn oordeel komt over het functioneren en presteren van de szvk.

#### Over het toezicht

De toezichtsvisie van het ministerie van Defensie is toegespitst op de szvk. Verdere uitwerking in een specifiek toezichtsarrangement is dus niet nodig.

## Ministerie van Economische Zaken

Figuur 4.4 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Economische Zaken



De toezichtsvisie van het Ministerie van EZ is in 2005 uitgebracht onder de titel *Aansturing intermediaire organisaties*. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze geldt voor het gehele departement en is gericht op de intermediaire organisaties, die in opdracht van het Ministerie van EZ beleid uitvoeren. Deze intermediaire organisaties zijn: diensten, agentschappen/baten-lastendiensten, zbo's, rwt's en overige intermediaire organisaties in vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen.

### **Organisatie departementaal toezicht**

In de toezichtsvisie staat expliciet als doel van het toezicht het adequaat kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichtsvisie geeft aan welk directoraat-generaal (DG) verantwoordelijk is voor het toezicht op de intermediaire organisaties. De beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden beperkt zich voor de zelfstandige instellingen tot het verwijzen naar de formele wettelijke bevoegdheden. De toezichtsvisie maakt niet duidelijk hoe het departement onafhankelijk toezicht waarborgt.

### **Keuzes in de uitvoering van het toezicht**

De toezichtsvisie maakt niet duidelijk op welke wijze keuzes gemaakt worden bij het vormgeven van het toezicht. Uit de toezichtsvisie blijkt niet dat het departement hiervoor risicoanalyses gebruikt, of dat zij gebruik maken van de interne governance van de instelling. In de toezichtsvisie vraagt de minister de verantwoordelijke DG's aandacht te besteden aan de naleving van de Europese aanbestedingsregels bij de intermediaire organisaties (zie kader). Andere Europese richtlijnen worden niet genoemd.

In het interventiebeleid kiest de minister voor het voorkomen dat formele bevoegdheden ingezet moeten worden. De verschillende soorten formele bevoegdheden worden in de toezichtsvisie genoemd.

#### **Voorbeeld gedeeltelijke uitwerking Europese dimensie**

Het Ministerie van EZ beschrijft de regelgeving over Europese aanbesteding en geeft aan voor wie deze richtlijnen gelden. Vervolgens worden de volgende tips gegeven aan het verantwoordelijke directoraat-generaal:

- Ga met de criteria na of de intermediair onder de Europese aanbestedingsregels valt.
- Als dit het geval is, bevestig dit dan schriftelijk aan de intermediair.
- Voor meer informatie over Europese aanbestedingsregels, wordt u verwezen naar de brochures en de site op intranet.

Overigens wordt over het uiteindelijke toezicht op de naleving van de Europese regels niets vermeld.

### **Uitkomsten van het toezicht**

De toezichtsvisie geeft niet aan welke informatie de minister verwacht te ontvangen van de uitvoerders van het toezicht. De toezichtsvisie geeft dan ook geen informatie over hoe de minister tot zijn oordeel komt over het functioneren en presteren van de organisaties.

### **Over het toezicht**

De toezichtsvisie is vrijblijvend: het document nodigt de departementale toezichthouders uit om bij het vormgeven van het toezicht rekening te houden met een aantal dimensies. Per dimensie worden tips gegeven.

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek was het departement bezig met het opstellen van een nieuwe toezichtsvisie. Hierbij wil het departement gebruik maken van de uitgangspunten uit de KVOT 2005.



## Ministerie van Financiën

In eerder onderzoek naar toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand van het Rijk stelden wij vast dat het Ministerie van Financiën geen toezichtsvisie heeft. Het ministerie heeft in reactie op deze onderzoeken steeds aangegeven dat zijn toezichtsvisie in wet- en regelgeving is opgenomen.

Voor dit onderzoek hebben wij daarom de wet- en regelgeving van een deel van de zelfstandige organisaties (alleen de rwt's) van het departement onderzocht op de vraag of hierin een toezichtsvisie te herkennen is. Wij concluderen dat de minister van Financiën voor deze zelfstandige organisaties geen toezichtsvisie heeft opgesteld zoals bedoeld in de KVOT 2005 en die voldoet aan de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer.

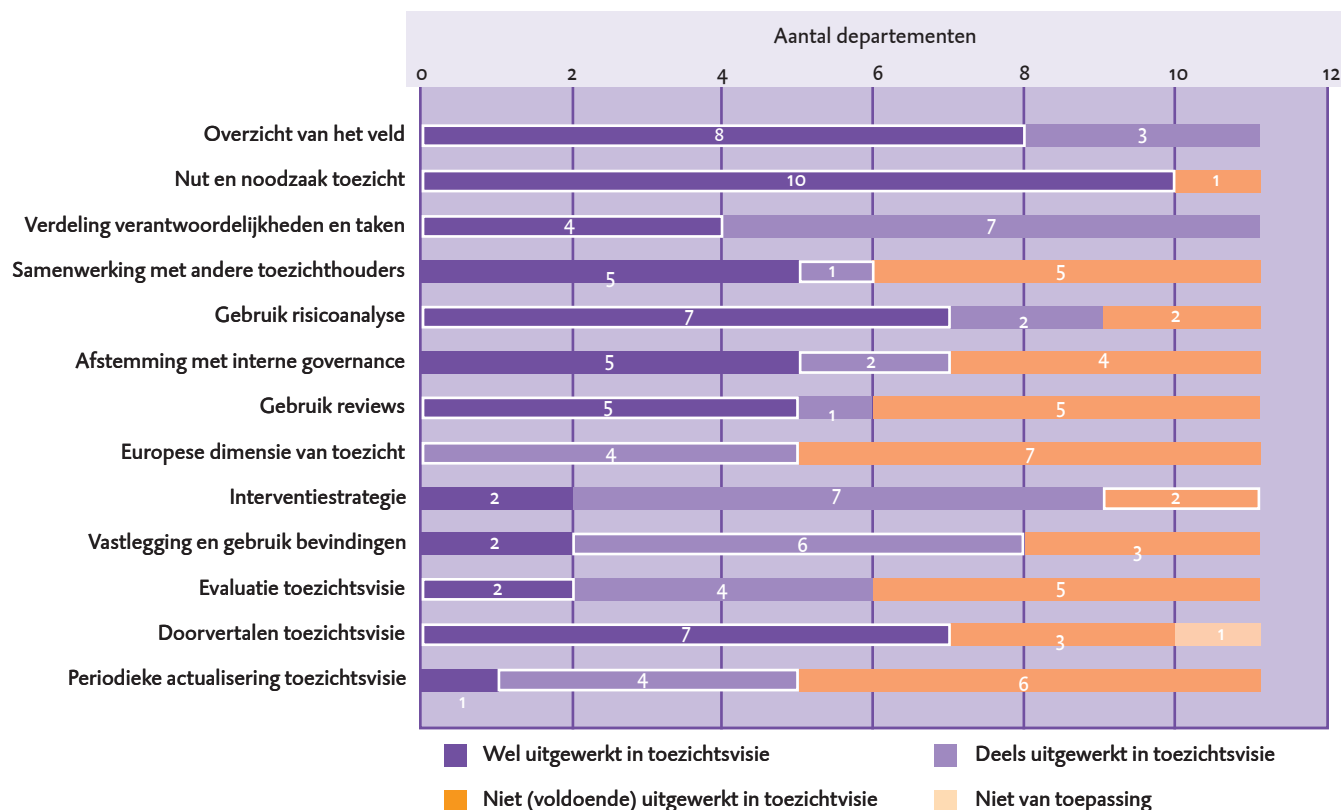
Het Ministerie van Financiën heeft vijf rwt's waar toezicht op moet worden gehouden: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Waarderingskamer, de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer en de Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars.

In dit onderzoek hebben wij onderzocht in hoeverre in de wet- en regelgeving van deze instellingen de relevante onderwerpen uit een toezichtsvisie zijn uitgewerkt. Dit zijn voor DNB en AFM de Wet op het Financieel Toezicht (wft), voor DNB tevens de Bankwet, voor de Waarderingskamer de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) en voor de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer en de Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM).

Wij constateren dat een zeer beperkt aantal onderwerpen in de wetten is opgenomen. Het gaat hier om de vastlegging van de formele taken en bevoegdheden en de verplichting van de instellingen om de jaarstukken, begroting en jaarverslag, aan de minister te verstrekken. Deze wettelijke bepalingen worden niet uitgewerkt, zoals andere departementen dit wel doen. Daarmee voldoet de uitwerking van het toezicht door het Ministerie van Financiën niet aan de uitgangspunten van de KVOT 2005. De uitvoering van het toezicht door het Ministerie van Financiën op DNB is een onderdeel van een onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in voorbereiding heeft.

