

Vergaderjaar 2009–2010

30 850

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

Nr. 32

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud

	Samenvatting	5	7	Publieke verantwoording	28
			7.1	Aanbeveling uit 2006	28
1	Over dit onderzoek	10	7.2	Stand van zaken 2008	28
1.1	Het doel van terugblikonderzoeken	10			
1.2	Publicaties Algemene Rekenkamer	10	8	Conclusies en aanbevelingen	29
1.3	Opbouw van dit rapport	11			
			9	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	31
Deel I Rijksbrede rapportage		13	9.1	Reactie ministers	31
2	Ontwikkelingen in het rwt-veld	15	9.1.1	Reactie op conclusies en aanbevelingen	31
2.1	Kaderwet zbo's	16	9.1.2	Rechtmatigheid	32
2.2	Discussie-rwt's	17	9.1.3	Specifieke punten	33
			9.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	33
3	Toezicht	18		Deel II Departementale rapportages	37
3.1	Achtergrond bij de aanbevelingen	18	10	Ministerie van Buitenlandse Zaken	39
3.2	Stand van zaken 2008	18	10.1	Ontwikkelingen in het veld	39
4	Rechtmatigheid en reviewbeleid	20	10.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	39
4.1	Rechtmatigheid	20	10.3	Conclusie en aanbevelingen	40
4.1.1	Aanbeveling uit 2006	20	10.4	Reactie minister	40
4.1.2	Stand van zaken 2008	20	10.5	Nawoord	40
4.2	Reviewbeleid	20	11	Ministerie van Justitie	42
4.2.1	Aanbeveling uit 2006	20	11.1	Ontwikkelingen in het veld	42
4.2.2	Stand van zaken in 2008	21	11.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	42
5	Borging van het publieke belang	22	11.3	Conclusie en aanbevelingen	44
5.1	Toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's	22	11.4	Reactie minister	45
5.1.1	Aanbeveling uit 2006	22	11.5	Nawoord	46
5.1.2	Stand van zaken 2008	22	12	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	47
5.2	Zorg voor integriteit bij rwt's	23	12.1	Ontwikkelingen in het veld	47
5.2.1	Aanbeveling uit 2006	23	12.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	47
5.2.2	Stand van zaken 2008	23	12.3	Conclusie en aanbevelingen	49
6	Verantwoording door ministers	24	12.4	Reactie minister	49
6.1	Informatie over premies en tarieven	24	12.5	Nawoord	49
6.1.1	Aanbeveling uit 2006	24			
6.1.2	Stand van zaken 2008	24			
6.2	Gebruik van uitzonderingsrapportages	25			
6.2.1	Aanbeveling uit 2006	25			
6.2.2	Stand van zaken 2008	26			

13	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	50	18	Ministerie van Economische Zaken	73
13.1	Ontwikkelingen in het veld	50	18.1	Ontwikkelingen in het veld	73
13.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	50	18.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	73
13.3	Conclusie en aanbevelingen	54	18.3	Conclusie en aanbevelingen	75
13.4	Reactie minister	54	18.4	Reactie minister	75
13.5	Nawoord	56	18.5	Nawoord	76
14	Ministerie van Financiën	57	19	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	77
14.1	Ontwikkelingen in het veld	57	19.1	Ontwikkelingen in het veld	77
14.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	57	19.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	77
14.3	Conclusie en aanbeveling	59	19.3	Conclusie en aanbevelingen	79
14.4	Reactie minister	60	19.4	Reactie minister	80
14.5	Nawoord	60	19.5	Nawoord	80
15	Ministerie van Defensie	61	20	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	81
15.1	Ontwikkelingen in het veld	61	20.1	Ontwikkelingen in het veld	81
15.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	61	20.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	81
15.3	Conclusie en aanbevelingen	62	20.3	Conclusie en aanbevelingen	84
15.4	Reactie minister	62	20.4	Reactie minister	84
15.5	Nawoord	62	20.5	Nawoord	85
16	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	64	21	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	86
16.1	Ontwikkelingen in het veld	64	21.1	Ontwikkelingen in het veld	86
16.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	64	21.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	87
16.3	Conclusie en aanbevelingen	66	21.3	Conclusie en aanbevelingen	90
16.4	Reactie minister	66	21.4	Reactie minister	91
16.5	Nawoord	66	21.5	Nawoord	91
17	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	68	Bijlage 1	Gedetailleerde overzichten	92
17.1	Ontwikkelingen in het veld	68			
17.2	Bevindingen uit het terugblikonderzoek	68	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	94
17.3	Conclusie en aanbevelingen	71			
17.4	Reactie minister	71			
17.5	Nawoord	72		Literatuur	96

SAMENVATTING

In dit rapport kijken wij terug op het onderzoek *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* (RWT5) (Algemene Rekenkamer, 2006). Centraal staat de vraag of onze aanbevelingen en de toezeggingen van de ministers uit dit rapport opvolging hebben gekregen. Tevens hebben we enkele gegevens geactualiseerd. Het onderzoek RWT5 was het laatste in een reeks van onderzoeken waarmee wij in 1998 zijn gestart. Aanleiding voor deze onderzoeksreeks was vooral onze constatering dat de Staten-Generaal onvoldoende inzicht werd geboden in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid en financieel beheer bij de rwt's.

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, handhaving van de openbare orde, beheer van natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen. Voor de uitvoering van deze publieke taken worden deze instellingen gefinancierd met publiek geld. Zij worden ook wel rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) genoemd. In 2004 bestonden er ongeveer 1900 rwt's die jaarlijks ongeveer € 117,5 miljard uitgaven, waarvan € 70,9 miljard afkomstig was uit premies en tarieven. Het totale aantal rwt's is sinds 2004 ongeveer gelijk gebleven. Actuele informatie over de omvang van de totale publieke middelen van rwt's is niet beschikbaar, omdat de meeste ministeries deze niet in hun begroting en jaarverslag hebben opgenomen.

Toezicht

In ons RWT5-rapport constateerden wij dat nog niet alle departementen over een toezichtsvisie beschikten en dat bestaande toezichtsvisies niet helemaal actueel waren. Ook constateerden wij dat de departementen nog niet voor alle (clusters van) rwt's toezichtsarrangementen hadden opgesteld. Nu concluderen wij dat vrijwel alle departementen een toezichtsvisie hebben en dat het aantal rwt's met een toezichtsarrangement licht is toegenomen.

Rechtmatigheid

Over het jaar 2005 hadden 22 rwt's nog geen rechtmatigheidsverklaring. Het ging hierbij om rwt's met een totaal aan publiek geld van € 1,17 miljard. Inmiddels is het aantal rwt's met een rechtmatigheidsverklaring toegenomen. Vooral de Ministeries van Justitie, OCW, VenW, LNV en VWS hebben vooruitgang geboekt. Over 2007 hebben in totaal 15 rwt's nog geen rechtmatigheidsverklaring.

Reviewbeleid

Over het reviewbeleid constateerden wij in RWT5 dat niet alle departementen een reviewbeleid hebben en daarnaast dat het reviewbeleid niet of niet geheel wordt uitgevoerd. Een review is een belangrijk instrument dat de minister in kan zetten om zekerheid te verkrijgen over de ontvangen rechtmatigheidsverklaringen van rwt's. Nu constateren wij dat er ten aanzien van het reviewbeleid een kleine vooruitgang is geboekt. Van de drie departementen die in RWT5 nog geen reviewbeleid hadden, hebben de Ministeries van Justitie en VROM inmiddels wel een reviewbeleid vastgelegd. Het Ministerie van Financiën heeft nog geen reviewbeleid.

Bedrijfsvoering: publiek belang

In RWT5 deden we de aanbeveling aan de ministers om te bepalen welke aspecten van de bedrijfsvoering relevant zijn voor het publieke belang,

bijvoorbeeld toegankelijkheid of kwaliteit. Ministers zouden het toezicht op deze aspecten moeten invullen door gebruik te maken van een risicoanalyse. Ook bevelen we aan om over dit toezicht op de relevante aspecten van de bedrijfsvoering te rapporteren aan de Staten-Generaal. Deze aanbevelingen werden door de minister van Financiën in de overkoepelende bestuurlijke reactie op het rapport niet onderschreven. Sinds RWT5 is er een lichte verbetering gekomen in het toezicht op de bedrijfsvoering bij rwt's. Ongeveer de helft van de ministers maakt echter nog geen gebruik van een risicoanalyse om het toezicht op de bedrijfsvoering bij rwt's vorm te geven. De meeste ministers verantwoordden zich hierover ook nog onvoldoende aan de Staten-Generaal.

In RWT5 deden wij de aanbeveling aan de ministers om met hun rwt's afspraken te maken over de zorg voor integriteit en de informatievoorziening daarover. De minister van BZK onderschreef dat integriteitszorg een relevant aspect van publiek belang is en rekende het dan ook tot zijn taak om het integriteitsbeleid bij rwt's verder te bevorderen en te ondersteunen. Daarbij vermeldde de minister dat hierbij ook een rol is weggelegd voor het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS). Sinds RWT5 heeft de minister van BZK geen verzoek bij BIOS neergelegd om de rwt's actief te ondersteunen bij het opstellen van een integriteitsbeleid. De werkwijze van BIOS is dan ook niet veranderd: BIOS ondersteunt rwt's bij het opstellen van een integriteitsbeleid wanneer de rwt's daar zelf om vragen.

Verantwoording door ministers

De rijksbegrotingsvoorschriften verplichten de ministers niet om de bijdragen die rwt's uit premies en tarieven ontvangen te melden in de begroting of het jaarverslag. In RWT5 concludeerden wij dat de Staten-Generaal hierdoor geen volledig inzicht krijgen in de publieke gelden die omgaan bij de rwt's. Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat alle departementen de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008 grotendeels hebben opgevolgd. Helaas geven de meeste departementen niet aan hoeveel publiek geld de rwt's via premies en tarieven ontvangen. De positieve uitzonderingen hierop zijn de Ministeries van SZW en VWS, die deze informatie ook in voorgaande jaren inzichtelijk maakten. Ook de informatie over de vermogenspositie van rwt's is niet verbeterd. De departementale jaardocumenten bevatten vrijwel geen informatie op dit punt.

In RWT5 moesten we concluderen dat de verantwoording van de ministers aan de Staten-Generaal door het gebruik van uitzonderingsrapportages zo beperkt was dat de verantwoording onvoldoende inzicht bood in het functioneren van de rwt's. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste departementen zich ook over het jaar 2007 verantwoorden met een uitzonderingsrapportage. De Staten-Generaal kunnen uit de departementale jaarverslagen niet afleiden of, en aan welke specifieke normen de afzonderlijke rwt's zijn getoetst.

Publieke verantwoording door rwt's

In RWT5 constateerden wij dat nog niet alle rwt's publieke verantwoording aflegden. Wij deden daarop de aanbeveling aan het kabinet om een generieke wettelijke publicatieplicht in te voeren voor alle publieke instellingen, waaronder rwt's. De minister van Financiën gaf aan hier geen initiatief toe te zullen nemen. Het aantal rwt's dat publieke verantwoording aflegt is sinds RWT5 wel toegenomen. Er zijn echter nog 19 rwt's, met in totaal ongeveer € 400 miljoen aan publieke middelen, die geen publiek jaarverslag hebben.

Conclusies en aanbevelingen

Sinds RWT5 zijn er kleine stappen gezet in de verdere verbetering van het toezicht en de verantwoording bij rwt's.

De verantwoording van ministers aan de Staten-Generaal is nog steeds zeer beperkt. We bevelen de minister van Financiën als coördinerend minister aan de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) aan te passen zodat uit de departementale jaarverslagen blijkt hoe groot de publieke geldstromen bij rwt's zijn en hoe zij functioneren en presteren. Ook bevelen wij de minister aan om in de Rijksbegrotingsvoorschriften een toelichting op te nemen over hoe een uitzonderingsrapportage moet worden vormgegeven.

Ons terugblikonderzoek laat zien dat de helft van de ministers nog geen gebruik maakt van een risicoanalyse om hun toezicht op de bedrijfsvoering van hun rwt's in te vullen. Wij bevelen de ministers aan om met het toezicht in te schatten of de onderdelen uit de bedrijfsvoering die raken aan het publiek belang voldoende worden geborgd door de rwt. Ook bevelen wij de ministers aan de Staten-Generaal inzicht te bieden in het uitgevoerde toezicht op de bedrijfsvoering.

De overige onderzochte onderwerpen waren in RWT5 al redelijk tot goed op orde en zijn sindsdien nog verbeterd. De departementale toezichtsvisies zijn in ontwikkeling. Voor bijna alle (clusters van) rwt's zijn vorm en inhoud van het toezicht uitgewerkt in toezichtsarrangementen. Ook hebben bijna alle departementen een reviewbeleid. Nog niet alle rwt's hebben een publiek jaarverslag. Wij bevelen de ministers aan de rwt's hier op aan te blijven spreken.

Tot slot constateren wij dat de rechtmatigheidsverklaringen van de rwt's een punt van aandacht blijven.

Reactie ministers op rijksbrede rapportage

De minister van Financiën heeft mede namens zijn ambtsgenoot van BZK en de andere ministers gereageerd op de rijksbrede rapportage. Hij ziet het overwegend positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer als ondersteuning voor de inspanningen die departementen hebben geleverd op het gebied van een toezicht- en verantwoordingsstructuur. Hij schetst daarbij de algemene verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministeries en hun rwt's. Daarin stelt hij dat de overheid de publieke belangen op systeemniveau waarborgt en dat specifieke wet- en regelgeving richting geeft aan de relatie tussen een verantwoordelijke minister en een rwt, en aan de wijze van verantwoording naar het parlement.

Over de verantwoording van de ministers aan de Staten-Generaal stelt de minister dat het afleggen van verantwoording over het algemeen langs andere wegen verloopt dan het departementale jaarverslag. De minister wil hieraan vasthouden en geeft als belangrijke reden dat de rechtmatigheid van de rwt's nu voldoende is gewaarborgd. Ook de wens de toezichts- en verantwoordingslasten te beperken, zeker voor de rwt's, is een argument voor het onveranderd laten van de huidige verantwoordingswijze.

De minister geeft aan dat hij de voorgeschreven rapportagevorm, een uitzonderingsrapportage, zal verhelderen door in de toelichting bij de Rijksbegrotingsvoorschriften een aantal aandachtspunten op te nemen. Hij zal bezien of het mogelijk en doelmatig is om de inkomsten uit tarieven en de vermogenspositie van tariefgefinancierde zbo's op te nemen bij het

departementale jaarverslag. De minister heeft in de RBV 2010 opgenomen dat voor de zbo/rwt-bijlagen in de departementale jaarverslagen de URL's naar deze organisaties dienen te worden opgenomen.

Volgens de minister spannen alle departementen zich in voor een compleet inzicht in de rechtmatigheid. Hij stelt dat hij zijn toezegging aan de Tweede Kamer hierover is nagekomen. De rechtmatigheid bij (nieuwe) rwt's blijft voor het kabinet een punt van aandacht. Over het reviewbeleid stelt hij dat voor het houden van reviews een risicogerichte aanpak wordt gehanteerd. Door de Wet toezicht accountantsorganisaties en de beroepsregelgeving van het NIVRA, die de kwaliteitsbewaking van het beroep en het toezicht op het beroep hebben versterkt, is volgens de minister de behoefte aan en de noodzaak voor reviews afgenomen en zal het reviewbeleid worden herzien.

Ten aanzien van zbo's (tevens rwt's) die niet (direct) onder de Kaderwet zbo's vallen, omdat er sprake is van opheffing of heroverweging, meldt de minister namens zijn ambtsgenoot van BZK dat het van groot belang is vakdepartementen daarover te adviseren, om de consistentie van de toepassing van de Kaderwet zbo's te bewaken en om de voortgang van het traject van heroverweging c.q. beëindiging te volgen. In het jaarverslag over 2009 zal de minister wederom over de ontwikkelingen aan de Staten-Generaal rapporteren. Daarbij zal ook worden aangegeven waar de taken van de zbo's die worden opgeheven, worden ondergebracht.

Over het integriteitbeleid bij rwt's stelt de minister dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de rwt's zelf ligt. BIOS zal, mede op verzoek van het Ministerie van BZK, op zijn website en bij activiteiten nadrukkelijker duidelijk maken dat het bureau er ook is voor rwt's.

Tot slot constateert de minister dat de rwt-strategie van de Algemene Rekenkamer zeer succesvol blijkt te zijn geweest. De aandacht voor rwt's is nu stevig verankerd binnen de departementen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn positief over de vooruitgang in het toezicht op en de verantwoording door rwt's. Niettemin vinden wij het noodzakelijk dat de ministers zich beter verantwoorden aan de Staten-Generaal over het door hen uitgeoefende toezicht.

Wij plaatsen een kanttekening bij de wijze waarop de minister de verantwoordelijkheid van ministers voor rwt's interpreteert. De minister gaat in zijn reactie alleen in op de verantwoordelijkheid die in specifieke wet- en regelgeving is genoemd (specifieke ministeriële verantwoordelijkheid). Daarnaast hebben ministers ook een verantwoordelijkheid voor het beleid en het wettelijk kader; dit wordt de systeemverantwoordelijkheid genoemd. Zowel de systeem- als de specifieke verantwoordelijkheid zijn van belang bij de verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal.

De uitzonderingsrapportages van de ministers aan de Staten-Generaal over het functioneren en presteren van rwt's, bieden volgens ons nog onvoldoende informatie voor Kamerleden. De suggestie van de minister om een verwijzing op te nemen naar toezichtsrapporten en om de uitzonderingsrapportage te verhelderen door aandachtspunten in de RBV hiervoor op te nemen, vinden we belangrijke stappen in de richting naar een betere verantwoording.

Ook de verwerking van gegevens over tariefgefinancierde zbo's in de departementale jaarverslagen zou tegemoet komen aan de wens van de Tweede Kamer, die heeft aangegeven inzicht te willen hebben in de publieke geldstromen bij rwt's.

Met de minister hechten wij belang aan het inzicht in de rechtmatigheid van het werk van rwt's. Uit de informatie van de minister blijkt dat er aandacht is voor de rechtmatigheidsverklaringen, maar nog niet alle rwt's hebben een dergelijke verklaring. Verdere inspanningen van de ministers blijven daarom nodig om dit inzicht te verkrijgen.

De ontwikkelingen in de kwaliteitsbewaking van de accountantscontrole zijn positief, maar de gevolgtrekking dat daardoor de noodzaak voor reviews is afgenomen, lijkt ons voorbarig. Een minister blijft er volgens ons verantwoordelijk voor om periodiek de kwaliteit van de accountantsverklaringen te beoordelen.

Wij zijn positief over de rapportages van de minister van BZK over de ontwikkeling bij de zbo's die worden opgeheven of heroverwogen. Wij vinden het een goede aanvulling dat daarbij ook zal worden aangegeven waar de taken van zbo's die worden opgeheven worden ondergebracht. Wij stellen vast dat de oorspronkelijke planning van de afronding van de heroverwegingstrajecten met anderhalf jaar is vertraagd. Ministeries rapporteren in hun eigen jaarverslag niet over de voortgang van de invoering van de Kaderwet zbo's. Wij zouden de minister van BZK dan ook willen aanbevelen hier aandacht aan te schenken in toekomstige rapportages.

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Het doel van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden.

Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. In dit rapport kijken wij terug op het onderzoek *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* uit 2006 (hierna noemen we dit rapport RWT5) (Algemene Rekenkamer, 2006). Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zijn zelfstandige instellingen die publieke taken uitvoeren met publiek geld. Dit vijfde onderzoek was het laatste in de reeks van onderzoeken, met onze zogeheten rwt-strategie als grondslag, waarmee wij in 1998 waren gestart.¹ De aanleiding voor deze reeks was onze constatering dat de Staten-Generaal onvoldoende inzicht had in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid en financieel beheer bij rwt's. Ook constateerden wij dat het toezicht niet altijd zodanig was ingericht dat een minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid kon waarmaken. Met de rwt-strategie wilden wij de ministers stimuleren en ondersteunen bij het ontwikkelen van de noodzakelijke initiatieven voor een goede verantwoording en voor goed toezicht (Algemene Rekenkamer, 2008a, p. 19–21).

De centrale vraag van dit terugblikonderzoek is: Wat hebben de ministers gedaan met de aanbevelingen in het RWT5-rapport, zowel in het rijksbrede deel ervan als in de daarbij behorende departementale rapporten, en op welke wijze hebben de aanbevelingen bijgedragen aan een betere opzet van toezicht en verantwoording bij rwt's?

We hebben het terugblikonderzoek uitgevoerd in 2008. In dit rapport geven we de stand van zaken van eind 2008 weer van de thema's die in RWT5 aan de orde zijn gekomen. Deze thema's zijn toezicht, rechtmatigheid, reviewbeleid, toezicht op de bedrijfsvoering en verantwoording. Naast het onderzoek naar het opvolgen van de aanbevelingen hebben wij op een aantal thema's een actualisatie uitgevoerd. Ook hebben we de omvang van het rwt-veld opnieuw vastgesteld en een nieuwe inventarisatie gemaakt van de ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen en publieke jaarverslagen van rwt's.

1.2 Publicaties Algemene Rekenkamer

Na het verschijnen van RWT5 in 2006 heeft de Algemene Rekenkamer nog vijf publicaties uitgebracht die gerelateerd zijn aan het onderwerp «toezicht en verantwoording bij rwt's». In 2008 gaven we in *Bestuur op afstand in beeld* een schets van tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2008a). In *Kaders voor toezicht en verantwoording* staan de uitgangspunten die de Algemene Rekenkamer gebruikt bij haar onderzoek naar instellingen op afstand van het Rijk beschreven (Algemene Reken-

¹ De delen 1 tot en met 5 van de reeks *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* zijn beschikbaar op www.rekenkamer.nl.

kamer, 2008b). Het rapport *Goed bestuur in uitvoering* beschrijft de verwachtingen die ministers, toezichthouders en instellingen hebben over goed bestuur (governance) en laat voor een aantal sectoren zien hoe instellingen goed bestuur in praktijk brengen (Algemene Rekenkamer, 2008c). In 2009 zijn twee publicaties in een reeks zogeheten rwt-verkenningen verschenen. Dit waren *Verslagen van Raden van Toezicht vergeleken* (Algemene Rekenkamer, 2009a) en *Weloverwogen toezicht. Een analyse van departementale toezichtsvisies* (Algemene Rekenkamer, 2009b).

1.3 Opbouw van dit rapport

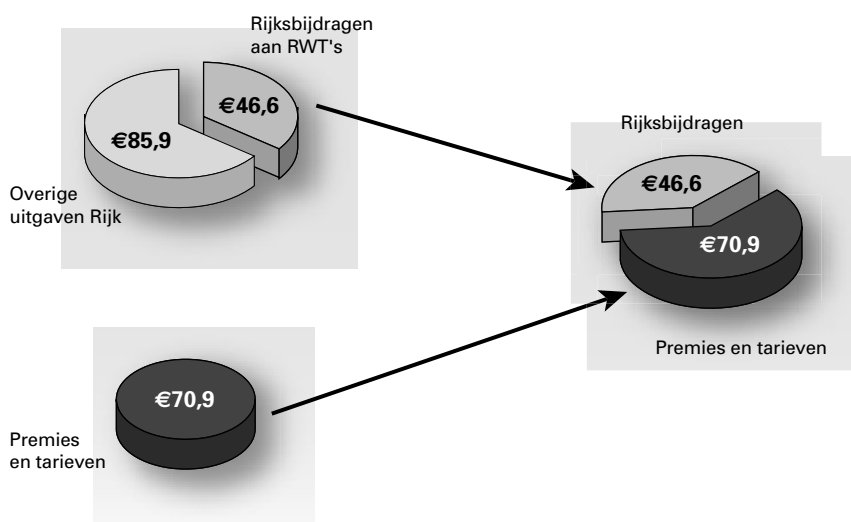
In deel I van dit rapport beschrijven we vanuit het rijksbrede perspectief de stand van zaken rond verantwoording en toezicht bij rwt's. In deel II geven we op de genoemde thema's per departement de ontwikkelingen en de stand van zaken en blikken we terug op de departementspecifieke aanbevelingen uit RWT5.

DEEL I RIJKSBREDE RAPPORTAGE

2 ONTWIKKELINGEN IN HET RWT-VELD

Sinds het verschijnen van RWT5 in 2006 hebben zich rijksbrede ontwikkelingen voorgedaan rondom verantwoording en toezicht. De belangrijkste daarvan is de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). Ook zijn er ontwikkelingen in de aantallen rwt's. Zo zijn er rwt's opgeheven en nieuwe ingesteld. Het totaal aantal rwt's is uiteindelijk ongeveer gelijk gebleven. In 2004 bestonden er ongeveer 1900 van deze instellingen die jaarlijks ongeveer € 117,5 miljard uitgaven, waarvan € 70,9 miljard vanuit premies en tarieven (zie onderstaand figuur) (Algemene Rekenkamer, 2006). Gedetailleerde informatie over de ontwikkelingen in de aantallen rwt's wordt in de afzonderlijke departementale hoofdstukken gegeven. Veranderingen in het financieel belang hebben we niet onderzocht in het kader van dit terugblikonderzoek; we hebben ons in dit onderzoek gericht op het opvolgen van aanbevelingen en op het nakomen van toezeggingen.

