



*Rijksbreed bedrijfsvoeringsonderzoek in het kader van het
verantwoordingsonderzoek 2011 - Achtergronddocument*

Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand

16 mei 2012

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

070 - 3424344
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl



Inhoud

1	Over dit onderzoek	1
2	Operationalisering prestaties en effecten	3
3	Kwaliteit toezichtarrangement	8
4	Opzet en werking toezicht en verantwoording	11
5	Partner en toezichthouder – gaat dat samen?	15
6	Onvolkomenheden in het toezicht	17
7	Reactie ministers	21
7.1	Reactie minister van EL&I	21
7.2	Reactie minister van Financiën	22
7.3	Reactie minister van IenM	23
7.4	Reactie minister van OCW	27
7.5	Reactie minister van VWS	28
	Bijlage 1 Onderzochte instellingen	33
	Bijlage 2 Methodologische verantwoording	40
	Bijlage 3 Normen	43
	Literatuur	52



1 Over dit onderzoek

1

Als onderdeel van ons verantwoordingsonderzoek 2011 hebben wij een rijksbreed onderzoek gedaan naar de verantwoordings- en toezichtrelaties bij 25 instellingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van tien ministers (zie bijlage 1). We zijn het volgende nagegaan:

- Hebben de ministers ervoor gezorgd dat zij de verantwoordelijkheid die op hen rust voor de prestaties en effecten van instellingen op afstand kunnen dragen?
- Stellen de ministers de Staten-Generaal in staat om de minister hierop te controleren?

Zoals te lezen valt in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording* (AR, 2012), concluderen wij dat dat niet bij alle ministeries het geval is. We hebben daar de volgende verklaringen voor gevonden:

- Ministeries hebben de prestaties die zij verwachten van de onderzochte instellingen redelijk tot goed geoperationaliseerd, maar in de meeste gevallen is er weinig tot geen aandacht voor de effecten die met deze prestaties worden beoogd. Waar de effecten wel geoperationaliseerd zijn, ontbreken geschikte indicatoren of streefwaarden. Dit maakt het moeilijk voor de instellingen om zich aan de minister te verantwoorden en voor de minister om goed toezicht te houden.
- Een toezichtvisie die goed is toegespitst op de instelling ontbreekt vaak of is niet meer actueel. In een toezichtvisie geven ministers aan hoe zij hun toezicht in willen richten om hun ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.
- De meeste ministeries hebben geen helder systeem opgezet voor toezicht en verantwoording op de onderzochte instellingen. In enkele gevallen waarin toezicht en verantwoording zwak zijn opgezet, blijkt de werking in de praktijk desondanks beter te zijn, maar het omgekeerde komt ook voor.
- De soms zeer nauwe relaties tussen ministeries en instellingen staan op gespannen voet met het uitgangspunt dat uitvoeringstoezicht door het ministerie op deze instellingen onafhankelijk moet zijn en doet de vraag rijzen waar de verantwoordelijkheid van de minister eindigt en die van de instelling begint.



Bij een aantal ministeries vonden we de problemen die we aantroffen in de verantwoordings- en toezichtrelatie tussen ministerie en een instelling zo ernstig dat we deze als onvolkomenheid hebben aangemerkt. Dat is het geval bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) ten aanzien van het Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (COVA), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) ten opzichte van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ten opzichte van het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ). We rapporteren daarover in onze rapporten bij de jaarverslagen van deze ministeries en in hoofdstuk 6 van deze webpublicatie.

2

In deze rapportage gaan we vooral in op de verbetermogelijkheden voor de afzonderlijke ministeries. We laten niet alleen zien *dat* er wat te verbeteren valt, maar aan de hand van enkele voorbeelden ook *hoe*. Dan doen we voor:

- de operationalisering van de beoogde prestaties en effecten;
- de kwaliteit van het toezichtarrangement;
- de opzet en werking van het toezicht op en verantwoording door de instellingen.

We staan ook stil bij de spanning tussen de verschillende rollen die het ministerie speelt ten opzichte van de instellingen: partner en toezichthouder. Gaan die twee rollen samen of komt de onafhankelijkheid dan in het geding?



2 Operationalisering prestaties en effecten

3

Voor alle betrokkenen is het van belang dat duidelijk is welke prestaties van de instelling worden verwacht en welke effecten ermee beoogd worden. Om daar op te kunnen sturen en om er toezicht op te kunnen houden, moeten deze voldoende geoperationaliseerd zijn.

Prestaties zijn redelijk tot goed geoperationaliseerd, maar effecten vaak niet of niet goed. Wanneer duidelijkheid over de verwachte prestaties ontbreekt, kan de minister niet goed toezicht houden. Wanneer er geen helderheid is over de beoogde effecten, kan de minister niet bijsturen als dat nodig is. Het maakt het ook onmogelijk voor de minister om zich over de prestaties en effecten van de instelling op afstand naar de Tweede Kamer te verantwoorden.

Verwachte prestaties

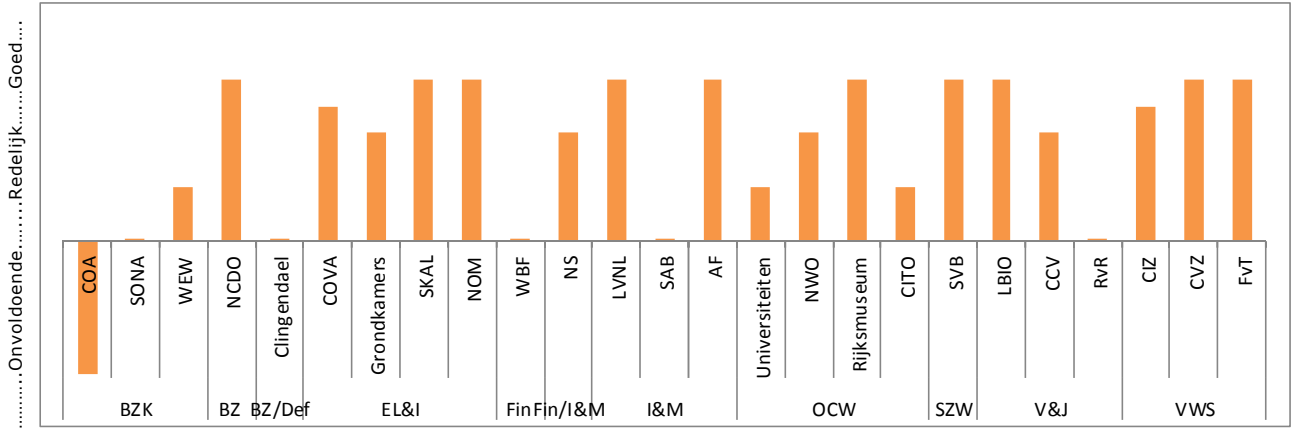
In de toets op de manier waarop prestaties en effecten zijn geoperationaliseerd hebben we de criteria van 'SMART-C' gehanteerd. Deze afkorting staat voor Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent. We hebben tevens gekeken in hoeverre de aspecten van de prestaties en effecten geoperationaliseerd zijn waarvoor de minister in het bijzonder verantwoording dient af te leggen aan de Tweede Kamer.

In de grafiek van figuur 1 zijn de scores per instelling per ministerie weergegeven op een schaal waarbij de waarderingen variëren van goed via redelijk tot onvoldoende.

Over het algemeen hebben ministeries de prestaties van de instellingen die op hun beleidsterrein actief zijn redelijk tot goed geoperationaliseerd (zie figuur 1). Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de instellingen vooral beleid van het ministerie uitvoeren en dat hun taken in de wet of in subsidievoorwaarden beschreven zijn.



Figuur 1 Mate van operationalisering verwachte prestaties van instellingen



Goede operationalisering vereist goede prestatie-indicatoren. Dat hoeven niet altijd *kwantitatieve* indicatoren te zijn; die hebben soms weinig betekenis voor het doel van de instelling. In sommige gevallen kunnen kwantitatieve indicatoren zelfs een ‘perverse werking’ hebben: de prestaties sturen in een richting die afleiden van het eigenlijke doel van de instelling. Zo kan eenzijdige nadruk op doorlooptijden (kwantitatieve indicator) voor het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ) ertoe leiden dat de kwaliteit van de indicatiebesluiten van het CIZ onder druk komt te staan. Soms zijn *kwantitatieve* indicatoren dus beter, maar dan moet er wel een methode zijn om vast te stellen wat de score van de instelling op die indicator is.

In ongeveer de helft van de onderzochte gevallen zijn de prestaties die van de instellingen worden verwacht, redelijk geoperationaliseerd, maar zijn verbeteringen mogelijk. Het meest voorkomende gebrek is het ontbreken van streef- of grenswaarden voor prestatie-indicatoren.

Zwak geoperationaliseerde prestaties troffen we bijvoorbeeld aan bij het Waarborgfonds motorverkeer (WBF). Het WBF keert schadevergoedingen uit in gevallen die in de wet zijn voorzien, zoals wanneer de veroorzaker van de schade onverzekerd blijkt. De Wet aansprakelijkheid motorverkeer geeft aan dat het WBF onafhankelijk zijn taak uitvoert. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft niet nader aangeduid wat onder een onafhankelijke uitvoering wordt verstaan en aan de hand van welke indicatoren vastgesteld kan worden of het WBF aan deze wettelijke eis voldoet.

De verwachte prestaties van het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) zijn onvoldoende geoperationaliseerd. De prestaties van COA zijn geformuleerd in aantallen capaciteitsplaatsen. Het Ministerie van



Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) stelt geen eisen aan de kwaliteit van de opvang of de staat van onderhoud ervan.

5

Beoogde effecten

Slechts bij een kleine minderheid van de onderzochte instellingen hebben ministers expliciet aandacht gegeven aan de effecten die zij beogen met de prestaties van de instellingen. Waar zij dit wel doen, ontbreken vaak geschikte indicatoren of streefwaarden.

Een voorbeeld daarvan zien we bij stichting SKAL. De stichting houdt toezicht op het hanteren van de aanduiding 'biologisch product'. De activiteiten van SKAL moeten bijdragen aan het geven van zekerheid aan de consument over biologische producten en aan het voldoen aan de betreffende EU-regelgeving. De minister van EL&I heeft daar echter geen meetbare indicatoren voor ontwikkeld. Daardoor is het vrijwel onmogelijk om vast te stellen in hoeverre die effecten daadwerkelijk zijn bereikt.

De Stichting SONA (SONA) is werkzaam in ontwikkelingsprojecten op de voormalige Nederlandse Antillen. Ook bij SONA bleken in dit onderzoek de beoogde effecten met het werk van de stichting, bijvoorbeeld 'het versterken van de autonomie', slechts in beperkte mate te zijn geoperationaliseerd. In ons *Rapport bij het jaarverslag 2011 van Koninkrijksrelaties (IV)* melden we dat de minister van BZK in 2011 maatregelen heeft genomen om het toezicht op Stichting SONA te verbeteren. BZK en SONA zullen in 2012 afspraken maken om resultaten van projecten beter inzichtelijk te krijgen.

We zien ook dat beoogde effecten soms vrijblijvend worden geformuleerd, dat wil zeggen: zonder duidelijk te maken hoe kan worden vastgesteld of een effect gerealiseerd is. Het kabinet stelt bijvoorbeeld dat de inning van de partneralimentatie door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) bijdraagt aan de vermindering van de steun op de bijstand. De minister van VenJ heeft niet aangegeven hoe bepaald wordt of dit effect daadwerkelijk is gerealiseerd. De veronderstelde besparing van structureel € 40 miljoen is wel al ingeboekt op de begroting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Goede voorbeelden

Een voorbeeld van goede operationalisering van prestaties en effecten troffen we aan bij de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO), zie onderstaande tabel. De minister van Buitenlandse Zaken heeft, in samenwerking met de instelling zelf goede indicatoren en streefwaarden ontwikkeld, zowel voor de verwachte prestaties als voor de beoogde effecten. Hieruit blijkt dat



het soms goed werkt om de instellingen zelf actief te betrekken bij het scherp krijgen van de verwachte prestaties en effecten.

6

Goed voorbeeld: prestatie- en effectindicatoren voor NCDO		[Bron: Activiteitenplan NCD) 2010-2011]	
Output indicator	Targets '10-'11	Bron/methode	Planning
Aantal edities IS magazine	15 edities 6 verdiepende specials	Intern administratiesysteem Bewijsexemplaren	Continu
Aantal speciale edities	6 bijlagen P!		
Aantal abonnees IS magazine	135.000 abonnees	Databestand abonnees	Kwartaal
Bezoekcijfers website	22.500	Websitestatistieken	Kwartaal
IS Live! talkshow	6 edities 120 bezoekers per editie	Intern administratiesysteem Registratie kaartverkoop Bewijsexemplaar programma	Na iedere editie
Tevredenheid lezers en bezoekers	Lezers en bezoekers vinden de inhoud van het magazine, de website, de specials en de bijlagen en de talkshows kwalitatief hoogwaardig, actueel en relevant; ze horen verschillende stemmen en visies over globalisering en internationale samenwerking	Enquête	Iedere twee jaar en in 2011/2012 een effectstudie o.a. over IS magazine
Outcome indicator	Targets '10-'11	Bron/methode	Planning
Aantal bij het debat betrokken en bereikte Nederlanders	Er zijn 10 nieuwe rolmodellen aan het debat gaan deelnemen, die ten opzichte van de bestaande opinieleiders een andere achterban hebben. Meer abonnees op IS magazine (dan in 2010) Meer (unieke) bezoekers webportal IS (dan in 2010) Meer (unieke) bezoekers NCDO-portal (dan bezoekers website NCDO in 2010)	Analyse van documenten, websites, blogs, kranten, columns enz. met behulp van onder andere: Google Alerts, Google News, LexusNexus, Google Scholar, Twitertools Abonnementendatabase en websitestatistieken	Nulmeting zomer 2011, jaarlijks vervolgmeting Najaar 2011 en najaar 2012

Het voorbeeld van NCDO laat zien dat kwalitatieve indicatoren goed kunnen werken, mits er een manier is bepaald om te 'meten'. Dat kan bijvoorbeeld door een enquête, een analyse of een evaluatie.