## Ministerie van Justitie

Figuur 4.5 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Justitie



De toezichtsfunctie binnen het Ministerie van Justitie is vastgelegd in drie documenten. Er is een algemene sturingsvisie, *Toezicht bij het Ministerie van Justitie* (2004), die dient als kapstok voor de inrichting van het toezicht. De interne circulaire *Financieel-economisch toezichtstatuut 2007 Ministerie van Justitie* geeft de interne richtlijnen voor het uitoefenen van het toezicht op de bekostigde instellingen. Het sluitstuk wordt gevormd door wet- en regelgeving. De toezichtsvisie is van toepassing op alle rwt's, zbo's en een deel van de stichtingen.<sup>8</sup>

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

De toezichtsvisie geeft geen directe relatie aan tussen toezicht en publieke belangen of ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens het departement dient het toezicht ervoor te zorgen dat er zicht is op de vraag of doelen en prestaties worden gerealiseerd binnen de afgesproken kaders.

De toezichtsvisie geeft een duidelijk beeld van de wijze waarop aansturing en toezicht zijn georganiseerd. Het departement geeft in de toezichtsvisie aan bewust gekozen te hebben voor het onderbrengen van de toezichtsfunctie binnen de aansturende beleidsdirectie en geeft tevens aan dat de toezichtstaken van de beleidstaken gescheiden dienen te worden. Volgens het departement komt het afzonderlijk positioneren van toezicht, dus los van beleid, de onafhankelijkheid van het toezicht niet ten goede. Samenwerking tussen andere departementale toezichthouders wordt niet besproken in de toezichtsvisie. In de afzonderlijke toezichtsarrangementen wordt afstemming met (de inspecties van) andere departementen genoemd als verbeterpunt.

8

Het gaat hier om stichtingen die voor ten minste 50% uit publieke middelen worden bekostigd en waaraan Justitie meer dan 100.000 euro bijdraagt.

### **Keuzes in de uitvoering van het toezicht**

De toezichtsvisie geeft duidelijk aan dat de departementale toezichthouder elk jaar een risicoanalyse uitvoert voor het inrichten van het toezicht op de zelfstandige organisatie. De visie noemt ook de risicogebieden waaraan de analyse aandacht moet geven. Het gebruik van interne governance is niet uitgewerkt. Dit beperkt zich tot het eventueel gebruik kunnen maken van de informatie van een interne toezichthouder. Ook de interventiemogelijkheden worden niet besproken. De Europese dimensie staat alleen in het financieel-economisch toezichtsstatuut genoemd. Het gaat hier om de definitie van financiële rechtmatigheid volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften, die voorschrijven dat de Europese aanbestedingsregels moeten worden nageleefd. Het ministerie geeft expliciet aan dat reviewbeleid onderdeel is van het toezichtsbeleid. Het departement onderscheidt zich positief door het belang van reviews expliciet te vermelden. Het schrijft: “Hoe complexer de problematiek, hoe belangrijker het uitvoeren van een review.”

### **Uitkomst van het toezicht**

De toezichtsvisie schrijft de eerstelijnstoezichthouder voor de oordeelsvorming controleerbaar vast te leggen en de tweedelijnstoezichthouder hierover te informeren. De periodieke rapportage moet ten minste melding maken van geconstateerde afwijkingen of uitzonderingen en van getroffen (verbeter)maatregelen. Het actief openbaar maken van de bevindingen is geen onderdeel van het toezichtsbeleid van het departement.

### **Over het toezicht**

De toezichtsvisie geeft aan dat iedere zelfstandige instelling een toezichtsarrangement moet krijgen waarin de uitgangspunten uit de visie zijn verwerkt. De algemene toezichtsvisie is van eind 2004. In 2007 is het financieel-economisch statuut vervangen, omdat deze was verouderd.

De toezichtsvisie beschrijft een getrapte organisatie van het toezicht, waarbij de departementale toezichthouders elkaar toetsen. Het functioneren van de toezichthouder maakt onderdeel uit van het metatoezicht (zie kader).

#### **Goed voorbeeld uitwerking evaluatie uitgevoerde toezicht**

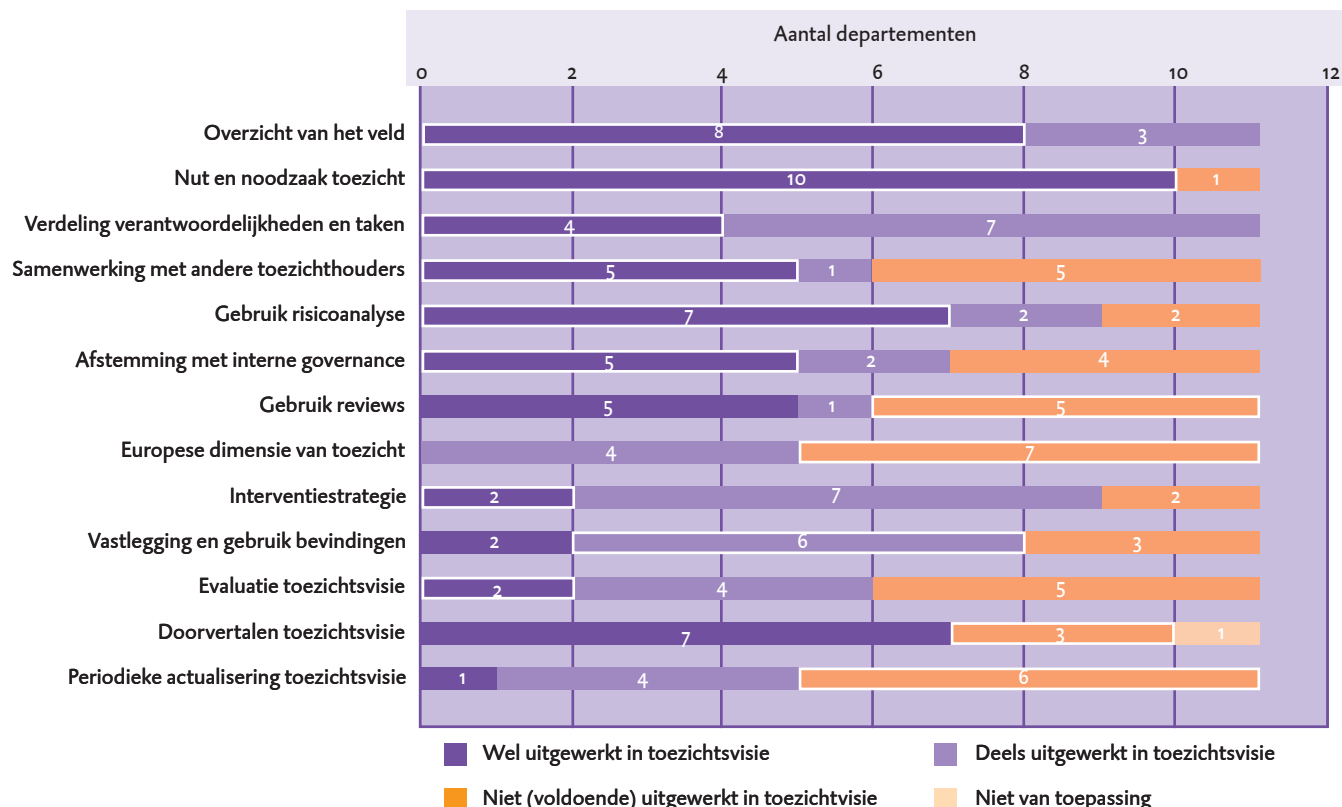
Bij het Ministerie van Justitie voeren de beleidssectoren het toezicht uit op de instellingen. Zij zijn de eerstelijnstoezichthouders. De tweedelijnstoezichthouder is de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Zij toetst of het eerstelijnstoezicht binnen de aangegeven kaders plaatsvindt. De departementale auditdienst voert het metatoezicht uit. Over de toetsing staat in de toezichtsvisie het volgende:

“Het metatoezicht richt zich in het bijzonder op de volgende aspecten:

- De aanwezigheid van een actuele systeembeschrijving
- De mate van inbedding van de toezichtsvisie in het sturingssysteem
- De aanwezigheid en kwaliteit van toezichtsarrangementen
- De onafhankelijke positionering van het toezicht
- De mate van transparantie over de werking van het toezicht
- De mate van aansluiting tussen het eerstelijns- en tweedelijnstoezicht
- De mate van “VBTB-proof” zijn van de afspraken tussen beleidsdirectie en zelfstandig orgaan
- Het structurele gebruik en de kwaliteit van risicoanalyse
- Het functioneren van de toezichthouders.”

## Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

**Figuur 4.6** Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



De toezichtsvisie van het Ministerie van LNV is in 2007 uitgebracht onder de titel *Vertrouwen op afstand; visie op uitvoeringstoezicht*. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze geldt voor het gehele departement en betrekking heeft op het toezicht op alle externe organisaties die een publieke taak uitvoeren waarvoor de minister van LNV verantwoordelijk is. In de toezichtsvisie worden drie soorten externe organisaties onderscheiden: zbo's, rwt's en stichtingen.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

In de toezichtsvisie is duidelijk uitgewerkt hoe het toezicht op externe organisaties is georganiseerd. De visie geeft aan waar binnen het ministerie het toezicht op de externe organisaties is belegd, namelijk bij de onafhankelijke eenheid Rijkstoezicht. Bovendien is beschreven hoe de departementale toezichthouder afstemt en samenwerkt met andere toezichthouders. Belangrijkste uitgangspunt van het uitvoeringstoezicht vormt het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

In de toezichtsvisie staat dat de departementale toezichthouder jaarlijks een risicoanalyse dient uit te voeren om de prioriteiten en intensiteit van het toezicht te bepalen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van vastgestelde risicogebieden. Het toezicht dient bovendien te worden afgestemd op de interne governance van de externe organisaties. Expliciet staat vermeld dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van interne kwaliteitssystemen en horizontale verantwoording periodiek moeten worden bekeken. De toezichtsvisie geeft echter geen beschrijving van het reviewbeleid. Het interventiebeleid heeft in beginsel een preventief karakter en dient ertoe te leiden

dat interventies door de minister niet nodig zijn. Zowel de interventiemogelijkheden van de departementale toezichthouder als de formele bevoegdheden van de minister worden in de visie uitgewerkt (zie kader).

#### Goed voorbeeld uitwerking visie op interventies

Het Ministerie van LNV verwoordt zijn visie op slagvaardig toezicht als volgt:

“Rijkstoezicht zet zijn interventies zodanig in dat het effect en de kans op verbetering het grootst zijn. Interventies dienen proportioneel en transparant te zijn, hetgeen past in de vertrouwensrelatie die Rijkstoezicht met de aansturende beleidsdirecties en externe organisaties onderhoudt.

Daarnaast moet de gekozen interventie passen bij de aangetroffen situatie. De toezichthouder varieert tussen ‘zachte’ en ‘harde’ interventies. Interventies moeten bovendien ‘voorspelbaar’ zijn. Rijkstoezicht kijkt waar mogelijk mee aan de voorkant van het beleidsproces om op deze wijze het toezicht zo veel mogelijk preventief en beïnvloedend vorm te geven.”

In de toezichtsvisie wordt dit uitgangspunt uitgewerkt in instrumenten en producten.

#### Uitkomsten van het toezicht

De toezichtsvisie geeft aan dat de departementale toezichthouder jaarlijks voor elke externe organisatie een toezichtsrapportage dient op te stellen. Een samenvattend oordeel over de aansturing en uitvoering van publieke taken door externe organisaties van LNV wordt opgenomen in het openbare jaarverslag van de departementale toezichthouder.

#### Over het toezicht

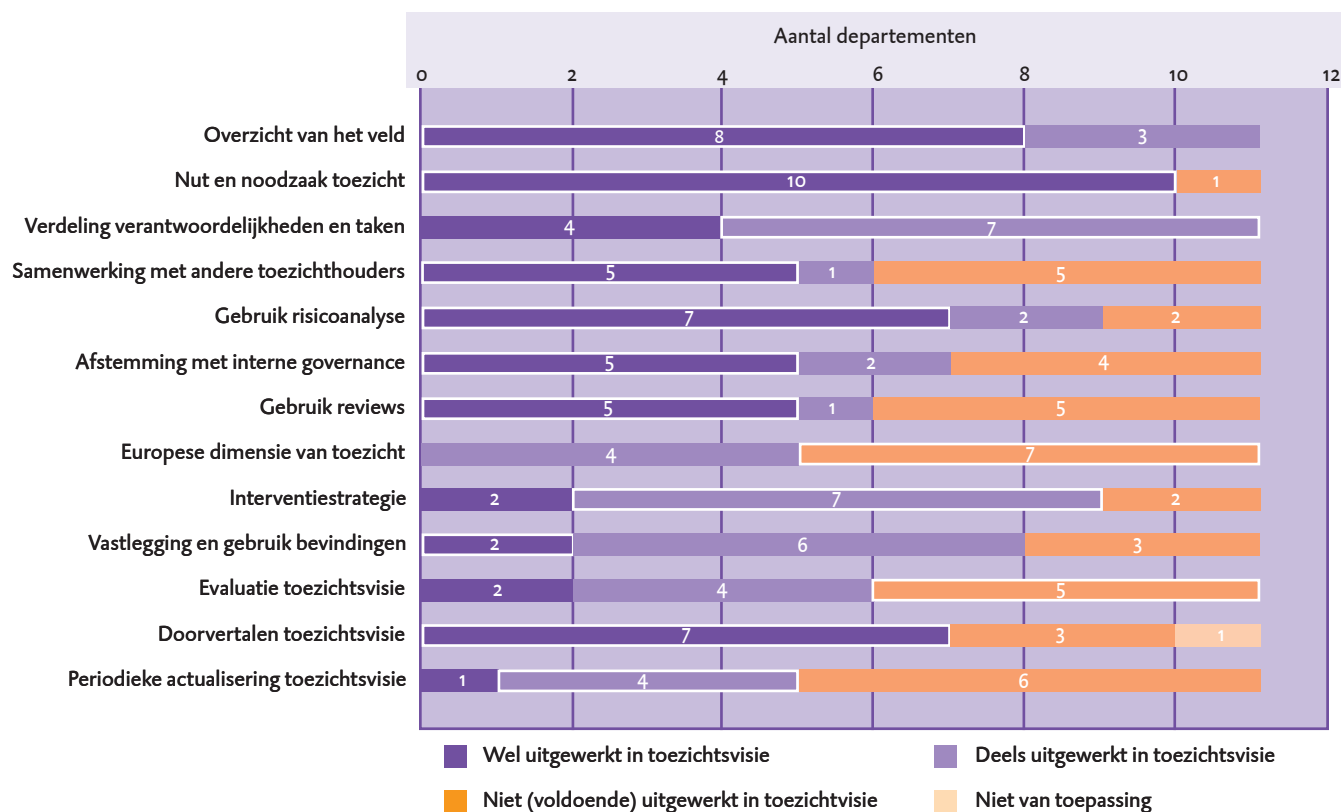
In de toezichtsvisie is voorgeschreven dat de departementale toezichthouder zijn systeem periodiek kritisch moet toetsen. De auditdienst van LNV heeft de werkwijze van de toezichthouder bovendien in 2006 onderzocht.

In de toezichtsvisie staat niet expliciet dat de visie in individuele toezichtsarrangementen moet worden verwerkt. Wel wordt vermeld dat de departementale toezichthouder jaarlijks per externe organisatie een toezichtplan dient op te stellen, waarin duidelijk wordt gemaakt wat de toezichthouder wil onderzoeken.

De toezichtsvisie vermeldt niet wanneer de visie zal worden geactualiseerd. Wel blijkt uit de visie dat het departement oog heeft voor de veranderende rijksbrede inzichten op het gebied van toezicht. In de visie zijn eisen en verwachtingen van kabinet en andere toezichthouders voor het uitvoeringstoezicht verwerkt.

## Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Figuur 4.7 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



De toezichtsvisie van het Ministerie van OCW is in 2006 uitgebracht onder de titel *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Hierin beschrijft het ministerie voor de periode 2007-2011 hoe het voor alle sectoren van het departement tot andere bestuurlijke verhoudingen wil komen met de externe instellingen die publieke taken uitvoeren. In de visie is opgenomen dat uitvoeringstoezicht wordt gehouden op onderwijsinstellingen en culturele instellingen voor zover deze een publieke taak uitvoeren, zbo's en overheidsstichtingen.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

In de toezichtsvisie geeft de minister aan dat hij zicht wil hebben op de mate waarin de publieke belangen zijn veiliggesteld, om de burgers vertrouwen te kunnen geven in het functioneren van de OCW-stelsels. De taken en bevoegdheden van alle betrokken partijen worden niet in samenhang gepresenteerd. Het leidend principe is dat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun handelen. De onafhankelijke positie van de verschillende toezichthouders wordt volgens het departement veiliggesteld door het toezicht los van de aansturende beleidsdirecties te positioneren.

Het departement heeft veel aandacht voor samenwerking tussen de verschillende eigen toezichthouders en de toezichthouders die namens een andere minister toezicht houden op de instellingen. Binnen meerdere projecten wordt aan deze samenwerking gewerkt.

### **Keuzes in de uitvoering van het toezicht**

De toezichtsvisie stelt dat het toezicht afgestemd moet zijn op de risico's in een bepaalde sector en de zwaarte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Onderdeel van de risicoanalyse moeten zijn: de resultaten en kwaliteit van het onderwijs, de financiële resultaten en de interne governance. Het departement maakt gebruik van de interne kwaliteitsinstrumenten van de instellingen. Beoordeling van de beschikbare informatie wordt vooral beoordeeld via deskresearch, maar steekproeven op de feitelijke werking van borgingsmechanismen maken ook deel uit van het toezicht. Het bestaan van een reviewbeleid van de auditdienst wordt benoemd, maar niet uitgewerkt. De toezichtsvisie gaat uitgebreid in op de interventiemogelijkheden: de interventiepiramide. De uitwerking per sector moet nog plaatsvinden.

### **Uitkomsten van het toezicht**

Uit de visie blijkt dat de verschillende toezichthouders de bevindingen actief openbaar moeten maken. Per toezichthouder wordt vermeld in welke vorm dit moet gebeuren (zie kader). Hierbij wordt het dilemma aangesneden van transparantie versus een zekere vorm van bescherming van de onder toezicht gestelde.