Publiek geld naar RWT's



2.1 Kaderwet zbo's

De inwerkingtreding, op 1 februari 2007, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is een belangrijke ontwikkeling geweest. Deze wet is van belang voor een groot aantal rwt's, omdat een deel daarvan tevens zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. De Kaderwet zbo's heeft als doel (Tweede Kamer, 2000a):

- a) ordening in de grote hoeveelheid organisatieregelingen aan te brengen;
- b) duidelijkheid in de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's te scheppen;
- c) duidelijkheid in de financiële controle op zbo's te scheppen;
- d) publiek inzicht in het bestaan en functioneren van zbo's te vergroten.

De Kaderwet zbo's gold direct voor alle zbo's die na de inwerkingtreding van de wet zijn ingesteld. Voor zbo's die vóór de inwerkingtreding al bestonden gold de wet niet direct. De betreffende ministers moesten binnen een jaar na inwerkingtreding de Staten-Generaal meedelen welke zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's zouden worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling zou worden gedaan (artikel 42 Kaderwet zbo's). Conform artikel 42 van de Kaderwet zbo's hebben alle ministers die het aangaat de Staten-Generaal hierover voor 1 februari 2008 geïnformeerd. Uit deze mededelingen blijkt dat van de in totaal 152 (clusters van) zbo's er 73 (clusters van) zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's worden gebracht.² De overige 79 (clusters van) zbo's worden er niet (direct) onder gebracht. Dit kan de volgende redenen hebben:

- er is sprake van een zogeheten deeltijd-zbo;³
- er is sprake van een zbo zonder openbaar gezag;⁴
- voor het zbo is een ander specifiek rechtsregime van kracht;
- vóór februari 2010 wordt de zbo-taak beëindigd of wordt de zbo-taak opgeheven;
- er is sprake van heroverweging of herstructurering van het zbo.

Bij de zbo's die naar aanleiding van de laatste twee redenen niet (direct) onder de Kaderwet zbo's vallen (het gaat om ongeveer 45 zbo's), is het van belang de voortgang te volgen. Het gaat er dan om te constateren of de zbo-taak inderdaad voor februari 2010 is beëindigd of opgeheven en of de heroverweging heeft plaatsgevonden en wat daaruit geconcludeerd kan worden. De Tweede Kamer heeft de minister van BZK in 2008 verzocht in het Jaarverslag 2008 een tussenstand op te nemen over de stand van zaken bij deze laatste groep zbo's (Tweede Kamer, 2008). Uit deze tussenstand blijkt dat de meeste ministeries nog bezig zijn met het proces van opheffing of heroverweging (BZK, 2009). Uit de tussenstand wordt niet duidelijk waar de taken van de zbo's die worden opgeheven, worden ondergebracht. De Algemene Rekenkamer heeft enige casussen gevonden waar de taken teruggaan naar het verantwoordelijke ministerie en vervolgens weer met een mandaat worden uitbesteed aan een externe instelling. Hierdoor verandert er in de praktijk niets behalve de zbo-status van de uitvoerende organisatie. Op dit moment hebben wij nog onvoldoende gegevens om over deze constructie te kunnen oordelen. Vanzelfsprekend blijven wij de implementatie van de Kaderwet zbo's nauwlettend volgen.

² Bij 39 van de 73 zbo's worden er één of meer uitzonderingen gemaakt op de regelingen in de Kaderwet zbo's.

³ Het gaat hierbij om zbo's die de zbo-taak duidelijk als neventaak vervullen en deze zbo-taak in concurrentie uitvoeren. Dit komt vooral voor bij keuringsinstellingen.

⁴ De reikwijdte van de Kaderwet zbo's beperkt zich tot zbo's met openbaar gezag. De zbo's zonder openbaar gezag vallen dus buiten de reikwijdte van de Kaderwet zbo's. Voorbeelden van de laatste zbo's zijn Staatsbosbeheer en de Koninklijke Bibliotheek.

2.2 Discussie-rwt's

Over een aantal instellingen bestond ten tijde van RWT5 nog discussie over de vraag of ze wel of geen rwt waren. Zo was er destijds nog verschil van inzicht over de rijksmusea. Deze publieke instellingen, met een gezamenlijk financieel belang van ongeveer € 80 miljoen, werden door de Algemene Rekenkamer wel en door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) niet als rwt's aangemerkt.

De discussie met de minister van OCW over de voormalige rijksmusea is intussen afgerond. De minister heeft de voormalige rijksmusea aangemerkt als rwt. Meer informatie hierover is te vinden in het departementale hoofdstuk over het Ministerie van OCW.

3 TOEZICHT

3.1 Achtergrond bij de aanbevelingen

In ons staatsbestel zal – behalve andere overheden – uiteindelijk altijd een minister verantwoording af moeten leggen aan de Staten-Generaal over de uitvoering van een publieke taak en over de recht- en doelmatigheid van de daarmee gemoeide publieke middelen. Ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. De minister moet zich over het functioneren en presteren van de uitvoerende instellingen een oordeel vormen. Dit doet hij door het houden van toezicht (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 15). In een toezichtsvisie geeft een minister aan op welke wijze hij het toezicht op de instellingen op afstand wil vormgeven en organiseren. In RWT5 constateerden we dat nog niet alle departementen over een toezichtsvisie beschikten. Ook constateerden wij dat de bestaande departementale toezichtvisies nog niet waren aangepast aan de principes uit de Kaderstellende visie op toezicht 2005 (KVoT 2005) die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2005 had uitgebracht.

Naast de algemene toezichtsvisie van het departement vonden en vinden wij het opstellen van toezichtsarrangementen per (cluster) rwt('s) noodzakelijk. In een toezichtsarrangement worden de lijnen die in de toezichtsvisie zijn uitgezet, uitgewerkt voor het toezicht op de afzonderlijke (clusters van) rwt's. In RWT5 constateerden wij dat de departementen nog niet voor alle (clusters van) rwt's toezichtsarrangementen hadden opgesteld.

Verder wordt de laatste jaren het uitgangspunt gehanteerd dat in het verticale toezicht gebruik kan worden gemaakt van intern toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een raad van toezicht. De Algemene Rekenkamer onderschrijft dit, met de kanttekening dat het interne toezicht het toezicht door de minister niet kan vervangen. Er is immers een essentieel verschil in verantwoordelijkheid tussen een interne toezichthouder en een minister (zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 27).

In RWT5 spraken wij de verwachting uit dat de departementen in een toezichtsvisie en in toezichtsarrangementen aangeven op welke wijze de toezichthouder namens de minister de afstemming vormgeeft met het interne toezicht van de instellingen, of breder, met alle checks-and-balances rond een instelling.

3.2 Stand van zaken 2008

Voor deze terugblik hebben we onderzocht of de departementen voor de (sectoren) van rwt's toezichtsarrangementen hebben opgesteld. Het aantal rwt's met een toezichtsarrangement is licht toegenomen (zie overzicht 3.1). De Ministeries van Financiën en van Buitenlandse Zaken hebben helemaal geen toezichtsarrangementen voor de rwt's waar de departementen toezicht op moeten houden. Bij de Ministeries van VenW en van OCW zijn nog steeds niet voor alle (clusters van) rwt's toezichtsarrangementen opgesteld. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bestaan inmiddels wel voor alle rwt's toezichtsarrangementen.

Overzicht 3.1 Toezichtsarrangementen per ministerie in 2005 en 2008

Ministerie	2005	2008
Buitenlandse Zaken	Nee	Nee
Justitie	Aanwezig	Aanwezig
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Aanwezig	Aanwezig
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Deels*	Deels*
Financiën	Nee	Nee
Defensie	Aanwezig	Aanwezig
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Aanwezig	Aanwezig
Verkeer en Waterstaat	Deels*	Deels*
Economische Zaken	Aanwezig	Aanwezig
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Aanwezig	Aanwezig
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Grotendeels	Aanwezig
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Aanwezig	Aanwezig

* Deels betekent: nog niet voor alle (sectoren van) rwt's.

Overigens publiceerden we in juni 2009 het onderzoek *Weloverwogen toezicht*. In dit onderzoek hebben wij van alle bestaande departementale toezichtsvisies onderzocht of de visies in lijn waren gebracht met de KVoT 2005. In het rapport concluderen wij dat vrijwel alle departementen een toezichtsvisie hebben. De departementen stemmen het toezicht steeds meer af op de specifieke kenmerken van hun beleidsterrein, hun beleidssector of zelfs op een individuele organisatie. De keuzes die hierbij gemaakt worden, zijn vastgelegd in de departementale toezichtsvisie. Nog niet alle ministeries maken echter op alle relevante punten hun keuzes inzichtelijk. Bovendien zijn de meeste toezichtsvisies niet openbaar, wat niet ten goede komt aan de transparantie van de keuzes en de inrichting van het toezicht. Belangrijke onderdelen die volgens ons beter uitgewerkt moeten worden in de toezichtsvisies, zijn de afstemming van het toezicht op de interne governance van de instellingen en het hebben van een interventiestrategie.

4 RECHTMATIGHEID EN REVIEWBELEID

4.1 Rechtmatigheid

4.1.1 Aanbeveling uit 2006

Over het jaar 2005 hadden 22 rwt's nog geen rechtmatigheidsverklaring.⁵ Het ging hierbij om rwt's waarin in totaal aan publiek geld ongeveer € 1,17 miljard omging. In RWT5 drongen wij er op aan om ook voor deze rwt's rechtmatigheidsverklaringen op te laten stellen. Tijdens het Algemeen Overleg over het RWT5-rapport op 14 juni 2007 heeft de Tweede Kamer hier ook op aangedrongen. De minister van Financiën deed daarop de volgende toezegging: «Het streven is om in 2007 de rechtmatigheidsvragen die nog open staan, opgelost te hebben. Dat moet ook» (Tweede Kamer, 2007a, p. 3).

4.1.2 Stand van zaken 2008

Ten opzichte van RWT5 is het aantal rwt's met een rechtmatigheidsverklaring toegenomen. Vooral de Ministeries van Justitie, OCW, VenW, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben vooruitgang geboekt. Deze verbetering is deels het gevolg van het opheffen van rwt's. In vergelijking met RWT5 is er een aantal rechtmatigheidsverklaringen bijgekomen, voor een deel bij nieuwe rwt's. Over 2007 hadden in totaal vijftien rwt's nog geen rechtmatigheidsverklaring. Hoewel er dus sprake is van een verbetering, is de minister van Financiën er niet in geslaagd zijn toezegging na te komen om in 2007 alle openstaande rechtmatigheidsvragen opgelost te hebben. We hebben overigens niet vast kunnen stellen welk bedrag niet verantwoord is met een rechtmatigheidsverklaring. Een aantal van deze rwt's ontvangt namelijk middelen uit premies en tarieven. De omvang van deze geldstroom is niet af te leiden uit departementale begrotingen of jaarverslagen.

In overzicht 1 in bijlage 1 staan de rwt's waar de rechtmatigheidsverklaring over 2005 ontbrak en de stand van zaken in 2007. Ook staan in deze bijlage de rwt's die over 2007 voor het eerst geen rechtmatigheidsverklaring hebben (overzicht 2).

4.2 Reviewbeleid

4.2.1 Aanbeveling uit 2006

Een review is voor een minister een belangrijk instrument om zich ervan te verzekeren dat hij zich kan baseren op de ontvangen rechtmatigheidsverklaringen van rwt's. Om de keuzes die ten grondslag liggen aan het inrichten van reviews (bijvoorbeeld met welke regelmaat de review wordt uitgevoerd en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan) inzichtelijk te maken, dient de minister een reviewbeleid op te stellen. De Algemene Rekenkamer vindt de uitvoering van reviews het sluitstuk van goed toezicht (zie Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 21). Wij constateerden in RWT5 dat niet alle departementen een reviewbeleid hadden en dat het reviewbeleid niet of niet geheel wordt uitgevoerd. De minister van Financiën gaf in zijn bestuurlijke reactie aan dat het kabinet bij het controle- en reviewbeleid terughoudend wil zijn. Ook maakte de minister onderscheid tussen begrotings-, premie- en tariefgefinancierde rwt's. Hij meende dat voor de tariefgefinancierde rwt's een review pas aan de orde

⁵ Onder rechtmatigheid verstaat de Algemene Rekenkamer dat de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming is met alle daarvoor geldende wettelijke regelingen (Algemene Rekenkamer, 2006).

is als er signalen zijn van mogelijk slechte kwaliteit van de accountantscontrole. De minister van Financiën gaf wel aan dat hij de uitvoering van het reviewbeleid bij zijn collega's onder de aandacht zou brengen.

4.2.2 Stand van zaken in 2008

Er is ten aanzien van het reviewbeleid een kleine vooruitgang geboekt (zie overzicht 4.1). Van de drie departementen die in RWT5 nog geen reviewbeleid hadden vastgelegd (de Ministeries van Justitie, Financiën en van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VROM) hebben het Ministerie van Justitie en het Ministerie van VROM inmiddels het reviewbeleid vastgelegd. Het Ministerie van Financiën heeft dit nog niet gedaan. Sommige ministeries (onder andere de Ministeries van VROM en Financiën) hanteren het uitgangspunt om alleen reviews bij rwt's uit te voeren als ze daar aanleiding toe zien. Wij zijn van mening dat de accountantscontrole bij iedere rwt periodiek moet worden gereviseerd en niet alleen als signalen daar aanleiding toe geven. Op deze wijze komt de eventuele onvoldoende kwaliteit van de controle eerder onder de aandacht van de verantwoordelijke ministers. De andere departementen vinden dat een review in ieder geval iedere vier jaar dient plaats te vinden.

Overzicht 4.1 Reviewbeleid in 2005 en 2008

Ministerie	RWT5	2008
Justitie	Nee	Ja
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Ja	Ja
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Ja	Ja
Financiën	Nee	Nee
VROM	Nee	Ja
Verkeer en Waterstaat	Ja	Ja
Economische Zaken	Ja	Ja
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Ja	Ja
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ja	Ja
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Ja	Ja

5 BORGING VAN HET PUBLIEKE BELANG

5.1 Toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's

5.1.1 Aanbeveling uit 2006

In RWT5 stelden wij dat de bedrijfsvoering in eerste instantie een interne aangelegenheid is van rwt's. Enige terughoudendheid van ministers in het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's is naar onze mening dan ook een logisch gevolg. De bedrijfsvoering van een rwt, zo stelden wij in RWT5, kan wel elementen bevatten die het publiek belang raken. Wij verwachten dat ministers zich er in hun toezicht van vergewissen dat in ieder geval deze elementen bij de rwt's gewaarborgd zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor: toegankelijkheid, leveringszekerheid, continuïteit, kwaliteit, integriteit, betaalbaarheid en kostenbeheersing van de publieke dienstverlening. Het ging ons nadrukkelijk niet om toezicht op de gehele bedrijfsvoering. In RWT5 bevalen we de ministers daarom aan om die elementen van de bedrijfsvoering aan te wijzen die relevant zijn voor het publieke belang en om aan de hand van een risicoanalyse vast te stellen in hoeverre bestaande checks-and-balances de risico's al afdekken en op welke resterende risico's het toezicht van de minister zich moet richten. Ook deden we de ministers de aanbeveling om over de wijze waarop het toezicht op de bedrijfsvoering is vormgegeven en over de uitkomsten van het toezicht te rapporteren aan de Staten-Generaal. Alleen zo krijgt de Staten-Generaal voldoende inzicht in de waarborg van publieke belangen bij uitvoerende instellingen als rwt's.

De minister van Financiën gaf in zijn bestuurlijke reactie aan dat het kabinet deze aanbevelingen niet onderschrijft. De waarborg van publieke belangen in het toezicht krijgt volgens hem al voldoende aandacht van de vakministers. Wij gaven in ons nawoord aan het toezicht op en verantwoording over de bedrijfsvoering van rwt's zo belangrijk te vinden dat we onze aanbeveling handhaafden.

5.1.2 Stand van zaken 2008

Sinds RWT5 zien we een lichte verbetering in het toezicht op de bedrijfsvoering bij rwt's. Vijf ministeries maken gebruik van risicoanalyses om te bepalen welke onderdelen uit de bedrijfsvoering in het toezicht betrokken moeten worden. De onderdelen die het meest genoemd worden, zijn continuïteit, personeel en kwaliteit. Vaak benoemen de ministers deze onderdelen in de departementale toezichtsvisie.

In ons onderzoek *Weloverwogen Toezicht* (2009b) hebben wij aangeven dat een departementale toezichtsvisie een geschikt document is om de Staten-Generaal inzicht te geven in de keuzes die de minister maakt bij de vormgeving van het toezicht, mits die visies openbaar zijn of aan de Staten-Generaal beschikbaar worden gesteld. Dit is bij de meeste toezichtsvisies nog niet het geval. De meeste ministers verantwoordden zich over dit onderwerp dan ook nog onvoldoende aan de Staten-Generaal, waardoor deze onvoldoende inzicht hebben in hoe de ministers bedrijfsvoeringsaspecten die het publieke belang raken in hun toezicht betrekken.

5.2 Zorg voor integriteit bij rwt's

5.2.1 Aanbeveling uit 2006

In RWT5 rapporteerden wij over het belang van het element integriteit in de bedrijfsvoering van de rwt's. Wij noemden integriteit een relevant aandachtspunt dat in een risicoanalyse op de bedrijfsvoering van rwt's meegenomen moest worden. Wij bevelen de ministers aan om met hun rwt's afspraken te maken over de zorg voor integriteit en de informatievoorziening daarover. De minister van BZK onderschreef onze mening dat integriteitszorg een relevant element van het publieke belang is en rekende het tot zijn taak het integriteitsbeleid bij rwt's te bevorderen en te ondersteunen. Daarbij vermeldde de minister dat hiervoor ook een rol is weggelegd voor het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS), dat als doel heeft de diverse overheden te ondersteunen, stimuleren en faciliteren bij het concretiseren van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. De minister wilde BIOS dan ook uitdrukkelijk ten dienste stellen van rwt's.

5.2.2 Stand van zaken 2008

Uit ons onderzoek blijkt dat sinds RWT5 de minister BIOS niet heeft gevraagd om rwt's actief te ondersteunen bij het opstellen van integriteitsbeleid. BIOS werkt doorgaans op basis van verzoeken van individuele organisaties, en rwt's moeten BIOS dus zelf om ondersteuning vragen. Rwt's zijn tot nu toe echter een kleine afnemercategorie van BIOS. Naar het oordeel van BIOS zijn rwt's overigens mogelijk wel inherent kwetsbaarder op het gebied van integriteit dan andere organisaties. Ze beschikken bijvoorbeeld over publieke middelen en doen aanbestedingen. BIOS kan rwt's ondersteunen bij hun integriteitsbeleid door het ter beschikking stellen van instrumenten als een methode voor het maken van een risicoanalyse, dilemmatrainingen aan medewerkers voor integer handelen en handleidingen voor onderzoekscans van integriteitsbeleid en fraudegevoeligheid.

6 VERANTWOORDING DOOR MINISTERS

6.1 Informatie over premies en tarieven

6.1.1 Aanbeveling uit 2006

De RBV schrijven voor dat ministers in hun begroting moeten aangegeven welke rwt's (en zbo's) onder het departement vallen en welk bedrag uit de rijksbegroting zij ontvangen. De RBV verplichten de ministers niet om de bijdragen die hun rwt's uit premies en tarieven ontvangen, te vermelden in begroting of jaarverslag. De meeste ministers doen dat ook niet. In RWT5 concludeerden wij dat de Staten-Generaal hierdoor geen volledig inzicht krijgen in de publieke gelden die bij de rwt's omgaan. In RWT5 hebben wij de totale omvang van deze geldstroom, dus inclusief premies en tarieven zelf geïnventariseerd. Wij stelden vast dat € 70,9 miljard, ofwel ongeveer 60% van de totale uitgaven van rwt's, afkomstig is uit premies en tarieven. Wij stelden ook dat met de afronding van onze rwt-strategie de informatie aan de Staten-Generaal kwantitatief en kwalitatief zou afnemen als de departementen juist deze geldstroom niet zouden kwantificeren in hun jaarverslagen.

Dat de Tweede Kamer wel inzicht in deze geldstroom wenst, bleek uit het Algemeen Overleg over het RWT5-rapport op 14 juni 2007 waarin de Tweede Kamer de minister van Financiën vroeg om de informatievoorziening over de inkomsten van rwt's uit premies en tarieven op peil te houden. Ook vroeg de Tweede Kamer om inzicht in de vermogens van rwt's, omdat deze informatie essentieel is bij de vaststelling van premies en tarieven en van rijksbijdragen aan rwt's. De minister van Financiën bestreed in dit overleg onze conclusie dat met het stoppen van de rwt-strategie van de Algemene Rekenkamer voor de Staten-Generaal een lacune zou ontstaan in de informatiestroom en rapportages (Tweede Kamer, 2007a, p. 2 en p. 6).

6.1.2 Stand van zaken 2008

Uit ons onderzoek blijkt dat alle departementen zich grotendeels aan de RBV 2008 hebben gehouden. Helaas geven de meeste departementen niet aan hoeveel publiek geld de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. De Ministeries van SZW en VWS zijn positieve uitzonderingen. Zij gaven deze informatie ook in voorgaande jaren.

Wij moeten in deze terugblik vaststellen dat er toch een lacune in de verantwoording over publieke middelen bij rwt's is ontstaan. In RWT5 stelden wij vast dat € 70,9 miljard van de inkomsten van rwt's afkomstig waren uit premies en tarieven, waarvan het grootste deel door rwt's van de Ministeries van SZW en VWS werd ontvangen. Deze ministeries rapporteren in begroting en verantwoording over deze inkomsten van hun rwt's. Het resterende bedrag dat rwt's aan premies en tarieven ontvingen is nog altijd € 2 miljard.⁶ Van deze inkomsten van rwt's wordt in de departementale begrotingen of jaarverslagen geen melding gemaakt.

⁶ Deze conservatieve schatting is gebaseerd op gegevens uit RWT5. In RWT5 hadden wij de inkomsten uit premies en tarieven van alle toenmalige rwt's via jaarverslagen in kaart gebracht.

Voorbeelden van rwt's met inkomsten uit premies en tarieven (bedragen 2004; Bron RWT5).

Kadaster	€ 195 mln
Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsencorporaties	€ 151 mln
Rijksdienst voor het Wegverkeer	€ 140 mln
Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)	€ 86 mln
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer	€ 80 mln

Ook de informatie over de vermogenspositie van rwt's is niet verbeterd. De departementale jaardocumenten bevatten nog steeds vrijwel geen informatie op dit punt. Wij voeren op dit moment onderzoek uit naar de reserves van rwt's. In dit onderzoek zoeken we antwoord op de vraag hoe groot de reserves, beleggingen en andere relevante posten zijn, op de vraag hoe de rwt's zich verantwoorden en op de vraag welk beleid er door de minister voor vermogensvorming ontwikkeld is.

6.2 Gebruik van uitzonderingsrapportages

6.2.1 Aanbeveling uit 2006

Volgens de RBV 2008 moeten departementale begrotingen en jaarverslagen een afzonderlijke bijlage bevatten over de toezichtsrelaties van het departement. In het jaarverslag moeten in deze bijlage bijzonderheden gemeld worden die uit het toezicht naar voren zijn gekomen (een uitzonderingsrapportage). De voorschriften verfijnen dit door aan te geven dat het hierbij gaat om de goedkeuring van de tarieven, de goedkeuring van de begroting en de goedkeuring van de jaarrekening voor zover de minister over die bevoegdheden beschikt en de bijzonderheden met betrekking tot (de opbouw van) de vermogenspositie van de rwt's. Ook moet in het jaarverslag een overzicht van de realisatie van de verschillende ramingen in de begroting staan (Financiën, 2007a).

Een uitzonderingsrapportage betekent dat de betreffende minister de Staten-Generaal alleen informeert als zich uitzonderingen voordoen in het functioneren en presteren van rwt's. Wat ministers als uitzonderingen moeten beschouwen, is niet omschreven. Het is dus aan de minister om te bepalen welke informatie wel en welke niet in het jaarverslag komt. In RWT5 moesten we concluderen dat de verantwoording van de ministers aan de Staten-Generaal door het gebruik van uitzonderingsrapportages zo beperkt was dat de verantwoording onvoldoende inzicht bood in het functioneren van de rwt's. Het gebruik van uitzonderingsrapportages, zoals de rijksbegrotingsvoorschriften aangeven, is volgens ons namelijk alleen zinvol als de Staten-Generaal weten wat een minister onder een uitzondering verstaat. Dit betekent dat het duidelijk moet zijn aan welke normen een rwt volgens een minister voldoet en dus op basis waarvan een minister kan melden dat er geen sprake is van uitzonderingen. Dit is wat wij in RWT5 de «normaalpositie» noemden. Mochten er geen uitzonderingen te melden zijn, dan zou de minister in het jaarverslag moeten aangeven dat uit zijn toezicht is gebleken dat de betreffende rwt's het afgelopen jaar naar behoren hebben gefunctioneerd, de gestelde doelen en prestaties hebben behaald en het geld dat daarmee gemoeid is rechtmatig hebben geïnd, beheerd en besteed.