Eén van de dingen die bij hebben gedragen aan de goede operationalisering van prestaties en effecten van NCDO is de betrokkenheid hierbij van de instelling zelf. Datzelfde bleek ook bij Clingendael redelijk goed te werken. Clingendael wordt gesubsidieerd



door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De te leveren prestaties in de subsidiebeschikking zijn nog onvoldoende smart geformuleerd. Clingendael stelt echter jaarlijks een jaarplan op waarbij zij de relevante directies van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie intensief betreft. Hierdoor bleek het toch mogelijk om tot redelijke operationalisering van de van Clingendael verwachte prestaties te komen.



3 **Kwaliteit toezichtarrangement**

8

Zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer ijveren er al lange tijd voor dat ministeries toezicht houden op instellingen aan de hand van een toezichtvisie. In een toezichtvisie geven ministers aan hoe zij hun toezicht in willen richten om hun ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De minister van BZK formuleerde in 2005 de zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹ Sindsdien gelden deze principes als uitgangspunt voor het toezicht op instellingen op afstand. De uitgangspunten maken deel uit van het normenkader voor dit onderzoek (zie bijlage 3).

In 2009 publiceerde de Algemene Rekenkamer een analyse van departementale toezichtvisies onder de naam 'Weloverwogen toezicht' (AR 2009). De conclusie uit deze analyse was dat de meeste ministeries beschikten over een departementale toezichtvisie waarin uitgewerkt is waar het toezicht is gepositioneerd in relatie tot het veld. Uit de analyse bleek voorts dat in de meeste toezichtvisies het gebruik van een risicoanalyse en de doorvertaling in toezichtarrangementen aan de orde kwam. De analyse noemde ten slotte een aantal punten waarop bijna alle toezichtvisies nog aan waarde konden winnen, zoals periodieke actualisering ervan.

In het onderhavige onderzoek hebben we de lijn van 'Weloverwogen toezicht' doorgetrokken tot de relatie van het ministerie met de instelling op afstand. Binnen deze relatie gelden de voorgenoemde principes nog concreter omdat de toezichtvisie houvast moet geven voor de inrichting van het toezicht op de instelling. Het principe van selectief toezicht betekent in de relatie tot de instelling op afstand dat het toezicht op de instelling gebaseerd is op:

- een expliciete analyse van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de instelling, de activiteiten van de instelling en de daarmee beoogde effecten;
- een analyse van de risico's die hiervoor bestaan, gezien de positie, de inrichting en de activiteiten van de instelling op afstand..

¹ Ministerie van BZK, *Kaderstellende visie op toezicht*



Deze aspecten van de toezichtvisie moeten vervolgens vertaald worden in een toezichtarrangement. Omdat toezichtvisie en toezichtarrangement niet altijd goed te onderscheiden zijn, hebben we de kwaliteit ervan samen getoetst.

In figuur 2 hebben we weergegeven hoe ministeries scoren op het aspect 'kwaliteit toezichtvisie/toezichtarrangement'.

Figuur 2 Kwaliteit toezichtvisie/toezichtarrangement



Uit de grafiek in figuur 2 blijkt dat onze conclusie van 2009 dat bijna alle toezichtvisies/toezichtarrangementen nog aan waarde konden winnen, ook thans nog opgaat, vooral gezien vanuit de concrete relatie met de instelling op afstand. Als ministeries een toezichtvisie hanteren voor het hele departement, mist vaak een op de instellingen waarvoor de visie geldt toegesneden risicoanalyse of toespitsing op de verantwoordelijkheid die de minister voor deze instellingen heeft. Toezichtarrangementen zijn vaak niet meer dan een regeling voor de verantwoording door de instelling.

Een aantal toezichtvisies is voorts niet meer actueel, soms door samenvoeging van ministeries. Wel werden veel departementale toezichtvisies ten tijde van ons onderzoek herzien.

In enkele gevallen is de risicoanalyse niet meer actueel doordat de instelling inmiddels in een nieuwe omgeving opereert of nieuwe taken heeft gekregen. Voor het LBIO is de toezichtvisie nog niet aangepast aan de nieuwe taak van het LBIO ten aanzien van de partneralimentatie. Voor de Stichting Afvalstoffen en vaardocumenten Binnenvaart (SAB) is de toezichtvisie niet aangepast aan de nieuwe activiteiten van de SAB door de inwerkingtreding van het Scheepsafvalstoffenverdrag.



Bij het WBF gaat de toezichtvisie er vanuit dat slechts beperkt toezicht nodig is: de interne *checks* en *balances* bij het WBF, deels gelegen in de samenstelling van het bestuur, zouden voldoende zijn. Het bestuur van het waarborgfonds is immers paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van weggebruikers en van verzekeringsmaatschappijen, zodat eventuele belangen elkaar in balans houden. Doordat het WBF echter in 2011 de uitvoering van haar wettelijke taak heeft uitbesteed aan een verzekeringsmaatschappij, zijn de risico's voor onafhankelijke taakuitvoering wezenlijk anders komen te liggen. De toezichtvisie is niet herzien naar aanleiding van deze verandering.

10

Ook bij LVNL is de toezichtvisie verouderd. Gebreken die wij eerder al onder de aandacht hebben gebracht van het ministerie (AR 2004) blijken sedertdien niet aangepast. Zo is in de toezichtvisie nog steeds geen beschrijving van de reikwijdte van het juridisch-bestuurlijk toezicht opgenomen. De Algemene Rekenkamer concludeerde hierover in 2004:

'Daardoor is niet duidelijk of het toezicht namens de minister zich ook richt op de vraag of en in welke mate LVNL heeft bijgedragen aan door de minister geformuleerd beleid en de bijbehorende beleidsdoelen. De Algemene Rekenkamer wees erop dat het beoordelen hiervan de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid raakt. Volgens de Algemene Rekenkamer was in de toezichtvisie de toezichttaak die hieruit voortvloeit, echter nergens als zodanig genoemd of geregeld.'



4 Opzet en werking toezicht en verantwoording

Het toezichtarrangement dient als basis voor de vormgeving van het toezicht op en de verantwoording door de instellingen.

Toezicht is het proces van het verzamelen van informatie, beoordelen daarvan en indien nodig naar aanleiding daarvan interveniëren.

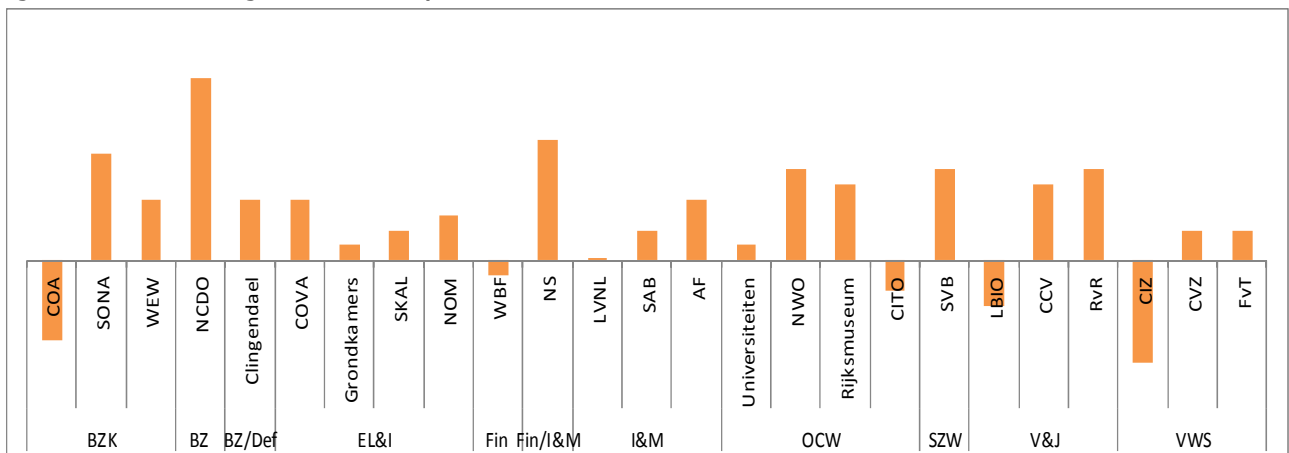
Verantwoording door de instelling is een van de hulpmiddelen daarbij.

In dit onderzoek hebben we vooral gekeken naar het toezicht van de minister op de prestaties en de effecten van de instellingen op afstand:

- In hoeverre vragen ministers voldoende relevante en betrouwbare verantwoordingsinformatie?
- Verschaffen instellingen die informatie ook?
- Hoe is het uitvoeringstoezicht van het ministerie opgezet en hoe functioneert het?
- Wat is de kwaliteit van het instrument van evaluatie en doet de minister iets met de resultaten?

Bij de meeste ministeries blijkt toezicht en verantwoording in *opzet* zwak ontwikkeld (zie figuur 3). De *werking in de praktijk* blijkt soms aanzienlijk beter dan de opzet, maar het omgekeerde komt ook voor (zie figuur 4).

Figuur 3 Verantwoording en toezicht in opzet



.....Onvoldoende.....Zwak.....Goed.....

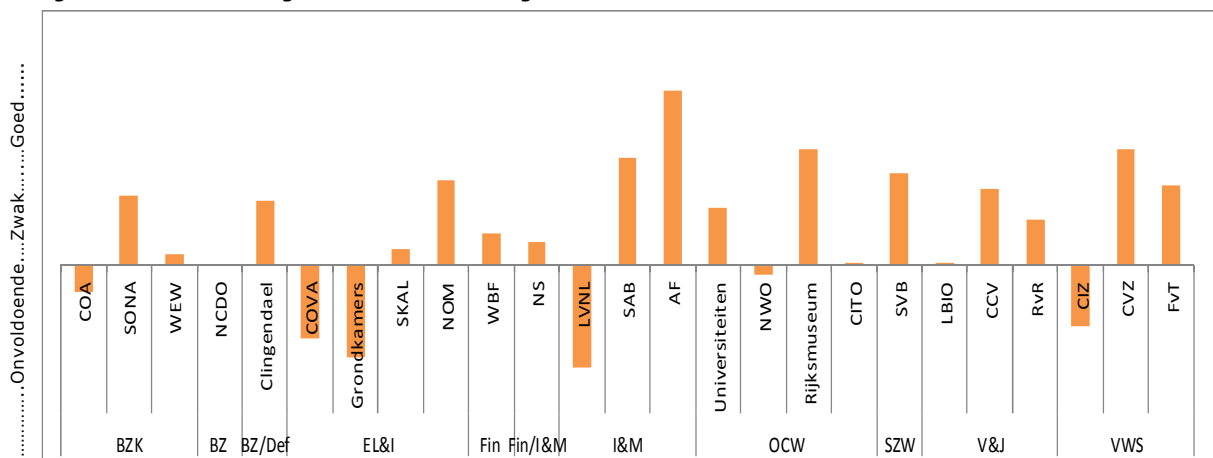


Figuur 3 laat zien dat bij de meeste ministeries het systeem van verantwoording en toezicht beter kan.

12

Ook het toezicht van het Ministerie van VWS op het Centrum voor Indiciestelling Zorg (CIZ) is onvoldoende. Er is geen toezicht op de kwaliteit van de indicatiestelling door CIZ voor de inzet van langdurige zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Goede indicatie waarborgt dat mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben (toegankelijkheid van de zorg) én voorkomt dat onnodig zorg wordt verleend (betaalbaarheid van de zorg). Door het ontbreken van toezicht op de kwaliteit van de indicatiestellingen is niet voldoende gewaarborgd dat de patiënt de juiste zorg krijgt en dat de kosten van de zorg beheersbaar blijven. In ons rapport *Uitgavenbeheersing in de zorg* (AR, 2011) hebben wij indicatiestelling als een van de sturingsinstrumenten genoemd; toezicht op de kwaliteit is een belangrijk element van die sturing.

Figuur 4 Verantwoording en toezicht in werking



Opvallend is het verschil in opzet en werking van het toezicht. Uit een vergelijking van figuur 4 met figuur 3 blijkt dat een aantal ministeries dat het toezicht in opzet zwak of onvoldoende heeft geregeld, in de werking aanzienlijk beter presteert. Helaas komt ook het omgekeerde voor. We geven van beide voorbeelden.

In 1998 had de minister al aangekondigd dat hij voor LVNL goede afspraken zou maken over de te leveren prestaties op de luchtvaartveiligheid. Het nog ontbreken daarvan signaleerden wij in onze onderzoeken naar LVNL van 2004 en 2007 (Algemene Rekenkamer, 2004 en 2007). Het duurde uiteindelijk nog tot 2009 voordat die er waren, in de vorm van maximaal toelaatbare aantallen voorvallen met een veiligheidsrisico. LVNL moest de aantallen aan de minister rapporteren en



die liet de Tweede Kamer weten of dit binnen de afgesproken maxima bleef. Tot en met 2010 heeft LVNL volgens deze indicatoren gerapporteerd.