#### **Goed voorbeeld uitwerking openbaar maken toezichtsbevindingen**

De toezichtsvisie van het Ministerie van OCW vermeldt voor de verschillende uitvoerders van het toezicht welke bevindingen openbaar moeten worden gemaakt. De Inspectie van het Onderwijs publiceert alle Onderwijskwaliteitskaarten en alle inspectierapporten over individuele instellingen op internet. De Erfgoedinspectie maakt alle toezichtsbevindingen over alle individuele instellingen via internet openbaar. De auditdienst maakt de resultaten van de uitgevoerde reviews op de werkzaamheden van de public accountants openbaar. Het Kwaliteitscentrum Examinering publiceert de auditrapporten op internet. Het accreditatieorgaan van het hoger onderwijs, NVAO, heeft een openbaar te raadplegen register van geaccrediteerde opleidingen. En het Commissariaat voor de Media maakt zijn toezichtsbevindingen en genomen besluiten ook via internet openbaar. Het departement plaatst hierbij de volgende opmerking:

“Er zijn uiteraard grenzen aan de transparantie van toezicht. De openbaarmaking van toezichtsbevindingen mag een onder toezicht gestelde niet onevenredig zwaar treffen doordat zijn eer en goede naam worden aangetast. Dit vergt altijd een zorgvuldige afweging. In juridische procedures kan een goede rechtsgang het noodzakelijk maken dat toezichtrapporten vertrouwelijk zijn totdat de rechtsgang geheel is afgerond. Afgezien van deze uitzonderingen behoort toezicht zo transparant mogelijk te zijn.”

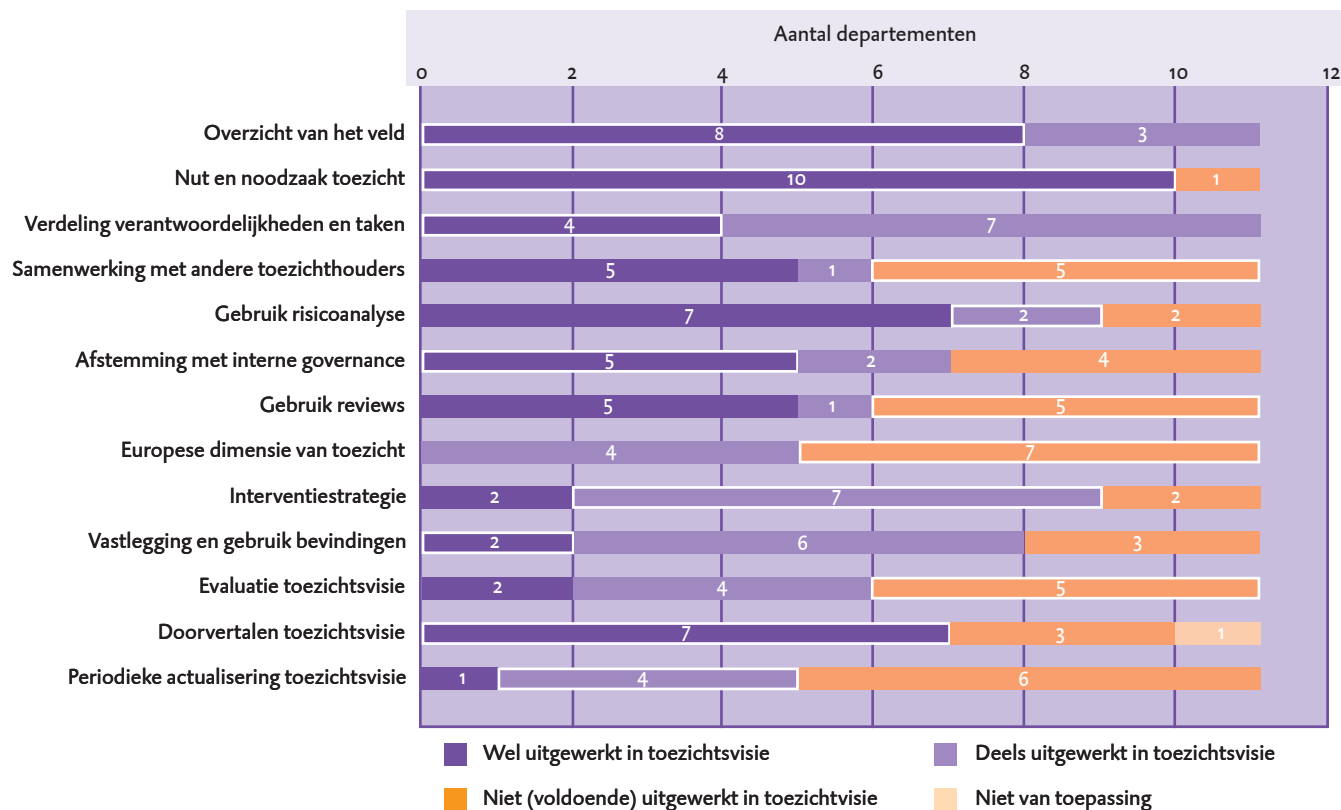
### **Over het toezicht**

Helder staat vermeld dat de verschillende toezichthouders de in het toezichtsdocument verwoorde werkwijze moet volgen. Uit de visie blijkt niet dat de toezichthouders periodiek hun werkwijze moeten evalueren. Wel staat er dat de toezichtsarrangementen periodiek herijkt moeten worden.

De visie is geldig tot 2011. Het ministerie heeft in een reactie op dit onderzoek aangegeven in 2011 te bezien of en door wie een aanvullend visiedocument gemaakt moet worden.

## Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Figuur 4.8** Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Het Ministerie van szw heeft de toezichtsvisie niet in één document vastgelegd. De toezichtsvisie is af te leiden uit verschillende documenten die onderdeel uitmaken van het dossier Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het toezicht van de minister op de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) binnen SUWI: het Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)<sup>9</sup>, het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI), de Stichting Inlichtingenbureau (IB) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Hiervoor hebben we als toezichtsvisie van de minister van szw de volgende documenten gebruikt: *Sturingsvisie szw met betrekking tot de SUWI-zbo's*, het *Draaiboek P&C-cyclus SUWI-organisaties* en het *Toezichtbeleid Inspectie Werk en Inkomen*.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

In de toezichtsvisie geeft de minister aan dat het toezicht op de SUWI-zbo's wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Doel van het toezicht is om bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering en het beleid en zodoende het vertrouwen van burgers in uitvoering, beleid en toezicht te bevorderen. In de toezichtsvisie staat ook dat beleid, uitvoering en toezicht vanuit de Wet SUWI gescheiden taken zijn en elk door verschillende actoren uitgevoerd worden (zie kader). Tevens is in de toezichtsvisie opgenomen welke informatie de verschillende actoren met elkaar moeten uitwisselen. Of er ook andere toezichthouders op het terrein actief zijn waar rekening mee moet worden gehouden, is niet aangegeven.

9

Ten tijde van het onderzoek waren UWV en CWI nog aparte zbo's. Per 1 januari 2009 is CWI onderdeel van UWV geworden onder de naam UWV WERKbedrijf.



### Goed voorbeeld uitwerking verdeling verantwoordelijkheden en taken

Het Ministerie van SZW geeft aan de verantwoordelijkheden te verdelen volgens de principes richting, ruimte, rekenschap en resultaat. De taakverdeling is hierbij als volgt verwoord:

“De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt namens de minister van SZW onafhankelijk signalerend toezicht op de uitvoeringsinstellingen.”

Voor de taak en onafhankelijke positie van de IWI wordt verwezen naar de Wet SUWI:

“De minister van SZW voert het corrigerend toezicht uit. Hij zendt de IWI-rapportages onversneden naar het parlement, voorzien van zijn oordeel.”

De informatiestromen rond aansturing en toezicht worden jaarlijks in een afzonderlijk draaiboek uitgewerkt.

#### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

De minister geeft in zijn toezichtsvisie aan het belangrijk te vinden dat in het toezicht rekening gehouden wordt met risico's. Uit de toezichtsvisie wordt niet duidelijk of dit betekent dat de toezichthouder deze risico's moet inventariseren. De minister noemt wel aandachtspunten per instelling waar de toezichthouder in ieder geval extra op moet letten.

Ook is opgenomen dat het toezicht moet inspelen op de interne governance van de instellingen en hoe op hoofdlijnen de kwaliteit hiervan moet worden geborgd.

De toezichtsvisie spreekt van signalerend en corrigerend toezicht. Het corrigerende toezicht voert de minister zelf uit en daarvoor is ook een aantal interventiemogelijkheden opgesomd. Wanneer deze interventiemogelijkheden ingezet kunnen worden, is niet aangegeven. Onvermeld blijft ook of gebruik wordt gemaakt van reviews en of Europese ontwikkelingen en regelgeving een rol spelen in het toezicht.