Een andere consequentie van het gebruik van uitzonderingsrapportages is volgens ons dat het niet melden van uitzonderingen beschouwd kan worden als een uitspraak van een minister dat de rwt's, of clusters van rwt's, aan de normen voldoen. Wij deden in RWT5 dan ook de aanbe-

veling dat bij het gebruik van een uitzonderingsrapportage aan bovenstaande uitgangspunten voldaan zou moeten worden.

Het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is namelijk dat het voor het uitoefenen van de democratische controletaak belangrijk is dat de Staten-Generaal weten dat de rwt's naar behoren functioneren, presteren en hun publieke middelen op een rechtmatige wijze innen en besteden.

In het Algemeen Overleg over RWT5 tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer van 14 juni 2007 is het gebruik van de uitzonderingsrapportage besproken. Als reactie op de vraag van de Tweede Kamer naar de algemene en specifieke normen bij uitzonderingsrapportages gaf de minister van Financiën aan dat het bij de rwt's gaat om de algemene normen zoals die voor de gehele rijksbegroting gelden: rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast zijn er specifieke normen voor rwt's die onder andere betrekking kunnen hebben op de kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid daarvan en de te leveren prestaties. Hier geldt hetgeen in de wet- en regelgeving is bepaald voor de relatie tussen de verantwoordelijke minister en de rwt. Deze specifieke normen zouden uitgewerkt moeten zijn in de departementale toezichtsvisie en de toezichtsarrangementen (Financiën, 2007b, p. 2).

6.2.2 Stand van zaken 2008

Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste departementen zich over het jaar 2007 middels een uitzonderingsrapportage verantwoorden. De door ons geschetste voorwaarden waaronder deze vorm van rapporteren zinvolle informatie geeft voor de Staten-Generaal, hebben wij niet teruggezien in de departementale jaarverslagen. De Staten-Generaal kunnen uit de departementale jaarverslagen dus niet afleiden of de afzonderlijke rwt's aan specifieke normen zijn getoetst en zo ja, welke dat dan waren. Ook hebben we nauwelijks verwijzingen gevonden naar documenten waarin deze informatie te vinden zou zijn.

Over het jaar 2007 worden in de jaarverslagen nauwelijks bijzonderheden vermeld. Over de rwt's van de Ministeries van Justitie, BZK, OCW, Financiën, EZ, LNV en VWS worden in het departementale jaarverslag helemaal geen bijzonderheden vermeld. Dit zou volgens de principes van het gebruik van uitzonderingsrapportages betekenen dat de Staten-Generaal er vanuit kunnen gaan dat de rwt's van deze ministeries naar behoren functioneren, de gestelde doelen en prestaties hebben behaald en het geld dat daarmee gemoeid is rechtmatig hebben geïnd, beheerd en besteed. Gezien de ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen bij enkele rwt's van deze ministeries, lijkt het ons onwaarschijnlijk dat het niet melden van bijzonderheden beschouwd kan worden als een uitspraak dat alles op orde is.

Het Ministerie van VROM voldoet volgens ons het meest aan de voorwaarden van een waardevolle uitzonderingsrapportage. In de toezichtsbijlage van het Jaarverslag 2007 concludeert de minister van VROM dat de publieke taakuitoefening door de zelfstandige organen van dit ministerie van een adequaat kwaliteitsniveau is en dat het ministerie «in control» is wat betreft zijn zelfstandige organen (zie kader op de volgende pagina). In de bijlage wordt gemeld dat het toezicht wordt ingevuld op basis van de (bijgestelde) toezichtsvisie en van de toezichtsarrangementen.

Gebruik van uitzonderingsrapportages – Ministerie van VROM

«Jaarlijks voert TopZO voor ieder zbo/rwt een risico-analyse uit. In de risico-analyse wordt gekeken naar het presteren van iedere afzonderlijke zbo/rwt op vier aandachtsgebieden: kwaliteit taakuitoefening, continuïteit bedrijfsvoering, stabiliteit beleids-terrein en kwaliteit sturingsrelatie. [...] Daarnaast vinden reguliere activiteiten plaats als beoordeling van de begroting, jaarstukken en in voorkomende gevallen tariefsvoorstellen en andere taken en bevoegdheden zoals in instellingswetten bepaald. De intensiteit van het toezicht wordt gerelateerd aan de maatschappelijke betekenis (bijdrage aan publieke taken) en omvang (in geld en mensen) van een zelfstandig orgaan. De risico-analyse is een methodiek die VROM helpt bij invulling van selectief toezicht op de zbo/rwt's.»

«In het verslagjaar 2007 zijn de jaarrekeningen 2006 en de begrotingen voor het jaar 2008 van onderstaande zbo/rwt's door de minister goedgekeurd, dit is inclusief in voorkomende gevallen een wijziging van de tarieven.

Geconcludeerd kan worden dat de publieke taakuitoefening door de zelfstandige organen van VROM van een adequaat kwaliteitsniveau is en dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties gewaarborgd is. VROM/WWI is in control wat betreft zijn zelfstandige organen.»
(VROM, 2008, p. 232)

7 PUBLIEKE VERANTWOORDING

7.1 Aanbeveling uit 2006

De Algemene Rekenkamer gaf in RWT5 aan het belangrijk te vinden dat alle rwt's publiek verantwoording afleggen aan de samenleving en direct belanghebbenden over het gebruik van publieke middelen en de resultaten die zij hiermee bereikt hebben. In RWT5 constateerden wij dat nog niet alle rwt's publiek verantwoording aflegden. Wij deden daarop de aanbeveling aan het kabinet om een generieke wettelijke publicatieplicht in te voeren voor alle publieke instellingen, waaronder rwt's. Bij het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over ons rapport op 14 juni 2007 is deze publicatieplicht aan de orde geweest. De minister van Financiën gaf in dat overleg aan hier geen initiatief toe te zullen nemen (Tweede Kamer, 2007a, p. 2). Wel heeft de minister van Financiën na het Algemeen Overleg in een brief aan de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de rwt's die in 2007 geen publieke verantwoording aflegden (Financiën, 2007b, p. 1–2).

7.2 Stand van zaken 2008

Het aantal rwt's dat publieke verantwoording aflegt is sinds RWT5 sterk toegenomen. Er zijn in totaal nog negentien rwt's die geen publiek jaarverslag hebben. In overzicht 3 in bijlage 1 staat een overzicht van de ontbrekende jaarverslagen. In deze rwt's gaat ongeveer € 400 miljoen om aan publieke middelen. Het blijft daarom van belang dat de ministers hun rwt's blijven aanspreken op de noodzaak van publieke verantwoording. Rwt's zouden hun jaarverslag met daarin algemene informatie over de organisatie en verantwoordingsinformatie over de financiën, de prestaties, de bedrijfsvoering en het maatschappelijk verantwoord handelen, openbaar moeten maken. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van de digitalisering van informatie, zou volgens ons tevens verwacht mogen worden dat het jaarverslag via internet te raadplegen is.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Overzicht 8.1 Stand van zaken onderzochte thema's 2005 en 2008

Onderzocht thema	Stand 2005	Stand 2008	Toelichting
Toezicht	Voldoende ontwikkeld	Voldoende ontwikkeld	Toezichtsvisies en toezichtsarrangementen zijn verder ontwikkeld, maar nog niet voor alle (clusters van) rwt's zijn toezichtsarrangementen aanwezig.
Rechtmatigheid	Voldoende inzicht	Voldoende inzicht	Het totaal aantal ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen is afgenomen; vijftien verklaringen ontbreken nog.
Bedrijfsvoering van rwt's	Beperkt inzicht	Beperkt inzicht	Het aantal ministeries dat het toezicht op de bedrijfsvoering baseert op risicoanalyse is licht toegenomen, maar nog steeds beperkt.
Verantwoording minister aan Staten-Generaal	Weinig inzicht	Weinig inzicht	Het parlement krijgt onvoldoende inzicht in de publieke middelen die bij de rwt's omgaan. Het parlement kan uit de verantwoording niet afleiden of en aan welke normen de afzonderlijke rwt's zijn getoetst. Inzicht in het functioneren en presteren blijft hierdoor beperkt.
Publieke verantwoording door rwt's	Beperkt inzicht	Voldoende inzicht	Het aantal rwt's dat verantwoording aflegt in een publiek jaarverslag is sterk toegenomen.

In overzicht 8.1 is de stand van zaken van eind 2008 vergeleken met de bevindingen uit RWT5.

Sinds RWT5 zijn er kleine stappen gezet in de verdere verbetering van het toezicht en de verantwoording bij rwt's. De verantwoording van ministers aan de Staten-Generaal is echter nog steeds zeer beperkt (zie tabel 8.1). De Staten-Generaal krijgen namelijk geen geaggregeerde informatie over de omvang van de publieke geldstromen bij rwt's, omdat de uitgaven van de rwt's die via premies en tarieven worden verkregen meestal niet in de departementale begrotingen of jaarverslagen opgenomen zijn. Wij betreuren het dat de ministers deze uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer niet gehonoreerd hebben.

Ook de wijze waarop de ministers invulling geven aan de uitzonderingsrapportages zorgt ervoor dat de Staten-Generaal nog steeds slechts beperkt inzicht hebben in het functioneren en presteren van de rwt's. De Staten-Generaal ontvangen te weinig informatie om te kunnen beoordelen of alle publieke middelen rechtmatig zijn besteed en of de wettelijke taken voldoende zijn uitgevoerd. We bevelen de minister van Financiën als coördinerend minister aan de RBV aan te passen zodat uit de departementale jaarverslagen blijkt hoe groot de publieke geldstromen bij rwt's zijn en hoe zij functioneren en presteren. Aan de RBV zou een bepaling moeten worden toegevoegd dat ook de geldstromen vanuit premies en tarieven van de rwt's moeten worden opgenomen.

Ook bevelen wij de minister aan om in de RBV een toelichting op te nemen over hoe een uitzonderingsrapportage moet worden vormgegeven. Wij denken dat het goed mogelijk is om de informatiewaarde van departementale verantwoordingen te verhogen, zonder dat hierdoor de verantwoordingsdruk toeneemt. Bij wijze van handreiking geven wij hier aan op welke manier dat volgens ons mogelijk is.

Door het afleggen van een aantal verklaringen in de toezichtsbijlage kan de minister duidelijk maken hoe de situatie bij de rwt's in het verslagjaar is geweest. De strekking van de verklaringen is afhankelijk van de uitkomsten van het toezicht. Mocht een minister van mening zijn dat bij een rwt alles op orde is, dan zou hij dit in het jaarverslag expliciet moeten maken door een zin op te nemen waarin staat dat uit zijn toezicht is

gebleken dat de betreffende rwt het afgelopen jaar naar behoren heeft gefunctioneerd, de gestelde doelen en prestaties heeft behaald en het geld dat daarmee gemoeid was rechtmatig heeft geïnd, beheerd en besteed.⁷ Voor verdere details kan de minister verwijzen naar andere documenten zoals het openbaar jaarverslag van de betreffende rwt of de toezichtsrapporten.

Verder dient een minister in de verantwoording te verwijzen naar een openbaar document (bijvoorbeeld een toezichtsvisie of toezichtsarangement) waarin staat aan welke specifieke normen de rwt is getoetst. Zo kunnen de Staten-Generaal nagaan hoe de minister tot zijn oordeel is gekomen.

Mocht de minister van mening zijn dat bij een rwt niet alles op orde is, dan dient hij in het jaarverslag op te nemen op welke punten de rwt niet aan de gestelde normen voldoet en welke stappen hij heeft ondernomen om de problemen op te lossen. Voor de overige punten, waarop de rwt wel aan de normen voldoet, zou de minister dan op dezelfde manier moeten handelen als bij een rwt waar alles op orde is.

Een ander onderdeel waarin ten tijde van RWT5 nog beperkt inzicht was, is de bedrijfsvoering van rwt's. Dit terugblikonderzoek laat zien dat de helft van de ministers nog geen gebruikmaakt van een risicoanalyse om hun toezicht op de bedrijfsvoering van hun rwt's in te vullen. Wij bevelen de ministers aan om de bedrijfsvoering van rwt's te analyseren op onderdelen die het publieke belang, en daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid, raken. In het toezicht moet van deze onderdelen worden ingeschat of deze belangen voldoende worden geborgd door de rwt. Ook bevelen wij de ministers aan de Staten-Generaal inzicht te bieden in hun toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's.

De overige onderzochte onderwerpen waren in RWT5 al redelijk tot goed op orde en zijn sindsdien nog verbeterd. Wij zijn positief over de ontwikkeling dat de meeste rwt's inmiddels publieke verantwoording afleggen. Dit betekent namelijk dat de publieke verantwoording door de rwt's zelf serieus wordt genomen. In totaal zijn er nog negentien rwt's die geen publiek jaarverslag hebben opgesteld. Wij bevelen de ministers wel aan de rwt's hier op aan te blijven spreken. Niet alleen op het opstellen van een jaarverslag, maar ook op het publiekelijk toegankelijk maken van de informatie via het internet.

Tot slot blijven de rechtmatigheidsverklaringen van de rwt's een punt van aandacht. Het aantal ontbrekende verklaringen is weliswaar afgenomen, maar dit is voor een deel het gevolg van het verdwijnen van rwt's. Opvallend is dat «nieuwe» rwt's zijn verschenen op de lijst van rwt's met ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen (zie bijlage 1).

⁷ In het geval van sectoren van rwt's kan de minister zich in deze zin op de gehele sector richten.

9 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer heeft een bestuurlijke reactie gevraagd op het concept van de rijksbrede rapportage aan de ministers van Financiën en BZK als coördinerende ministers. De minister van Financiën reageerde mede namens zijn ambtgenoot van BZK, en alle andere ministers die dit aangaat, op 14 september 2009. In dit hoofdstuk hebben wij de reactie van de ministers samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

9.1 Reactie ministers

De minister van Financiën ziet het overwegend positieve oordeel in dit terugblikonderzoek als steun voor de inspanningen die de departementen hebben geleverd op het gebied van een toezicht- en verantwoordingsstructuur bij rwt's. De minister schetst de algemene verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministeries en hun rwt's: rwt's zijn verantwoordelijk voor het bereiken van hun maatschappelijke doelstellingen en zij verantwoorden zich over hun taakuitoefening aan samenleving en aan belanghebbenden. De ministeries hechten daarbij aan een goed werkend systeem van checks-and-balances (de interne governance). De overheid, zo stelt de minister, waarborgt de publieke belangen op systeemniveau. De specifieke wet- en regelgeving geeft richting aan de relatie tussen de verantwoordelijke minister en de rwt en aan de wijze van verantwoording naar het parlement. Daarbij geeft de minister aan dat het beleid er nog steeds op is gericht om met zo min mogelijk voorschriften, controles en informatieverplichtingen een goede taakuitoefening en een adequate informatievoorziening aan het parlement te waarborgen.

9.1.1 Reactie op conclusies en aanbevelingen

De minister gaat in op onze aanbeveling om met het opnemen van een aantal verklaringen in de toezichtsbijlage duidelijk te maken hoe de situatie bij de rwt's is geweest in het verslagjaar. De minister schrijft hierover dat hij een dergelijke verklaring ziet als een «in control statement» van de verantwoordelijke minister. De minister stelt dat het niet de bedoeling en niet wenselijk is dat in het departementale jaarverslag integraal over het functioneren en presteren van rwt's wordt gerapporteerd. De mate waarin verantwoording aan het parlement wordt afgelegd, wordt volgens de minister van Financiën bepaald door het specifieke wettelijke kader van de betreffende rwt. Dit specifieke wettelijke kader zou volgens de minister ook leidend moeten zijn bij de verantwoording over het toezicht op de rwt. Het afleggen van verantwoording kan en zal in het algemeen langs andere wegen verlopen dan het departementale jaarverslag en lopen daardoor meestal ook niet gelijk op, aldus de minister. In een aantal sectoren vindt de verantwoording over het uitgeoefende toezicht bijvoorbeeld plaats door de verslagen van inspecties en van andere toezichthoudende organen samen met de visie van de minister aan het parlement aan te bieden. De minister wil aan deze lijn vasthouden, temeer daar de rechtmatigheid van de rwt's op dit moment voldoende is gewaarborgd. Bovendien vindt de minister dat deze lijn aansluit op de eigen verantwoordelijkheid, de taakuitvoering op afstand, en de vaak bewust gekozen onafhankelijke positionering van een rwt. De minister geeft aan dat kabinet en Tweede Kamer eraan hechten dat toezichts- en verantwoordingslasten zoveel mogelijk moeten worden beperkt, in ieder geval voor de rwt's.

De minister gaat vervolgens in op onze aanbeveling om een toelichting te geven op het gebruik van uitzonderingsrapportages. De minister geeft aan dat hij deze voorgeschreven rapportagevorm zal verhelderen. Hiertoe zal hij een aantal aandachtspunten opnemen in de toelichting bij de RBV. Ook is de minister naar aanleiding van onze aanbeveling bereid te bezien of het mogelijk en doelmatig is om gegevens van tariefgefinancierde zbo's ter informatie op te nemen bij het departementale jaarverslag. Ditzelfde geldt ook voor het opnemen van informatie over de ontwikkeling van de vermogenspositie bij zbo's. Daarbij merkt de minister wel op dat voor tariefgefinancierde zbo's geldt dat de verantwoording over de uitgaven nu al verloopt via de voor de zbo geldende wettelijke voorschriften. Wat betreft de gegevens over de financiële omvang van de premiegefinancierde sector meldt de minister dat deze al in de departementale jaarverslagen van de Ministeries van SZW en VWS zijn opgenomen, bij de andere departementen zijn geen premiegefinancierde rwt's. Tot slot geeft de minister aan dat hij in de RBV 2010 heeft opgenomen dat voor de zbo/rwt-bijlagen de URL's naar deze organisaties dienen te worden opgenomen.

9.1.2 Rechtmatigheid

Volgens de minister spannen alle departementen zich ervoor in dat alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring opstellen. In de bij de reactie toegevoegde tabellen staat de stand van zaken medio 2009.

Rwt's waarbij over 2005 en 2007 geen rechtmatigheidsverklaring was, en de stand van zaken van de rechtmatigheid medio 2009

Ministerie	Rwt	2005 Stand	2007 Visie Algemene Rekenkamer	Huidige stand 2009
EZ Justitie	WaarborgHolland Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	geen geen	ontbreekt ontbreekt	Wordt verwacht voor 2008. Rechtmatigheid geborgd door verklaringen Departementale Auditdienst.
OCW	Stichting Participatiefonds	geen	ontbreekt	Wordt verwacht voor 2007. Komt later vanwege UWW verklaring.
VenW	Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsen- corporaties	geen (4)	ontbreken (4)	Samenhangend met recente wetswijzigingen en wijzigingen in de toezichtstructuur, is voorzien in rechtmatigheidsverklaringen.
FIN	Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigen- verzekeraars	geen	ontbreekt	Kleine rwt: verklaring ondoelmatig.

Rwt's die volgens de Algemene Rekenkamer voor het eerst over 2007 geen rechtmatigheidsverklaring hebben en de stand van zaken medio 2009

Ministerie	Rwt	Stand van zaken medio 2009
BZK OCW	Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)	Rechtmatigheidsverklaring voor 2008 is afgegeven. Rechtmatigheidsverklaringen zullen conform het Belgisch-Nederlandse verdrag dat ten grondslag ligt aan de NVAO worden vormgegeven.
OCW	COLO (vereniging van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven)	Bij de activiteiten worden rechtmatigheidsverklaringen afgegeven. Onderzocht wordt of het doelmatig is voor COLO als instelling ook een rechtmatigheidsverklaring af te geven.
VenW VenW EZ	NV Westerscheldetunnelmaatschappij HISWA Vereniging Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	Overleg over rwt-status vanwege de overdracht naar provincie. Geringe wettelijke taak, verklaring ondoelmatig. Verklaring over 2008 wordt nog verwacht.
LNV	Bureau Erkenningen van de AOC Raad	Rechtmatigheidsverklaring wordt bij de verantwoording over 2009 opgeleverd.

De minister stelt dat daarmee zijn toezegging aan de Tweede Kamer is gerealiseerd. Hij merkt daarbij op dat de rechtmatigheid bij (nieuwe) rwt's voor het kabinet een voortdurend punt van aandacht zal blijven. De minister gaat kort in op ontwikkelingen die invloed hebben op het reviewbeleid van de departementen. Hij stelt dat bij het houden van reviews een risicogerichte aanpak wordt gehanteerd. Ook noemt hij de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en de beroepsregelgeving van het NIVRA, waardoor de kwaliteitsbewaking in het beroep en het toezicht op het beroep is versterkt. Volgens de minister is hiermee de behoefte aan en de noodzaak tot reviews afgenomen en het reviewbeleid wordt dan ook herzien.

9.1.3 Specifieke punten

Kaderwet zbo's

Voor de rwt's die tevens zbo zijn, heeft de inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's gevolgen gehad. Over zbo's (tevens rwt's) die niet (direct) onder deze Kaderwet vallen (door opheffing of heroverweging) meldt de minister namens zijn ambtgenoot van BZK dat zij het van groot belang vinden om vakdepartementen daarover te adviseren, de consistentie van de toepassing van de Kaderwet te bewaken en de voortgang van het traject van heroverweging dan wel beëindiging van de zbo te volgen. Net als in 2008 rapporteert het Ministerie van BZK daarom ook in het jaarverslag over 2009 over de 45 (clusters van) zbo's, die niet (direct) onder de Kaderwet zbo's worden gebracht. Daarbij wordt ook aangegeven waar de taken van de zbo's die worden opgeheven, worden ondergebracht. Het streven is dit traject van heroverweging voor het najaar van 2011 af te ronden. De minister geeft aan dat de evaluatie van de Kaderwet zbo's in 2012 gereed moet zijn.

De minister geeft bovendien aan dat de door ons gemelde casussen waarin taken zouden zijn teruggegaan naar het verantwoordelijke ministerie om daarna weer met mandaat te worden uitbesteed, zijn ambtgenoot van BZK niet bekend zijn.

Integriteit

De zorg voor integriteitbeleid bij rwt's is de primaire verantwoordelijkheid van de rwt's zelf. In 2006 heeft de minister van BZK aangegeven dat het BIOS ook ten dienste staat van de rwt's. BIOS zal, mede op verzoek van het Ministerie van BZK, op de website www.integriteitoverheid.nl en op andere manieren wel nadrukkelijker duidelijk maken dat het bureau er ook is voor rwt's.

Tot slot constateert de minister dat het terugblikonderzoek het positieve beeld bevestigt van het laatste rwt-onderzoek, RWT5, en dat de afgeronde rwt-strategie van de Algemene Rekenkamer zeer succesvol blijkt te zijn geweest. De aandacht voor rwt's is nu stevig verankerd binnen de departementen. Uw strategie heeft daarmee tot een blijvend effect geleid, aldus de minister van Financiën.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben in dit onderzoek teruggekeken op ruim tien jaar onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rwt's. In deze tien jaar hebben veel goede ontwikkelingen plaatsgevonden. Ook de ministers zelf constateren een vooruitgang. Niettemin vinden wij het noodzakelijk dat de ministers zich beter verantwoorden aan de Staten-Generaal over het door hen uitgeoefende toezicht.

Verantwoording aan de Staten-Generaal

In zijn reactie gaat de minister van Financiën in op de verantwoordelijkheid van de ministers en die van de rwt's. Wij plaatsen een kanttekening bij de wijze waarop de minister van Financiën de verantwoordelijkheid van ministers voor rwt's interpreteert. De minister gaat in zijn reactie alleen in op de verantwoordelijkheid die in specifieke wet- en regelgeving is genoemd (de specifieke ministeriële verantwoordelijkheid). De ministers hebben echter ook nog een verantwoordelijkheid voor het beleid en het wettelijk kader. Dit wordt de systeemverantwoordelijkheid genoemd. De minister is namelijk als eerste geroepen om wijzigingen in het systeem aan te brengen of voor te stellen (Tweede Kamer, 2000b). De systeemverantwoordelijkheid houdt dus in dat de minister het beleid en het wettelijk kader van rwt's zo moet inrichten dat gewaarborgd wordt dat de publieke gelden rechtmatig geïnd en besteed worden, en dat de taken goed uitgevoerd worden door rwt's.