13

Vanaf 2011 hanteert LVNL niet meer de definitie van het ministerie bij de rapportage over voorvallen met een veiligheidsrisico, maar een eigen kwalificatiesysteem van voorvallen rond veiligheid. In dat systeem zijn geen maximaal toelaatbare aantallen geformuleerd en de registratie is niet herleidbaar tot de kwalificatie van voorvallen zoals afgesproken met de minister. Hierdoor kan de minister de Tweede Kamer niet langer informeren of LVNL binnen de afgesproken grenswaarden voor luchtvaartveiligheid is gebleven.

Ook bij NS signaleren we dat de instelling de afspraken met de minister naar eigen inzicht invult. In 2002 heeft de Tweede Kamer in de Wet personenvervoer bedongen dat de minister van Verkeer en Waterstaat met NS prestatieafspraken zou maken over de beschikbaarheid van zitplaatsen (een procentuele beschikbaarheidsgarantie). De minister heeft destijds naar aanleiding daarvan in de vervoerconcessie 2005-2015 vastgelegd dat NS jaarlijks in het vervoerplan met de minister afspreekt welke prestatie-indicatoren hiervoor zullen gelden. Tot en met 2009 gebeurde dat in de vorm van een klantoordeel over de beschikbaarheid van zitplaatsen in de trein gecombineerd met de gemiddelde verhouding tussen het aantal geplande zitplaatsen per kilometer en het aantal gerealiseerde reizigers per kilometer in de spits. Vanaf 2010 heeft NS de laatste indicator vervangen door de *kans* dat een reiziger die tijdens de spits in een willekeurige trein stapt een *vervoersplaats* heeft, vanwege de verminderde complexiteit van berekening en vanwege de inzet van andere typen treinstellen met meer staanplaatsen (sprinters). Hoewel de minister van I&M strak handhaaft op de afgesproken indicatoren, menen we dat deze indicatoren ver af zijn komen te staan van wat de Tweede Kamer in 2002 beoogde. Een klantentoordeel is geen garantie en de kans op een vervoersplaats is geen zitplaats.

Goed voorbeeld

Een voorbeeld van goede toezicht en verantwoording treffen we aan bij het Afvalfonds. In het Besluit verpakkingen² en de in 2007 gesloten Raamovereenkomst met de VNG en VNO/NCW heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) de doelen van het verpakkingsafvalbeleid en de beoogde effecten van het Afvalfonds en de andere in het beleid betrokken actoren helder vastgelegd. Zo bevat het Besluit verpakkingen per materiaal streefpercentages voor hergebruik en in het aan de

² Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (hierna: 'Besluit verpakkingen') van 1 januari 2006



Raamovereenkomst verbonden Uitvoerings- en monitoringsprotocol zijn heldere afspraken gemaakt voor monitoring en rapportage van de resultaten van de afspraken in de Raamovereenkomst om die effecten te bereiken. De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt toezicht op naleving van het Besluit verpakkingen.

14

Uit ons onderzoek bleek dat dit stelsel goed functioneert. De monitoringsrapporten over de uitvoering van de raamovereenkomst leveren goede gegevens op om zicht te houden op de realisatie van de beoogde effecten van het stelsel. De betrouwbaarheid van de informatie die de minister uit de monitoring ontvangt, is in voldoende mate gewaarborgd door speciale controles en de Inspectie gaat scherp na of de in de monitoringsrapporten geclaimde effecten op het gebied van inzameling en hergebruik hard genoeg zijn. Uit het onderzoek bleek verder dat de minister zich goede rekenschap gaf van de bevindingen van de inspectie.



5 Partner en toezichthouder – gaat dat samen?

15

Ons onderzoek laat zien dat er vaak nauwe relaties zijn tussen de beleidsafdelingen en de instellingen. De zelfstandige instellingen hebben vrijwel dagelijks contact met het ministerie. Soms gaat dit over de uitleg van regelingen, de inzet van bevoegdheden of de advisering in specifieke gevallen. Instellingen die in een internationale context opereren, zoals LVNL en SAB hebben intensief contact met het ministerie over de standpunten die in de internationale gremia worden ingenomen.

We beseffen dat het nuttig kan zijn als ministerie en instelling samen optrekken, als partners. We merken echter op dat de nauwe relaties kunnen leiden tot rolvervaging en onduidelijkheid over waar de minister voor verantwoordelijk is en waar de instelling voor verantwoordelijk is. Zo verzorgt een speciale afdeling van de Dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) de inhoudelijke voorbereiding van de besluiten en de administratieve ondersteuning van de grondkamers. De grondkamers moeten, als zelfstandig bestuursorgaan, pachtovereenkomsten goedkeuren. De intensieve betrokkenheid van het ministerie maakt dat niet duidelijk is wie primair verantwoordelijk is voor de doorlooptijden van besluiten van de grondkamers, de grondkamers zelf of de minister.

Dat een beleidsafdeling van een ministerie verschillende rollen heeft in relatie tot de instelling staat ook op gespannen voet met de onafhankelijkheid die het toezicht vergt van het ministerie. Het ontbreekt in de meeste gevallen aan goede houvast om te kunnen beoordelen of de onafhankelijkheid in het geding is. In de kabinetsnota 'Kaderstellende visie op toezicht' (BVK (2005b) is uitgegaan van het principe van onafhankelijkheid van het toezicht, maar de nota differentieert niet naar verschillende situaties.

Naar ons oordeel komt de onafhankelijk van het toezicht door de beleidsafdeling te zeer in het gedrang in de relatie tussen het Ministerie van EL&I en het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA), zie hierover het volgende hoofdstuk.



Nieuwe toezichtvisie I&M – spanning met principe van onafhankelijkheid

16

Met de ministeriële herindeling door het kabinet Rutte zijn (delen van) de voormalige ministeries van VROM en V&W samengevoegd tot I&M. Als gevolg hiervan wenste I&M de inrichting van het toezicht te herzien. In het nieuwe toezichtmodel onderscheidt het ministerie de 'eigenaarsrol' van het ministerie enerzijds en de 'opdrachtgeversrol' anderzijds.

De eigenaarsrol berust in het nieuwe model bij de secretaris-generaal van het ministerie. Het toezicht vanuit de eigenaarsrol (dat vooral gericht is op de bedrijfsvoering³, de continuïteit, de kwaliteit van de organisatie en de organisatieontwikkelingen) is opgehangen binnen de Hoofddirectie Financiën Management en Control in een unit 'Toezicht'. Toezicht vanuit de opdrachtgeversrol ligt bij de beleidsdirectie.

Volgens het ministerie zorgt de nieuwe situatie voor meer transparantie, rolzuiverheid en onafhankelijkheid. Wij menen dat dit wellicht opgaat voor het toezicht vanuit de eigenaarsrol, maar niet voor het uitvoeringstoezicht dat de beleidsdirectie vanuit de opdrachtgeversrol uitoefent. De beleidsafdeling moet immers het directe toezicht op de prestaties van de instelling combineren met andere rollen tegenover de instelling op afstand. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het uitgangspunt dat uitvoeringstoezicht op de instelling op afstand onafhankelijk moet zijn.

³ Met name Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering/Administratie en Huisvesting ofwel PIOFAH.



6 Onvolkomenheden in het toezicht

17

In dit rijksbrede onderzoek hebben we drie onvolkomenheden in het toezicht van de ministeries op instellingen op afstand aangetroffen. Het betreft het toezicht van het EL&I op COVA, het toezicht van I&M op LVNL en het toezicht van VWS op CIZ. We lichten deze onvolkomenheden toe.

Onvolkomenheid in het toezicht van EL&I op COVA

We hebben een onvolkomenheid geconstateerd in het toezicht van het ministerie op het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA). Ambtenaren van de directie die toezicht houdt op het COVA maken deel uit van het bestuur van deze instelling die op afstand van het ministerie staat. Volgens het eigen toetsingskader van het ministerie zou dit niet mogen, omdat de onafhankelijkheid van het uitvoeringstoezicht hiermee in het geding komt. Met het COVA is jaarlijks een bedrag van € 100 miljoen aan collectieve middelen gemoeid. Bovendien staat de Staat uiteindelijk garant voor eventuele exploitatietekorten tot een bedrag van € 150 miljoen.

Het voormalige ministerie van EZ heeft in 2010 voor haar relaties met instellingen op afstand het 'Kader voor sturing en toezicht op uitvoeringsorganisaties EZ' opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten van het toezicht op deze instellingen uiteengezet. Het Kader richt zich in het bijzonder op het uitvoeringstoezicht; hieronder verstaat het ministerie het toezicht op de uitvoering van de publieke taken door instellingen op afstand van het ministerie. Het COVA is hierin genoemd als een van de uitvoeringsorganisaties waarvoor het Kader bedoeld is. Volgens het Kader sluit de relatie tussen het ministerie en de externe zelfstandige organisatie vormen van bestuurlijke betrokkenheid uit, zoals lidmaatschap van het bestuur of toezichtfuncties door ambtenaren van het ministerie. Ook de Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat toezicht onafhankelijk hoort te zijn (Algemene Rekenkamer, 2008).

Bij het COVA zijn drie van de vijf leden van het bestuur ambtenaar bij het ministerie. Twee van hen, onder wie de voorzitter, zijn werkzaam bij de beleidsafdeling die met het toezicht op het COVA is belast. Het ministerie stelt over de betrokkenheid in het bestuur van het COVA dat het hierdoor



direct het COVA kan aansturen. Het ministerie is immers verantwoordelijk en neemt deel aan internationale gremia, waar een groot deel van het COVA-beleid wordt bepaald. Directe betrokkenheid acht het ministerie bovendien wenselijk om te borgen dat de 'lijnen' kort zijn, zodat snel en adequaat te kan worden gereageerd op een oliecrisis.

18

We constateren dat dit argument niets afdoet aan de strijdigheid met de eigen regels van het ministerie zoals deze verwoord zijn in het Kader voor sturing en toezicht. Er is nu een onduidelijke situatie ontstaan waarbij de rol van opdrachtgever, toezichthouder en uitvoerder vermengd zijn en er niet duidelijk is waar het COVA en waar de minister voor verantwoordelijk is. We bevelen de minister aan om zo spoedig mogelijk deze ongewenste rolvermenging te beëindigen.

Onvolkomenheid in het toezicht van I&M op LVNL

Bij DG Bereikbaarheid is sprake van een onvolkomenheid in het toezicht op LVNL en een aandachtspunt in het toezicht op NS. De minister heeft onvoldoende grip op de afspraken die zij met deze instellingen heeft gemaakt over de te leveren prestaties. De minister is voor de uitwerking van de afspraken gezien de technische inhoud daarvan sterk afhankelijk van de instellingen. Juist in zo'n situatie is het van belang dat het ministerie erop toeziet dat 'afpraak is afspraak'. Bij zowel Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) als NS laat de minister toe dat de instellingen de invulling van de afspraken naar eigen inzicht of behoefte aanpassen.

Bij LVNL constateerde de Algemene Rekenkamer in 2004 dat goede afspraken over de te leveren prestaties op de luchtvaartveiligheid ontbraken, terwijl de formulering hiervan al was aangekondigd in 1998. Het ontbreken van prestatie-indicatoren bemoeilijkte het toezicht op de eigen nationale veiligheidsdoelstellingen. In 2007 was volgens de Algemene Rekenkamer het ministerie samen met LVNL al wel bezig met de ontwikkeling van veiligheidsindicatoren, maar dit was nog niet gereed. Het duurde uiteindelijk nog tot 2009 voordat er goede afspraken waren gemaakt in de vorm van maximaal toelaatbare aantallen V3- en V4-voorvallen. V3-voorvallen zijn voorvallen die een risico voor de veiligheid in zich hebben, zoals twee vliegtuigen die te dicht bij elkaar komen; V4-voorvallen zijn die V3-voorvallen waarin LVNL betrokken is, bijvoorbeeld doordat LVNL een verkeerde instructie gaf. LVNL moest de aantallen aan de minister rapporteren en die informeerde de Tweede Kamer of dit binnen de afgesproken maxima bleef. Tot en met 2010 heeft LVNL volgens deze indicatoren gerapporteerd.

Vanaf 2011 rapporteert LVNL evenwel niet langer meer in termen van V3- en V4-voorvallen doch hanteert een eigen kwalificatiesysteem van



voorvallen rond veiligheid en rapporteert op basis daarvan aan het ministerie. Hiervoor zijn geen maximaal toelaatbare aantallen geformuleerd en de registratie volgens dit nieuwe systeem is ook niet herleidbaar tot de afgesproken kwalificatie. De minister kan hierdoor niet langer vaststellen of LVNL binnen de nationaal bepaalde grenswaarden voor veiligheid is gebleven en hierover de Tweede Kamer informeren.

19

Ook bij NS signaleren we dat de instelling de invulling van de afspraken naar eigen inzicht aanpast zonder dat de minister hier grip op houdt. Voor de in 2002 door de Tweede Kamer bij amendement in de Wet personenvervoer verlangde procentuele beschikbaarheidsgarantie op een zitplaats was door de minister in de vervoerconcessie 2005-2015 vastgelegd dat NS in het jaarlijkse vervoerplan met de minister afspreekt welke prestatie-indicatoren hiervoor zullen gelden. Tot en met 2009 gebeurde dat in de vorm van een klantoordeel over de beschikbaarheid van zitplaatsen in de trein plus de gemiddelde verhouding tussen het aantal geplande zitplaatskilometers en het aantal gerealiseerde reizigerskilometers in de spits. Vanaf 2010 heeft NS de laatste indicator vervangen door de kans voor een reiziger die tijdens de spits in een willekeurige trein stapt op een vervoersplaats, vanwege de verminderde complexiteit van berekening en de inzet van andere typen treinstellen waarin uitgegaan is van meer staanplaatsen (sprinters).