#### Uitkomsten van het toezicht

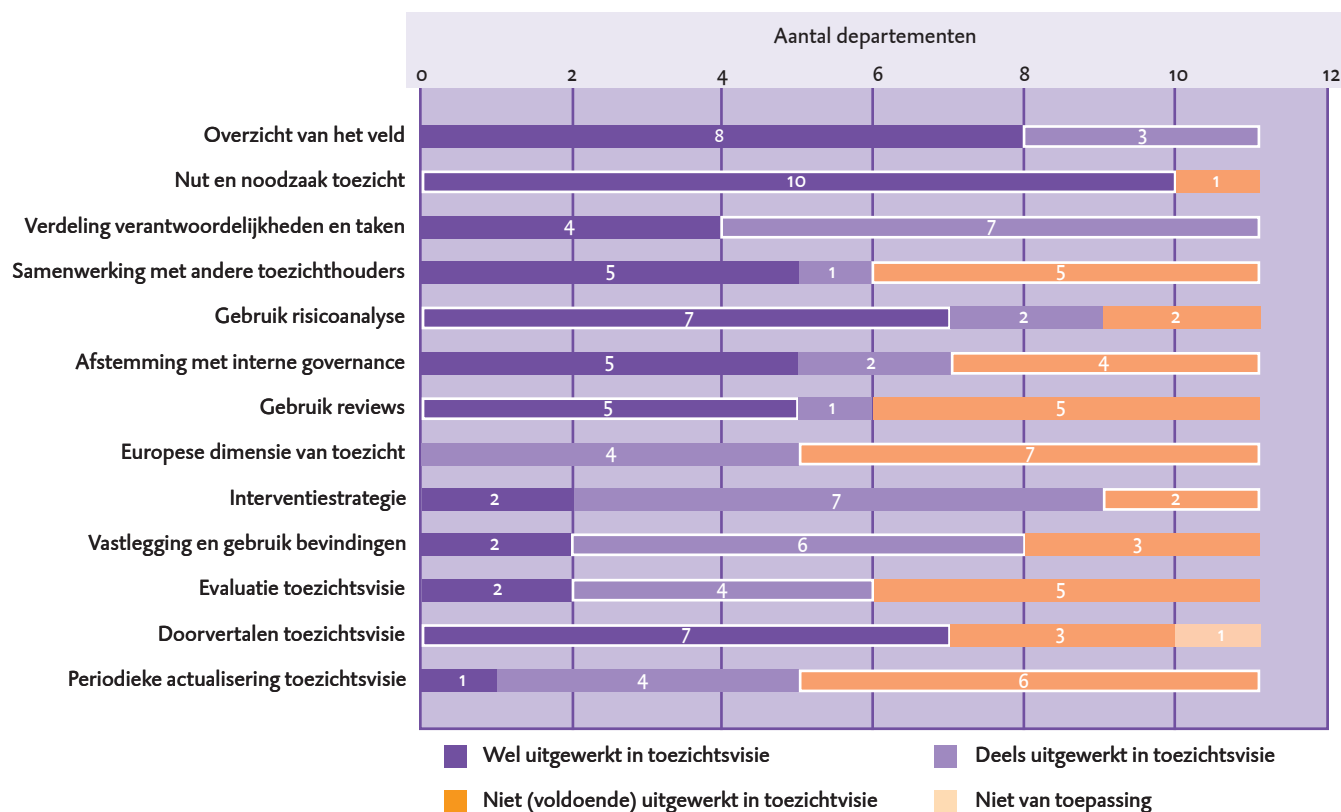
De toezichtsvisie meldt dat de toezichthouder zijn bevindingen openbaar moet maken in rapporten. Ook moet de toezichthouder omwille van een transparante werkwijze een toezichtbeleid, jaarplan en meerjarenprogramma maken.

#### Over het toezicht

De toezichtsvisie is een levend document, doordat de minister elk jaar opnieuw aan de SUWI-zbo's aangeeft welke doelen worden gesteld en op welke punten extra toezicht wordt gehouden. De toezichthouder moet hier in zijn toezicht op inspelen. Of de toezichthouder zijn effectiviteit moet evalueren, wordt niet vermeld.

## Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Figuur 4.9** Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Verkeer en Waterstaat



De departementale toezichtsvisie van het Ministerie van venw is in 2003 uitgebracht onder de titel *Welingericht toezicht*. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze geldt voor de zbo's en rwt's van het ministerie. Deze visie beschrijft de hoofdlijnen voor het toezicht. Uitwerking vindt plaats in individuele toezichtsvisies en -arrangementen tussen de verantwoordelijke directeur-generaal en de betreffende zelfstandige organisatie.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

Het handhaven dan wel vergroten van de kwaliteit van de publieke taakuitvoering wordt in de toezichtsvisie genoemd als de belangrijkste reden voor het toezicht. De organisatie van dit toezicht is in de toezichtsvisie slechts beperkt uitgewerkt. Niet opgenomen is op welke instellingen toezicht wordt gehouden en waar binnen het ministerie het toezicht op de zbo's precies is belegd. De visie schrijft voor dat taken en verantwoordelijkheden in specifieke toezichtsvisies per instelling moeten worden uitgewerkt. Het belang van functiescheiding tussen uitvoering en toezicht wordt in de visie wel benadrukt.

### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

In de toezichtsvisie staat dat keuzes in het toezicht moeten worden gebaseerd op een uitgebreide risicoanalyse, uitgaande van de specifieke situatie en de ministeriële verantwoordelijkheid. De visie meldt dat gebruik gemaakt kan worden van horizontale verantwoording of interne controle, maar hoe deze instrumenten meegenomen

moeten worden in het toezicht is niet vermeld. Dit moet worden uitgewerkt in specifieke toezichtsarrangementen. Wel vermeldt de toezichtsvisie dat de toezichthouder ten minste eenmaal in de vier jaar een review moet laten uitvoeren (zie kader).

Ook over het interventiebeleid van de minister is in de toezichtsvisie opgenomen dat dit in afzonderlijke arrangementen per instelling moet worden uitgewerkt.

#### Goed voorbeeld doorvertalen toezichtsvisies

De toezichtsvisie van het Ministerie van VenW is een visie op hoofdlijnen, die per individuele zelfstandige organisatie, dan wel cluster van organisaties, is uitgewerkt in een specifieke toezichtsvisie of –arrangement.

In de toezichtsvisie staat over het doorvertalen van de toezichtsvisie het volgende:

“Voor de DG’s en directies van VenW is deze algemene toezichtsvisie richtinggevend voor het formuleren van de toezichtsvisies op individuele ZBO’s en RWT’s [...]. Het toezicht moet per ZBO/cluster van ZBO’s worden beschreven in een specifieke toezichtsvisie.”

#### Uitkomsten van het toezicht

De toezichtsvisie geeft aan dat de toezichthouder in ieder geval één keer per jaar een verslag dient uit te brengen van zijn bevindingen. Dit verslag wordt ook aan de Tweede Kamer gezonden. In de visie is niet aangegeven dat de toezichthouder de bevindingen actief openbaar dient te maken.

#### Over het toezicht

In de visie is opgenomen dat het geschetste beleidskader uit *Welingericht toezicht* moet worden verwerkt in de specifieke toezichtsarrangementen per instelling. Opgenomen is ook dat de aansturing, de beheersing en het toezicht op instellingen continu moet worden gemonitord en met elkaar in verband worden gebracht. De toezichtsvisie maakt niet duidelijk of toezichthouders ook het eigen functioneren moeten evalueren.

## Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Figuur 4.10 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



De toezichtsvisie van het Ministerie van VROM is in 2008 uitgebracht onder de titel *Toezicht op basis van vertrouwen*. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze geldt voor het gehele departement en betrekking heeft op het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. In de toezichtsvisie worden vier hoofdtypen zelfstandige organisaties beschreven: zbo's, rwt's, overheidsstichtingen en aangemelde instanties<sup>10</sup>.

### Vastlegging organisatie departementaal toezicht

Het zekerstellen van de publieke belangen en het vergroten van het vertrouwen in het functioneren van de zelfstandige organisaties bij burgers en maatschappij worden in de visie genoemd als de belangrijkste redenen voor het toezicht. De toezichtsvisie geeft een duidelijk beeld van de wijze waarop aansturing en toezicht voor het departement zijn georganiseerd. Beschreven is welke toezichthouders bij de zelfstandige organisaties actief zijn en hoe de departementale toezichthouder (topZO) samenwerkt met andere toezichthouders.

<sup>10</sup>

Private organisaties die door VROM zijn aangewezen om een keuringstaak uit te voeren.

### Goed voorbeeld uitwerking samenwerking toezichthouders

Het Ministerie van VROM geeft aan het uitgangspunt samenwerken als volgt invulling: “TopZO werkt samen met andere toezichthouders en maakt gebruik van informatie van derden. De meeste zelfstandige organisaties van VROM hebben echter niet te maken met meerdere toezichthouders. Uitzondering zijn de Waarborgfondsen voor Sociale Woningbouw en Eigen Woningen en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waar TopZO samenwerkt met andere overheden. Om de informatie over de instrumenten, werkwijze en praktijkervaringen te delen, geeft TopZO regelmatig presentaties. Naar aanleiding van verzoeken van externe partijen en toegespitst op de concrete vraagstelling, geeft TopZO informatie en krijgt bij deze gelegenheden ook weer nieuwe ideeën door de gesprekken met derden.”

### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

De toezichtsvisie geeft aan dat de jaarlijkse risicoanalyse per organisatie de keuzes in het toezicht dient te bepalen. In de risicoanalyse wordt de maatschappelijke verantwoording meegenomen onder de voorwaarden dat deze een bijdrage leveren aan het verticale toezicht. In het interventiebeleid kiest het departement voor het voorkomen dat de minister zijn formele bevoegdheden moet gebruiken. Ambtelijke contacten vormen de basis voor het richting geven aan de organisaties.

### Uitkomsten van het toezicht

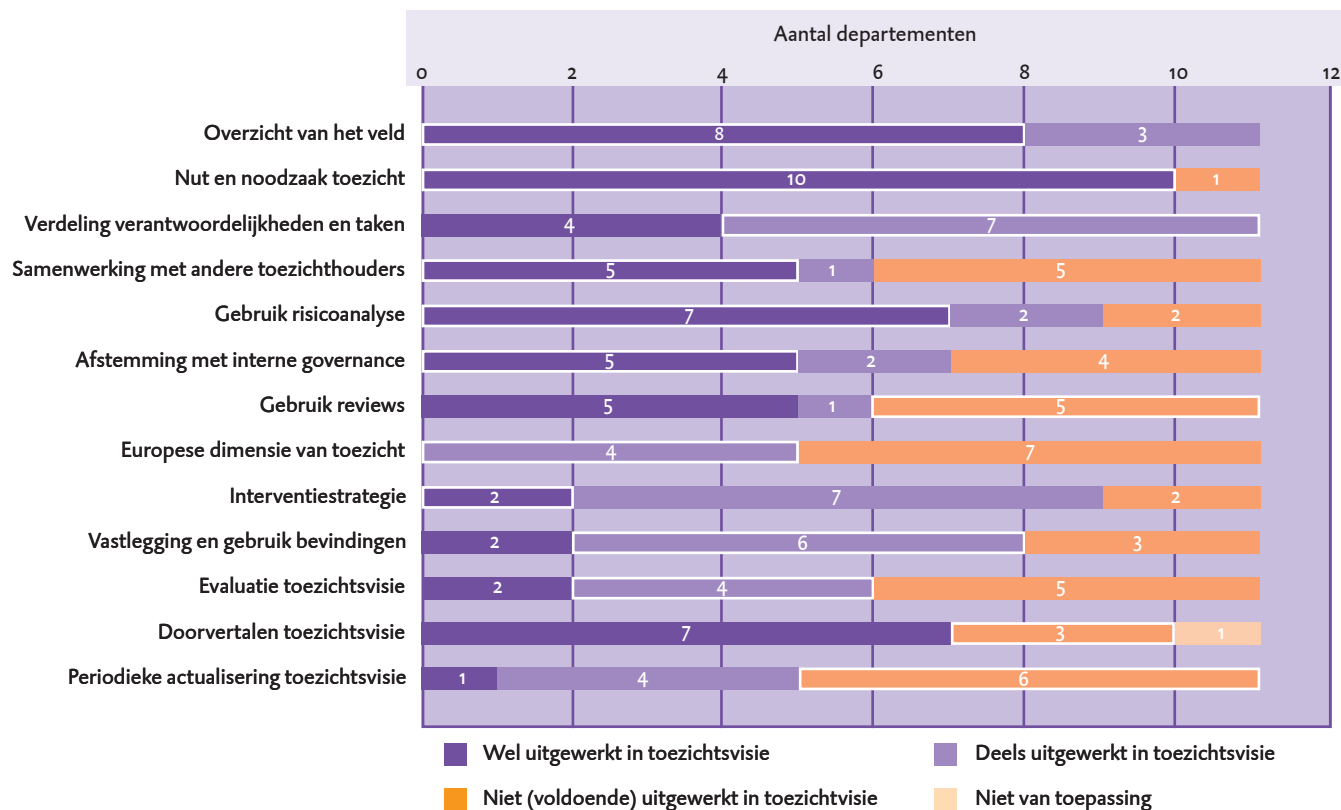
Het departement beschikt over een toezichtsrapportage per organisatie die aangeeft hoe de organisatie functioneert. Deze oordelen worden binnen het departement gebruikt. In de toezichtsvisie geeft het departement aan dat het ervoor kiest om de inhoudelijke oordelen vanuit het toezicht alleen op te nemen in het departementale jaarverslag indien de departementale toezichthouder daar aanleiding toe ziet, bijvoorbeeld wanneer een organisatie onvoldoende presteert. Dit betekent dat niet standaard alle bevindingen openbaar worden gemaakt.

### Over het toezicht

In de onderzochte toezichtsvisie zijn de uitgangspunten uit de KVOT 2005 verwerkt, evenals de uitkomsten van een evaluatie van het werk van de departementale toezichthouder.

## Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Figuur 4.11 Uitwerking onderwerpen toezichtsvisie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



De toezichtsvisie van het Ministerie van vws is in 2006 uitgebracht onder de titel *Verdien(d) vertrouwen*. In de toezichtsvisie is aangegeven dat deze de bestuurlijke uitgangspunten beschrijft voor het toezicht op de uitvoering van het curatieve zorgstelsel, namelijk op de zorgaanbieders en de zorgverzekeraars. Voor de care (langdurende zorg) heeft de minister (vooralsnog) geen toezichtsvisie opgesteld. Ook voor de topstructuurorganen College voor Zorgverzekeringen (cvz), Stichting uitvoering omslagregelingen (suo), College bouw zorginstellingen (cbz) en College sanering zorginstellingen (csz) hebben wij geen toezichtsvisie aangetroffen<sup>11</sup>.

### Organisatie departementaal toezicht

Het borgen van de publieke belangen en het vergroten van het vertrouwen van de burger in de zorg worden in de toezichtsvisie genoemd als de belangrijkste redenen voor toezicht. Duidelijk wordt beschreven hoe het toezicht op zorgverzekeraars en zorgaanbieders is georganiseerd. Hoewel in de toezichtsvisie het belang van onafhankelijk toezicht wordt benadrukt, is in de visie niet uitgewerkt hoe het departement organiseert en borgt dat toezichthouders onafhankelijk functioneren.

### Keuzes in de uitvoering van het toezicht

Uit de toezichtsvisie blijkt dat de keuzes in het toezicht worden gemaakt op basis van risicoanalyses. Deze bepalen en onderbouwen aan welke aspecten specifiek aandacht wordt besteed in het toezicht. Bovendien dienen toezichthouders in het toezicht rekening te houden met wat zorgverzekeraars en –aanbieders al aan intern toezicht en

<sup>11</sup>

SUO en CBZ zijn in afbouw.

publieke verantwoording hebben geregeld (zie kader). Het toezicht moet ‘gericht en hard’ zijn; toezichthouders dienen een lik-op-stukbeleid te voeren. In de toezichtsvisie is uitgewerkt over welke interventiemogelijkheden de toezichthouders beschikken.

#### Goed voorbeeld uitwerking interne governance

Het Ministerie van VWS heeft het uitgangspunt selectief toezicht als volgt uitgewerkt voor de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders:

“Ik beschrijf in deze visie toezicht ook van ‘onderop’, te beginnen met een beschrijving van wat zorgverzekeraar en zorgaanbieder zelf doen op het gebied van intern toezicht en publieke verantwoording. Zo vind ik de door de Brancheorganisatie Zorg opgestelde zorgbrede governancecode een goed voorbeeld van hoe zorgaanbieders eigen verantwoordelijkheid nemen voor afspraken over bestuur, beheer, intern toezicht en publieke verantwoording.”

In de toezichtsvisie ondersteunt de minister zijn keuze om gebruik te maken van de interne governance met verschillende argumenten. Het kernpunt is dat de minister aangeeft dat hij vertrouwen heeft in het totale systeem van ‘checks-and-balances’ rond de zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

#### Uitkomsten van het toezicht

In de toezichtsvisie is alleen aangegeven welke informatie de minister jaarlijks van toezichthouder NZa (Nederlandse Zorgautoriteit) wenst te ontvangen. Voor wat betreft de andere toezichthouders is hierover geen informatie opgenomen. Uit de toezichtsvisie wordt niet duidelijk of het samenvattende rapport van de NZa ook (actief) openbaar moet worden gemaakt.

#### Over het toezicht

De doeltreffendheid, doelmatigheid en status van de NZa zal de minister op een vastgelegd moment evalueren. De toezichtsvisie maakt niet duidelijk of het uitgevoerde toezicht moet worden geëvalueerd.

Uit de toezichtsvisie blijkt niet dat de visie een verplichtend karakter heeft en richtinggevend is voor de inrichting van toezichtsarrangementen per uitvoeringsorganisatie.