Zowel de specifieke als de systeemverantwoordelijkheid zijn van belang bij de verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal. Wij zijn het daarom niet met de minister eens dat de verantwoording aan de Staten-Generaal alleen benaderd moet worden vanuit de specifieke ministeriële verantwoordelijkheid.

Wij stellen dat een minister in zijn departementale jaarverslag moet ingaan op het functioneren en presteren van «zijn» rwt's. Het gaat hierbij, zoals de minister van Financiën terecht benadrukt, niet om integrale verantwoording, maar om een verkorte weergave van de stand van zaken bij de rwt's. De uitzonderingsrapportage biedt hiervoor nog te weinig informatie. Uit de verantwoording moet namelijk blijken dat er toezicht is gehouden, aan welke normen de rwt's zijn getoetst, welke eventuele afwijkingen van de norm er zijn geconstateerd en of de betreffende minister van mening is dat gezien deze informatie het functioneren en presteren van de rwt's op orde is, of dat er verbeteringen noodzakelijk zijn. Kamerleden en belangstellenden kunnen nu de verantwoording niet op waarde schatten, omdat er geen referentiekader is voor de informatie in de uitzonderingsrapportage. Daardoor wordt de uitzonderingsrapportage weinigzeggend. De toezegging van de minister om de uitzonderingsrapportage te verhelderen door aandachtspunten in de toelichting op de RBV op te nemen, is een stap in de richting van een betere verantwoording richting de Staten-Generaal. Wij zien graag dat bovengenoemde punten hierin opgenomen worden.

Onze voorstellen voor de inhoudelijke versterking van de departementale verantwoording leiden overigens niet tot extra administratieve lasten voor ministers en rwt's, omdat de benodigde informatie al voorhanden is. Bij Kamerleden en andere belangstellenden zou deze inhoudelijke versterking zelfs lasten kunnen wegnemen. Zij hoeven immers niet meer zelf op zoek naar onderliggende stukken. De ministers kunnen eventuele tussenrapportages over het functioneren en presteren van rwt's met hun oordeel naar de Staten-Generaal sturen en daar in het departementale jaarverslag naar verwijzen ter onderbouwing van hun verantwoording. De werkwijze die de minister van Financiën voorstelt om over het toezicht te verantwoorden door de rapporten van inspecties en andere toezichthoudende organen, voorzien van de visie van de minister, aan het parlement te sturen, vinden wij dan ook een goed initiatief. Een verwijzing hiernaar in het departementale jaarverslag hoort hier wel bij.

Het voornemen van de minister van Financiën om te bezien of het mogelijk en doelmatig is om gegevens van tariefgefinancierde zbo's in het

departementale jaarverslag op te nemen, vinden we een vooruitgang. De omvang van de vermogens van rwt's en de inkomsten uit tarieven is informatie waar de verantwoordelijke minister over behoort te beschikken. Het opnemen van deze gegevens zou tegemoetkomen aan de wens van de Tweede Kamer. De ministers kunnen deze gegevens in de zbo/rwt-bijlage van het departementale jaarverslag opnemen. Alleen dan krijgen de Staten-Generaal inzicht in de totale omvang van publiek gefinancierde activiteiten en de aan burgers opgelegde lasten. De minister van Financiën kan de ministers hiertoe uitnodigen door het in de RBV op te nemen. Overigens wordt in de reactie gesproken over tariefgefinancierde zbo's. Wat ons betreft geldt de aanbeveling ook voor de tariefgefinancierde rwt's.

Rechtmatigheid

Uit de door de minister toegevoegde tabellen blijkt dat nog niet alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring hebben en dat ook nog niet voor alle rwt's geregeld is dat deze verklaringen er komen. Verdere inspanningen van de ministers blijven daarom nodig.

Dat de accountantsorganisaties de kwaliteitsbewaking van hun eigen werk proberen te versterken is een positieve ontwikkeling, maar dit neemt niet weg dat de ministers een eigen verantwoordelijkheid hebben om zich er periodiek van te vergewissen dat de afgegeven accountantsverklaringen inhoudelijk en kwalitatief voldoen aan de eisen die het ministerie daar zelf aan gesteld heeft. De opmerking van de minister dat de noodzaak voor reviews is afgenomen, lijkt ons daarom voorbarig. Volgens ons moet het reviewbeleid voorschrijven dat de minister regelmatig de kwaliteit van de accountantsverklaringen beoordeelt. Wij verwachten dan ook dat het herziene reviewbeleid hierin zal voorzien.

Bij de opmerking van de minister dat de rechtmatigheid bij rwt's geborgd is, past een kanttekening. Wij hebben in onze rwt-onderzoeken aangegeven dat er rechtmatigheidsverklaringen door de minister worden gevraagd en door de rwt's worden gegeven, waardoor er inzicht is in de rechtmatigheid. Hiermee is echter niet gezegd dat de rechtmatigheid zelf op orde is. Een rechtmatigheidsverklaring kan immers ook een afkeuring bevatten. Voor het komende jaar hebben we een onderzoek in voorbereiding waarin aandacht wordt besteed aan de inhoud van de rechtmatigheidsverklaringen van de rwt's.

Kaderwet zbo's

Het is van belang dat het Ministerie van BZK het parlement blijft informeren over de voortgang van de invoering van de Kaderwet zbo's. Het is daarom goed dat de minister van BZK ook bij het jaarverslag 2009 rapporteert over (clusters van) zbo's die niet (direct) onder de Kaderwet worden gebracht. Het is een positieve aanvulling dat daarbij ook wordt opgenomen waar de taken van op te heffen zbo's worden ondergebracht. De door ons genoemde casussen waarbij zbo-taken teruggaan naar het ministerie om vervolgens onder mandaat te worden uitbesteed, worden daardoor ook inzichtelijk. De minister wenst het traject van heroverweging voor het najaar van 2011 te hebben afgerond. Wij constateren dat dit anderhalf jaar later is dan de oorspronkelijke planning. De aanpassing van de instellingswetten van de zbo's die onder de Kaderwet worden gebracht, is een langdurig proces. Omdat ministers geen informatie geven over de voortgang van de implementatie van de Kaderwet zbo's, blijft de voortgang voor de Staten-Generaal en andere belanghebbenden onduidelijk. Wij bevelen de minister van BZK aan hier informatie over op te nemen in toekomstige rapportages. We zullen de uitvoering van de Kaderwet zbo's op de voet blijven volgen.

Integriteit

Wij vinden het een goede zaak als BIOS meer bekendheid krijgt onder de rwt's. Een integriteitsbeleid is erg belangrijk voor rwt's.

Ter afronding

Net als de minister zijn wij van mening dat de rwt-strategie succesvol is geweest. In een nieuw rwt-onderzoeksprogramma willen wij het rwt-veld verder verkennen door onder andere verdiepend onderzoek te doen naar de werking van toezicht en verantwoording in de praktijk. Tevens zullen we aandacht besteden aan de knelpunten van de afgelopen jaren.

DEEL II DEPARTEMENTALE RAPPORTAGES

In dit deel II blikken we terug op de departementale rapporten van RWT5. We gaan per departement in op de voortgang, tot eind 2008, bij de rijksbreed onderzochte thema's (toezicht, rechtmatigheid, reviewbeleid, bedrijfsvoering en verantwoording). We blikken tevens terug op de departementspecifieke aanbevelingen uit RWT5. Doordat de departementspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen, kunnen de rapportages per departement enigszins van elkaar verschillen.

10 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Omdat het RWT5 voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen aanbevelingen bevatte, heeft de terugblik zich beperkt tot een actualisering van het beeld.

10.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken had eind 2008 één rwt, net als in 2005⁸: de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO). De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwt de FMO niet als een rwt, maar als een staatsdeelneming waaraan subsidie wordt verstrekt. Op de besteding van die subsidies wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken toezicht gehouden en het Ministerie van Financiën neemt de rest van het toezicht (bijvoorbeeld op de rechtmatigheid van de uitgaven en de benoeming van commissarissen) voor haar rekening.

10.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie en toezichtsarrangementen

Aan het toezicht op de FMO ligt geen toezichtsvisie of toezichtsarrangement ten grondslag. De toezichthoudende rol van het departement is vastgelegd in het controleprotocol waarmee de externe accountant jaarlijks het jaarverslag en de jaarrekening beoordeelt.

In RWT5 constateerden wij dat de minister met het actualiseren van het controleprotocol de toezichtsrol van het departement verder had vormgegeven en versterkt. Hetzelfde controleprotocol is nog steeds van toepassing.

Rechtmatigheid

De FMO brengt jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening uit. Een externe accountant voert hierop controle uit op grond van een controleprotocol uit 1995 dat is afgesproken tussen de FMO en het Ministerie van Financiën. In RWT5 stelden wij vast dat de externe accountant voor de FMO over 2003 en 2004 een goedkeurende accountantsverklaring had afgegeven. Daarnaast is over deze jaren separaat een rechtmatigheidsverklaring afgegeven door de externe accountant. Deze werkwijze is ook voor het jaar 2007 gevolgd.

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden wij dat de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tweejaarlijks een review uitvoert op de werkzaamheden van de externe accountant aan de hand van een controleprotocol. Tevens werd toen geconstateerd dat sinds april 2005 een aangepast controleprotocol beschikbaar was. In dit protocol waren bepalingen opgenomen voor de reikwijdte, de aanpak en de uitvoering van de controle en voor de rapportage, inclusief een voorgeschreven tekst voor de inhoud van de verklaring. Tevens was aangegeven dat de minister zich het recht voorbehoudt om een review te laten uitvoeren bij de accountant van de FMO om de naleving van het controleprotocol te toetsen. Dit protocol is nog steeds van kracht.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

Het departementale jaarverslag over 2007 en de begroting voor 2009

⁸ Tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën en de FMO enerzijds en de Algemene Rekenkamer anderzijds bestaat al enige jaren discussie over de rwt-status van de FMO. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de FMO een rwt is, omdat een machtigingswet ten grondslag ligt aan de oprichting van deze organisatie.

bevatten alleen fragmentarische informatie over de FMO. De Tweede Kamer ontvangt wel de resultaten van de evaluatie van de overeenkomst tussen de staat en de FMO. Deze overeenkomst wordt eens in de vijf jaar geëvalueerd. In 2005 was die evaluatie vooral gericht op de financiering. In de volgende evaluatie (eind 2009) ligt de nadruk op de ontwikkelings-impact.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden wij dat de FMO zich publiek verantwoordt door middel van een publiek jaarverslag. Ook over 2007 heeft de FMO een jaarverslag opgesteld. Dit jaarverslag heeft de FMO ook op haar website geplaatst. Het jaarverslag van de FMO wordt niet aan de Tweede Kamer gestuurd.

10.3 Conclusie en aanbevelingen

Wij constateren dat de Staten-Generaal door de minister van Buitenlandse Zaken slechts beperkt inzicht wordt geboden in de wijze waarop het toezicht op de FMO wordt uitgevoerd en daarmee beperkt zicht heeft op het functioneren en presteren van deze rwt.

Wij bevelen de minister van Buitenlandse Zaken aan om een toezichtsarrangement op te stellen voor de FMO.

10.4 Reactie minister

In de reactie op de specifieke rapportage refereert de minister van Buitenlandse Zaken aan de discussie tussen hem en de Algemene Rekenkamer over de rwt-status van de FMO. De minister stelt dat de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken de FMO beschouwen als een staatsdeelneming die beheerd wordt door het Ministerie van Financiën en waaraan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken subsidie wordt verstrekt. Op de besteding van de subsidies houdt het laatstgenoemde ministerie toezicht. Verder heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken samen met het Ministerie van Financiën tweemaal per jaar een overleg met de FMO, waarin het door de FMO te voeren beleid wordt besproken. Het Ministerie van Financiën is als aandeelhouder verantwoordelijk voor het beheer van de onderneming. De FMO is verder op basis van haar banklicentie onderworpen aan toezicht door De Nederlandsche Bank (DNB). De FMO voert volgens de minister geen wettelijke taken uit en is dan ook geen rwt.

Voorts stelt de minister dat wij geen tekortkomingen hebben vastgesteld in het toezicht op de FMO, ook niet in de besteding van de subsidie-middelen. Gelet op het bovenstaande ziet de minister van Buitenlandse Zaken dan ook geen aanleiding om een toezichtsarrangement op te stellen voor de FMO.

10.5 Nawoord

Wij stellen vast dat het het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet is gelukt de machtigingswet waarop wij de rwt-status van de FMO baseren, in te trekken. In zijn reactie beschrijft de minister op hoofdlijnen hoe aansturing, verantwoording en toezicht op de FMO zijn georganiseerd. Volgens ons zou een nadere uitwerking van deze hoofdlijnen en het opstellen van de normen waaraan de FMO zou moeten voldoen, een goede basis zijn voor een toezichtsarrangement voor de FMO. Los van de rwt-status van de FMO, blijven wij het van belang vinden dat het voor de

FMO en de drie verschillende toezichthouders duidelijk is welke taken en verantwoordelijkheden alle betrokkenen hebben in het toezicht op de taakuitvoering en de rechtmatige besteding van de betreffende publieke middelen. Daarom blijven wij van mening dat het opstellen van een toezichtsarrangement een goede zaak zou zijn. Dit toezichtsarrangement kan ook dienen om het parlement te informeren over de wijze waarop de ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken hun ministeriële verantwoordelijkheid willen dragen.

11 MINISTERIE VAN JUSTITIE

11.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van Justitie had eind 2008 vijftig rwt's. Dit zijn:

- Raden voor Rechtsbijstand (5);
- Bureau Financieel Toezicht (BFT);
- Reclasseringsorganisaties (15);
- Slachtofferhulp Nederland (SHN);
- Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM);
- Halt-bureaus (12);
- Particuliere Forensisch Psychiatrische Centra (6);
- Particuliere Jeugdinrichtingen (7)
- Centraal orgaan Asielzoekers (COA);
- Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting (SDKB).

In vergelijking met RWT5 zijn er twee rwt's bijgekomen, namelijk een particulier forensisch psychiatrisch centrum en de SDKB. Twee instellingen hebben de rwt-status verloren, namelijk een Halt-bureau en een particuliere jeugdinrichting en twee rwt's zijn overgegaan naar het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, namelijk het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen en Stichting Nidos.

Er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer waardoor de vijf Raden voor de Rechtsbijstand, nu vijf afzonderlijke rwt's, samengaan in één rwt (Tweede Kamer, 2009).

11.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

In RWT5 constateerden wij dat de minister van Justitie goede vorderingen had gemaakt met het toezicht op de rwt's. Op dat moment liepen er ook nog acties om het toezicht verder te verbeteren. Sinds RWT5 zien we dan ook weer een aantal aanpassingen in het toezicht.

Het nieuwe financieel-economisch toezichtstatuut is op 1 januari 2007 in werking getreden. Dit is één van de documenten waarin de toezichtsvisie is vastgelegd.

Daarnaast is ook de interne organisatie van het toezicht aangepast. Binnen twee van de drie directoraten is de toezichtsfunctie op de rwt's verlegd van de beleidsdirecties naar twee nieuw gevormde directies. Een laatste grote verandering is dat vanaf 2009 de frequentie van de rapportages van de rwt's aan de directies over de geleverde prestaties is verlaagd van driemaal naar tweemaal per jaar.

In RWT5 constateerden wij dat niet was vastgelegd op welke wijze in het toezicht werd gebruikgemaakt van de uitkomsten van het toezicht door inspecties, het verbijzonderd toezicht. Wij bevelen aan in het toezicht zoveel mogelijk gebruik te maken van dit verbijzonderd toezicht en dit gebruik vast te leggen in het departementale toezichtsbeleid. Wij constateren dat het ministerie dit uitgangspunt inmiddels heeft vastgelegd⁹ en ook dat bij de uitvoering van het toezicht beter gebruik wordt gemaakt van de uitkomsten van inspectierapporten.

Toezichtsarrangementen

In RWT5 stelden wij vast dat voor alle (clusters van) rwt's toezichtsarrangementen waren opgesteld. Hierin zijn geen veranderingen opgetreden.

⁹ In de Aanwijzing controleprotocol subsidiëring Deel I-Algemeen van juni 2008 is opgenomen dat voor de kwaliteit van de uitvoering van subsidies vaak gebruik zal worden gemaakt van inspectierapporten.

Rechtmatigheid

In RWT5 constateerden we dat voor alle rwt's over 2005 een rechtmatigheidsverklaring was afgegeven. Ook over 2007 geven alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring. Alleen de SGM heeft, net als over 2005, over 2007 geen eigen rechtmatigheidsverklaring. De verantwoording en rechtmatigheidscontrole worden namelijk meegenomen in de controle door de departementale auditdienst, omdat de ambtelijke organisatie van SGM onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Justitie. De SDKB is in deze terugblik overigens niet onderzocht.¹⁰

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden wij dat er geen reviewbeleid van het Ministerie van Justitie was vastgelegd. Wel werden destijds, afhankelijk van de uitkomsten van een risicoanalyse of naar aanleiding van de jaarstukken, reviews gehouden. Verder vonden periodiek reviews plaats. In het toezichtstatuut 2007 is het reviewbeleid wel vastgelegd. Het uitgangspunt van dit reviewbeleid is dat de beleidsdirectie ervoor zorgt dat er toezicht wordt uitgeoefend op de controlewerkzaamheden van de accountant. De beleidsdirectie kan de departementale accountantsdienst verzoeken reviews uit te voeren. De directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) toetst of de beleidsdirecties een reviewbeleid hebben ontwikkeld en op basis hiervan een reviewplan hebben opgesteld, of de beleidsdirecties het plan hebben uitgevoerd en of aan de uitkomsten van een gehouden review voldoende vervolg wordt gegeven. Overigens kunnen beleidsdirecties die slechts op een gering aantal rwt's toezicht houden, met instemming van DFEZ afzien van het opstellen van een reviewplan of het houden van reviews. In dit laatste kan de Algemene Rekenkamer zich niet vinden. Wij vinden het van belang dat bij alle rwt's structureel periodieke reviews worden uitgevoerd.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

In RWT5 stelden wij vast dat het Ministerie van Justitie slechts beperkt toezicht houdt op de bedrijfsvoering van de rwt's. Wij deden de aanbeveling het toezicht op de bedrijfsvoering verder te laten strekken dan alleen een risicoanalyse op de continuïteit van de te leveren prestaties. Integriteit en bestuurskosten zouden in die risicoanalyse betrokken kunnen worden.

In het toezichtstatuut 2007 is vastgelegd dat de betreffende beleidsdirectie bij instellingen periodiek een risicoanalyse moet uitvoeren naar relevante onderdelen zoals beleidsuitvoering, bedrijfsvoering, integriteitszorg en informatievoorziening. Ook is vastgelegd dat de beleidsdirectie de strategische, financiële en operationele risico's voor de rwt's in kaart brengt. In de uitvoering van de risicoanalyses wordt nog niet voor iedere rwt structureel aandacht aan integriteitszorg en bestuurskosten gegeven.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van Justitie verantwoordt zich in de Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder het departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft hierbij niet aan welk bedrag de rwt's aan premies en tarieven ontvangen. In de toezichtsbijlage van het Jaarverslag 2007 verklaart de minister de verschillen tussen begroting en realisatie van de verstrekte begrotingsgelden. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoe groot de totale publieke geldstroom is en wat de omvang is van de vermogens van de rwt's.

¹⁰ Volgens het Reglement Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting dient het bestuur van de stichting jaarlijks de balans en een rekening van baten en lasten op te stellen en deze, voorzien van een accountantsverklaring, naar de ministers van VWS en Justitie te zenden.

In het departementale jaarverslag 2007 verantwoordt de minister zich door middel van een uitzonderingsrapportage over het toezicht op de rwt's. In dit jaarverslag worden geen opmerkingen over het uitgevoerde toezicht of over de uitkomsten uit het toezicht gemeld. Informatie over wanneer uitzonderingen wel worden gemeld, ontbreekt.

In de toezichtsbijlage van het Jaarverslag 2007 verwijst de minister wel naar beleidsartikelen waarin informatie wordt gegeven over de uitvoering van het beleid en uitgevoerde beleidsdoorlichtingen. De bijdrage van een rwt aan het beleid wordt in deze artikelen niet gespecificeerd.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat alle rwt's zich publiek verantwoordden in een publiek jaarverslag. Uit dit terugblikonderzoek blijkt dat zes rwt's over 2007 geen publiek toegankelijk jaarverslag hebben. Dit zijn twee particuliere Forensisch Psychiatrische Centra en vier particuliere jeugdinstellingen. De jaarverslagen van SGM, COA en SDKB worden aan de Tweede Kamer gestuurd.

Overige aanbevelingen

In het RWT5-rapport over het Ministerie van Justitie constateerden wij dat de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie van de (particuliere) jeugdinstanties niet is gegarandeerd als gevolg van problemen met het ICT-systeem TULP.¹¹ Daarnaast was er onvoldoende controle op de totstandkoming van de prestatie-informatie bij de instanties zelf. Gezien het feit dat de door de instanties geleverde prestatie-informatie gebruikt werd om het subsidiebedrag vast te stellen, drongen wij aan op het verhogen van de betrouwbaarheid van de informatie uit TULP. De minister reageerde hierop met een verbetertraject. De eerste resultaten verwachtte hij begin 2007.

Sindsdien is door het departement op drie manieren gewerkt aan de verbetering van TULP. De processen zijn waar nodig en mogelijk aangepast. De processen zijn opnieuw onder de aandacht gebracht van de gebruikers van het systeem. Er zijn opleidingen, handleidingen en werkinstructies opgesteld, via intranet is deze informatie permanent beschikbaar en er is een ondersteuningsgroep waar gebruikers elke werkdag terecht kunnen met vragen. Tot slot is het systeem zo aangepast dat de juiste invoer van gegevens als het ware afgedwongen wordt. Ondanks deze inspanningen is er volgens ons nog steeds vooral sprake van onderhoud. De aanpassing van TULP heeft plaatsgevonden binnen de mogelijkheden van het systeem. Om de informatievoorziening op een hoger peil te brengen, is een nieuw systeem nodig.

11.3 Conclusie en aanbevelingen

Hoewel het toezicht op rwt's en de verantwoording over de aan rwt's verstrekte middelen intussen verder gestructureerd en verbeterd is, blijft het vasthouden en verder uitbouwen van de bereikte verbeteringen noodzakelijk.

In RWT5 formuleerden wij vijf aanbevelingen. Twee daarvan zijn in hun geheel opgevolgd, namelijk het gebruik van inspectierapporten en het vastleggen van het reviewbeleid. Twee aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Alleen de integriteitszorg is een structureel aandachtspunt geworden in de risicoanalyse voor Justitiële Jeugdinstellingen. En hoewel er aan TULP is gewerkt, is voor het op een hoger peil krijgen van de informatie een nieuw systeem nodig.

¹¹ Via TULP moeten de (particuliere) jeugdinstellingen informatie aan het ministerie leveren.

De vijfde aanbeveling ging over de verantwoordingsinformatie in het departementale jaarverslag. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Het jaarverslag voldoet wel aan de RBV, maar geeft niet de aanvullende informatie die wij hadden aanbevolen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat alle geldstromen van en naar de rwt's inzichtelijk moeten worden gemaakt voor de Staten-Generaal en dat minimaal duidelijk moet worden gemaakt aan welke normen de rwt's zijn getoetst. Dit punt is in hoofdstuk 6 en in de conclusie van deel 1 van dit rapport toegelicht. De aanbevelingen die we hier noemen, zijn ook van toepassing op het Ministerie van Justitie.

Tot slot bevelen wij de minister van Justitie aan dat hij laat onderzoeken of de in 2008 doorgevoerde veranderingen in de interne organisatie van het toezicht op de rwt's gevolgen hebben voor de basisdocumenten (de algemene toezichtsvisie uit 2004 en het financieel-economisch toezichtstatuut uit 2007) waarin de uitgangspunten en inrichting van het toezicht zijn vastgelegd.

11.4 Reactie minister

In de reactie op de specifieke rapportage gaat de minister van Justitie in op onze kritiek op het reviewbeleid van het departement. Dit reviewbeleid staat toe dat beleidsdirecties die slechts op een gering aantal rwt's toezicht houden met instemming van de tweedelijns toezichthouder kunnen afzien van het opstellen van een reviewplan of van het houden van reviews. De minister stelt dat het element proportionaliteit is ingevoegd om ondoelmatig handelen te voorkomen en dat dit in beginsel niet in strijd is met de zienswijze van de Algemene Rekenkamer dat bij alle rwt's structureel periodieke reviews worden uitgevoerd. Argumenten om af te zien van het houden van reviews of het opstellen van een reviewplan zijn: als het aantal instellingen waarop eerstelijns toezicht wordt uitgeoefend beperkt is, als het financiële belang relatief gering is en als er geen andere zwaarwegende argumenten zijn voor het houden van een review. De belangrijke criteria voor het bepalen van het bereik en diepgang van reviews zijn (niet limitatief): risico op misbruik en oneigenlijk gebruik, complexe wet- en regelgeving, ervaringen uit accountantsrapporten, en eerdere reviews. Ook geldt: hoe complexer en/of risicovoller de processen, hoe belangrijker het uitvoeren van een review. De minister is van mening dat dit richtsnoer voldoende waarborgen geeft voor het uitvoeren van de vereiste reviews.