Hoewel de minister strak handhaaft op de afgesproken indicatoren, menen we dat deze indicatoren ver af zijn komen te staan van wat de wet beoogde. Een klantenuordeel is geen garantie en een vervoersplaats is geen zitplaats.

Zowel bij LVNL als NS vinden we dat de minister beter grip had moeten houden op de formulering van de prestatie-afspraken. Omdat we gebreken in de prestatie-indicatoren bij LVNL al twee keer eerder signaleerden, achten we dit een onvolkomenheid in het toezicht op LVNL. De onvoldoende grip op de prestaties van NS achten we voornamelijk een aandachtspunt.

We bevelen aan dat de minister nagaat of het kwalificatiesysteem van LVNL bruikbaar is voor het vaststellen van de stand van zaken op het gebied van luchtvaartveiligheid en, indien dit zo is, grenswaarden voor de uitkomsten hiervan met LVNL afspreekt en hierover aan de Tweede Kamer rapporteert.

Voorts bevelen we aan dat de minister voor het eerstvolgend vervoersplan met NS afspraken maakt die beter passen binnen de in de wet bedoelde procentuele beschikbaarheidsgarantie op een zitplaats. Als dit in het Vervoersplan 2013, dat in februari 2013 wordt gepubliceerd,



niet of in voldoende mate is gebeurd, zou dit in ons
Verantwoordingsonderzoek over 2012 tot een onvolkomenheid kunnen
leiden.

20

Onvolkomenheid in het toezicht van VWS op CIZ

Bij de Directie Langdurige zorg is sprake van een onvolkomenheid in het toezicht op het CIZ, doordat toezicht ontbreekt op de kwaliteit van de indicatiestelling door CIZ voor de inzet van langdurige zorg op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Goede indicatie waarborgt dat mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben (toegankelijkheid van de zorg) én voorkomt dat onnodig zorg wordt verleend (betaalbaarheid van de zorg).

Door het ontbreken van toezicht op de kwaliteit van de indicatiestellingen is niet voldoende gewaarborgd dat de patiënt de juiste zorg krijgt en dat de kosten van de zorg beheersbaar blijven. De indicatiestelling door de indicatieorganen is onlangs nog in het rapport Uitgavenbeheersing in de zorg (Algemene Rekenkamer 2012) als een van de sturingsinstrumenten genoemd; toezicht op de kwaliteit is een belangrijk element van die sturing.

We bevelen de minister van VWS aan dat hij het toezicht op de kwaliteit van de indicatiestelling zo snel mogelijk regelt en de Tweede Kamer hierover informeert

Het Ministerie van VWS gaf ons aan dat het stelsel van indicatiestelling voor de AWBZ-zorg op termijn anders georganiseerd zal worden. We menen dat het organiseren van toezicht op de kwaliteit van de indicatiestelling hierop niet mag wachten.



7 Reactie ministers

21

Wij hebben deze rapportage 13 april 2012 aan alle ministers toegestuurd met het verzoek erop te reageren. De ministers van EL&I, Financiën, IenM, OCW en VWS hebben hierop gereageerd. Wij hebben hun reactie hieronder integraal opgenomen en indien relevant voorzien van een nawoord.

7.1 Reactie minister van EL&I

De minister van EL&I heeft op 25 april gereageerd op deze webpublicatie. De brief staat op www.rekenkamer.nl. Hieronder volgt de integrale tekst uit die brief:

‘Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw webpublicatie Toezicht op en verantwoording over prestaties en effecten van instellingen op afstand van het Rijk dat mij op 13 april 2012 is aangeboden.

Hieronder treft u mijn reactie aan op uw conclusies en aanbevelingen in het rapport Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand.

- Stichting Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (COVA)
Het ministerie onderkent het belang van onafhankelijk toezicht op een organisatie als het COVA. Vanwege de fusie van departementen wordt het toezichtkader van EL&I herzien.

In dit verband zal ook de betrokkenheid van het ministerie bij het COVA in termen van opdrachtgeverschap, toezicht en uitvoering opnieuw worden gezien. Balans zal daarbij moeten worden gevonden ten aanzien van een noodzakelijke intensieve wisselwerking tussen ministerie en het COVA en de eisen die daaraan gesteld moeten worden uit oogpunt van onafhankelijk toezicht.

- Met betrekking tot de Grondkamers, Stichting Skal en de NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) heeft u geen aandachtspunten aangegeven waardoor ik geen aanleiding zie op uw bevindingen te reageren.’



Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat de minister heeft toegezegd om betrokkenheid van het ministerie van EL&I bij het COVA in termen van opdrachtgeverschap, toezicht en uitvoering opnieuw te bezien. Onafhankelijkheid van het toezicht is essentieel voor de vraag of de minister zijn verantwoordelijkheid voor het COVA kan dragen.

7.2 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 25 april gereageerd op deze webpublicatie. De brief staat op www.rekenkamer.nl. Hieronder volgt de integrale tekst uit die brief:

‘Ik heb kennis genomen van uw rapport Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand dat in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2011 is opgesteld. In deze brief geef ik mijn reactie op het voor mijn ministerie relevante onderdeel, namelijk de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (WBF).

Naast het WBF noemt u in de begeleidende brief bij het rapport nog de NS als relevant voor het ministerie van Financiën. Weliswaar heb ik als minister van Financiën een aandeelhoudersrelatie met de NS, maar het rapport belicht vooral de relatie tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de NS. Ik heb dan ook geen opmerkingen over uw bevindingen ten aanzien van de NS.

Stichting Waarborgfonds Motorverkeer

Ten aanzien van het WBF is op een aantal aspecten nuancering noodzakelijk op de bevindingen van de AR. Checks and balances vormen bij het WBF inderdaad een belangrijk element in het ministeriële toezicht. Dat is echter niet de enige pijler waarop wordt vertrouwd. Toezicht vindt ook plaats via kennisneming van de stukken van alle bestuursvergaderingen en de jaarstukken en regelmatig ambtelijk overleg met het Waarborgfonds. Dit staat samen met de beschikbare ministeriële bevoegdheden beschreven in het toezichtsarrangement. Om deze reden kan niet worden gesteld, zoals de AR doet, dat de toezichtsvisie er vanuit gaat dat checks and balances voldoende zouden zijn. Weliswaar zijn checks and balances belangrijk, maar ze zijn niet het enige element. Dat geldt ook voor de wettelijke eis van onafhankelijke taakuitvoering. Hoewel die eis belangrijk is, zijn daarnaast ook andere, niet-wettelijke indicatoren van belang, zoals kostenefficiëntie, klanttevredenheid en fraudebestrijding. Om die reden is er niet voor gekozen de



onafhankelijkheidseis sterker te operationaliseren dan andere eisen. Tot slot is het van belang op te merken dat de uitbesteding van de uitvoering van de wettelijke taak aan de VAN per 1 juli 2011 wel degelijk heeft geleid tot aanpassing van het toezichtsarrangement om te borgen dat WBF-functionarissen binnen de Vereniging van Assurantiebedrijven Nederland NV (VAN) blijven voldoen aan de toepasselijke eisen met betrekking tot beloningsbeleid in de (semi-)publieke sector. Voor het overige blijft het WBF verantwoordelijk en aanspreekpunt. Alle wettelijke ministeriële bevoegdheden kunnen nog steeds onverkort tegen het WBF worden ingezet. Het is niettemin van belang goed nota te nemen van de opmerkingen van de AR. Er zal met het WBF worden bezien of de informatie-uitwisseling verder kan worden gestructureerd, mede in relatie tot de onafhankelijkheidseis en de bovengenoemde indicatoren. Afspraken die in dit kader tot stand komen, zullen in het toezichtsarrangement worden vastgelegd.'

23

Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt ons dat de minister de informatie-uitwisseling met het WBF nog eens onder de loep zal nemen en daarbij, mede vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheidseis. Wij zullen dit met belangstelling volgen.

7.3 Reactie minister van IenM

De minister van IenM heeft op 23 april gereageerd op deze webpublicatie. De brief staat op www.rekenkamer.nl en is hieronder integraal opgenomen. In zijn brief verwijst hij naar zijn reactie op ons Rapport bij het Jaarverslag 2011 van IenM en het achtergronddocument daarbij van 23 april. Hieronder nemen we de betreffende passages uit die reactie op. De volledige brief staat ook op www.rekenkamer.nl

'Met deze brief reageer ik op uw achtergronddocument "Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instelling op afstand".

Uw onderzoek komt op een moment waarin mijn ministerie bezig is met het opnieuw inrichten van het toezicht op ZBO's en RWT's in een unit toezicht, hiermee wordt het toezicht op deze organisaties geconcentreerd bij één organisatie waarbij de scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever wordt gewaarborgd. Zo zullen ook een nieuwe toezichtsvisie en toezichtsarrangementen worden opgesteld.

Specifiek gaat u in op twee zaken: een aandachtspunt voor het toezicht op de NS en een onvolkomenheid voor het toezicht op de LVNL. U heeft



mij verzocht op deze punten te reageren. Ik verwijs u graag naar mijn bestuurlijke reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2011 IenM waar ik in ga op deze twee punten.'

24

Over Toezicht LVNL meldt de minister in zijn bestuurlijke reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2011:

'U heeft in 2011 rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar toezicht. Ten aanzien van het toezicht op de LVNL heeft u een onvolkomenheid geconstateerd.

De NSA (National Supervisory Authority, onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport) stelt met behulp van audits namens de minister van IenM vast of LVNL binnen de randvoorwaarden voor veiligheid blijft, zoals geformuleerd in de dwingende Europese SES regelgeving, en derhalve zijn status van gecertificeerde service provider mag continueren.

Vanaf 2011 rapporteert LVNL niet meer in termen van V3- en V4 voorvallen maar hanteert, in lijn met vigerende Europese regelgeving, een kwalificatiesysteem van voorvallen rond veiligheid waarbij de verplichting geldt om voorvallen aan de Inspectie Leefomgeving en Transport /ABL (Analysebureau Luchtvaartvoorvallen) van mijn ministerie te rapporteren. Met deze rapportagesystematiek worden geen maximaal toelaatbare aantallen voorvallen geformuleerd, maar worden ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in langdurig perspectief gezet conform uw eerdere aanbevelingen.

Naast het verplicht rapporteren over veiligheidsvoorvallen is de rapportagesystematiek van V3- en V4 voorvallen, na overleg tussen het ministerie van IenM en LVNL, vanaf 2012 naadloos overgegaan op de systematiek van het Europese Performance Scheme. Op basis van deze Europese regelgeving rapporteert Nederland via de NSA periodiek op basis van vastgestelde veiligheidsindicatoren en criteria voor risico-classificatie (ernst van voorvallen), met mijn tussenkomst, aan de Europese Commissie (EC).

Nederland én de EC hebben (op nadrukkelijk verzoek van de LVNL) de LVNL de mogelijkheid geboden om een Acceptable Means of Compliance te ontwikkelen voor de EU verplichting het risico-classificatie systeem volgens de Risk Analysis Tool (RAT) te gebruiken. De vaststelling daarvan dient te geschieden uiterlijk vóór het einde van 2014, dus uiterlijk aan het einde van de eerste referentie periode. LVNL zal hiervoor concrete voorstellen indienen bij de NSA.



Op basis van invoering van het Europese Performance Scheme zullen er vanaf 2015 Key Performance Indicators (KPI's) voor veiligheid van toepassing zijn voor LVNL.

Dit betekent dat Nederland en LVNL (evenals andere Lidstaten) vanaf 2015 zijn gehouden aan de door de EC vast te stellen Europese veiligheid KPI's met de bijbehorende normering. Nederland is op dit moment met de overige Lidstaten en de EC betrokken bij het proces om te komen tot vastgestelde KPI's en de bijbehorende normering.

In 2014 zal aan mij worden gerapporteerd over het Acceptable Level of Safety uit hoofde van de internationale ICAO verplichting. Ik word naast bovengenoemde rapportages mede door middel van LVNL-kwartaal-rapportages over de key performance areas Veiligheid, Capaciteit, Milieu en Kosten en het LVNL-jaarverslag (wettelijke informatieverplichting aan de Minister van IenM én Tweede Kamer) geïnformeerd over de veiligheidsprestaties van LVNL.

Ik ben op grond van deze factoren van mening dat ik de door u gedane aanbeveling reeds heb opgevolgd. In EU-verband is een kwalificatiesysteem voor de vaststelling van de stand van zaken op het gebied van ATM-veiligheid ingevoerd. Ook EASA, de Europese instantie ter zake van regelgeving op het terrein van luchtvaartveiligheid, waaronder ook ATM-veiligheid, is betrokken bij de opzet en uitvoering van dit systeem. Daarnaast zal ik de Tweede Kamer blijven informeren over de ATM-veiligheidsontwikkelingen, zoals ik dat nu reeds doe.'