PERSPECTIEVEN VOOR VERDERE  
ONTWIKKELING

5

In de afgelopen tien jaar is het besef gegroeid dat goed toezicht op zelfstandige organisaties van belang is. In 1998 moesten we in het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Algemene Rekenkamer, 1998) nog concluderen dat het toezicht in de praktijk niet altijd in voldoende mate is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Nu zien we dat de meeste ministers in hun toezichtsvisie het waarmaken van ministeriële verantwoordelijkheid als belangrijke reden noemen om toezicht te houden. Ook vanuit het kabinet zijn sindsdien twee visies op toezicht uitgebracht. Hierin worden de rijksbrede uitgangspunten genoemd waaraan goed toezicht moet voldoen (BVK, 2005b; BZK, 2001).

Op dit moment zien we dat departementen het toezicht verder willen ontwikkelen door het toezicht steeds meer af te stemmen op de specifieke kenmerken van hun beleidsterrein. De ministers stemmen hun toezicht af op een sector of zelfs op een individuele zelfstandige organisatie. Het proces naar meer toezicht op maat gaat gepaard met keuzes in de uitvoering van het toezicht. De onderbouwing van de keuzes en de consequenties daarvan voor de uitvoering van het toezicht moeten helder zijn. Tweede Kamer, belangstellenden en de zelfstandige organisaties moeten begrijpen waar de minister zich verantwoordelijk voor voelt en waar de minister op kan worden aangesproken. Een toezichtsvisie is een geschikt document om de genoemde keuzes en de overwegingen die eraan ten grondslag liggen uiteen te zetten. Op deze manier wordt de toezichtsvisie een levend document waarin de minister vooraf zijn prioriteiten in het toezicht vastlegt en waar hij achteraf in zijn verantwoording naar kan verwijzen.

Wij zijn positief over de vooruitgang in het toezicht van de afgelopen jaren en zien graag dat deze ontwikkeling wordt doorgezet. Departementen hebben bewezen hun toezicht te kunnen verbeteren en kunnen hier naar anderen ook steeds transparanter over zijn. Deze transparantie is belangrijk voor begrip en een open dialoog. Wanneer we open kunnen discussiëren over het toezicht, kan dit tot verdere verbeteringen leiden. Een openbare toezichtsvisie kan hierbij dienen als basis.

De toezichtsvisie wint aan waarde wanneer ministers op de genoemde onderwerpen zo helder mogelijk hun keuzes weergeven. Het Ministerie van BZK kan hier als coördinerend ministerie een rol in vervullen door periodiek de toezichtsvisies te bekijken op de toepassing van de uitgangspunten uit de Kaderstellende visie op toezicht 2005.

REACTIE MINISTERS EN NAWOORD  
ALGEMENE REKENKAMER

6

## Reactie ministers

De Algemene Rekenkamer heeft een bestuurlijke reactie gevraagd op het concept van dit rapport aan de betreffende ministers. De minister van BZK heeft ons, als coördinerend minister, op 11 mei 2009 een overkoepelende reactie gestuurd. De minister van BZK reageerde mede namens haar collega-ministers, met uitzondering van de ministers van OCW en SZW. In de reactie van de minister van BZK zijn in de bijlage departementspecifieke opmerkingen opgenomen voor de Ministeries van Financiën, VWS en EZ.

De ministers van OCW, SZW en VROM hebben voor hun eigen departement gereageerd, respectievelijk op 7 mei, 18 mei en 20 mei 2009.

Hieronder hebben we de reacties van de ministers samengevat (§ 6.1). De integrale reacties staan op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reacties gaven ons aanleiding tot een nawoord (§ 6.2).

### **Overkoepelende reactie minister van BZK**

De minister van BZK geeft in haar reactie op ons rapport aan dat zij ons erkentelijk is voor de inzichten en leerpunten die onze analyse van de departementale toezichtsvisies heeft opgeleverd. Zij stelt dat de departementen onze algemene suggesties en leerpunten zullen meenemen en meewegen bij het verder inrichten en vormgeven van het toezicht op de zelfstandige organisaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen. De minister stelt dat zij het rapport vooral ziet als een belangrijke stimulans voor hen om te werken aan verdere optimalisering van dit toezicht. Ook geeft zij aan dat het kabinet onze aanbevelingen mede in overweging zal nemen bij eventuele nadere normontwikkeling in de toekomst.

De minister maakt de opmerking dat de checklist uit ons rapport hier en daar verder gaat dan die van de KVOT 2005 en de Kabinetsreactie op RWT5. De minister geeft aan dat de Kaderwet ZBO, de KVOT 2005 en de Kabinetsreactie op het RWT5-rapport de basis vormen voor het toezicht van ministers op zelfstandige organisaties.

De minister stelt dat het rijksbrede beeld van de departementale toezichtsvisies een interessante doorkijk geeft in de huidige *state of the art*. De conclusies en leerpunten bevatten interessante aangrijpingspunten voor de departementen om hun toezichtsvisie waar nodig aan te kunnen scherpen en zij zullen daartoe ook zeker een stimulans vormen. De minister stelt dat zij onze conclusies deelt, maar dat het kabinet van oordeel is dat toezichtbevindingen alleen openbaar worden gemaakt als die bevindingen daartoe aanleiding geven. Volgens de minister is dit in het geval de taakuitoefening van een organisatie onder de maat blijft.

De minister stelt dat het kabinet eraan hecht dat ministeries beschikken over een toezichtsvisie. Ministers moeten zich, volgens de minister, met het oog op hun ministeriële verantwoordelijkheid bewust zijn van het belang van goed uitvoeringstoezicht. Een goede vormgeving van het toezicht op de zelfstandige organisaties binnen hun domein is dan ook noodzakelijk. Hierbij merkt de minister wel op dat de ministeries de ruimte moeten hebben om die toezichtsvisie – met inachtneming van de uitgangspunten van de KVOT 2005 - zelf handen en voeten te geven. De voor een zelfstandige organisatie relevante wet- en regelgeving is ook van invloed op de inhoud van het uitvoeringstoezicht.

De minister gaat in op de gevolgen van meer maatwerk in het toezicht. Zij stelt dat gezien de grote verschillen in sectoren, in zelfstandige organisaties en in de mate waarin een minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door die zelfstandige organisaties, goed toezicht niet anders dan op maat kan worden vormgegeven. Zij onderschrijft ons standpunt dat de toezichtsvisies van de departementen aan waarde kunnen winnen wanneer de ministers hun prioriteiten zo helder mogelijk weergeven en onderbouwen. Zij geeft hierbij aan dat gewaakt moet worden dat een toezichtsvisie geen optelsom wordt van individuele toezichtarrangementen. Een toezichtsvisie moet een heldere beschrijving op hoofdlijnen zijn.

Op onze aanbeveling om als coördinerend minister de departementale toezichtsvisies periodiek te beoordelen, geeft de minister in haar reactie een aantal overwegingen. Zij stelt dat het goed is te monitoren welke ontwikkelingen het toezicht doormaakt en of deze nog steeds de goede kant opgaan, maar stelt dat verschillende ministeries nog druk doende zijn met het verbeteren en/of opnieuw inrichten van het toezicht op zelfstandige organisaties en het inhoud geven aan hun rol, dat zij hen eerst de rust, ruimte en gelegenheid wil geven om de toezichthoudende rol in te richten en verder te professionaliseren. Dit alles overwegend concludeert de minister dat het op dit moment en gedurende dit proces niet opportuun is om de departementen te belasten met nieuwe informatie- en verantwoordingsverplichtingen en dus bestuurlijke drukte te genereren. Zij sluit overigens niet uit dat, mochten ontwikkelingen in het uitvoeringstoezicht daartoe aanleiding geven, zij tot een andere afweging kan komen.

#### **Reactie minister van VROM**

De minister van VROM geeft in de reactie aan dat het haar deugd doet te vernemen dat wij tot een positief oordeel zijn gekomen over de departementale toezichtsvisie *Toezicht op basis van vertrouwen*.

De minister geeft aan dat geïnteresseerde departementen een beroep doen op de kennis die haar departement heeft. Ook werken haar ambtenaren mee aan een opleidingsmodule van de Rijksacademie voor Financiën en Economie.

De minister geeft een beschrijving van de wijze waarop zij de toezichtsvisie gebruikt. Zij stelt dat het visiedocument richtinggevend is voor de wijze van toezicht houden, maar dat het geen strikt keurslijf is dat afspraken bevat tussen zbo's en departement. Op basis van de toezichtsvisie is de informatierelatie met de zelfstandige organen georganiseerd in zogenaamde toezichtarrangementen en in informatie- en controleprofielen. Ook voeren zij en haar collega van Wonen, Wijken en Integratie regelmatig bestuurlijk overleg met de zelfstandige organen. De minister geeft aan dat het uitvoeren van toezicht om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken een proces is dat afhankelijk is van vele factoren. Op basis van de risicoanalyse wordt jaarlijks de inzet van de toezichthouder bepaald. De minister geeft aan dat zij van plan is de toezichtsvisie over drie jaar te evalueren en dat zij daarbij gebruik zal maken van onze aanbevelingen.