De minister geeft aan dat ter verbetering van de risicoanalyses in de eerstkomende jaarcyclus specifieke aandacht zal worden gegeven aan integriteitszorg en aan bestuurskosten.

Voor een reactie op onze aanbeveling over de verantwoording aan de Staten-Generaal, verwijst de minister naar de algemene reactie van de minister van Financiën. De minister merkt hierbij op dat hij de door de minister van Financiën aangepaste RBV te zijner tijd zal naleven en dat hij het jaarverslag van het Ministerie van Justitie in overeenstemming met die richtlijnen zal opstellen.

Over onze kritische opmerkingen over de kwaliteit van de informatie die met TULP wordt gegenereerd merkt de minister op dat hij passende maatregelen zal treffen om het automatiseringssysteem TULP te verbeteren. Tot slot geeft de minister aan dat hij de aanbeveling zal overnemen om te laten onderzoeken of de in 2008 doorgevoerde

veranderingen in de interne organisatie van het toezicht op de rwt's gevolgen heeft voor de basisdocumenten.

11.5 Nawoord

Wij constateren dat de minister welwillend staat tegenover onze aanbevelingen. Wij kijken uit naar de concrete uitwerking van de voorgenomen acties. Wij vinden dat de gehanteerde criteria een goede invulling geven aan het proportionaliteitsbeginsel, maar vragen ons wel af of de afweging van doelmatig handelen niet zou moeten plaatsvinden in een eerdere fase. Als het departement ervoor kiest om een accountantsverklaring te vragen dan moet het volgens ons, ook als uit de toepassing van de criteria blijkt dat er geen zwaarwegend argument is om een review uit te voeren, de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden periodiek onderzoeken. De departementale auditdienst zou, los van de beleidsdirecties, over het uitvoeren van reviews moeten kunnen beslissen.

12 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

12.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van BZK heeft eind 2008 dertig rwt's. Dit zijn:

- De 25 politieregio's;
- De Politieacademie (PA);
- Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP);
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV);
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV);
- Nederlands Bureau Brandweereexamens (Nbbe).

Sinds 2005 is er één rwt bijgekomen, namelijk de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en één rwt opgeheven, het VUT-fonds.

12.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

Het Ministerie van BZK heeft na RWT5, in 2007, een nieuwe toezichtsvisie uitgebracht: Toezicht bij BZK. Deze visie is een actualisering van de versie uit 2005. In deze nieuwe visie is de uitwerking van onze aanbevelingen uit RWT5 vastgelegd. Hieronder gaan we daar voor een aantal onderdelen op in.

Toezichtsarrangementen

In RWT5 concludeerden we dat de toezichtsarrangementen nog niet allemaal waren aangepast aan de toezichtsvisie van het departement. Ook vonden wij dat de toezichtsarrangementen konden worden verbeterd door gebruik te maken van (periodieke) risicoanalyses. De minister deed hierop de toezegging dat de toezichtsarrangementen in het najaar van 2006 door de toezichthouders zouden worden geactualiseerd en dat risicoanalyses de expliciete basis zouden worden voor de keuzes in het toezicht. Op die manier zou herkenbaar selectief toezicht kunnen plaatsvinden. Ter ondersteuning van de invoering van risicoanalyses zou een handleiding voor het maken van een risicoanalyse worden opgesteld. Bovendien zou de invoering van de nieuwe systematiek worden getoetst door het toezichtscmité. Wij constateren dat sinds 2006 een expliciete risicoanalyse onderdeel is van de toezichtscyclus. De toezichthouders voeren elk jaar een risicoanalyse uit op basis waarvan het toezichtsprogramma wordt opgesteld. Ook de toegezegde handleiding is verschenen: het «basisstramien risicoanalyse» (FEZ BZK, z.j.). Het toezichtscmité toetst ten slotte de werking van het toezicht aan de toezichtsvisie en bewaakt de samenhang in het toezicht. De minister is op dit vlak al zijn toezeggingen nagekomen.

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat twee rwt's over het jaar 2005 geen rechtmatigheidsverklaring hadden. Dit waren SAIP en het VUT-fonds. Het VUT-fonds is per 2007 opgeheven. SAIP heeft over 2007 wel een rechtmatigheidsverklaring. Alleen de nieuw ingestelde rwt, de OvV, heeft geen rechtmatigheidsverklaring, maar een verklaring van getrouwheid¹².

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden wij dat het reviewbeleid van het Ministerie van BZK nog niet overal voldoende in de toezichtsarrangementen en in het feitelijk toezicht door de beleidsdirecties was opgenomen. Wij stellen vast

¹² Bij de controle van de getrouwheid gaat de account na of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen.

dat het reviewbeleid inmiddels is vastgelegd in de departementale toezichtsvisie. De toezichtsvisie stelt dat het reviewbeleid onderdeel moet uitmaken van het toezichtsarrangement. De toezichthouder is verantwoordelijk voor het inrichten van het toezicht en dus ook voor het daadwerkelijk inzetten van reviews als toezichtsinstrument. De handleiding *Reviews en reviewbeleid* (Auditdienst BZK, z.j.) van de departementale auditdienst fungeert hierbij als richtlijn. De auditdienst voert reviews uit op verzoek van de toezichthouder, maar kan op basis van een eigen risicoanalyse ook uit eigen beweging reviews uitvoeren (BZK, 2007). Uit ons onderzoek blijkt dat in 2008 een review is uitgevoerd bij de OvV.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

In RWT5 concludeerden we dat de minister van BZK nog niet bepaald had welke aspecten van de bedrijfsvoering van de rwt's van belang zijn voor het publiek belang en waar hij dus systematisch toezicht op moest houden. Intussen heeft de minister deze aspecten wel in de toezichtsvisie vastgelegd. Het gaat om doelmatigheid, kwaliteit van de planning & controlcyclus, vermogensbeheer, personeel, bedrijfsresultaat, integriteit en bestuurskosten. We hebben slechts enkele van deze aspecten expliciet teruggevonden in de risicoanalyses die de basis vormen voor het toezichtprogramma voor 2008. In het toezichtprogramma voor 2009 is er expliciete aandacht voor de aspecten vermogensbeheer, bestuurskosten en integriteit.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van BZK verantwoordt zich in de Begroting 2009 en het Jaarverslag 2007 grotendeels volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder het departement vallen, maar is onvolledig over het aantal rwt's. Er staat namelijk niet vermeld welke zbo's ook rwt zijn. Het Jaarverslag 2007 voldoet niet aan het voorschrift om informatie te geven over de realisatie van de begrotingsgelden en het verklaren van eventuele verschillen met de ramingen. De minister geeft niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister ook geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoeveel publiek geld er in totaal bij de rwt's omgaat en wat de omvang van de vermogens van de rwt's is.

In het Jaarverslag 2007 verantwoordt de minister zich door middel van een uitzonderingsrapportage over het toezicht op de rwt's. De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag over het toezicht op de rwt's, niet in de toezichtsbijlage. Er worden in het Jaarverslag 2007 over het toezicht geen bijzonderheden gemeld. Informatie over wanneer uitzonderingen wel worden gemeld, ontbreekt. Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie wel een afwegingskader heeft om te bepalen welke toezichtsbevindingen in het jaarverslag worden vermeld. Dit is echter een intern document (FEZ BZK, 2009). Los van het jaarverslag worden de Staten-Generaal overigens wel geïnformeerd over het toezicht op de politieregio's en op de Politieacademie. Deze informatie staat in het toezichtsverslag van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden wij dat de SAIP en het VUT-fonds zich niet publiek verantwoordden door middel van een publiek jaarverslag. Intussen is het VUT-fonds geen rwt meer en verantwoordden alle andere rwt's zich in een publiek jaarverslag of in andere resultaatinformatie via hun website. Het

jaarverslag van de Nederlandse Politie wordt tevens aan de Staten-Generaal aangeboden. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de prestaties van de diverse korpsen.

12.3 Conclusie en aanbevelingen

In RWT5 concludeerden wij dat over het geheel genomen het Ministerie van BZK voldoende toezicht houdt op zijn rwt's. Sindsdien is het toezicht sterker verankerd in een toezichtscyclus en zijn enkele aspecten verder uitgewerkt in een toezichtsvisie en in toezichtsarrangementen. De minister is de toezeggingen uit RWT5 over de toepassing van risicoanalyses en het vastleggen van het reviewbeleid nagekomen.

Er zijn nog mogelijkheden voor verbeteringen in de verantwoording over het toezicht aan de Staten-Generaal. Het parlement wordt nog niet volledig geïnformeerd over de inkomsten van de rwt's uit premies en tarieven en over de uitkomsten van het toezicht. Zie hiervoor ook de rijksbrede aanbeveling in hoofdstuk 8 van dit rapport.

12.4 Reactie minister

In de reactie op de rapportage over het Ministerie van BZK geeft de minister van BZK aan verheugd te zijn met onze conclusie dat haar ministerie het toezicht sterker heeft verankerd in de toezichtscyclus en dat enkele aspecten verder zijn uitgewerkt in de toezichtsvisie en in de toezichtsarrangementen. Over onze aanbeveling om de verantwoording over het toezicht aan de Staten-Generaal te verbeteren, verwijst de minister naar de rijksbrede reactie, waarin dit onderwerp wordt behandeld.

Over de ontbrekende rechtmatigheidsverklaring bij de OvV meldt de minister dat over het jaar 2008 wel een rechtmatigheidsverklaring is afgegeven.

12.5 Nawoord

Met onze rwt-rapporten hebben wij ons vooralsnog beperkt tot het op hoofdlijnen beschrijven van de organisatie van verantwoording en toezicht bij rwt's. De toezicht- en verantwoordingscyclus lijkt bij het Ministerie van BZK voldoende ingebed in de werkprocessen. Het departement zal deze cyclus wel kritisch moeten blijven volgen en waar nodig verbeteren.

13 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

13.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van OCW was eind 2008 verantwoordelijk voor ongeveer 1660 rwt's:

1. *Sector Primair onderwijs* (PO)
Ongeveer 1246 bevoegd gezagsorganen
2. *Sector Voortgezet onderwijs* (VO)
Ongeveer 380 bevoegd gezagsorganen
3. *Sector Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie* (BVE)
 - ongeveer 69 ROC's, AOC's en vakinstellingen
 - 17 Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB)
 - COLO (vereniging van KBB's)
4. *Sector Hoger Onderwijs* (HO)
 - ongeveer 49 instellingen voor hoger beroepsonderwijs
 - 13 instellingen voor wetenschappelijk onderwijs
 - de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)
 - 8 academische ziekenhuizen
5. *Sector Onderzoek en Wetenschappen* (OWB)
 - Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)
 - Ned. Org. voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO)
 - Koninklijke Bibliotheek (KB)
 - Ned. Org. Voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
6. *Sector Media, Letteren en Bibliotheken* (MLB)
 - 3 rwt's
 - 12 rwt's in het publieke omroepbestel
7. *Sector Kunst en Cultuur*
 - 23 rwt's voor kunst en cultuur, waaronder 17 voormalige rijksmusea
 - 3 rwt's voor cultureel erfgoed, waaronder monumentenzorg
8. Informatiebeheergroep (IB-Groep)
9. Stichting Participatiefonds
10. Stichting Vervangingsfonds

Sinds RWT5 zijn er twee rwt's bijgekomen: COLO en NVAO. De minister is zijn toezegging nagekomen om een lijst op te stellen van musea die als rwt moeten worden aangemerkt. Deze lijst bevat zeventien museale instellingen. Onze suggestie om ook vergelijkbare musea die eerder of later zijn verzelfstandigd als rwt te beschouwen, heeft het ministerie niet gevolgd. Het ministerie en de Algemene Rekenkamer zullen over de status van de laatstgenoemde museale instellingen nog overleg plegen.

13.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

In RWT5 concludeerden wij dat de toezichtsvisie en toezichtsarrangementen van het Ministerie van OCW versterking behoeften. Wij noemden vier aspecten waarvan wij vonden dat deze uitgewerkt dienden te worden in een toezichtsvisie. Dat waren: het afstemmen van het toezicht op het interne toezicht, het afstemmen van het toezicht op de horizontale verantwoording van de rwt's, het bepalen van de aspecten van de bedrijfsvoering van de rwt's waarvoor de minister zich verantwoordelijk acht, en ten slotte het vastleggen van door de rwt's te leveren prestatiegegevens. De minister zegde in RWT5 toe deze zaken in de toezichtsarrangementen per sector concreet vorm te geven.

Toezichtsvisie

In september 2006 heeft het Ministerie van OCW de toezichtsvisie *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht* uitgebracht. Hierin zijn de uitgangspunten voor het toezicht van het Ministerie van OCW op de zelfstandige instellingen voor de periode 2007–2011 opgenomen. In de departementale toezichtsvisie is vermeld dat in het toezicht onder meer rekening wordt gehouden met de sterkte van de interne governance van de instellingen. Daaronder vallen de interne kwaliteitszorg, het interne toezicht, de externe verantwoordingen van de instelling en overleg met belanghebbenden. De toezichtsvisie geeft dus aandacht aan het afstemmen van het toezicht op het interne toezicht en op de horizontale verantwoording van de rwt's, maar niet aan de aspecten van de bedrijfsvoering en prestatiegegevens.

Toezichtsarrangementen

Bijna alle sectoren hebben een toezichtsarrangement. Het geïntegreerde toezichtskader voor het primair en voortgezet onderwijs is nog een concept.

Wij hebben onderzocht op welke wijze in de toezichtsarrangementen uitwerking is gegeven aan de vier aspecten waarvan wij destijds hebben aanbevolen ze uit te werken in het toezicht. We concluderen dat in de toezichtsarrangementen voor de sectoren PO, VO, HO en BVE aandacht gegeven wordt aan de afstemming van het toezicht op het interne toezicht en op de horizontale verantwoording. Voor de sectoren OWB, MLB en DCE is dit niet het geval.

Het bepalen van de aspecten van de bedrijfsvoering krijgt in de meeste sectoren geen aandacht, terwijl de vastlegging van de te leveren prestatiegegevens wel in alle sectoren aandacht krijgt. In tabel 12.1 staat het totale overzicht.

Tabel 12.1 Onderzochte aspecten in het toezichtsarrangement per sector

Sector	Afstemming op intern toezicht	Afstemming op horizontale verantwoording	Bepalen van aspecten van de bedrijfsvoering	Vastleggen te leveren prestatie-informatie
PO	In ontwikkeling	In ontwikkeling	Nee	In ontwikkeling
VO	In ontwikkeling	In ontwikkeling	Nee	In ontwikkeling
HO	In ontwikkeling	In ontwikkeling	Nee	Ja
BVE	Ja	Ja	Nee	In ontwikkeling
OWB	Nee	Nee	Ja	Ja
MLB	Nee	Nee	Deels	Ja
DCE	Nee	Nee	Nee	Ja

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat twee rwt's niet over een rechtmatigheidsverklaring beschikten. Dit waren de Stichting Participatiefonds en de Stichting Vervangingsfonds. Bij de Stichting Participatiefonds is over 2007 nog geen rechtmatigheidsverklaring, maar die wordt nog wel verwacht. De rechtmatigheidsverklaringen over 2007 van de recent opgerichte rwt's COLO en de NVAO ontbreken en worden ook over 2008 niet verwacht.

De Algemene Rekenkamer doet sinds 2002 de aanbeveling om ieder jaar voor iedere sector een expliciet oordeel over de rechtmatigheid aan de Tweede Kamer te verstrekken. De minister was hiertoe bereid, maar heeft er uiteindelijk toch voor gekozen, en kiest daar nog voor, om in de jaarverslagen te rapporteren in de vorm van uitzonderingsrapportages. Daardoor wordt er dus niets vermeld over de rechtmatigheid in de verschillende sectoren. Wij blijven echter van mening dat het voor de

Staten-Generaal zinvol is jaarlijks duidelijkheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de uitgaven van alle rwt's.

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden we dat het ministerie voor de onderzochte sectoren een reviewbeleid heeft dat voldoet aan onze normen. De departementale auditdienst voert periodiek reviews uit op de controle-activiteiten die door de instellingsaccountant van de rwt's zijn uitgevoerd voor de jaarlijkse rechtmatigheidsverklaring. In ons rechtmatigheids-onderzoek gaan wij jaarlijks na of het reviewbeleid is uitgevoerd. Over het jaar 2007 hebben wij geconstateerd dat het reviewbeleid in het rechtmatigheidsonderzoek voldoende is uitgevoerd.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

In RWT5 constateerden wij dat het Ministerie van OCW de bedrijfsvoering van rwt's indirect volgde via de financiële gegevens van de rwt en de rechtmatigheidsverklaring van de instellingsaccountant van de rwt. In RWT5 heeft de minister toegezegd dat er in de toezichtsarrangementen per sector aandacht zal worden gegeven aan het bepalen van de aspecten van de bedrijfsvoering van rwt's waarvoor het ministerie zich verantwoordelijk acht. Aan het begin van deze paragraaf concluderen wij al dat het ministerie geen gevolg heeft gegeven aan deze toezegging.

De minister is voor de door ons onderzochte onderwijssectoren van oordeel dat de bedrijfsvoering een zaak van de instellingen zelf is. Wel wordt door de Inspectie van het Onderwijs gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs en naar de kwaliteit van de rechtmatigheidsverklaringen van de instellingsaccountants.

Voor het toezicht op de rechtmatige besteding van de subsidies door de omroepen stelt het Commissariaat voor de Media eisen aan de bedrijfsvoering. Naast deze eisen worden geen andere eisen gesteld aan de bedrijfsvoering van de omroepen.

In de sector OWB heeft het ministerie inzicht in de bedrijfsvoering door het afsluiten van convenanten met de vier rwt's uit deze sector.

In de sector DCE heeft het ministerie geen specifieke eisen gesteld aan de bedrijfsvoering van de instellingen, behalve dat de departementale auditdienst toezicht houdt op de kwaliteit van de rechtmatigheidsverklaringen van de instellingsaccountants.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van OCW verantwoordt zich in de Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder het departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoe groot de totale publieke geldstroom en de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

Met uitzondering van de IB-Groep wordt er geen informatie gegeven over het functioneren en presteren van individuele rwt's. Informatie over wanneer uitzonderingen worden gemeld, ontbreekt. In de bedrijfsvoering-sparagraaf, niet in de toezichtsbijlage, gaat de minister in op de ontwikkelingen in het toezicht op de onderwijssectoren, maar niet op die in de sectoren cultuur en wetenschap. De minister verwijst hiervoor naar

publicaties met informatie over het functioneren van OCW-stelsels en de kwaliteit die zij leveren.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat alle rwt's zich verantwoordden door middel van een publiek jaarverslag. Dit beeld is niet gewijzigd.

In alle onderzochte sectoren is het openbaar maken van de jaarverslagen voor de rwt's vanaf het verslagjaar 2008 verplicht of zijn de jaarverslagen al openbaar.

Overige aanbevelingen

Prestatie-informatie

De minister zegde in RWT5 toe in de toezichtsvisie en toezichtsarrangementen aan te zullen geven welke prestatiegegevens de rwt's aan het ministerie moeten leveren. Het ministerie is bezig met het ontwikkelen van een zogenaamd geïntegreerd jaardocument voor de sectoren PO, VO en BVE. Daarin worden onder andere afspraken vastgelegd over te leveren prestatie-informatie. Het gaat zowel om informatie die aan de minister moet worden verstrekt als om informatie die de rwt's aan andere belanghebbenden moeten verstrekken (horizontale verantwoording). Dit proces bevindt zich in een laatste fase. In RWT5 concludeerden wij al dat de minister met de rwt's uit de sectoren HO, OWB en MLB afspraken had gemaakt over de prestatie-informatie die zij moeten leveren. Voor de voormalige rijksmusea zijn inmiddels ook afspraken gemaakt over de prestatie-informatie.

In RWT5 formuleerden wij specifieke conclusies en aanbevelingen voor het Commissariaat voor de Media en NOS Publieke Omroep. Deze bespreken wij hieronder.

Commissariaat voor de Media

In RWT5 deden wij aan het commissariaat de aanbeveling om met het ministerie duidelijke en volledige afspraken te maken over de prestatie-informatie die de minister moet ontvangen. Daarnaast stelden wij dat het commissariaat een analyse zou moeten maken van de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de publieke omroepen.

De eerste aanbeveling is opgevolgd. De tweede aanbeveling is aan de orde geweest in ons onderzoek *Publieke omroep in beeld* (Algemene Rekenkamer, 2008d). Hieruit bleek dat het commissariaat geen analyse had uitgevoerd aan de hand waarvan de belangrijkste onderdelen van de bedrijfsvoering konden worden geïdentificeerd. Naar aanleiding van ons rapport uit 2008 zegde het commissariaat toe onze aanbeveling te verwerken. Voor dit terugblikonderzoek zijn wij niet nagegaan of het commissariaat de aanbeveling inmiddels heeft opgevolgd.

NOS Publieke Omroep

In RWT5 bevalen wij de bestuurders van de NOS aan om de uitvoering van het integriteitsbeleid verder te ontwikkelen. De NOS heeft deze aanbeveling opgevolgd. Het integriteitsbeleid is volledig geïmplementeerd. Belangrijke onderdelen van dit beleid zijn de aanstelling van een compliance officer die toeziet op de naleving van het integriteitsbeleid en de jaarlijkse ondertekening van een compliance-verklaring door alle personeelsleden.

13.3 Conclusie en aanbevelingen

In de toezichtsvisie van het ministerie is het toezicht op de bedrijfsvoering en de vastlegging van de prestatie-gegevens nog onvoldoende uitgewerkt.

In de toezichtsarrangementen zijn de door ons benoemde aspecten voor een groot deel (al) te herkennen. Wij bevelen de minister aan om bij de verdere invulling van de toezichtsarrangementen per sector extra aandacht te besteden aan het expliciet maken van die aspecten van de bedrijfsvoering van rwt's die de ministeriële verantwoordelijkheid raken. In hoofdstuk 8 doen we voor het invullen van het toezicht op de bedrijfsvoering een rijksbrede aanbeveling, die ook op het Ministerie van OCW van toepassing is.

Tot slot bevelen wij het Commissariaat voor de Media aan aandacht te geven aan het opstellen van een toezichtsvisie waarin is vastgelegd dat het toezicht door het commissariaat wordt gebaseerd op een risico-analyse.

13.4 Reactie minister

In de reactie op de departementale rapportage gaat de minister van OCW in op de door ons onderzochte onderwerpen. We geven hierover per onderwerp een samenvatting.

Toezichtsvisie en toezichtsarrangementen

Over onze aanbeveling om in de toezichtsvisie het toezicht op de bedrijfsvoering en het vastleggen van de prestatiegegevens beter uit te werken, geeft de minister aan dat hij ervoor gekozen heeft de departementale toezichtsvisie niet tussentijds op de aspecten bedrijfsvoering en prestatiegegevens aan te passen, maar deze mee te nemen in de toezichtskaders voor de afzonderlijke sectoren. De departementale toezichtsvisie wordt in 2010 geëvalueerd en daarna worden eventuele aanpassingen doorgevoerd.

Bij de cultuurfondsen is volgens de minister in het toezichtsarrangement sprake van afstemming van het toezicht op het interne toezicht en de horizontale verantwoording. De minister schetst zijn voornemens voor de sectorale toezichtsvisies en specifieke toezichtsarrangementen. Bij de Erfgoedinspectie wordt in 2009 en volgende jaren de afstemming van het toezicht op het interne toezicht expliciet gemaakt. Voor de musea wordt gewerkt aan een geïntegreerd toezichtsarrangement waarin de afstemming van het toezicht tot uitdrukking komt. Het resultaat wordt in 2010 verwacht.

Rechtmatigheid

Voor de ontbrekende rechtmatigheidsverklaring van de Stichting Participatiefonds geeft de minister aan dat de noodzakelijke verklaring van het UWV onlangs is ontvangen. De minister zal onderzoeken of het mogelijk is een rechtmatigheidsverklaring op te nemen in het jaarverslag van NVAO. Ook zal hij onderzoeken of het doelmatig is om een rechtmatigheidsverklaring te vragen voor COLO.

De minister geeft aan dat het een onjuiste veronderstelling was van de Algemene Rekenkamer dat de minister van OCW ieder jaar voor iedere sector een expliciet oordeel over de rechtmatigheid aan de Tweede Kamer zou verstrekken. In de reactie op RWT5 is aangegeven dat de minister van OCW volgens de RBV zou rapporteren, namelijk in de vorm van een uitzonderingsrapportage. De minister geeft wel aan dat hij zich kan vinden in onze kritische kanttekeningen over deze wijze van rapporteren en dat hij

de toezegging ondersteunt die in de algemene reactie op het rapport door de minister van Financiën op dit punt wordt gedaan.