De minister meldt over Toezicht op NS het volgende in zijn bestuurlijke reactie op het Rapport bij het Jaarverslag 2011:

'Ten aanzien van het toezicht op NS heeft u een aandachtspunt opgenomen. U stelt 'dat NS naar eigen inzicht de invulling van de afspraken aanpast, zonder dat de minister hier grip op houdt.' Deze conclusie onderschrijf ik niet. Zowel voor de indicatoren als voor de grenswaarden geldt dat NS in het Vervoerplan een voorstel doet. Dit wordt door mijn ministerie beoordeeld en met NS besproken; het definitieve Vervoerplan (inclusief de indicatoren en de grenswaarden) wordt door mij vastgesteld.

U stelt dat de prestatieafspraken die ik met NS maak over zitplaatsen niet conform de bedoeling van de wet zouden zijn. De toelichting op het amendement (Kamerstuk 27216 nr. 13 d.d. 14 maart 2002) biedt naar mijn mening de beleidsmatige ruimte om, wanneer ik dit gelet op het



hoofddoel van wet en concessie (namelijk goed vervoer voor de reizigers) nuttig of nodig acht, af te wijken van de letterlijke tekst. Bij de wettelijk vastgelegde concessie-systematiek is het erg lastig om voor een periode van 10 jaar gedetailleerde prestatieafspraken te maken. Daarom houdt de systematiek in dat ik in de concessie algemene kaders stel en dat ik daarbinnen jaarlijkse prestatieafspraken maak met NS.

26

In het Vervoerplan 2010 stelde NS voor de nieuwe indicator "vervoercapaciteit reizigers in de spits" op te nemen. Mijn ambtsvoorganger heeft toen geoordeeld dat de nieuwe indicator inderdaad een verbetering is en heeft daarom ingestemd met het Vervoerplan 2010 (en vervolgens met de plannen voor 2011 en 2012). Het Vervoerplan wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden. Ik ga ervan uit dat de Tweede Kamer mij daarop aanspreekt als hij van oordeel is dat ik mij met deze prestatieafspraken buiten de kaders van de concessieafspraken begeef.'

Nawoord Algemene Rekenkamer

LVNL

De minister schetst in haar reactie op de door ons geconstateerde onvolkomenheid in het toezicht van IenM op LVNL het vigerende systeem van toezicht op LVNL dat vooral georiënteerd is op het voldoen aan dwingende Europese regelgeving in het kader van Single European Sky (SES). De indicatoren die in SES-verband zijn geformuleerd, hebben betrekking op het algemene veiligheidssysteem, een juist klimaat om voorvallen te kunnen melden en onderzoeken ('just culture') en op het hanteren van een adequaat systeem om risico's voor veiligheid te classificeren. In dit laatste kader is de door de minister in haar reactie genoemde 'Risk Analysis Tool' (RAT) en het door LVNL ontwikkelde alternatief relevant.

De indicator van V3- en V4-voorvallen berust niet op de Europese SES-eisen, maar op het eigen luchtvaartveiligheidsbeleid van de minister. De Rekenkamer had in haar rapporten uit 2004 en 2007 over LVNL (Algemene Rekenkamer 2004 en 2007) aangedrongen op goede indicatoren hiervoor, waardoor, zoals de minister terecht opmerkt, "de ontwikkelingen in de veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in langjarig perspectief kunnen worden gezet" (Algemene Rekenkamer 2004). In 2009 heeft de minister grenswaarden geformuleerd voor V3- en V4-voorvallen. De onvolkomenheid die wij constateren is dat de minister in haar toezicht toelaat dat LVNL met ingang van 2011 niet langer volgens deze systematiek rapporteert, zonder dat er een adequaat vervangend stelsel van indicatoren – voorzien van grenswaarden – beschikbaar is. Juist hierdoor is het onmogelijk geworden de ontwikkelingen in de



veiligheidsvoorvallen in aard en omvang in een meerjarig perspectief te plaatsen.

27

De minister wijst in haar reactie erop dat Nederland en LVNL vanaf 2015 gehouden zijn aan de door de Europese Commissie vast te stellen Europese veiligheidskernprestatie-indicatoren met bijbehorende normering. In ons rapport uit 2004 merkten wij al op dat het tempo waarmee prestatie-indicatoren worden vastgesteld voor onderwerpen van nationaal belang (en die voor het toezicht op LVNL van belang zijn), niet afhankelijk mag worden gemaakt van het tempo van internationale ontwikkelingen.

NS

De minister verwijst in haar reactie naar de toelichting van het amendement waarin de Tweede Kamer het opnemen van een procentuele garantie op een zitplaats in de vervoerconcessie heeft verlangd. Volgens de minister biedt deze toelichting de beleidsmatige ruimte om, indien de minister dit nuttig acht, van de letterlijke tekst van de wet af te wijken. Door het amendement stelt de Wet personenvervoer 2000 in art. 32, lid 2:

'Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van: (...) j. een procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen.'

De toelichting op het amendement luidde:

'In het belang van een goed spoorproduct voor de reiziger, is het wenselijk dat het pakket van criteria waarvoor in het kader van het concessiestelsel prestatieafspraken met de vervoerder worden vastgelegd, wordt uitgebreid met prestatieafspraken op het vlak van sociale veiligheid en de beschikbaarheid van zitplaatsen voor de reizigers.'

Naar onze mening biedt noch de tekst van de wet, noch de toelichting daarop bij het amendement de beleidsmatige ruimte voor de minister om van die tekst af te wijken.

Terecht stelt de minister dat het aan de Tweede Kamer is om haar erop aan te spreken als de Kamer van oordeel is dat de minister zich buiten de kaders van de wet of de concessieafspraken begeeft.

7.4 Reactie minister van OCW

De minister van OCW heeft op 26 april gereageerd op deze webpublicatie. De minister gaat in de brief in op een van de in het onderzoek



gehanteerde normen, die is weergegeven in bijlage 3. De brief staat op www.rekenkamer.nl. Hieronder volgt de integrale tekst uit die brief:

28

'Met belangstelling heb ik uw conceptrapport 'Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand van het Rijk' gelezen. Het conceptrapport is een onderdeel van het verantwoordingsonderzoek 2011.

Het verheugt mij te vernemen dat er op grond van uw onderzoek geen onvolkomenheden geconstateerd zijn in het toezicht op deze instellingen. In het rapport gaat u vooral in op de verbetermogelijkheden voor de afzonderlijke ministeries.

Een van de verbetermogelijkheden die u ziet is dat 'een minister zou ten minste een keer per jaar een geaggregeerd overzicht moeten geven van de omvang van de publieke middelen bij de onder hem ressorterende rwt's, alsmede een oordeel over het functioneren en presteren van deze rwt's, toegespitst op hun wettelijke taak, en de wijze waarop hij tot zijn oordeel is gekomen'.

Naar aanleiding van de verbetermogelijkheid die u ziet, wil OCW meegeven dat de begroting 2012 wordt opgesteld conform de begrotingsvoorschriften van het ministerie van Financiën. Onderdeel hiervan is een specifieke bijlage over rwt's. Deze verbetermogelijkheid moet voor OCW echter ook bezien worden in het licht dat alle onderwijsbesturen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs rwt's zijn. Hiervoor geldt een apart en samenhangend toezicht waarbij de inspectie van het onderwijs een belangrijke rol vervult. De onderwijs rwt's zijn niet in de bijlage opgenomen.'

7.5 Reactie minister van VWS

De minister van VWS heeft in bijlage 1 bij de brief van 26 april als reactie op het Rapport bij het jaarverslag 2011 gereageerd op deze webpublicatie. De brief staat op www.rekenkamer.nl. Hieronder volgt de integrale tekst van de betreffende passage uit die brief:

'In het Verantwoordingsonderzoek 2011 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (par. 3.3) stelt de Algemene Rekenkamer een onvolkomenheid vast namelijk dat "toezicht ontbreekt



op de kwaliteit van de indicatiestellingen door CIZ'. In het beknopte rapport Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand is een uitgebreidere passage opgenomen. In het Achtergronddocument is volstaan met de korte tekst uit het Rapport. Met name de tekst in het beknopte rapport vormt voor mij de reden als onderstand te reageren.

29

Ik hecht eraan om het thema van toezicht op de kwaliteit van de indicatiestellingen te plaatsen in het bredere verband van het (wettelijk) systeem van indicatiestellen. Centrale begrippen zijn dan objectieve en onafhankelijke vaststelling van iemands zorgbehoefte en daarop aansluitende aanspraak op zorg. In dat proces worden tal van privacygevoelige, ook medische gegevens verzameld en beoordeeld. Mede daarom, maar ook om te voorkomen dat de indicatiestellingen beïnvloed zouden kunnen worden om toegankelijkheid te beïnvloeden, is inmenging van alle andere betrokken dan het CIZ bij de totstandkoming van indicaties uitgesloten. Vanuit dat perspectief is de kwaliteitsborging van de indicatiestellingen (let wel, het betreft dan de individuele wegingen en beslissingen op aanvragen om vast te stellen of aanspraak bestaat op AWBZ-zorg) op tal van manieren vormgegeven en aanwezig bij het CIZ. Het toezicht op de kwaliteit van de indicatiestellingen door het CIZ is mijns inziens goed geregeld. Dat ik mij periodiek op de hoogte moet laten stellen van de uitkomsten van dat toezicht onderschrijf ik en dit zal ik effectueren in de subsidiebeschikking 2013.

De stelling van de Algemene Rekenkamer raakt de kern van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) als volksverzekering, op grond waarvan individuele verzekerden aanspraak kunnen hebben op voor hen noodzakelijke zorg. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om de aanspraak op zorg vast te laten stellen door een onafhankelijk indicatieorgaan aan te wijzen door het college van burgemeester en wethouders. Alle colleges hebben het CIZ aangewezen als indicatieorgaan. De positie en de bevoegdheden van een indicatieorgaan, in casu het CIZ, zijn wettelijk vastgelegd (AWBZ, art 9b) en uitgewerkt in het Zorgindicatiebesluit. Een indicatieorgaan (en dus het CIZ) moet zijn wettelijke taak uit kunnen voeren onafhankelijk van de overheden, financiers, zorgaanbieders en andere belanghebbenden.

Het indicatieorgaan heeft toegang tot medische en sociale informatie en verricht zo nodig zelf onderzoek. De aanspraak op zorg wordt door het indicatieorgaan vastgelegd in een publiekrechtelijk indicatiebesluit, waartegen bezwaar en beroep open staat. Juist om te waarborgen dat het besluit overal in Nederland op eenduidige wijze tot stand komt, heeft het CIZ de werkprocessen gestroomlijnd. Naast de werkdocumenten die in de



vorm van ministeriële regels algemeen verbindend zijn, zijn er de interne werkinstructies en de interne verdeling van taken en bevoegdheden. Zo is er sprake van een frontoffice en een backoffice, controle op de kwaliteit en volledigheid van dossiers, betrokkenheid van een hoger echelon in de organisatie als zich afwijkende situaties voordoen, een afzonderlijke unit voor de afhandeling van bezwaar en beroep, interne opleidingen, evaluaties, intervisie en intercollegiaal overleg, functioneringsgesprekken en personeelsbeoordeling.

30

Voorts is uitermate veel aandacht besteed aan de automatisering. Niet alleen voor de administratieve afhandeling van de bureaucratie. In de softwaretoepassing zijn de beleidsregels en interne werkinstructies geïmplementeerd en bovendien is door middel van beslisbomen het inhoudelijke afwegingsproces voor een belangrijk deel geautomatiseerd. Indiciestellers kunnen daarvan wel afwijken, maar juist die afwijkingen worden gesignaleerd en getoetst.

De indicaties die middels onderzoek door een indicatiesteller zijn afgegeven zijn object van controle van de afdeling Inhoudstoetsing Intern, dit betreft ongeveer de helft van alle besluiten. Middels een representatieve steekproef worden de diverse gedefinieerde (kwaliteits)criteria getoetst. Vragen die beantwoord worden zijn bijvoorbeeld: Is geldende wet-/ regelgeving toegepast, zijn de toegangscriteria juist toegepast? Zijn de geldende werkinstructies gevolgd?

De uitkomsten worden geanalyseerd (o.a. trends landelijk/ per unit) en deze worden besproken met de Directeur AWBZ/ het MT AWBZ. Naar aanleiding van de analysebespreking worden zo nodig verbeteracties bepaald. De interne kwaliteitsanalyses en eventuele verbeteracties vormen periodiek onderwerp van bespreking met de Raad van Bestuur. Het overige deel van de indicaties betreft directe afhandeling (HIT's, SIP's). Deze worden steekproefsgewijs beoordeeld door de afdeling Externe Toetsing van het CIZ.

Samengevat kan worden gesteld dat het CIZ steeds beter en met steeds betere methoden nagaat of de kwaliteit van de indicatiebesluiten voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Niettemin blijft overeind, dat er principieel sprake is, blijft en moet zijn van een discretionaire bevoegdheid van een indicatieorgaan/-steller om op grond van zijn specifieke deskundigheid en kennis genomen hebbend van de (medische) informatie - in afwijking van regels en procedures - anders te besluiten.



Een terechte constatering van de Algemene Rekenkamer is dat niet is geregeld dat ik periodiek op de hoogte wordt gebracht van het interne kwaliteitsonderzoek door het CIZ. Hier zal met ingang van 2013, door middel van een daartoe in de subsidiebeschikking op te stellen voorwaarde worden voorzien.

31

Het vorenstaande laat onverlet dat er weldegelijk toezicht op het CIZ is en impliceert derhalve helemaal niet dat er geen garantie is dat de burger krijgt waar hij recht op heeft. Ik ben het met die gevolgtrekking in de geconstateerde onvolkomenheid niet eens.