Tot slot geeft de minister aan welke ontwikkelingen op dit moment plaatsvinden in het departementale toezicht. Zij noemt de verbreding van het toezicht op de batenlastendiensten en het besluit dat het toezicht op het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (ctgb) komt te liggen bij de Ministeries van LNV en VROM in plaats van het huidige toezicht door vijf departementen.

**Reactie minister van OCW**

De minister van OCW geeft in zijn bestuurlijke reactie aan dat hij blijft werken aan de verdere implementatie van de eigen toezichtsvisie. Hij concludeert mede op basis van ons rapport, dat de visie nog voldoende actueel is en geen grote tekortkomingen bevat. Hij verwijst in zijn reactie naar ontwikkelingen in het toezicht, zoals de voorbereiding van een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) waarin onder meer de taakverbreding van de Inspectie van het Onderwijs en de bevoegdheden in mandaat tot handhavend optreden worden geregeld. Het handhavend optreden zal werkende weg door de Inspectie van het Onderwijs verder worden ontwikkeld en uiteindelijk in een beleidsregel worden vastgelegd. Hiermee komen de zwaartepunten van het toezicht en van het handhavend optreden bij de inspectie te liggen. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel WOT is voorzien begin 2010. De evaluatie hiervan zal na enige tijd plaatsvinden. Daarna zal volgens de minister duidelijk zijn of de visie van het Ministerie van OCW op toezicht, die nog geldig is tot 2011, aan herziening toe is.

**Reactie minister van SZW**

De minister van SZW geeft in zijn reactie op ons rapport aan dat hij positief is over ons oordeel dat de verantwoordelijkheden en taken in sturing en toezicht bij het ministerie goed verdeeld zijn, dat de toezichtsbevindingen openbaar gemaakt worden en de informatiestromen rond aansturing en toezicht jaarlijks in een afzonderlijk draaiboek worden uitgewerkt.

De minister geeft aan dat hij in 2009 een start zal maken met het actualiseren van de sturings- en toezichtsvisie. Deze zal in 2010 afgerond worden. De minister verwijst ook naar zijn nieuwe visie op de taak van de Inspectie Werk en Inkomen, die in een brief op 4 maart 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 26 448, nr. 395). De minister geeft aan dat deze nieuwe visie op de taak van de inspectie en de bouwstenen uit ons rapport in de geactualiseerde toezichtsvisie meegenomen zullen worden.

## Nawoord

Allereerst spreken wij onze waardering uit over de constructieve reactie van de minister van BZK. Ook danken wij de ministers van OCW, VROM en SZW voor hun reacties en de ministers van Financiën, VWS en EZ voor de opmerkingen die hun departementen betreffen. De reacties van de ministers van OCW, VROM en SZW zijn overwegend positief. Zij geven aan te willen blijven werken aan de verbetering van het toezicht en zij geven ook aan de toezichtsvisie hierin een serieuze rol te geven. Wij zijn verheugd over deze reactie van de ministers. In ons nawoord gaan we verder niet specifiek in op deze aparte reacties, omdat ze deels overeenkomen met de reactie van de minister van BZK. Het nawoord is om deze reden rijksbreed opgesteld en raakt dus alle ministeries.

Wij zijn verheugd dat de departementen aangeven dat ons rapport aanknopingspunten biedt voor het aanscherpen van hun toezichtsvisies. Dat was precies wat ons met dit rapport voor ogen stond. De checklist uit ons rapport is een handreiking voor het aanscherpen van de toezichtsvisies. In deze checklist hebben wij de uitgangspunten uit de KVOT 2005 en onze RWT-rapporten geïntegreerd. Naar aanleiding van de reacties gaan we op een aantal onderwerpen nader in.

Wij zijn het met de minister van BZK eens dat een toezichtsvisie niet automatisch goed toezicht betekent. Wij zijn wel van mening dat het een belangrijke stap is in het komen tot goed toezicht. Over het vormgeven van toezicht moet immers eerst goed worden

nagedacht voordat het uitgevoerd kan worden. In dat licht willen we vooral bij de minister van Financiën nog eens het belang van een toezichtsvisie benadrukken. De minister van Financiën geeft namelijk aan een toezichtsvisie niet nodig te vinden, omdat de basis voor het toezicht al vastligt in de in de wet- en regelgeving neergelegde reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wij zijn dit niet met de minister van Financiën eens. Uit wet- en regelgeving wordt namelijk niet duidelijk hoe de minister het toezicht zodanig inricht dat hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar kan maken. De inrichting van het toezicht is immers het resultaat van afwegingen en het stellen van prioriteiten door de minister. Dat resultaat ligt vast in een departementale toezichtsvisie. Op deze manier is ook voor de Staten-Generaal en andere belanghebbenden het hoe en waarom van de vormgeving van het toezicht duidelijk. Dan is ook duidelijk aan welke normen de zelfstandige organisaties worden getoetst. Wij moedigen de minister van Financiën aan zich te laten inspireren door de toezichtsvisies van zijn collega's en een toezichtsvisie op te stellen voor de zelfstandige organisaties binnen zijn domein.

De minister van BZK benadrukt dat de toezichtbevindingen openbaar gemaakt dienen te worden als de taakuitoefening van een organisatie onder de maat blijft. We zijn het met de minister van BZK eens dat openbaarmaking belangrijk is. De opvatting van de minister dat dit alleen moet gebeuren als de taakuitoefening onder de maat blijft, delen wij echter niet. Zoals uit eerder onderzoek (RWT5) is gebleken is het immers voor de belanghebbenden (stakeholders) niet duidelijk wanneer de taakuitoefening als 'onder de maat' wordt gezien en of die ook daadwerkelijk aan alle gestelde criteria is getoetst. Het is overigens net zo belangrijk om de toezichtbevindingen openbaar te maken als de taakuitoefening wel voldoende is. Dit kan bijvoorbeeld een positieve prikkel zijn voor de betreffende instelling, maar ook voor andere instellingen. Naast het openbaar maken van de toezichtbevindingen is het ook van belang de toezichtsvisie zelf openbaar te maken. Alleen dan is voor alle belanghebbenden inzichtelijk hoe het toezicht is vormgegeven en aan welke normen de organisaties zijn getoetst. Wij geven het kabinet graag in overweging om de openbaarheid van de departementale toezichtsvisies toe te voegen aan de uitgangspunten van (hun visie op) goed toezicht.

De minister van BZK geeft aan net als de Algemene Rekenkamer positief te zijn over de vooruitgang van de afgelopen jaren in het toezicht op instellingen op afstand. Zij is van oordeel dat het van goed bestuur getuigt als de ontwikkelingen in het toezicht worden gevolgd. Zij is echter niet zeker van de rol die het Ministerie van BZK hierin heeft en wil de ministeries geen extra verantwoordingsverplichtingen opleggen. Wij achten het van belang dat de minister de ontwikkelingen rond de toezichtsvisies blijft volgen, en dat dat kan zonder extra verantwoordingsverplichtingen aan de ministeries op te leggen. Op basis van de departementale toezichtsvisies kan de minister zich een oordeel vormen over de voortgang van de departementen. Wij verwachten niet dat de minister van BZK jaarlijks hierover verslag doet aan de Staten-Generaal. Wel verwachten wij dat de minister van BZK achterblijvende departementen aanspreekt en ondersteunt.

Tot slot geven wij alle ministers in overweging om hun toezichtsvisie aan te vullen met de punten die, zoals blijkt uit de checklist in ons rapport, nu nog ontbreken. Deze checklist biedt voldoende ruimte om de toezichtsvisies op maat te maken voor het eigen ministerie.





# LITERATUUR

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

Algemene Rekenkamer (2000). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26982, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2001). *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 (2002). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28655, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29450, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30850, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag.

BVK (2005a). *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15. Den Haag: SDU.

BVK (2005b). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15. Den Haag: SDU.

BVK (2006). *Kaderstellende visie op toezicht. Brief minister met eerste rapportage over de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27831, nr. 21. Den Haag: SDU.

BZK (2001). *Kaderstellende Visie op Toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1. Den Haag: SDU.

BZK (2008). *Eindrapportage implementatie Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT)*. Bijlage bij: Trendnota arbeidszaken overheidspersoneel 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 25. Den Haag: SDU.

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

BIJLAGE  
GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBZ	College Bouw Zorginstellingen
CSZ	College Sanering Zorginstellingen
Ctgb	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DG	Directoraat-generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
EZ	Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
IB	Inlichtingenbureau
KVOT	Kaderstellende Visie op Toezicht
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Nza	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
Rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SUO	Stichting Uitvoering Omslagregelingen
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
OWV	Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen
VenW	Verkeer en Waterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	olksgezondheid, Welzijn en Sport
WAM	Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan





**Projectteam**

Dhr. drs. W. Smit (projectleider)  
Mevr. drs. J. van 't Hoff  
Mevr. drs. C.P. Kreft  
Mevr. drs. E.M.M. van Willegen

**Algemene Rekenkamer**

Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 43 00  
fax (070) 342 41 30  
[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

**Ontwerp**

Corps Ontwerpers, Den Haag

**Fotografie**

iStock/Dori O'Connell

**Drukwerk omslag**

Ando bv