Bedrijfsvoering

De minister geeft aan dat in het toezicht op de onderwijsinstellingen aandacht is voor aspecten van de bedrijfsvoering die het publieke belang raken. In de risicoanalyse wordt gekeken naar de naleving van de wettelijke vereisten, naar de opbrengsten, naar het onderwijsproces, de examinering, de financiële positie en de financiële rechtmatigheid. Hij stelt dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van de dienstverlening, de door de instellingen ingestelde heffingen (collegegelden en ouderbijdragen) en de uitkomsten van de financiële bedrijfsvoering. In de verdere ontwikkeling van het toezicht zal bekeken worden of het functioneren van de relevante aspecten van de bedrijfsvoering afdoende in het toezicht zit of extra aandacht behoeft.

In tegenstelling tot zijn voorganger voelt de huidige minister van OCW er niet voor sommige onderwerpen (zoals integriteit en bestuurskosten) bij voorbaat tot onderwerp van toezicht te maken.

De minister geeft aan dat met de cultuurfondsen en de musea prestatieafspraken zijn gemaakt. Deze prestatieafspraken hebben ook betrekking op de bedrijfsvoering.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister onderschrijft onze opvatting dat de wijze van verantwoorden aan de Staten-Generaal verbeterd kan worden. Hij ondersteunt het voornemen dat de minister van Financiën heeft opgenomen in de algemene reactie om aandacht te besteden aan de wijze waarop de uitzonderingsrapportages worden vormgegeven. Ook voor een reactie op de aanbeveling over de tariefgefinancierde rwt's en informatie over de vermogenspositie van rwt's, verwijst de minister naar de algemene reactie.

Prestatie-informatie

De minister geeft aan dat de ontwikkeling van het geïntegreerd jaardocument inmiddels zover is gevorderd dat de prestatie-indicatoren van de rwt's in de bve-sector erin zijn opgenomen. Het geïntegreerde jaardocument bevat de jaarrekening, het jaarverslag en de resultatenbox met de set van afgesproken prestatie-indicatoren. Vanaf 2009 gaan alle rwt's via deze wijze verantwoorden, in 2010 is dit zelfs verplicht. Voor de KBB's zal de verplichting waarschijnlijk een jaar later ingaan.

Commissariaat voor de Media

De minister geeft aan dat in de sector MLB in 2009 een werkgroep is opgericht met vertegenwoordigers van het departement, het Commissariaat voor de Media en de Nederlandse Publieke Omroep om een toezichtsinstrumentarium te ontwikkelen en om de onderlinge afstemming van het toezicht op het interne toezicht en op de horizontale verantwoording te verbeteren. De werkgroep rapporteert in het najaar van 2009.

Ook het Commissariaat voor de Media heeft op ons rapport gereageerd. Die reactie stelt dat het commissariaat onze aanbeveling om het toezicht te baseren op een risicoanalyse heeft uitgevoerd. Het commissariaat verwijst in dat kader naar enkele in 2009 opgestelde documenten, waaronder het Jaarplan 2009 Financieel Toezicht.

De NOS Publieke Omroep heeft in een reactie op ons rapport aangegeven geen inhoudelijk commentaar te hebben op de voor de organisatie relevante passages uit het rapport.

13.5 Nawoord

Wij constateren dat er bij het Ministerie van OCW ontwikkelingen plaatsvinden of in het vooruitzicht worden gesteld over de departementale toezichtsvisie, de toezichtsarrangementen en de aandacht voor bedrijfsvoering en prestatie-informatie van rwt's. Wij waarderen deze acties van de minister en zullen de voortgang blijven volgen.

Over de rechtmatigheid en de verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal zijn in het nawoord bij het rijksbrede deel van dit rapport al opmerkingen gemaakt.

Wij vinden het verder positief dat het Commissariaat voor de Media actie heeft ondernomen naar aanleiding van onze aanbeveling (toezicht baseren op een risicoanalyse), zoals die eerder ook is geformuleerd in ons onderzoek *Publieke omroep in beeld* uit 2008. De met de reactie meegeleverde documenten laten zien dat een begin is gemaakt met het baseren van het toezicht op een risicoanalyse. Wij zullen in een mogelijke terugblik op het onderzoek *Publieke omroep in beeld* de nadere uitwerking van de risicoanalyse bekijken.

14 MINISTERIE VAN FINANCIËN

14.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van Financiën had eind 2008 vijf rwt's, dit waren:

- Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- De Nederlandsche Bank NV (DNB);
- Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (WM);
- Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (Nederlands Bureau);
- Waarderingskamer.

In vergelijking met RWT5 zijn er geen veranderingen opgetreden in het aantal rwt's.

14.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

In RWT5 stelden wij vast dat er geen departementale toezichtsvisie was opgesteld voor de rwt's die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën vallen. Ook eind 2008 was er nog geen departementsbrede toezichtsvisie beschikbaar. In ons onderzoek naar departementale toezichtsvisies (Algemene Rekenkamer, 2009) heeft de minister aangegeven dat hij niet van plan is een toezichtsvisie op te stellen, aangezien hij van mening is dat toetsing van het functioneren en presteren van de rwt's kan plaatsvinden aan de hand van wet- en regelgeving. Naar ons oordeel is het wel degelijk belangrijk dat naast wet- en regelgeving de keuzes die de minister maakt en de prioriteiten die hij in het toezicht stelt worden vastgelegd en transparant worden gemaakt voor alle belanghebbenden. Wij hebben de minister van Financiën opnieuw aanbevolen een departementale toezichtsvisie op te stellen.

Toezichtsarrangementen

In RWT5 stelden wij vast dat er bij het Ministerie van Financiën geen toezichtsarrangementen bestonden waarin per rwt was uitgewerkt hoe het toezicht in de praktijk concreet plaatsvond. Gelet op het belang van transparantie van en continuïteit in de informatievoorziening, deden wij de aanbeveling toezichtsarrangementen op te stellen voor alle rwt's. In zijn reactie gaf de minister aan dat het opstellen van de arrangementen in overleg met de AFM, DNB en Waarderingskamer zou gebeuren. Het streven was om dit proces in de loop van 2007 af te ronden. Eind 2008 waren de gesprekken van het Ministerie van Financiën met de AFM en DNB over de toezichtsarrangementen nog niet afgerond. Volgens het ministerie omdat de minister streeft naar uniforme arrangementen voor de beide rwt's. Bovendien wordt het opstellen van een arrangement voor DNB bemoeilijkt doordat zij naast toezichtstaken ook andere taken vervult. Om toch een eerste stap te zetten, heeft het ministerie besloten prioriteit te geven aan het opstellen van het controleprotocol voor de externe accountant. Het ministerie heeft aangegeven nog steeds van plan te zijn om voor DNB en AFM een toezichtsarrangement op te stellen. Het is alleen niet duidelijk op welke termijn de minister verwacht de arrangementen opgesteld te hebben.

Voor de Waarderingskamer heeft het ministerie inmiddels een concept-toezichtsarrangement opgesteld.

Voor het Waarborgfonds Motorverkeer en het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars worden geen toezichtsarrangementen opgesteld. De minister vindt de bestaande checks-and-balances van deze rwt's voldoende functioneren. Systematisch toezicht door de minister is hierdoor, aldus de minister, niet nodig. De minister vindt dat toezicht op incidentele basis kan plaatsvinden. Deze uitleg staat ook in een brief aan de Tweede Kamer (Minister voor BVK, 2006, p. 20).

Wij zijn van mening dat de minister niet incidenteel, maar juist systematisch toezicht moet houden op zijn rwt's. Hoe de minister het toezicht op deze rwt's vormgeeft, zou hij bovendien vast moeten leggen in een toezichtsarrangement per rwt dat ook voor andere belanghebbenden toegankelijk is. Door in het toezicht gebruik te maken van een risico-analyse zou de minister zijn toezicht kunnen stroomlijnen.

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat één rwt geen rechtmatigheidsverklaring over het jaar 2005 had, namelijk het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars. Over het jaar 2007 had deze rwt nog steeds geen rechtmatigheidsverklaring.¹³

Reviewbeleid

In RWT5 concludeerden we dat het Ministerie van Financiën geen reviewwerkzaamheden laat uitvoeren voor de rechtmatigheidsaspecten van de rwt's. Hierdoor had de minister volgens ons geen zekerheid over de kwaliteit van de accountantscontrole bij de rwt's. Wij deden daarom in RWT5 de aanbeveling een reviewbeleid voor rwt's te ontwikkelen. Hoewel de minister destijds in zijn reactie aangaf aandacht te gaan geven aan het reviewbeleid voor rwt's, moeten wij concluderen dat dat beleid er eind 2008 nog niet was.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

Het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's door het Ministerie van Financiën is sinds RWT5 niet gewijzigd. Dat wil zeggen dat de minister voor zijn informatievoorziening steunt op de door de rwt's zelf ontwikkelde indicatoren en op hun verantwoording over de bedrijfsvoering. De minister vindt deze informatie voldoende voor het toezicht op de bedrijfsvoering van de rwt's. Bij DNB en de AFM zijn panels ingesteld waarin vertegenwoordigers van de minister, van de rwt's en van de marktpartijen overleg voeren over de begroting. In dit overleg wordt ook de bedrijfsvoering aan de orde gesteld. Via deze panels verwacht de minister op de hoogte te blijven van het functioneren van de rwt's.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van Financiën verantwoordt zich in het Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder het departement vallen en geeft aan welke bijdrage zij uit de rijksbegroting ontvangen. In de begroting voor 2009 ontbreken de bijdragen die de rwt's ontvangen uit de departementale begroting.

De minister geeft in begroting of verantwoording niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Ook over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoeveel publiek geld er in totaal bij de rwt's omgaat en wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

De minister rapporteert alleen uitzonderingsgevallen aan de Tweede Kamer. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister in het

¹³ Volgens ons is de verklaring van het Nederlands Bureau een getrouwbeeldverklaring en geen rechtmatigheidsverklaring. De verklaring bevat wel in een bijzin een verwijzing naar wet- en regelgeving, maar doet geen expliciete uitspraak over de rechtmatigheid van de uitgaven en bevat ook geen verwijzing naar een controleprotocol dat een controle op de rechtmatigheid voorschrijft.

departementale jaarverslag over 2007 wel gerapporteerd over de toezichtstaak, beleidsdoelen, geleverde prestaties, toezichtkosten, aan onder toezichtgestelden toe te rekenen kosten en gemiddeld aantal fte's van DNB en AFM. Voor de overige drie rwt's worden geen bijzonderheden vermeld over het uitgevoerde toezicht en het functioneren en presteren van de rwt's. Informatie over wanneer uitzonderingen worden gemeld, ontbreekt.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 concludeerden we dat DNB, AFM, het Waarborgfonds en de Waarderingskamer publieke verantwoording aflegden in jaarverslagen en publicaties op het internet. Ook over 2007 leggen deze rwt's publieke verantwoording af in de vorm van jaarverslagen en publicaties op hun eigen websites. De jaarverslagen van DNB en AFM worden ook aan de Tweede Kamer gestuurd. Het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars heeft geen publiek jaarverslag. De minister van Financiën heeft het bureau hier ook niet om gevraagd. Het jaarverslag van het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars is wel beschikbaar voor de leden van het bureau en voor de minister van Financiën.

Overige aanbevelingen

In RWT5 besteedden wij aandacht aan het functioneren van de raad van toezicht van de AFM. Daarbij bleek dat bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen in de raad van toezicht van de AFM werden toegelaten. Wij meenden dat dit vanuit het oogpunt van het risico van belangenverstremgeling ongewenst was. Volgens ons had het «nee, tenzij»-beginsel de voorkeur boven het door de AFM en departement gehanteerde beginsel dat functies bij beursgenoteerde ondernemingen mogelijk moeten zijn. Wij gaven de minister in overweging om transparant te maken hoe vaak en in welke gevallen de verschoningsregeling is toegepast. De minister en AFM namen deze aanbeveling niet over. De minister was van mening dat er voldoende waarborgen waren om het risico van belangenverstremgeling voldoende te beperken. De risico's wegen volgens de minister niet op tegen de waarde van de kennis en kunde die bestuurders of toezichthouders van beursgenoteerde ondernemingen in de raad van toezicht inbrengen. De minister staat eind 2008 nog steeds op dit standpunt. Wel is over de toepassing van de verschoningsregelingen door de AFM in de jaarverslagen 2007 en 2008 gerapporteerd.

14.3 Conclusie en aanbeveling

Sinds RWT5 zien wij bij het Ministerie van Financiën een beperkte inspanning om het toezicht op de rwt's te versterken. Van de drie aanbevelingen uit RWT5 die wij in deze terugblik onderzocht hebben, is er niet één opgevolgd. Het reviewbeleid is niet uitgewerkt. Er is geen departementsbrede toezichtsvisie gekomen en er zijn geen toezichtsarangementen voor de afzonderlijke rwt's opgesteld. Het door het departement gekozen alternatief, het opstellen van controleprotocollen voor DNB en de AFM, heeft ook nog geen definitieve status.

Aan de overweging die wij de minister in RWT5 meegaven om bij benoeming van functies bij de AFM uit te gaan van het «nee, tenzij»-beginsel is geen gevolg gegeven. Gezien de recente negatieve gebeurtenissen op de financiële markten zou in onze ogen de integriteit van markttoezichthouders een onderwerp moeten zijn dat juist extra aandacht van de minister van Financiën verdient. Wij zijn positief over het feit dat

de AFM in het jaarverslag transparant is over de toepassing van het verschoningsrecht.

Wij dringen er bij de minister op aan alsnog gevolg te geven aan de openstaande aanbevelingen.

14.4 Reactie minister

In de reactie op de departementale rapportage gaat de minister van Financiën in op de door ons onderzochte onderwerpen.

De minister stelt dat het institutionele kader waarbinnen het toezicht van het departement op de financiële toezichthouders is vormgegeven, heeft bijgedragen aan de onduidelijkheid over dit toezicht. Dit kader bevat weliswaar een aantal specifieke bevoegdheden van de minister, maar deze zijn, vanwege het principe van toezicht op afstand, beperkt. Tijdens de evaluatie van de Wft zal hieraan aandacht worden besteed. De minister streeft naar het wegnemen van onduidelijkheid over het toezicht door het departement op DNB en AFM door voor deze rwt's toezichtsvisies, toezichtsarrangementen en controleprotocollen op te stellen.

Ook de AFM heeft een reactie gegeven op de voor haar relevante passages uit ons rapport. De AFM verwijst over de inrichting van het toezicht naar de comptabiliteitsregeling die onderscheid maakt tussen financiële instellingen en overige al dan niet beursgenoteerde instellingen. De eerste groep valt onder de vergunningplicht en hier reikt het toezicht van de AFM tot in het primaire proces van een instelling. Het toezicht van AFM op de andere groep instellingen is beperkter van karakter. Leden van de Raad van Toezicht van de AFM kunnen volgens de comptabiliteitsregeling ook commissaris zijn van een beursgenoteerde instelling, maar niet van een financiële instelling die onder de vergunningplicht valt. Volgens het bestuur van de AFM is er geen enkele reden om de kredietcrisis aan te grijpen om gewone commissarissen van beursgenoteerde niet-financiële instellingen uit te sluiten van het lidmaatschap van de raad van toezicht van de AFM. De AFM wil zich distantiëren van de mogelijkheid van een verband tussen de integriteit van de AFM en de oorzaken van de huidige financiële crisis.

14.5 Nawoord

De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging van de minister van Financiën om de onduidelijkheid over de inrichting van het toezicht bij DNB en AFM weg te nemen door het opstellen van toezichtsvisies, toezichtsarrangementen en controleprotocollen. Wij willen de minister er wel op wijzen dat ook voor de overige drie rwt's, de Waarderingskamer, Stichting Waarborgfonds Motorverkeer en het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars, een dergelijke aanpak ook nodig is. Ook vragen wij aandacht voor een reviewbeleid dat hem in staat stelt zicht te houden op de kwaliteit van de accountantscontrole bij «zijn» rwt's.

Voor het vertrouwen in de financiële instellingen is van belang dat bij de toezichthouder op de financiële instellingen iedere schijn van belangenverstrengeling wordt voorkomen. Wij blijven van mening dat het ongewenst is dat bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen in de raad van toezicht van AFM zitting kunnen hebben.

15 MINISTERIE VAN DEFENSIE

15.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van Defensie had eind 2008 één rwt. Dit is de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK). In vergelijking met 2005 zijn er geen rwt's bijgekomen en hebben geen rwt's de rwt-status verloren.

De SZVK is namens het ministerie belast met de uitvoering van de Regeling ziektekostenverzekering militairen. Het financieel belang van de uitgevoerde taak bedroeg € 146,6 miljoen in 2004. Met de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet op 1 januari 2006 is het aantal verzekerden drastisch gereduceerd. Daardoor is het financieel belang afgenomen tot € 59,6 miljoen (2007).

Omdat in RWT5 het onderzoek al beperkt was tot het actualiseren van de ontwikkelingen in het toezicht op en de verantwoording door de SZVK, is ook deze terugblik beperkt. We hebben onderzoek gedaan naar het verloop van de afbouw van reserves en naar de informatie van de minister over de SZVK aan de Tweede Kamer.

15.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie en toezichtsarrangementen

Het ministerie heeft een (beknopt) visiedocument op toezicht opgesteld: Toezichtsvisie Minister van Defensie inzake de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht. Hierin is uitgewerkt in welke wet- en regelgeving en documenten de instrumenten voor toezicht zijn opgenomen. Omdat het Ministerie van Defensie slechts één zelfstandige organisatie heeft waar het verantwoordelijk voor is, vallen toezichtsvisie en toezichtsarrangement samen. In *Weloverwogen Toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009b) wezen wij onderdelen aan die in de toezichtsvisie verder uitgewerkt zouden kunnen worden. Dit waren bijvoorbeeld een risicoanalyse en de wijze waarop de toezichtsbevindingen openbaar worden gemaakt.

Verloop afbouw reserves

In RWT5 stelden wij dat de minister zou moeten vaststellen hoe groot de benodigde totale reserve van de SZVK zou moeten zijn, gelet op de afname van het aantal verzekerden. Over de bestemming van eventueel verder vrijvallende reserves moest volgens ons snel een beslissing worden genomen.

In de bestuurlijke reactie van de minister op het RWT5-onderzoek werd melding gemaakt van een bepaalde wijze van aanwenden van opgebouwde reserves. Wij concludeerden eind 2008 dat de afbouw van de reserves van de SZVK tot 2007 was voortgezet, maar dat vervolgens sprake was van juist een aanzienlijke toename ervan door de voorlopige en verwachte uitkering uit het risico- en egalisatiefonds. Inmiddels is voor de afbouw van een deel van deze toename overeenstemming bereikt tussen de SZVK en de minister. Verder beraadt de SZVK zich op dit moment over de wijze waarop de reserve van de SZVK verder kan worden afgebouwd.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

In RWT5 deden wij de aanbeveling om te bezien in hoeverre, rekening houdend met het bescheiden belang van het rwt-veld bij het Ministerie van Defensie, in de departementale begroting en het jaarverslag meer invulling gegeven kon worden aan de informatie over het functioneren en

het presteren van de SZVK. In zijn reactie gaf de minister aan dat hij de informatievoorziening toereikend vond en dat de informatie ook te vinden was in het openbare jaarverslag van de SZVK.

Sinds RWT5 is de informatie over de rwt in departementale begroting en jaarverslag nog verder afgenomen. In tegenstelling tot eerdere jaren wordt in het jaarverslag over 2007 het totale aantal deelnemers niet meer gemeld en wordt niets meer opgemerkt over bijzonderheden bij de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening. Ook de beschrijving van de bevoegdheden van de minister en de informatie over de vermogenspositie zijn uit de begroting verdwenen. Gezien de ontwikkelingen in de vermogenspositie van de SZVK is het opvallend dat deze informatie niet in begroting en jaarverslag gemeld wordt.

Verder heeft de minister geen uitvoering gegeven aan ons voorstel om in het departementale jaarverslag een verwijzing op te nemen naar het openbare jaarverslag van de SZVK, zodat geïnteresseerden hiervan kennis kunnen nemen.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat de SZVK zich verantwoordt door middel van een openbaar jaarverslag. Ook over 2007 beschikt de SZVK over een jaarverslag. Het jaarverslag van de SZVK staat niet op haar website of op die van het Ministerie van Defensie. Het jaarverslag is openbaar, maar moet bij de SZVK opgevraagd worden. Het jaarverslag wordt niet naar de Staten-Generaal gestuurd.

15.3 Conclusie en aanbevelingen

Wij stellen vast dat de minister niet is ingegaan op onze aanbeveling uit RWT5 om in de begroting en het jaarverslag meer informatie op te nemen over de SZVK. In de hoofdstukken 6 en 8 uit deel I van dit rapport is hierover een rijksbrede aanbeveling geformuleerd, die ook van toepassing is op het Ministerie van Defensie.

De afbouw van de reserves is nog in ontwikkeling. Wij bevelen de minister aan de afbouw van reserves voort te zetten en de Tweede Kamer hierover te blijven informeren.

Tot slot bevelen wij aan het jaarverslag van de SZVK via internet beschikbaar te stellen.

15.4 Reactie minister

De minister geeft in zijn reactie op de departementale rapportage aan te laten bezien in hoeverre de informatie over de aantallen deelnemers en de vermogenspositie van de SZVK weer kan worden opgenomen in het departementale jaarverslag. Ook geeft de minister aan dat het jaarverslag van de SZVK voortaan beschikbaar zal worden gesteld via internet. Tot slot geeft de minister aan dat de afbouw van reserves nog gaande is. De minister zal met de SZVK nadere afspraken maken over de afbouw van de reserves en de Tweede Kamer hierover periodiek informeren.

15.5 Nawoord

Allereerst spreken wij onze waardering uit over de reactie van de minister van Defensie.

We zijn positief over het feit dat de minister het jaarverslag van de SZVK voortaan ook via internet toegankelijk zal maken. Wij zien tevens uit naar

de afspraken die de minister gaat maken met de SZVK over de afbouw van de reserves. Wij zullen deze ontwikkelingen blijven volgen. Tot slot waarderen wij het dat de minister wil proberen informatie over het aantal deelnemers en de vermogenspositie van de SZVK op te nemen in zijn jaarverslag. Wij zien wel graag dat de minister in zijn jaarverslag ook aandacht besteedt aan de in de hoofdstukken 6 en 8 genoemde punten.

16 MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

16.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van VROM had eind 2008 vier rwt's. Dit waren:

- Kadaster;
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV);
- Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ruimtelijke ordening en milieu (StAB);
- Stichting Bureau Architectenregister (SBA).

In vergelijking met RWT5 zijn er twee rwt's minder. De Stichting Servicecentrum Grondzaken (SCG) is opgeheven (de taken zijn overgedragen aan het agentschap SenterNovem) en het Fonds Luchtverontreiniging (FLV) heeft geen wettelijke taak meer.

Sinds 2007 heeft het Ministerie van VROM twee ministers: één voor Ruimte en Milieu en één voor Wonen, Wijken en Integratie. Dit is niet van invloed geweest op het aantal rwt's dat onder het departement valt.

16.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

Het Ministerie van VROM heeft de departementale toezichtsvisie uit 2004 geactualiseerd. De nieuwe versie is in januari 2008 door de verantwoordelijke bewindslieden goedgekeurd. De toezichtsvisie beschrijft onder andere de taken en bevoegdheden van de afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen (TopZO), onderdeel van de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie. TopZO houdt toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening en de bedrijfsvoering van de rwt's.

In RWT5 bevelen we de minister aan om voor de driehoek beleid-uitvoering-toezicht in kaart te brengen wie welke prestatie-informatie dient te ontvangen en dit in een protocol vast te leggen. In de geactualiseerde toezichtsvisie staan de rollen van de beleidsafdeling en van TopZO in relatie tot elkaar beschreven, maar op de uitwisseling van de prestatie-informatie wordt in de toezichtsvisie niet ingegaan. Hiervoor wordt in de toezichtsvisie verwezen naar de toezichtsarrangementen.

Toezichtsarrangementen

Voor drie van de vier rwt's is er een toezichtsarrangement. Het toezichtsarrangement voor StAB ontbreekt, maar de minister verwacht dat deze in 2009 gereed is. Het ministerie is van plan in 2009 het toezichtsarrangement dat in 2001 voor het Kadaster is opgesteld, te actualiseren.

Rechtmatigheid

In het RWT5-onderzoek constateerden we dat bij twee rwt's, SBA en SCG, nog geen rechtmatigheidsverklaring was afgegeven. Het SCG is in 2005 opgeheven. Over het jaar 2007 hebben alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring afgegeven en in hun jaarverslag opgenomen.