Zoals de Algemene Rekenkamer terecht constateert hebben het CIZ en ik op tal van niveaus waarborgen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de toegang tot de AWBZ geregeld. In het kort komt dat tot uiting in het volgende.

- Op cliënt niveau wordt daaraan inhoud gegeven door de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het indicatiebesluit als een verzekerde van mening is dat niet het juiste besluit is genomen. Op basis daarvan kan hij of zij mogelijk niet de door een verzekerde gewenste zorg gaan ontvangen. Die weg staat uitsluitend open voor de verzekerden;
- Het College voor Zorgverzekeringen houdt toezicht op de toepassing van het Besluit zorgaanspraken AWBZ, waarin de aanspraken zijn vastgelegd. Via zijn adviestaak bij bezwarenprocedures is het CvZ betrokken bij de kwaliteit van de indicatiestelling;
- Het CIZ zelf (als beheerder van de individuele persoonsgegevens) is gefaciliteerd om op geaggregeerd niveau naar de specificaties van de minister uitvoerig te rapporteren over de kwaliteit en de outcome van de indicatiestelling (uniformiteit, doorlooptijd, interne benchmark etc.);
- Op grond van onderzoek wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen in de indicatiestelling;
- Onderzoek leidt ook tot inzicht in de organisatie, de werkwijze en de effecten van de indicatiestelling en met name de kwaliteit van het indicatiestellingproces, de kwaliteit van de organisatie en de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoerenden. Die vormen mede de basis voor de beleidsregels waarmee de minister sturing geeft aan die aspecten van de indicatiestelling voor de AWBZ;
- Op grond van onderzoek wordt vastgesteld of geïndiceerde cliënten in algemene zin de juist zorg ontvangen. Tevens worden de ontwikkelingen in de kosten van de zorg onderzocht. Daarbij wordt ook betrokken de aansluiting tussen domeinen (Zvw, WMO), de werking van het stelsel als geheel en de gevolgen van beleids- en demografische ontwikkelingen;
- De leden van de Raad van Toezicht van het CIZ worden benoemd door de staatssecretaris van VWS.'



Nawoord Algemene Rekenkamer

32

Wij zijn ons bewust van de onafhankelijke positie van het CIZ. Het CIZ valt desondanks onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van VWS, en is uit dien hoofde vergelijkbaar met andere onafhankelijke instellingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Wij hanteren ook bij zulke instellingen het uitgangspunt dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen. Het verticale toezicht door of namens de minister dient het doel van het waarmaken van deze ministeriële verantwoordelijkheid. Wij zijn ons bewust van de waarde van interne systemen van kwaliteitszorg en van intern toezicht. Wij willen de minister er op wijzen dat er pas sprake is van voldoende verticaal toezicht als de minister zich periodiek op de hoogte stelt van de werking en de uitkomsten van het interne kwaliteitsonderzoek van het CIZ en zo nodig maatregelen neemt. Wij zijn blij dat de minister dit in de eerstvolgende subsidiebeschikking zal effectueren.



Bijlage 1 Onderzochte instellingen

33

In onderstaand overzicht geven we een korte schets van de 25 onderzochte instellingen.

Afkorting	Naam voluit	Ministerie	Taak
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Het COA is belast met: a. de materiële en immateriële opvang van asielzoekers; b. het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening; c. het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang; d. werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden als bedoeld in artikel 60a, onderdeel a, van de Huisvestingswet naar door burgemeester en wethouders beschikbaar gestelde huisvesting; e. door de minister voor IienA aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers (art 3 van de Wet Centraal orgaan Asielzoekers).
SONA	Stichting SONA	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Het doel van SONA is een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius door zelfstandige en professionele toewijzing van middelen aan projecten. SONA beheert de Ontwikkelingsfondsen en faciliteert overleg tussen donoren, de Landen en de Openbare lichamen in het kader van het samenwerkingsbeleid en voert ontwikkelingsprojecten uit.
WEW	Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	De WEW voert in samenwerking met de hypotheekverstrekkers (banken) de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) uit. De NHG heeft tot doel het bevorderen van het eigen woningbezit onder lagere en middeninkomens door de risico's van het eigen woningbezit voor de consument te beperken. Dit



			gebeurt via een borgstelling, die voorziet in 100% financiering van de woningaankoop en (sinds 1 januari 1999) woningverbetering, de normen van veilig en verantwoord lenen, de restschuldfaciliteit en de woonlastenfaciliteit.	34
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling	Buitenlandse Zaken	De NCDO heeft als doel om als onafhankelijk kenniscentrum kennis over burgerschap, internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking te ontsluiten en te verspreiden en mede daardoor de interesse voor en de betrokkenheid van de burger bij internationale samenwerking en ontwikkelingssamenwerking te stimuleren.	
Clingendael	Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'	Buitenlandse Zaken en Defensie	Clingendael is een onafhankelijk kennisinstituut dat de kennis van internationale betrekkingen wil bevorderen. Clingendael is zowel denktank als diplomatieke academie. Het instituut verstrekt informatie, doet onderzoek en ontwikkelt trainingen voor uiteenlopend publiek, waaronder medewerkers van ambassades, Nederlandse en buitenlandse ministeries, het Nederlandse leger, non-profit organisaties en de private sector.	
COVA	Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	COVA is de centrale, onafhankelijke, organisatie die strategische olievoorraden voor Nederland aanhoudt. COVA draagt zorg voor de aankoop, verkoop en opslag van ruwe olie en olieproducten volgens de voorwaarden die zijn opgesteld door het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Europese Unie (EU). De doelstelling van COVA is het aanhouden van de door de heersende wetgeving opgelegde hoeveelheden verplichte voorraden ruwe olie en olieproducten tegen zo laag mogelijke kosten.	
Grondkamers	Grondkamers	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	De Grondkamers zijn onafhankelijke regionale colleges met als doelstelling het bevorderen van goede pachtverhoudingen tussen pachters en verpachters. Zij toetsen bij hen ingediende pacht(wijzigings)overeenkomsten inclusief de daarin opgenomen pacht prijzen aan de daarvoor geldende wet -en regelgeving, keuren deze al dan niet gewijzigd goed en registreren deze in geval van een	



teelpachtovereenkomst. Voorts behandelen de Grondkamers verzoeken om voor een kortere dan de wettelijke duur te mogen verpachten, verzoeken om pachtprijsherziening en nog enkele andere minder voorkomende verzoeken. Er zijn 5 regionale Grondkamers te weten de Grondkamer Noord, de Grondkamer Oost, de Grondkamer Zuid, de Grondkamer Noordwest en de Grondkamer Zuidwest.

SKAL	Stichting Skal (geen afkorting)	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Stichting Skal is een onafhankelijke organisatie voor het toezicht op de biologische productie in Nederland. Skal heeft als doel consumenten zekerheid te bieden dat een product met de aanduiding 'biologisch' ook werkelijk van biologische landbouw afkomstig is. Skal doet dit door controle, certificering en sanctionering van ondernemingen die biologische producten willen aanbieden. De eisen waaraan de biologische producenten moeten voldoen staan komen uit EU en Nederlandse wet- en regelgeving.
NOM	Noordelijke Ontwikkelings- maatschappij	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	De Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) maken deel uit van het economische beleid van EZ om de economische structuur in het land te versterken door het benutten van regiospecifieke kansen van nationaal belang. Er zijn in Nederland vier ROMs", waaronder de NOM voor de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. De ROMs hebben tot taak om kennisintensieve activiteiten door bedrijven te stimuleren, kapitaal te verstrekken (voornamelijk in de vorm van deelnemingen) aan jonge en (door)startende ondernemers, met vooral behoefte aan vroege fase financiering, en om buitenlandse investeringen aan te trekken. Daarnaast hebben de ROMs een taak op het gebied van ontwikkeling en herstructurering van bedrijventerreinen.
WBF	Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	Veiligheid en Justitie, Financiën	Het WBF keert schade uit aan slachtoffers in het wegverkeer als de aansprakelijke onverzekerd was of als het veroorzakend voertuig niet is te achterhalen (doorrijders). Volgens Richtlijn 2000/26/EG (die regelt dat iemand aanspraak kan maken op schadevergoeding ten



gevolge van een ongeval dat zich heeft voorgedaan in een andere lidstaat dan de eigen) zijn de lidstaten verplicht om zo'n schadevergoedingsorgaan aan te wijzen.

NS	Nederlandse Spoorwegen	Infrastructuur en Milieu, Financiën	NS is het grootste spoorwegbedrijf van Nederland. De huidige vervoerconcessie geeft NS het alleenrecht om mensen te vervoeren over het hoofdrailnet. NS verzorgt dagelijks voor ruim 1,1 miljoen klanten in Nederland de treinreis via 4800 ritten. NS verzorgt daarnaast ook aanvullende diensten in de 'reisketen' zoals busvervoer en fietsverhuur. Ook is NS betrokken bij de ontwikkeling en het beheer van stations en de stationsomgeving.
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland	Infrastructuur en Milieu	LVNL is een van de organisaties voor luchtvaartnavigatiediensten voor het Nederlandse luchtruim. Luchtverkeersleiding is primair de dienst die wordt verricht om botsingen tussen luchtvaartuigen onderling en met andere objecten te voorkomen, en om een geordende luchtverkeersstroom te garanderen. Dit houdt in dat LVNL het beheer heeft over het Nederlandse luchtruim en ervoor zorgt dat alle luchtverkeer veilig door dit luchtruim navigeert.
SAB	Stichting Afalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart	Infrastructuur en Milieu	De SAB is verantwoordelijk voor het reduceren, inzamelen en verder verwijderen van afvalstoffen uit de beroepsbinnenvaart en het onderhouden van een netwerk van ontvangstvoorzieningen in Nederland. Ook is de SAB verantwoordelijk voor het verstrekken, controleren en verder behandelen van een aantal vaardocumenten ten behoeve van binnenschepen en/of bemanningsleden van binnenschepen.
AF	Stichting Afvalfonds	Infrastructuur en Milieu	Nederland is op grond van <i>Richtlijn 94/62/EG</i> van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994, gewijzigd bij <i>Richtlijn 2004/12/EG</i> van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, verplicht om te voldoen aan bepaalde percentages voor terugwinning en recycling van verpakkingsafval. Het Afvalfonds is opgericht om bij de vervuiler het bedrijfsleven) via de verpakkingsbelasting ingezamelde gelden uit te betalen aan die gemeenten die meedoen aan de inzameling.



Universiteiten		Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Universiteiten verzorgen initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten wetenschappelijk onderzoek, voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij. Onder wetenschappelijk onderwijs verstaat de wet onderwijs dat is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en dat het inzicht in de samenhang van de wetenschappen bevordert. Nederland kent 14 door het Rijk bekostigde universiteiten.	37
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	NWO heeft tot taak: het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuw ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek. NWO voert haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen. Verder bevordert zij de overdracht van kennis van de resultaten van door haar geïnitieerd en gestimuleerd onderzoek ten behoeve van de maatschappij. NWO richt zich in hoofdzaak op universitair onderzoek en let daarbij op het aspect van coördinatie en bevordert deze waar nodig.	
Rijksmuseum		Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	De collectie van het Rijksmuseum telt 1,1 miljoen (kunst)objecten van en over Nederland vanaf de Middeleeuwen tot en met de 20ste eeuw. Het Rijksmuseum is belast met de wettelijke collectiebeheer-taak die bestaat uit: het registreren, conserveren en presenteren van de collectie. Het Rijksmuseum trekt jaarlijks zo'n 900.000 bezoekers.	
Cito	Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Stichting Cito heeft op grond van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten het monopolie op het ontwikkelen van examens, toetsen en peilingen. Cito ontwikkelt onder meer de eindexamens in het voortgezet onderwijs, die vervolgens worden vastgesteld door het College voor examens.	



SVB	Sociale Verzekeringsbank	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	<p>De Sociale Verzekeringsbank (SVB) voert verschillende wetten en regelingen uit, die in twee categorieën zijn op te delen:</p> <p>de sociale verzekeringswetten (SV-wetten) in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW); de Algemene Nabestaandenwet (Anw);</p> <p>en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).</p> <p>overige wetten en regelingen in opdracht van andere overheden. Gemeenten doen bijvoorbeeld steeds vaker een beroep op de SVB. Het gaat dan om de uitvoering van persoonsgebonden financiële regelingen voor inwoners, bijvoorbeeld in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand voor ouderen (WWB 65+).</p> <p>De bij deze taken behorende activiteiten voor de SVB zijn o.m.: beoordelen van recht, hoogte en duur op een uitkering; het verstrekken van uitkeringen; verwerken van mutatiemeldingen en handhaving van wet- en regelgeving (opsporen fraude).</p>	38
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	Veiligheid en Justitie	<p>Het LBIO incasseert binnen de daartoe gestelde voorwaarden op verzoek partner- en kinderalimentatie, indien daaraan een rechtelijke beschikking ten grondslag ligt. Daarnaast incasseert LBIO wettelijk verplichte onderhoudsbijdragen.</p>	
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	Veiligheid en Justitie	<p>Het doel van het CCV is de informatie en expertise over criminaliteitspreventie en veiligheid te bundelen op één punt, waar zowel publieke als private organisaties gebruik van kunnen maken. Dit doet CCV o.m. door door het stimuleren van publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen. Het CCV is verantwoordelijk voor het beheer en de kwaliteitsontwikkeling van regelingen als brandmeldinstallaties, cameratoezicht, kleine blusmiddelen, Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO), Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW), sprinklerinstallaties en BORG particuliere alarmcentrales.</p>	



RvR	Raad voor Rechtsbijstand	Veiligheid en Justitie	De RvR is belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en met het toezicht op de uitvoering daarvan. De raad draagt zorg voor een zo evenwichtig mogelijke spreiding van het aanbod van de verlening van rechtsbijstand alsmede voor een zo doelmatig mogelijke besteding van de hem ter beschikking staande middelen.	39
CIZ	Centraal Indicatieorgaan Zorgverzekeringen	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Het CIZ beoordeelt of aanvragers recht hebben op uit de Algemene Wet Bijzondere ziektekosten gefinancierde zorg (langdurige zorg). Dit gebeurt op basis van objectieve criteria, voor een uniforme beoordeling overal in het land. Deze criteria zijn een vertaling van de richtlijnen (wet- en regelgeving) van het ministerie van VWS. De beoordeling resulteert in een indicatiebesluit. CIZ neemt ongeveer 1.000.000 indicatiebesluiten per jaar.	
CVZ	College voor Zorgverzekeringen	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Het CVZ is zowel een advies- als uitvoeringsorganisatie voor de wettelijke ziektekostenverzekeringen: de Zvw en de AWBZ. Het CVZ heeft een belangrijk aandeel in het op peil houden van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de Nederlandse gezondheidszorg. Dit aandeel levert het CVZ door het uitvoeren van drie kerntaken: het Adviseren over de inhoud van het basispakket, het verdelen van premiegeld onder zorgverzekeraars, het uitvoeren van regelingen voor specifieke groepen.	
FvT	Stichting Fonds voor de Topsporter	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	De Stichting beheert het Fonds voor de Topsporter, keert opbrengsten van in het Fonds ondergebrachte gelden uit ten behoeve van de A-topsporters en de gehandicapte A-topsporters op basis van de uitvoeringsreglementen van het Fonds en werft de daarvoor noodzakelijke (geld)middelen.	



Bijlage 2 Methodologische verantwoording

40

In deze bijlage geven we een beknopte beschrijving van de door ons toegepaste onderzoeksmethode en gehanteerde normen.

Aanpak onderzoek

Dit onderzoek vormt een rijksbreed uitgevoerd bedrijfsvoeringsonderzoek uit naar de verantwoording over en toezicht op prestaties en effecten van instellingen op afstand, dat onderdeel uitmaakt van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over 2011.

Het onderzoek heeft de volgende probleemstelling:

- *Hebben de ministers ervoor gezorgd dat zij de verantwoordelijkheid die op hen rust voor de prestaties en effecten van instellingen op afstand kunnen dragen?*
- *Stellen de ministers de Staten-Generaal in staat om de minister hierop te controleren?*

Op basis van deze probleemstelling hebben we de volgende onderzoeksvragen in het onderzoek gehanteerd:

1. Is duidelijk welke verantwoordingsinformatie over prestaties en effecten van de instelling op afstand door de minister wordt verlangd en is dit eenduidig vastgelegd?
2. Is duidelijk welke aspecten van de bedrijfsvoering van de instelling op afstand het publiek belang raken en waarover de minister bij wijze van verantwoording wil worden geïnformeerd en is dit eenduidig vastgelegd?
3. Sluit de onder 1 en 2. bedoelde verantwoordingsinformatie aan op de voor de instelling op afstand relevante wet- en regelgeving?
4. Is de door de instellingen geleverde verantwoordingsinformatie zowel wat inhoud, vorm, tijdigheid, frequentie en kwaliteit betreft, hiermee in overeenstemming?
5. Hoe waarborgen de minister en de instelling de volledigheid, juistheid, betrouwbaarheid, validiteit en tijdigheid van de ontvangen verantwoordingsinformatie?



6. (Werking) Heeft de minister adequaat ingegrepen indien de verantwoordingsinformatie over prestaties en effecten of over de bedrijfsvoering daartoe aanleiding geeft?
7. (Opzet en werking) Is de informatie van de instellingen op afstand in de departementale begroting en verantwoording adequaat?

41

Het centrale uitgangspunt van het onderzoek is het beginsel dat aansturing van de instellingen, hun verantwoording aan de minister, het toezicht en de verantwoording door de minister aan de Tweede Kamer een logisch en geïntegreerd systeem moeten vormen, gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die in het concrete geval ligt. Vanuit die gedachte hebben we de bovengenoemde onderzoeksvragen geoperationaliseerd. We zijn daarbij uitgegaan van de principes van prestatiebesturing zoals die al geruime tijd door de Algemene Rekenkamer worden gehanteerd.

In het onderzoek hebben we de stappen in deze cyclus gevolgd:

- de formulering van de beoogde effecten en de verwachte prestaties van de instellingen,
- de verantwoordingseisen en de manier waarop hieraan gehoor is gegeven;
- de invulling van het toezicht en eventuele evaluaties en het reageren op de uitkomsten hiervan,
- en ten slotte de manier waarop de relevante informatie doorwerkt in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

We hebben in dit onderzoek de relaties van 10 ministeries met 25 op hun beleidsterrein actieve instellingen op afstand onderzocht. De 25 instellingen op afstand bestaan uit verschillende typen: rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), zelfstandige bestuursorganen (zbo's), overheidsstichtingen en staatsdeelnemingen.

Per instelling hebben we ons geconcentreerd op één (deel-)taak of één aspect van de verwachte prestaties. Zo hebben we bij de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) gekeken naar de luchtvaartveiligheid, bij NS naar de kans op een zitplaats en bij het Waarborgfonds motorverkeer (WBF) naar de wettelijke eis van onafhankelijke uitvoering.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van openbare informatie over de onderzochte instellingen en de ministeries, we hebben voorts gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de instellingen en de verschillende onderdelen van het ministerie die bij het toezicht op de instelling betrokken zijn. Dit zijn naast de afdeling van het betreffende beleidsterrein, bijzondere toezichtorganen zoals



inspecties. In totaal zijn voor het onderzoek naar de relatie van de ministeries met de 25 instellingen meer dan 200 gesprekken gevoerd en met sommigen meermalen. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die met de gesprekspartners zijn geaccordeerd.

We hebben van zowel het ministerie als van de instelling documenten betrokken en geanalyseerd.

Alle gespreksverslagen en geraadpleegde stukken zijn gedocumenteerd. Naar aanleiding van de gesprekken en documenten heeft communicatie via e-mail plaatsgevonden, die eveneens is gedocumenteerd.

Het geheel leverde 25 nota's van bevindingen op, die ambtelijk op feitelijke juistheid met de betreffende ministeries en instellingen op afstand zijn afgestemd. De 25 nota's van bevindingen vormen de basis voor de deze rapportage.

Grafieken met scores per instelling per departement

In dit achtergronddocument zijn de uitkomsten van ons onderzoek weergegeven in de vorm van grafieken met scores per instelling per departement. De totstandkoming van de scores vond plaats door middel van weging van de uitkomsten van het onderzoek. Teneinde de schijn van exactheid te vermijden, zijn de uitkomsten afgezet tegen een kwalitatieve schaal. In figuur 1 loopt deze schaal van 'onvoldoende' via 'redelijk' naar 'goed'; in de andere grafieken is in plaats van 'redelijk' de score 'zwak' gebruikt, omdat deze aanduiding de kwalitatieve waardering van de scores beter uitdrukt.



Bijlage 3 Normen

SMART-C-toets

Om na te gaan of de verwachtingen omtrent effecten en prestaties op zodanige wijze zijn geoperationaliseerd dat voor de instelling duidelijk is wat van haar wordt verlangd en voor het ministerie duidelijk is wat mag worden verwacht, hanteren we de criteria van 'SMART-C'. Deze afkorting staat voor Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent.

Tabel B.1: SMART-C criteria

SMART	Omschrijving
Specifiek	Doelen en prestaties moeten concreet zijn geformuleerd, met name voor wat betreft de gewenste richting en de doelgroep. Het doel onderscheidt zich van andere doelen (bijvoorbeeld geen overlap).
Meetbaar	Het bereiken van doelen en het uitgevoerd zijn van prestaties moet kunnen worden vastgesteld, hetzij via een meting, hetzij op een andere zo objectief mogelijke wijze (bijvoorbeeld een evaluatie). Dit vereist het vooraf vaststellen van effectindicatoren, de waarde die deze indicatoren bij bereik van het doel moeten hebben, een methode om de waarde van de indicatoren te bepalen en een nulmeting of bepaling van de vertreksituatie op de genoemde indicatoren.
Afgestemd	Beleidsdoelen en prestaties moeten zijn afgestemd met de relevante actoren en de doelgroep. I.c. zijn dat: het ministerie, de instelling zelf en de daaraan verbonden stakeholders. De afstemming betreft ook de Tweede Kamer. De afstemming omvat alle aspecten van de doelstelling.
Realistisch	Doelen en prestaties moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden. Dat betekent dat bij doelformulering rekening moet zijn gehouden met cruciale succesvoorwaarden en met risico's.
Tijdsgebonden	Er moet een datum zijn vastgelegd waarop de prestaties moeten zijn geleverd en ook waarop het doel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn.
Consistent	<ul style="list-style-type: none">• Consistentie in formulering: doel- en prestatieformuleringen in verschillende documenten moeten niet zonder verklaring inhoudelijk van elkaar afwijken.• Consistentie tussen doelen: het ene doel mag het andere niet uitsluiten.• Consistentie tussen doelen en basisgegevens: als basisgegevens wijzigen, moeten de doelen hieraan zo nodig worden aangepast.

We hebben tevens gekeken in hoeverre de aspecten van de prestaties en effecten geoperationaliseerd zijn waarvoor de minister in het bijzonder verantwoording dient af te leggen aan de Tweede Kamer.



Verder is in het onderzoek gebruik gemaakt van de normatiek ontleend aan de volgende bronnen:

44

- A. Kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect – zes principes van goed toezicht', Ministerie van BZK, 2005
- B. Normatiek van de Algemene Rekenkamer

We werken de categorie B nader uit.

Normatiek voor de beoordeling van ministeriële verantwoordelijkheid

Algemene ministeriële verantwoordelijkheid

Derden hebben vaak een rol bij de uitvoering van rijksbeleid of de besteding van publieke gelden.² Voorbeelden zijn zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze instellingen innen, beheren en/of besteden publieke gelden en voeren wettelijke taken uit en ze hebben een eigen verantwoordelijkheid. De betrokken minister heeft tegenover deze instellingen niet dezelfde bevoegdheden als die waarmee hij zijn eigen departement kan aansturen. Dit geldt ook voor derden die voor de behartiging van publieke belangen een bijdrage van het Rijk krijgen, zoals garanties, leningen, deelnemingen, subsidies, bijdragen in natura of belastingvoordelen. Als de minister bij derden die rijksbeleid uitvoeren geen bevoegdheden heeft of bepaalde bevoegdheden mist, is er altijd een 'algemene ministeriële verantwoordelijkheid' wanneer publiek geld of een publieke taak op rijksniveau in het geding is. De minister is altijd (mede)verantwoordelijk voor (de vormgeving van) het beleid en/of de wettelijke regeling en de voorstellen voor eventuele wijziging van die regeling.

Bij uitvoering door derden beschouwen we het de (algemene) verantwoordelijkheid van de minister dat een beleidsarrangement zo is ingericht dat daarmee aan bepaalde eisen wordt voldaan. Wanneer derden publiek geld innen, beheren of besteden en/of wanneer zij een publieke taak uitvoeren, moet de minister zich er altijd door goed toezicht van vergewissen dat dit rechtmatig en doelmatig gebeurt. Een minister moet de Tweede Kamer hierover kunnen informeren. De minister moet daarvoor onder meer weten welke prestaties deze derde partij levert aan het bereiken van beleidsdoelstellingen. Wij stellen dan ook bepaalde eisen aan de verantwoording door de derde en het toezicht van de minister. Daarnaast zien we het als de verantwoordelijkheid van de minister dat de afspraken met derden zo zijn vastgelegd, dat uitvoering van de afspraken de gewenste resultaten oplevert, en het beleidsprobleem kan worden opgelost.



Specifieke ministeriële verantwoordelijkheid

45

Er is sprake van een specifieke ministeriële verantwoordelijkheid als de minister bepaalde bevoegdheden heeft bij derden die rijksbeleid uitvoeren als gevolg van een wettelijke regeling of een privaatrechtelijke overeenkomst. In deze gevallen kunnen we de minister aanspreken op het al dan niet gebruik van zijn of haar bevoegdheden.

Normatiek voor onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rwt's

Relatie tussen minister en rwt

Rwt's zijn instellingen op afstand van het Rijk die publiek geld uitgeven en publieke taken uitvoeren. Deze instellingen staan niet onder de directe verantwoordelijkheid van de minister; ze kennen een eigen verantwoordelijkheid. Maar de minister blijft wel altijd verantwoordelijk voor de recht- en doelmatige besteding van het publieke geld en de uitvoering van publieke taken.

De Algemene Rekenkamer hanteert als het gaat om de relatie minister-rwt de volgende twee algemene uitgangspunten:

- De minister moet altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen, ook als deze uitvoering en besteding plaatsvinden bij een rwt.
- Verticaal toezicht dient de ministeriële verantwoordelijkheid⁴ en kan daarom niet worden vervangen door intern toezicht of instrumenten van kwaliteitszorg (Algemene Rekenkamer, 2008).