Reviewbeleid

In RWT5 concludeerden we dat het Ministerie van VROM als uitgangspunt hanteert dat reviews alleen worden uitgevoerd als daar een concrete aanleiding voor bestaat. Volgens ons is het houden van periodieke reviews noodzakelijk en wij deden dan ook de aanbeveling dit vast te

leggen in een reviewbeleid. Eind 2008 is het standpunt van de minister niet gewijzigd. De minister heeft haar uitgangspunt voor het houden van een review wel vastgelegd in haar geactualiseerde toezichtsvisie. Er is tot eind 2008 nog geen aanleiding geweest om een review uit te voeren op de rechtmatigheidsverklaringen van de rwt's.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

In RWT5 constateerden we dat de minister inzicht heeft in de mate waarin de bedrijfsvoering van de rwt's op orde is. We kunnen concluderen dat dit eind 2008 nog steeds zo is. In de departementale toezichtsvisie is uitgewerkt hoe de minister toezicht houdt op de bedrijfsvoering van de rwt's. TopZo beoordeelt de ontvangen verantwoordingsinformatie van de rwt's over de bedrijfsvoering aan de hand van een beoordelingskader. Dat kader besteedt onder andere aandacht aan kwaliteit van het beleid op het terrein van personeel en organisatie, ICT en integriteit. Op basis van een risicoanalyse richt de minister haar toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Een belangrijk beoordelingsaspect is de in control-verklaring van het bestuur van de rwt.

De minister gaat in het jaarverslag 2007 niet in op de uitkomsten van het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's, maar meldt wel dat een beschrijving van de bedrijfsvoering een van de onderdelen is van de jaarverslagen van de rwt's.

Integriteit

In RWT5 vroegen wij de minister om aandacht voor het integriteitsbeleid van de rwt's. In het beoordelingskader van TopZo is integriteit een aandachtspunt. In het beoordelingskader gaat TopZo in op de inhoud en werking van het integriteitsbeleid. Er wordt onder meer gekeken naar het bestaan van een integriteitsbeleid en een aantal aspecten die daarin moeten voorkomen, de aandacht van zowel de organisatie als de accountant voor de naleving van het integriteitsbeleid, en de registratie van en het optreden bij integriteitsinbreuken. Wij vinden dat de minister door deze ontwikkeling in het toezicht op integriteit op een goede manier is omgegaan met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van VROM verantwoordt zich in de Begroting 2009 en het Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder haar departement vallen en welke bijdragen zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft hierbij niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoeveel publiek geld er in totaal in de rwt's omgaat en wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

In het departementale jaarverslag over 2007 biedt de minister de Staten-Generaal informatie over het uitgevoerde toezicht en een overzicht van het functioneren en presteren van de rwt's. De informatie gaat verder dan een uitzonderingsrapportage. In de bijlage wordt melding gemaakt van onder andere de toezichtswerkzaamheden, de goedkeuring van de jaarrekeningen, de kwaliteit van de publieke taakuitoefening en het negatieve exploitatieresultaat over 2007 van het Kadaster. In de bijlage in het jaarverslag wordt tevens gemeld dat de toezichtsbevindingen van TopZo aan de minister worden gerapporteerd. Ze vormen een vast onderdeel van het bestuurlijk overleg tussen minister en bestuur van een

rwt. Wij geven de minister in overweging deze bevindingen eveneens aan de Staten-Generaal ter beschikking te stellen.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat alle rwt's zich verantwoordden door middel van een publiek jaarverslag. Dit beeld is niet gewijzigd. In het departementale jaarverslag meldt het Ministerie van VROM de internetadressen waar de jaarverslagen van de betreffende rwt's zijn te vinden. Het Kadaster en het Centraal Fonds Volkshuisvesting zenden hun jaarverslag ook aan de Tweede Kamer.

16.3 Conclusie en aanbevelingen

In RWT5 deden we een drietal aanbevelingen. Twee daarvan zijn opgevolgd. De informatie-uitwisseling tussen beleid, uitvoering en toezicht over de prestaties van de rwt's is volgens de minister vastgelegd in de toezichtsarrangementen. En in het beoordelingskader is het integriteitsbeleid opgenomen. De aanbeveling om structureel periodieke reviews uit te voeren, is niet opgevolgd.

We zijn positief over de systematische wijze waarop het Ministerie van VROM haar toezicht op rwt's heeft vormgegeven. Een kritische kanttekening plaatsen wij bij de intentie van de minister dat deze alleen reviews uit laat voeren als signalen daartoe aanleiding geven. Wij vinden het van belang dat het ministerie nagaat of de werkzaamheden van de accountant van voldoende kwaliteit zijn, zodat de minister zekerheid heeft over betrouwbaarheid van de (financiële) gegevens van de rwt's. Deze gegevens heeft de minister immers nodig om zich aan de Staten-Generaal te kunnen verantwoorden.

16.4 Reactie minister

De minister van VROM geeft in haar reactie – mede namens de minister voor WWI – aan dat het haar deugd doet dat de Algemene Rekenkamer tot een positief oordeel is gekomen over de wijze waarop haar ministerie het toezicht op rwt's heeft vormgegeven. Over het reviewbeleid verschilt de minister echter met ons van mening. Zij geeft aan bij haar intentie te blijven alleen reviews uit te voeren als signalen daartoe aanleiding geven. Dit is volgens de minister ook de lijn die de minister van Financiën hanteert. Daaraan voegt de minister toe dat dit ook past in de lijn die in de toezichtsvisie van het Ministerie van VROM, «Toezicht op basis van vertrouwen», is gekozen. De minister is verder van mening dat de Tweede Kamer voldoende wordt geïnformeerd over inkomsten en vermogensposities van de rwt's. De Tweede Kamer wordt namelijk altijd geïnformeerd over aanpassingen in vermogens, tarieven en heffingen. Ook ontvangt de Tweede Kamer het jaarverslag van zowel het Kadaster als het CFV.

Tot slot meldt de minister dat het toezichtsarrangement voor de StAB gereed is en ter ondertekening voorligt.

16.5 Nawoord

We danken de minister van VROM voor haar reactie op de departementale rapportage. We blijven van mening verschillen over de in ons rapport genoemde normen voor het reviewbeleid. We vinden dat reviews niet alleen moeten plaatsvinden als signalen daartoe aanleiding geven, maar ook om periodiek de kwaliteit van de accountantscontrole vast te stellen.

Zo kunnen eventuele fouten eerder worden geconstateerd en blijft de praktijk van de accountantscontrole goed in beeld. Toezicht op basis van vertrouwen vereist dat de minister zich er periodiek van vergewist dat dat vertrouwen gerechtvaardigd is. Het blijft onduidelijk hoe de minister dat doet. Ook is het nog niet helder hoe de beleidsdirecties signalen over (rechtmatigheids)risico's afgeven.

De informatie die de minister de Staten-Generaal over rwt's verschaft, vraagt nog om verbetering. De jaarverslagen van de StAB en de SAB worden niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Ook wordt in het departementale jaarverslag, waarin alle rwt's bij elkaar staan, geen informatie opgenomen over de inkomsten uit tarieven en over de hoogte van de eigen vermogens van de rwt's.

Overigens vinden we het voltooien van het toezichtsarrangement voor de StAB positief.

17 MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

17.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van VenW had eind 2008 32 rwt's. Dit waren:

- Prorail BV;
- RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer);
- Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR);
- Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI);
- Loodswezen (Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsen-corporaties);
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL);
- Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO);
- Stichting Vaarbewijs en Marifoonexamens (Vamex);
- Havenbedrijf Rotterdam NV;
- HISWA Vereniging;
- Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart (SAB);
- NV Westerscheldetunnelmaatschappij;
- Zeventien regionale luchthavens.

Zodra de nieuwe Wet regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML) in werking treedt, zijn de regionale luchthavens geen rwt meer. Daarom hebben wij deze rwt's in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Sinds RWT5 zijn bij de rwt's van het Ministerie van VenW de volgende wijzigingen opgetreden:

- De NV luchthaven Schiphol is geen rwt meer na het in werking treden van de gewijzigde Wet luchtvaart. De minister is niet meer degene die de tarieven van Schiphol vaststelt.
- De Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV) is geen rwt meer sinds het vervallen van de wettelijke taak.
- De wettelijke taak van de vijf exameninstellingen voor het klein vaarbewijs is ondergebracht bij een aparte rechtspersoon, de VAMEX. Hierdoor zijn deze vijf instellingen geen rwt meer en VAMEX is een nieuwe rwt.
- De NV Havenbedrijf Rotterdam is een nieuwe rwt. Sinds de verzelfstandiging van het havenbedrijf oefent de rijkshavenmeester van Rotterdam de wettelijke taak uit van het beheer van de rijkswateren in de Rotterdamse haven.
- De NV Westerscheldetunnel kwalificeren wij als rwt op grond van de criteria in artikel 91 van de CW.

17.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

Sinds de publicatie van RWT5 in 2006 is het toezicht door de minister op de rwt's anders ingericht. Er komt één eenheid voor toezicht in 2009. De eenheid wordt onafhankelijk in de beleidskern gepositioneerd onder verantwoordelijkheid van de directeur-generaal Mobiliteit. Het is de bedoeling dat de eenheid voor toezicht elk jaar een toezichtsplan opstelt, gericht op te bereiken toezichtdoelen in dat jaar. De eenheid oefent op basis van het plan het toezicht uit op de rwt's.

Wij vinden de bundeling van de toezichtsfunctie bij het Ministerie van VenW een positieve ontwikkeling. Op deze wijze bundelt het ministerie kennis op het gebied van toezicht en krijgen ook de rwt's die vallen onder

het Directoraat-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken meer aandacht dan voorheen.

De departementale toezichtsvisie van het Ministerie van VenW is in 2003 uitgebracht onder de titel *Welingericht toezicht*. Ondanks een nieuwe toezichteenheid stelt de minister nog geen nieuwe departementsbrede toezichtsvisie op.

Toezichtsarrangementen

In RWT5 concludeerden we dat nog niet voor alle (clusters van) rwt's¹⁴ toezichtsarrangementen waren vastgesteld. We bevelen de minister dan ook aan die toezichtsarrangementen voor die rwt's alsnog op te stellen. Eind 2008 konden we concluderen dat er nog steeds niet voor alle rwt's toezichtsarrangementen zijn opgesteld.

Voor de HISWA Vereniging en de NV Westerscheldetunnel ontbreken namelijk nog toezichtsarrangementen. Voor de NV Westerscheldetunnel heeft het ministerie geen toezichtsarrangement opgesteld, omdat het beheer is overgedragen aan het Ministerie van Financiën. Ook dit ministerie heeft echter geen toezichtsarrangement opgesteld.

Het Ministerie van VenW heeft wel een nieuw toezichtsarrangement opgesteld voor VAMEX en SAB. Voor het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van het Havenbedrijf Rotterdam NV is een concept-toezichtsarrangement opgesteld.

Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Loodsenwet is het toezicht op het Loodswezen overgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Het Ministerie van VenW heeft voor het Loodswezen een concepttoezichtsarrangement opgesteld, waarin staat dat de NMa markttoezicht op het Loodswezen houdt en de tarieven van het Loodswezen vaststelt. De NMa rapporteert met ingang van 2009 aan de minister van VenW over het door haar gehouden toezicht op onder andere de financiële verantwoording en het gerealiseerde kwaliteitsniveau van de diensten van het Loodswezen.

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat niet alle rwt's over het Jaarverslag 2005 een rechtmatigheidsverklaring hadden. Er ontbrak een rechtmatigheidsverklaring bij de vijf exameninstellingen klein vaarbewijs, Luchthaven Schiphol, SIEV, NIWO, IBKI, het Loodswezen (vier rwt's), de HISWA Vereniging en de NV Westerscheldetunnel. Wij stellen vast dat er over 2007 nog steeds bij drie (clusters van) rwt's geen rechtmatigheidsverklaringen aanwezig zijn. Dat zijn de HISWA Vereniging, de NV Westerscheldetunnel en het Loodswezen. De minister is de toezegging om voor het Loodswezen een rechtmatigheidsverklaring over 2007 te hebben, niet nagekomen.

De overige rwt's die over 2005 geen rechtmatigheidsverklaring hadden, hebben deze inmiddels wel of zijn niet langer een rwt. De Luchthaven Schiphol en de SIEV zijn geen rwt meer. De exameninstellingen klein vaarbewijs zijn samengevoegd tot één nieuwe rwt, namelijk VAMEX, en deze nieuwe rwt heeft een rechtmatigheidsverklaring over 2007. Ook Innovam en NIWO hebben over 2007 een rechtmatigheidsverklaring. De in 2008 ontstane rwt Havenbedrijf Rotterdam NV (voor de uitvoering van de wettelijke taken van de rijkshavenmeester), zal naar verwachting over 2008 een rechtmatigheidsverklaring hebben.

¹⁴ Het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol (intussen geen rwt meer), de regionale luchthavens (intussen geen rwt meer) en de exameninstellingen klein vaarbewijs (intussen VAMEX).

Reviewbeleid

In RWT5 concludeerden we dat het Ministerie van VenW wel een

reviewbeleid had met daarin de richtlijn dat tenminste eenmaal in de vier jaar een review wordt uitgevoerd, maar dat in de praktijk (vrijwel) geen reviews werden uitgevoerd. We bevelen de minister aan periodiek reviews uit te voeren bij de rwt's van het ministerie. De minister heeft deze aanbeveling uit RWT5 deels uitgevoerd. De departementale auditdienst voert bij één grote rwt, namelijk bij Prorail, jaarlijks een review uit. Daarnaast voert de auditdienst als nieuwe activiteit ten opzichte van RWT5 bij vier rwt's collegiaal overleg over de controle-aanpak. Wij beschouwen dit overleg niet als een review.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

De minister van VenW oefent sinds RWT5 het toezicht op de bedrijfsvoering nog op dezelfde wijze uit. Dat wil zeggen dat de minister in specifieke toezichtsarrangementen per rwt aandacht besteedt aan de bedrijfsvoering bij rwt's. De minister besteedt in ieder geval aandacht aan de kwaliteit van de dienstverlening en aan de tariefstelling. Bij drie rwt's¹⁵ gebeurt dit mede aan de hand van een risicoanalyse. De minister geeft aan toezicht te houden op de bedrijfsvoering bij rwt's om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering en de tarieven van rwt's te waarborgen. Het Ministerie van VenW stelt de kwaliteit van de dienstverlening aan de orde bij het vaststellen van de doelen en prestatie-indicatoren voor de rwt's. Ook bij het vaststellen van de tarieven telt de mening van het ministerie over de kwaliteit van de dienstverlening mee.

Integriteit

In RWT5 concludeerden we dat de minister van VenW zich niet verantwoordelijk voelde voor het integriteitsbeleid van de rwt's. Daarop bevelen we de minister aan in overweging te nemen meer aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid van de rwt's zelf. Het ministerie is nog steeds van mening dat integriteit de verantwoordelijkheid van de rwt's is, maar heeft ons wel medegedeeld dat het waarde hecht aan de publieke verantwoording door zbo's en rwt's over hun integriteitsbeleid. Ook stelt het ministerie zich op de hoogte van ontwikkelingen rond integriteitsonderwerpen via overleggen met sommige rwt's of via informatie uit de verantwoordingsdocumenten van de rwt's.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van VenW verantwoordt zich in de Begroting 2009 en het Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder zijn departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister ook geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoeveel publiek geld er in totaal in de rwt's omgaat en wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

In het departementale jaarverslag 2007 geeft de minister van VenW de Staten-Generaal informatie over het uitgevoerde toezicht en een overzicht van het functioneren en presteren van de rwt's. De informatie gaat verder dan een rapportage over bijzonderheden. In de toezichtsbijlage is algemene informatie opgenomen over de doorlichting van zbo's, het opstellen van nieuwe toezichtsvisies en het betrekken van RDW, LVNL en CBR in de personeelsreductie in het kader van de vernieuwing van de rijksdienst. Verder heeft het ministerie informatie opgenomen over de taakuitvoering, tarieven, financiële onderwerpen en ontwikkelingen in het

¹⁵ CBR, RDW en IBKI.

toezicht. De minister verantwoordt zich hiermee uitgebreid over de activiteiten van en het toezicht op de zbo's die onder zijn ministerie vallen.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden wij dat bijna alle rwt's zich publiek verantwoordden middels een publiek jaarverslag. Alleen het Loodswezen had nog geen publiek jaarverslag. Ook over 2007 heeft het Loodswezen geen publiek jaarverslag, net zomin als de HISWA Vereniging. Bij alle andere rwt's is het jaarverslag via internet te raadplegen. Alle beschikbare jaarverslagen, behalve van SAB en de NV Westerscheldetunnel worden tevens aan de Tweede Kamer gestuurd.

17.3 Conclusie en aanbevelingen

Het Ministerie van VenW heeft sinds het verschijnen van het rapport RWT5 in 2005 voortgang geboekt in de verbetering van het toezicht op de rwt's. De belangrijkste ontwikkeling is de oprichting van een centrale eenheid voor het toezicht op rwt's en zbo's. Wel bevelen wij aan om de nieuwe toezichtseenheid de faciliteiten en bevoegdheden te verlenen voor een goede taakuitvoering.

Wat betreft toezichtsarrangementen, reviewbeleid en rechtmatigheidsverklaringen is er beperkte voortgang geboekt. Voor het Loodswezen is er nog geen rechtmatigheidsverklaring, voor de HISWA Vereniging en de NV Westerscheldetunnel ontbreken nog toezichtsarrangementen. Reviews worden nog niet periodiek uitgevoerd.

Wij bevelen de minister aan om passende initiatieven te ontplooiën.

17.4 Reactie minister

In de reactie op de departementale rapportage geeft de minister van VenW aan ons rapport te ervaren als een steun in de rug voor zijn koers van de afgelopen jaren. De minister wil dan ook op deze voet doorgaan. Hij is positief over onze steun voor het oprichten van een centrale toezichtseenheid. De minister verwacht met een dergelijke toezichtseenheid de nog openstaande zaken in het toezicht beter in te kunnen vullen. De toezichtseenheid zal zich ook gaan richten op het periodiek (laten) uitvoeren en verbeteren van reviews.

De minister gaat in op punten die nog niet op orde zijn. Voor het Loodswezen merkt hij op dat het toezicht hierop is overgedragen aan de NMa om redenen van efficiency en transparantie. De bepalingen uit de Wet markttoezicht registerloodsen (ingegaan in 2008) vormen het toezichtsarrangement voor het Loodswezen. Over de ontbrekende rechtmatigheidsverklaring voor het Loodswezen meldt de minister dat zijn ministerie uitsluitend metatoezicht uitvoert en, waar nodig en gewenst, beleidsregels kan stellen voor het toezicht door de NMa. Het Loodswezen is (sinds de overdracht van het toezicht aan de NMa) verplicht een jaarlijkse rechtmatigheidsverklaring af te geven die door een accountant moet worden getoetst.

De aandelen van de Westerscheldetunnel zijn inmiddels geheel overgedragen aan de provincie Zeeland. Over de gevolgen voor de rwt-status zal de minister binnenkort met ons in overleg treden.

Naar aanleiding van de rechtmatigheidsverklaring voor HISWA Vereniging zal de minister op het punt van de rechtmatigheid geen actie ondernemen. Dat is gezien het geringe belang en de kleine publieke taak van HISWA Vereniging niet doelmatig. Wel zal de minister een toezichtsarrangementen, reviewbeleid en rechtmatigheidsverklaringen is er beperkte voortgang geboekt. Voor het Loodswezen is er nog geen rechtmatigheidsverklaring, voor de HISWA Vereniging en de NV Westerscheldetunnel ontbreken nog toezichtsarrangementen. Reviews worden nog niet periodiek uitgevoerd.

rangement opstellen. Ook merkt de minister op dat het de bedoeling is dat op zeer korte termijn HISWA Vereniging haar zbo-status zal verliezen als gevolg van de Kaderwet zbo's.

17.5 Nawoord

We vinden het positief dat de centrale toezichtseenheid zich ook gaat richten op de reviews. Naar ons oordeel zou dit ook moeten leiden tot het periodiek uitvoeren van reviews. Wij vinden het van belang dat het Loodswezen jaarlijks een rechtmatigheidsverklaring overlegt en vragen de minister hiervoor aandacht te houden. Voor overleg over de rwt-status van de Westerscheldetunnel staan wij uiteraard open. Om te kunnen beoordelen of een rechtmatigheidsverklaring voor HISWA Vereniging inderdaad aantoonbaar ondoelmatig is, moeten wij nader onderzoek doen. Het opstellen van een toezichtsarrangement voor HISWA Vereniging vinden wij overigens een positieve ontwikkeling.

18 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

18.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van EZ had eind 2008 zeven (clusters van) rwt's. Dit waren:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS);
- Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA);
- Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart NIVR).
- Nederlands Meetinstituut (NMI);
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA);
- WaarborgHolland, handelsnaam voor Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. (WH);
- Edelmetaal Waarborg Nederland (EWN).

Sinds 2005 hebben twee rwt's de rwt-status verloren, namelijk één dochter van NMI (Certin) en Tennet¹⁶. Het NIVR is in juli 2009 opgeheven. Opvallend is dat de op afstand geplaatste rwt-taken van Tennet en van het NIVR worden ondergebracht bij een agentschap van het departement, namelijk bij SenterNovem.

18.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

De toezichtsvisie van het Ministerie van EZ is in 2005 uitgebracht onder de titel *Aansturing intermediaire organisaties*. In RWT5 concludeerden wij dat deze departementale toezichtsvisie niet leefde bij de beleidsdirecties die belast zijn met de aansturing van rwt's. De minister gaf aan hierop actie te ondernemen. De minister heeft deze toezegging niet uitgevoerd. Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer in 2008 over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ is het ministerie gaan werken aan de actualisatie van de toezichtsvisie. Het Ministerie van EZ wil in de nieuwe toezichtsvisie onderscheid maken in de verschillende typen uitvoeringsorganisaties en daarmee een verschil in de wijze van toezicht en verantwoording. Het ministerie neemt zich voor om de geactualiseerde toezichtsvisie wel actief onder de aandacht te gaan brengen binnen het ministerie.

Toezichtsarrangementen

Het ministerie heeft aangegeven dat zij de toezichtsvisie onder de aandacht van de beleidsdirecties wil brengen door de bestaande individuele toezichtsarrangementen te toetsen aan de nieuwe toezichtsvisie. Dit is ook nodig, bijvoorbeeld omdat sommige arrangementen verouderd zijn, zoals het toezichtsarrangement voor de OPTA. Dat dateert uit 1997 en is opgesteld door de minister van VenW, destijds nog verantwoordelijk voor deze rwt.

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat drie rwt's over het jaar 2005 geen rechtmatigheidsverklaring hadden, namelijk NMI Certin, WaarborgHolland en EWN. Van deze drie is NMI Certin geen rwt meer, heeft Waarborg Holland nog steeds geen rechtmatigheidsverklaring, en heeft EWN een rechtmatigheidsverklaring met een oordeelsonthouding. Voor het NIVR werd over 2007 geen rechtmatigheidsverklaring afgegeven, terwijl dit wel was gedaan (over het jaar 2004) ten tijde van het RWT5-onderzoek. Ter verklaring refereert het Ministerie van EZ aan een nog lopende discussie over de afronding van een oud project uit voorgaande

¹⁶ Tennet is alleen een rwt voor het publieke deel van zijn taken in het kader van de Wet milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP), uitgevoerd door Tennet dochter EnerQ. De MEP-regeling is in 2006 beëindigd, maar de subsidie heeft een looptijd van maximaal tien jaar.

jaren en de instemming met de jaarstukken over 2007 die daarvan afhangt. De minister verwacht dat er voor zowel WaarborgHolland als voor de NIVR over het jaar 2008 rechtmatigheidsverklaringen worden afgegeven.

In RWT5 gaf de minister aan de rechtmatigheidsverklaringen voor de EWN en de WaarborgHolland te heroverwegen. Dit heeft geresulteerd in een controleprotocol dat de instellingsaccountant voorschrijft een rechtmatigheidsverklaring op te stellen die specifiek betrekking heeft op de omgang met de tarieven. Bij WaarborgHolland heeft dit over 2007 dus nog niet geresulteerd in een rechtmatigheidsverklaring. Wel is een accountantsonderzoek uitgevoerd naar de gehanteerde tarieven en gemaakte kosten. Bij EWN heeft de accountant over 2007 een rechtmatigheidsverklaring met oordeelsonthouding gegeven.