Om op de hoogte te blijven van de besteding van publiek geld en de uitvoering van publieke taken bij rwt's om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, kan de minister gebruik maken van het verticale toezicht (toezicht door of namens de minister, ook wel uitvoeringstoezicht genoemd).

Verticaal toezicht

De algemeen geaccepteerde definitie van toezicht die de Algemene Rekenkamer gebruikt, luidt:

Toezicht is het *verzamelen van informatie* over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens *vormen van een oordeel* daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan *intervenieren*.

⁴ Zie voor meer informatie over ministeriële verantwoordelijkheid de basisnormnotitie over ministeriële verantwoordelijkheid.



Uitgangspunten voor goed toezicht

46

De AR hanteert voor het toezicht door of namens de minister op hoofdlijnen de volgende redeneerlijn:

Goed verticaal toezicht bij instellingen op afstand van het Rijk

- is onafhankelijk en deskundig;
- is gebaseerd op een toezichtvisie en toezichtarrangement en is vastgelegd in een toezichtbeleid;
- bevat de drie elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie, die goed op elkaar zijn afgestemd (Algemene Rekenkamer, 2008, p. 16).

We lichten deze drie uitgangspunten voor het verticale toezicht hieronder toe.

- Onafhankelijkheid en deskundigheid

De toezichtfunctie moet gescheiden blijven van andere functies zoals beleid, regelgeving, uitvoering en advies. De functiescheiding mag echter een duidelijke samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht niet in de weg staan. De toezichthouder hoeft dan ook niet per se organisatorisch te zijn afgezonderd. Indien van voldoende waarborgen voorzien, kan het ook een onafhankelijke functie binnen één organisatorisch geheel zijn. Een toezichthouder moet verder over voldoende deskundigheid beschikken. Het gaat dan met name om (vak)technische, juridische deskundigheid en financiële deskundigheid⁵.

- Toezichtvisie, toezichtarrangement en toezichtbeleid

Met een toezichtvisie laat de minister zien dat hij van tevoren heeft nagedacht over hoe hij het toezicht op hoofdlijnen wil aanpakken. Hij geeft hierin aan welke keuzes hij maakt bij de vormgeving van het toezicht en welke overwegingen ten grondslag liggen aan deze keuzes. Over de toezichtvisie kan de minister tussentijds van gedachten wisselen met de Tweede Kamer en de onder toezicht staanden zelf. De toezichtvisie is uiteindelijk richtinggevend voor de verdere invulling van het toezicht en kan helpen om leemten en onnodige dubbelingen in het toezicht te voorkomen.

Een toezichtvisie hoeft niet altijd een departementsbrede visie te zijn. Het kan zijn dat een toezichtvisie wordt geformuleerd per cluster van instellingen of voor afzonderlijke instellingen (zie voor inhoudelijke punten van een toezichtvisie: Algemene Rekenkamer, 2009a, p. 10). Een toezichtarrangement is een doorvertaling van de toezichtvisie naar het specifieke toezicht op een rwt of sector (AR, 2009a, p. 16).

⁵ Voor een voorbeeld van gebruik van deze normen zie de normen uit ons onderzoek 'Toezicht op mededinging door de NMa' op onze website.



Omdat toezichtvisie en toezichtarrangement in de praktijk, ook wat benaming betreft, niet altijd goed te onderscheiden zijn, hebben we ze in dit onderzoek samen bekeken, onder de noemer 'toezichtvisie'. We hebben daarbij met name getoetst of toezichtvisie/-arrangement is toegespitst op de verantwoordelijkheid die de minister voor de instelling heeft en uitgaat van een op de instelling toegesneden risicoanalyse.

Het toezichtbeleid kan gezien worden als een jaarlijkse planning van de uitvoering van het toezicht (zie voor inhoudelijke punten van een toezichtbeleid: AR, 2008, p. 17).

- *Drie aanwezige en op elkaar afgestemde toezichtelementen*

In het verticale toezicht moeten de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie een plaats hebben en ze moeten goed op elkaar zijn afgestemd. We lichten hieronder toe wat onder de drie elementen wordt verstaan.

1. Informatieverzameling. Het moet voor de instelling duidelijk zijn welke informatie de toezichthouder verlangt. Dit kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd door de informatieverzameling vast te leggen in wettelijke voorschriften en/of protocollen. Hierin is dan tevens de verantwoordingsplicht van de instellingen vastgelegd, en de bevoegdheid van de toezichthouder tot het opvragen van aanvullende informatie.
2. Oordeelsvorming. Het uiteindelijke oordeel wordt gezien als het toezichtproduct. Toezicht op instellingen op afstand van het Rijk dient als product op te leveren: de redelijke zekerheid dat de instelling de publieke taak naar behoren uitvoert, recht- en doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat, en dit ook ordelijk en controleerbaar doet. Zaak is dat de toezichthouder voor deze oordeelsvorming duidelijke criteria heeft.
3. Interventie. Naar aanleiding van de verzamelde informatie en het daarop gebaseerde oordeel moet de instelling eventueel kunnen worden bijgestuurd. Deze bijsturing hoeft niet in dezelfde handen te liggen als de informatieverzameling en oordeelsvorming. Het blijft echter wel van belang dat de interventie is afgestemd op de oordeelsvorming.

De drie toezichtelementen vormen tezamen een cyclus.

Relatie tussen verticaal en intern toezicht

Het toezicht door of namens de minister (verticaal toezicht) dient een uniek doel, namelijk het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vormen van intern toezicht of instrumenten van



48

kwaliteitszorg (zoals visitaties en benchmarks) zijn gericht op andere doelen en kunnen daarom het verticale toezicht niet vervangen. Wel kan de minister gebruikmaken van de resultaten van het interne toezicht. Het verticale toezicht kan aan doelmatigheid winnen wanneer het aansluit op en gebruikmaakt van het interne toezicht en andere vormen van *checks-and-balances* bij de betrokken instellingen. De kwaliteit van deze informatie moet dan wel zodanig geborgd zijn dat de minister hierop kan bouwen. Over het gebruik en de kwaliteitsborging moet de minister transparant zijn. (AR 2008, p. 27).

Verantwoording door en aan de minister

- Ministeriële verantwoording over rwt's aan de Staten-Generaal

In de verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal speelt met name het departementale jaarverslag een grote rol⁶. Dit jaarverslag moet inzicht geven in de geldstromen bij de instellingen en in het toezicht door de minister.

Voor de verantwoording in het departementale jaarverslag over de rwt's moet de minister de geldende Rijksbegrotingsvoorschriften⁷ volgen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze voorschriften onvoldoende zijn voor een goede verantwoording over de rwt's aan de Staten-Generaal en stelt daarom de volgende aanvullende normen.

Een minister zou tenminste één keer per jaar (bij voorkeur in het jaarverslag) een geaggregeerd overzicht moeten geven van de omvang van de publieke middelen⁸ bij de onder hem ressorterende rwt's (zowel financiering als eigen vermogen en reserves), alsmede een oordeel over het functioneren en presteren van deze rwt's, toegespitst op hun wettelijke taak, en de wijze waarop hij tot zijn oordeel is gekomen.

⁶ Ook door middel van afzonderlijke notities kan de minister gedurende het jaar verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal over zijn rwt's. Dit is echter maatwerk en daar zijn geen aparte normen voor.

⁷ Zie voor de geldende Rijksbegrotingsvoorschriften de website <http://rbv.minfin.nl/>

⁸ Bij publieke middelen gaat het om geld uit de rijksbegroting of geld afkomstig uit premies of tarieven.



- *Verantwoording door rwt's*

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende redeneerlijn voor de verantwoording door rwt's aan de minister. Een goede verantwoording aan de minister:

- geeft informatie op die punten waar de minister verantwoordelijk voor is
- is opgesteld volgens de nadere regels van de minister of toezichthouder
- bevat informatie die betrouwbaar, valide en relevant is (AR 2008, p. 19-20).

De verantwoording van de rwt's aan de minister kan deel uitmaken van de publieke verantwoording van de rwt's. Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan iets of iemand, over het gebruik en de uitkomst van publieke middelen. De Algemene Rekenkamer hanteert als norm dat rwt's een publieke verantwoording moeten hebben. Wij hanteren op dit moment (nog) geen specifieke normen voor welke onderwerpen er precies in de publieke verantwoording door rwt's moeten worden opgenomen. Wel mag verwacht worden dat in het jaarverslag algemene informatie is opgenomen over de organisatie en verantwoordingsinformatie over de financiën, de prestaties, de bedrijfsvoering en het maatschappelijk verantwoord handelen. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering van informatie, zou volgens ons tevens verwacht mogen worden dat het jaarverslag via internet te raadplegen is (AR 2009b, p. 28).

Invulling van toezicht en verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft in verscheidene onderzoeken en achtergrondstudies specifieke aandachtspunten genoemd waarop toezicht en verantwoording bij de thema's rechtmatigheid, bedrijfsvoering en prestaties moeten zijn gericht, wil het zinvolle en noodzakelijke informatie opleveren voor de minister en vervolgens ook voor de Staten-Generaal. We bespreken hieronder de thema's Toezicht op en verantwoording over prestaties en Toezicht en verantwoording over de bedrijfsvoering.

- *Toezicht op en verantwoording over prestaties*

Artikel 44a uit de CW 2001 regelt een actieve informatieplicht van de rwt's: 'Zelfstandige bestuursorganen [...] en rechtspersonen [...] verschaffen aan Onze Minister periodiek informatie over de door hen te leveren en geleverde prestaties'. Volgens de toelichting bij dit artikel



dienen de ministers deze informatie te gebruiken voor het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken en voor hun eigen begroting en jaarverslag.

50

De minister of toezichthouder moet volgens ons, vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid, een visie hebben geformuleerd waarin staat over welke prestaties hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden. De minister of de toezichthouder moet met de rwt's afspraken maken over de te leveren prestaties en de daarmee te bereiken effecten. Afspraken over de informatieverstrekking dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een informatieprotocol (AR 2008, p. 21).

Ook dient de minister inzicht te hebben in de mate waarin de geplande prestaties en effecten al dan niet bereikt zijn en wat, bij achterblijvende resultaten, hiervan de oorzaken zijn. Verder dient hij inzicht te hebben in de prestatiegegevens zoals bedoeld in de VBTB-handreikingen. De informatie van de instelling over de prestaties dient door de minister/toezichthouder te worden beoordeeld. Op basis van de beoordeling van de prestaties van de rwt kunnen interventies plaatsvinden (AR 2008, p. 21).

Om zeker te zijn van de kwaliteit van de prestatie-informatie moet de minister waarborgen hebben ingebouwd die de kwaliteit garanderen.

- *Toezicht op en verantwoording over bedrijfsvoering*

De bedrijfsvoering is allereerst een interne aangelegenheid van de betreffende instelling. De minister moet echter wel in staat zijn de Staten-Generaal inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van de instelling op relevante onderdelen op orde is. Door een expliciete risicoanalyse moet worden nagegaan welke onderdelen van belang zijn voor het waarborgen van onder meer:

- de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van het publieke geld;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- de kwaliteitsbewaking en de toegankelijkheid van de publieke dienstverlening;
- de borging van het publieke belang⁹ (AR 2008, p. 21-22).

⁹ Onder publiek belang verstaan we zaken als toegankelijkheid, leveringszekerheid, kwaliteitsbeheersing, betaalbaarheid en kostenbeheersing van publieke dienstverlening, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, en de garantie van de integriteit van bestuurders en medewerkers.



De ministers dienen vast te stellen in hoeverre bestaande *checks-and-balances* de risico's afdekken en welke resterende risico's door het verticale toezicht gedekt moeten worden. Ook over deze keuzes is de minister verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal (Algemene Rekenkamer, 2008, p. 22). De minister kan deze keuzes in het toezicht opnemen in zijn toezichtvisie (AR 2009b, p. 22).

51

Integriteit

Onderdeel van het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's is het integriteitsbeleid van (clusters van) rwt's. De minister moet inzicht kunnen verschaffen in dit integriteitsbeleid (in opzet). De aard en omvang van de benodigde informatie zou bepaald kunnen worden op basis van een door de minister uitgevoerde risicoanalyse (AR p. 115).

Bestuurskosten

Een ander onderdeel van toezicht op de bedrijfsvoering van de rwt's zijn de bestuurskosten. Omdat bestuurskosten met publiek geld worden gefinancierd, is hieraan een aantal regels verbonden. We bespreken deze hieronder.

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

Met ingang van 1 maart 2006 is ook de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) van kracht geworden. Deze wet verplicht tot openbaarmaking van uit publieke middelen gefinancierde inkomens van eenieder in de (semi-)publieke sector, voor zover die inkomens hoger zijn dan het inkomensniveau van een minister. (Zie voor meer informatie de WOPT, Staatsblad jaargang 2006 nr. 95 en de memorie van toelichting op de WOPT TK 30189 nr. 3)¹⁰.

¹⁰ Naar verwachting zal op termijn de WOPT opgaan in de Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen (WNT).



Literatuur

52

Algemene Rekenkamer (1995). *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 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 (2004). *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29825, 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 (2007). *Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29825, nr.



Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording* - Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer. Den Haag: Ando BV.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Weloverwogen toezicht – Analyse van departementale toezichtvisies*. Den Haag: OBT BV.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 – Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30850, nrs. 31-32. Den Haag: SDU.

BVK (2005a). *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*, Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkszaken (BVK). 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.

BBK (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 overheids personeel 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, nr. 25. Den Haag: SDU.