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden wij dat het reviewbeleid van het Ministerie van EZ voldoende waarborgen biedt voor een oordeelsvorming door de minister over de taakuitvoering van de rwt's op zijn beleidsterrein. In 2008 heeft het Ministerie van EZ het reviewbeleid gewijzigd. De wijziging betreft de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het nemen van het initiatief tot het uitvoeren van reviews. Die is verplaatst van de departementale auditdienst naar de beleidsafdelingen. Ook worden de reviews niet meer gebaseerd op de risicoanalyses van de auditdienst, maar op basis van de risicoanalyses van de beleidsafdelingen.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

Het toezicht op de bedrijfsvoering van rwt's door het Ministerie van EZ is sinds RWT5 niet gewijzigd. Dat wil zeggen dat in de toezichtvisie en in de toezichtsarrangementen niet wordt ingegaan op het toezicht op de bedrijfsvoering van de rwt's. De minister wil de bedrijfsvoering van de rwt's «op gepaste afstand» volgen. Dit betekent in de praktijk dat het ministerie kennis neemt van de bedrijfsvoering van de meeste rwt's via informatie uit hun jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De minister heeft niet aangegeven over welke aspecten van de bedrijfsvoering de rwt's in deze documenten informatie moeten geven.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van EZ verantwoordt zich in haar Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder haar departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister ook geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoe groot de totale publieke geldstroom is en wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

In het Jaarverslag 2007 worden geen opmerkingen over het uitgevoerde toezicht gemaakt. De minister maakt gebruik van een uitzonderingsrapportage, maar informatie over de normen waaraan de rwt's zijn getoetst en informatie over wanneer uitzonderingen worden gemeld, ontbreekt.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden wij dat COVA, WaarborgHolland, EWN en de drie werkmaatschappijen van de NMI zich niet verantwoordden in een publiek jaarverslag. Inmiddels verantwoordt NMI-dochter Verispect zich wel via een publiek jaarverslag. COVA, WaarborgHolland en EWN hebben nog

steeds geen publiek jaarverslag. De overige rwt's hebben hun jaarverslag via internet beschikbaar gesteld. Alleen het jaarverslag van het CBS wordt naar de Tweede Kamer gestuurd en vermeld in het departementale jaarverslag van het Ministerie van EZ.

18.3 Conclusie en aanbevelingen

De minister heeft onze aanbeveling om de rechtmatigheidsverklaringen voor de waarborginstellingen te heroverwegen, opgepakt. Dit heeft geresulteerd in een controleprotocol voor de externe accountant voor de controle van de waarborginstellingen. Ook heeft het ministerie aan de waarborginstellingen gevraagd rechtmatigheidsverklaringen te leveren, specifiek gericht op de omgang met de tarieven over 2007. Overigens voldoen de verstrekte verklaringen nog niet geheel aan het controleprotocol. Wij bevelen de minister aan hier aandacht aan te blijven besteden.

Verder is de minister gestart met het herzien van de toezichtsvisie. Voor de nieuwe toezichtsvisie blijft onze oude aanbeveling onverminderd van kracht. Het is belangrijk dat de minister er zorg voor draagt dat de beleidsdirecties de nieuwe toezichtsvisie kennen en toepassen in het toezicht op de rwt's.

18.4 Reactie minister

In haar reactie op de departementale rapportage gaat de minister van EZ in op de door ons onderzochte onderwerpen.

Ze zegt toe de vernieuwde toezichtsvisie binnen het ministerie uit te dragen. Ook zal zij de bestaande individuele toezichtsarrangementen toetsen aan de nieuwe toezichtsvisie. Over het toezichtsarrangement van de OPTA merkt zij op dat het toezichtarrangement voor OPTA uit meerdere lagen bestaat. De belangrijkste laag, gevormd door de Wet OPTA, is niet verouderd, maar wordt momenteel wel aangepast aan de Kaderwet zbo's. Enkele onderliggende documenten dateren nog uit 1997. Deze zijn in de loop van de tijd verschillende keren doorgelicht en daarbij is vastgesteld dat er geen inhoudelijke wijzigingen nodig waren.

De minister verwacht dat EWN over 2009 een rechtmatigheidsverklaring zonder oordeelsonthouding zal krijgen. Over de ontbrekende rechtmatigheidsverklaringen merkt de minister op dat NIVR voor zowel 2007 als 2008 accountantsverklaringen bij de respectievelijke jaarrekeningen heeft. Daarbij merkt zij ook op dat in deze verklaringen gerefereerd wordt aan het controleprotocol voor het NIVR.

Doordat de waarborginstellingen onder de Kaderwet zbo's zullen worden gebracht, moeten ze in de toekomst aan de Staten-Generaal en aan de minister een jaarverslag sturen. De minister verwacht dat het voorstel van wet houdende aanpassing van EZ-instellingswetten aan de Kaderwet zbo's binnen enkele weken na haar reactie op dit rapport bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Daarmee zal er een publicatieplicht van de jaarverslagen van de waarborginstellingen komen.

Voor de COVA zal de minister bezien of als nadere invulling op de nu al beschikbare informatie op de COVA-website ook een publiek jaarverslag van COVA via internet zal worden gepubliceerd. Tot slot meldt de minister dat met ingang van 2008 een publiek jaarverslag van VSL (dochterbedrijf van het Nederlands Meetinstituut) via internet beschikbaar zal komen.

18.5 Nawoord

Uit de reactie van de minister van EZ blijkt dat zij bereid is stappen te zetten voor de verdere verbetering van het toezicht op «haar» rwt's. Dat vinden wij positief. Wij hopen dat het uitdragen van de nieuwe toezichtsvisie zal resulteren in het gebruik ervan door de beleidsdirecties. De reactie van de minister over de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van het NIVR is feitelijk juist. In deze verklaringen is echter niet geëxpliciteerd of ze een oordeel bevatten over de rechtmatigheid. Wij waarderen het dat de minister zich ervoor inzet dat de waarborginstellingen, de COVA en VSL zich binnenkort ook zullen moeten verantwoorden in een publiek jaarverslag.

19 MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

19.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van LNV had eind 2008 negen (clusters van) rwt's. Dit waren:

1. *Groene onderwijsinstellingen*
 - Wageningen Universiteit
 - Stoas Hogeschool
 - Christelijke Agrarische Hogeschool
 - Hogeschool Van Hall Larenstein
 - Agrarische Hogeschool Den Bosch
 - INHolland – Agrarische Hogeschool Delft
 - Twaalf agrarische opleidingscentra
2. *Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO)*
3. *Keurings- en controle-instellingen*
 - Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)
 - Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
 - Kwaliteits-Controle-Bureau voor Groenten en Fruit (KCB)
 - Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)
 - Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor Tuinbouw (NAKTuinbouw)
 - Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (Skal)
 - Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)
4. *Staatsbosbeheer (SBB)*
5. *Faunafonds*
6. *Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)*
7. *College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)*
8. *Deconstructiebedrijven (Rendac)*
9. *Bureau Erkenningen, onderdeel van de AOC Raad*

In vergelijking met 2005 is er één rwt opgeheven, namelijk de Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit en is er één nieuwe rwt opgericht, namelijk het Bureau Erkenningen van de AOC Raad.

19.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

De toezichtsvisie van het Ministerie van LNV is in 2007 uitgebracht onder de titel *Vertrouwen op afstand; visie op uitvoeringstoezicht*. Bij het opstellen van de visie heeft het ministerie een aanzet gedaan voor het nakomen van de toezegging om in de visie een koppeling te maken met de raden van toezicht en horizontale verantwoording van de externe organisaties. Het ministerie formuleert haar standpunt over het toezicht door een raad van toezicht als volgt: «De aanwezigheid van een Raad van Toezicht kan een reden zijn om het toezicht vanuit het ministerie te verminderen, maar er kan nooit sprake zijn van vervanging van het ministerieel toezicht door het interne toezicht.» Dit algemene standpunt van de minister moet nog wel verder geoperationaliseerd worden, bijvoorbeeld in toezichtsarrangementen.

Toezichtsarrangementen

Het Ministerie van LNV heeft voor zeven van de negen (clusters van) rwt's een toezichtsarrangement. De arrangementen voor Rendac en Bureau Erkenningen ontbreken. Rendac heeft wel een contract met het Ministerie van LNV. In dit contract staan de afspraken over de taakuitvoering van Rendac en de vergoeding die het ministerie hiertegenover stelt, vermeld. Voor de nieuwe rwt Bureau Erkenningen is er in concept een toezichtsarrangement aanwezig. De definitieve versie zal naar verwachting nog in 2009 gereed zijn.

Rechtmatigheid

In RWT5 constateerden wij dat het Faunafonds en het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten over het jaar 2005 geen rechtmatigheidsverklaring hadden. Deze rwt's beschikken voor het jaar 2007 wel over een rechtmatigheidsverklaring. Alleen het recent ingestelde Bureau Erkenningen van de AOC Raad heeft geen rechtmatigheidsverklaring. Het bureau heeft wel een verklaring van getrouwheid. De minister overweegt om het bureau vrij te stellen van de verplichte rechtmatigheidsverklaring, omdat het omzetbedrag gering is. Hierover wordt in 2009 een besluit genomen.

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden we dat het reviewbeleid van het ministerie nog niet voor alle rwt's was uitgewerkt. Daarop hebben wij de minister aanbevolen dit alsnog te doen. Het ging hierbij vooral om het ontbreken van een reviewbeleid voor de keuringsinstellingen. De minister zegde hierop toe dat het departement in 2007 het reviewbeleid voor de overige rwt's zou uitwerken. De minister is deze toezegging nagekomen door het bestaande reviewbeleid ook op de overige instellingen van toepassing te verklaren. Sinds 2006 staan alle rwt's op de lijst met uit te voeren reviews en worden bij deze instellingen ook daadwerkelijk reviews uitgevoerd.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

Sinds RWT5 heeft het ministerie een nieuwe toezichtsvisie opgesteld waarin wordt ingegaan op het toezicht op de bedrijfsvoering. In de toezichtsvisie staat dat de eenheid «Rijkstoezicht» ook toezicht moet houden op de bedrijfsvoering van de rwt's. Het toezicht richt zich op de volgende aspecten van de bedrijfsvoering: continuïteit, transparante verantwoording, gescheiden administratie publieke en private activiteiten, mogelijke belangenverstrengeling, kwaliteitswaarborgingsystemen, kennis van personeel, tevredenheidsonderzoeken, benchmarking en prestatie-indicatoren. Het toezicht op deze aspecten wordt op basis van een risicoanalyse uitgevoerd.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van LNV verantwoordt zich in de Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008.¹⁷ De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder haar departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. De minister geeft hierbij niet aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is hoe groot de totale publieke geldstroom is en wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV verantwoordt de minister zich door middel van een uitzonderingsrapportage over het

¹⁷ Het ministerie voldoet nog niet helemaal aan de RBV. In de begroting moeten volgens het model 4.51 RBV de functie van de rwt's en zbo's worden vermeld. In de begroting van 2009 is dit niet gebeurd. Het ministerie heeft dit model in het jaarverslag over 2008 wel opgenomen.

toezicht op de rwt's. Informatie over wanneer uitzonderingen worden gemeld, ontbreekt. Niet in de toezichtsbijlage, maar in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag meldt de minister wel dat alle rwt's beschikken over een jaarverslag, een jaarrekening en een accountantsverklaring omtrent een getrouw beeld. Ook meldt de minister het ontbreken van toezichtsarrangementen voor enkele rwt's. Omdat de minister niet aangeeft welke organisaties dit zijn, is de waarde van deze informatie beperkt.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden wij dat de rwt's NAKTuinbouw, AeresGroep, Van Hall Instituut, Stoas en de agrarische onderwijsinstellingen, behalve het Wellantcollege, zich niet publiek verantwoordden in een publiek jaarverslag. Intussen leggen wel alle rwt's publiek verantwoording af en publiceren alle rwt's een jaarverslag op hun website. De minister stuurt de jaarverslagen van het Faunafonds, Staatsbosbeheer en Bureau Beheer Landbouwgronden ook aan de Tweede Kamer.

Overige aanbevelingen

Kwaliteit van de prestatie-informatie

In RWT5 concludeerden wij dat de minister prestatie-informatie vraagt van de rwt's, deze informatie ook ontvangt en vervolgens ook benut. Tegelijkertijd concludeerden we dat de minister nog geen waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie had vastgesteld. Wij bevelen aan dit alsnog te doen. De minister zegde toe in de nieuwe toezichtsvisie aandacht te schenken aan de verdere verbetering van de kwaliteit van de prestatiegegevens. In de nieuwe toezichtsvisie wordt echter geen aandacht besteed aan de waarborg van de kwaliteit van de prestatie-informatie.

Prestatie-informatie van agrarische onderwijscentra

In RWT5 bevelen wij de minister aan ervoor te zorgen dat de agrarische onderwijscentra in hun jaarverslagen informatie over prestaties opnemen. Het Ministerie van LNV volgt hiervoor de regelingen van het Ministerie van OCW. Dit ministerie heeft de regelgeving voor informatievoorziening over prestaties in de jaarverslagen van onderwijsinstellingen herzien, en daarmee is onze aanbeveling opgevolgd.

19.3 Conclusie en aanbevelingen

Wij hebben in RWT5 zeven aanbevelingen gedaan. De minister van LNV heeft hierop zes toezeggingen gedaan. Van deze toezeggingen heeft de minister er vijf opgevolgd. Twee aanbevelingen staan nog open, namelijk het zorgen voor waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie en het opnemen van informatie in het departementale jaarverslag over de opbouw van vermogens en de ontvangsten uit tarieven bij rwt's. Wij bevelen de minister van LNV aan om alsnog gevolg te geven aan deze aanbevelingen.

Tot slot zien wij met belangstelling het besluit van de minister tegemoet over de rechtmatigheidsverklaring voor het Bureau Erkenningen van de AOC Raad.

19.4 Reactie minister

In haar reactie op de departementale rapportage gaat de minister van LNV in op twee van onze openstaande aanbevelingen. Voor de aanbeveling over het opnemen van informatie in het departementale jaarverslag over vermogens en ontvangsten uit tarieven bij rwt's verwijst de minister naar de gezamenlijke reactie op de rijksbrede rapportage.

In reactie op de aanbeveling om te zorgen voor waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie, stelt de minister dat zij wel degelijk instrumenten gebruikt om de kwaliteit van de taakuitvoering te meten bij externe organisaties. Hiervoor geeft de minister voorbeelden, zoals het uitvoeren van onafhankelijke audits bij Staatsbosbeheer. Deze kunnen afhankelijk van de risico-inschattingen structureel of incidenteel uitgevoerd worden. Een ander instrument is het meten van kwaliteit door operationeel toezicht. Als voorbeeld geeft het ministerie het operationeel toezicht dat de Plantenziektenkundige Dienst en de Voedsel en Waren Autoriteit houden op bijvoorbeeld de keuringsinstellingen.

19.5 Nawoord

De reactie van de minister geeft aan dat het ministerie aandacht heeft voor het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie. Wij dringen er op aan dat de minister standaard in de aansturingsarrangementen laat opnemen dat ook de informatie over de prestaties in de jaarverslagen van de externe instellingen wordt gewaarborgd door een verklaring van een externe accountant of een onderzoek van de auditdienst.

20 MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

20.1 Ontwikkelingen in het veld

Het Ministerie van SZW had eind 2008 zes rwt's. Dit waren:

- Centrale organisatie werk en inkomen (CWI);
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);
- Sociale Verzekeringsbank (SVB);
- Inlichtingenbureau (IB);
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI);
- Stichting Kunstenaars&CO.

Sinds het RWT5 zijn er voor het Ministerie van SZW geen nieuwe rwt's bijgekomen. Per 1 januari 2009 zijn CWI en UWV samengevoegd tot het Werkbedrijf UWV en heeft het Ministerie van SZW vijf rwt's.

Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) is geen aparte rwt, maar maakt onderdeel uit van CWI. BKWI verantwoordt zich wel los van CWI en wordt daarom – waar relevant – apart meegenomen in dit onderzoek.

20.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Toezichtsvisie

Het Ministerie van SZW heeft de toezichtsvisie niet in één document vastgelegd. De toezichtsvisie is af te leiden uit verschillende documenten die onderdeel uitmaken van het dossier Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Hier is in ons onderzoek *Weloverwogen toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009) aandacht aan besteed. De minister gaf in zijn reactie op dit onderzoek aan dat hij in 2009 een start zal maken met het actualiseren van de sturings- en toezichtsvisie.

De Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI), de onafhankelijke toezichthouder die onder meer toezicht houdt op de rwt's, heeft aangekondigd de toezichtskaders voor het toezicht te willen veranderen (IWI, 2008). IWI wil vanaf 2011 het toezicht beperken tot toezicht op systeemniveau. Dit betekent dat zij niet langer toezicht houdt op zaken die de eigen controle van de rwt of de sturing van het departement betreffen. Deze verandering is in oktober 2008 door het managementteam van het Ministerie van SZW goedgekeurd.

IWI beschrijft haar toekomstige rol als volgt (IWI, 2008): «IWI houdt systeemtoezicht. IWI houdt geen toezicht op toezicht of tweedelijns-toezicht of meta-toezicht. In het algemeen gesteld houdt IWI dus geen toezicht op zaken die de eigen interne controle van een ZBO of de sturing door het departement betreffen. Voor het doen van uitspraken over het systeem maakt de inspectie vanzelfsprekend wel gebruik van informatie over de uitvoering door individuele ZBO's. Tot en met 2010 zal overigens de (gewijzigde) wet SUWI ten aanzien van de relatie met de SUWI-ZBO's uitgevoerd (blijven) worden.»

Toezichtsarrangementen

In RWT5 constateerden we dat alleen voor de Stichting Kunstenaars&CO een toezichtsarrangement ontbrak. Wij deden daarom de aanbeveling om bij deze organisatie een toezichtsarrangement uit te werken. In 2007 is er een aanvullend toezichtarrangement op Stichting Kunstenaars&Co gekomen en is de aanbeveling opgevolgd.

Rechtmatigheid

In RWT5 stelden wij vast dat alle rwt's over het jaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring hadden. Net als in RWT5 kunnen we ook nu concluderen dat alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring hebben.

In RWT5 constateerde de Algemene Rekenkamer dat UWV al jaren niet voldoet aan de rechtmatigheidseis voor de uitkeringsverstrekking. Wij bevelen de minister aan om in overleg met het UWV te zoeken naar mogelijkheden om de rechtmatigheid van de werknemersverzekeringen structureel te verbeteren. Ook nu concluderen wij dat UWV niet voldoet aan de rechtmatigheidseis voor de uitkeringsverstrekking. De rechtmatigheid is in 2007 met een score van 98,5% licht verbeterd ten opzichte van 2006, maar ligt nog wel onder de norm van 99%. Het niet behalen van de norm in 2007 werd vooral veroorzaakt door financiële fouten bij de uitvoering van de Ziektewet (ZW). Het grootste percentage financiële fouten heeft betrekking op de dagloonvaststelling.

In november 2008 werd het rechtmatigheidspercentage gegeven over de eerste acht maanden van 2008. Dat was 98,3%, en is daarmee licht gedaald ten opzicht van verslagjaar 2007. De verbetermaatregelen bij de ZW lijken effect te hebben, maar het effect op de UWV-brede rechtmatigheid wordt teniet gedaan door een toename van het percentage financiële fouten bij de uitvoering van de Werkloosheidswet (WW). UWV voert op dit moment een nadere analyse uit van de onderliggende foutsoorten en deelpopulaties bij de WW (SZW, 2008). Hoewel UWV nog steeds niet voldoet aan de rechtmatigheidseis voor de uitkeringsverstrekking heeft de minister wel invulling gegeven aan de aanbeveling om in samenwerking met het UWV te zoeken naar mogelijkheden om de rechtmatigheid van de werknemersverzekeringen structureel te verbeteren.

Reviewbeleid

In RWT5 constateerden wij dat het reviewbeleid van het Ministerie van SZW aan de normen voldoet. Dit beeld is niet gewijzigd.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

Wij stellen vast dat het Ministerie van SZW toezicht houdt op de bedrijfsvoering van de rwt's. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een risicoanalyse. De minister richt zijn toezicht op de volgende aspecten van de bedrijfsvoering:

- rechtmatigheid en doelmatigheid;
- kwaliteit van de dienstverlening;
- procesbeheersing;
- kwaliteit van de informatievoorziening;
- tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- bezoldiging van Raad van Bestuur en Raad van Advies.

In RWT5 gaven wij de minister de overweging in het integriteitsbeleid van de rwt's te betrekken in de risicoanalyse, om te zien of en zo ja, welke informatie hij over het integriteitsbeleid van de rwt's wil ontvangen. In zijn reactie gaf de minister aan het vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de SUWI-rwt's wenselijk te vinden om op de meeste aspecten (van de vormgeving) van integriteitsbeleid enige afstand tot de rwt's te bewaren. Aan deze keuze ligt volgens de minister wel degelijk een risicoafweging ten grondslag, die overigens niet in een document is vastgelegd.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van SZW verantwoordt zich in de Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de RBV 2008. De minister geeft aan welke zbo's en rwt's onder het departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. In het jaarverslag geeft de minister verklaringen voor de verschillen tussen de ramingen en realisatie van de beschikbaar gestelde middelen. Bovendien geeft de minister in de begroting aan welk bedrag de rwt's uit premies en tarieven ontvangen. Dit is overigens niet gespecificeerd per rwt. De jaarverslagen van de rwt's, die de minister aan de Tweede Kamer aanbiedt, geven dit overzicht wel. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit betekent dat het voor de Staten-Generaal niet duidelijk is wat de omvang van de vermogens bij de rwt's is.

In het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW geeft de minister de Staten-Generaal informatie over het toezicht op de rwt's en het functioneren en presteren van de rwt's. De informatie gaat verder dan een rapportage over bijzonderheden. In de toezichtsbijlage rapporteert de minister over de rechtmatigheid van de door de UWV en de SVB uitgevoerde wetten, en bovendien doet de minister verslag van de ontwikkelingen rond aansturing, toezicht en samenwerking van de SUWI-rwt's.

Los van het jaarverslag worden de Staten-Generaal geïnformeerd over aandachtspunten bij het functioneren en presteren van de rwt's. Dit gebeurt in de jaarverslagen en de viermaandelijke verslagen van de rwt's die de minister, voorzien van zijn reactie, aan de Tweede Kamer stuurt.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat alle rwt's zich verantwoordden door middel van een publiek jaarverslag. Dit beeld is niet gewijzigd. Alle rwt's publiceren hun jaarverslag ook op hun website.

Overige aanbevelingen

Bestuurskosten

De Algemene Rekenkamer gaf in RWT5 de minister de overweging om op «individueel niveau», dus per bestuurder, inzicht te krijgen in de bestuurskosten. Zowel in de jaarverslagen over 2006 als over 2007 geven UWV, CWI en SVB intussen inzicht in de bestuurskosten op het niveau van de individuele bestuurder. In de jaarverslagen 2006 en 2007 van de RWI ontbreekt inzicht in de bestuurskosten van de voorzitter en leden van de raad van bestuur op individueel niveau; de regeling SUWI schrijft dit ook niet voor. Het ministerie heeft de regeling SUWI inmiddels gewijzigd. Sinds het jaarverslag 2008 geeft RWI op individueel niveau inzicht in de bestuurskosten van de voorzitter en de leden van de RWI. We constateren dat de minister onze overweging over het krijgen van inzicht in de bestuurskosten op individueel niveau, heeft overgenomen.

Informatie over prestaties van rwt's

In RWT5 concludeerden wij dat de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie niet voldoende geborgd was. De minister had namelijk niet eenduidig aangegeven wat hij verstaat onder de kwaliteit van de prestatie-informatie en hoe de rwt's zich volgens hem moeten verantwoorden over de informatievoorziening. Daardoor ontbrak een duidelijk kader voor het beoordelen van de informatie die de SUWI-rwt's leveren. Ook had de minister niet duidelijk aangegeven in welke gevallen de

accountant van de SUWI-rwt's de getrouwheid van de prestatie-informatie moest toetsen.

De minister heeft de aanbevelingen die wij deden over de prestatie-informatie opgevolgd. Hij heeft een SUWI-normenkader opgesteld voor het toetsen van de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatievoorziening. Hierin staan de eisen waaraan de prestatie-informatie moet voldoen en hierin staat in welke gevallen de accountant de getrouwheid van de prestatie-informatie moet toetsen. De minister heeft tevens samen met de SUWI-rwt's en IWI een handreiking opgesteld waarin de hoofdnormen ordelijk, controleerbaar en deugdelijk op procesniveau zijn uitgewerkt.

Voor IWI vormt deze handreiking mede het uitgangspunt voor haar toezicht. De uitvoeringsorganisaties hebben het normenkader vervolgens geoperationaliseerd in een organisatiespecifiek normenkader. In 2008 paste de minister van SZW de reikwijdte van het normenkader aan, zodat nu ook de niet genormeerde indicatoren (de kengetallen) binnen het normenkader vallen.

20.3 Conclusie en aanbevelingen

We zijn verheugd te kunnen constateren dat de minister van SZW alle toezeggingen die hij in RWT5 deed, is nagekomen. Ook nam hij onze suggesties ter harte. Wij moedigen de minister aan het toezicht op de rwt's verder te verbeteren. Vooral de rechtmatigheid van het UWV en de kwaliteit van de prestatie-informatie blijven punten die ook in de toekomst veel aandacht vragen.

Wij vragen ook aandacht voor de gevolgen van de gewijzigde Wet SUWI. Wij wijzen de minister erop dat we het zouden betreuren als IWI haar toezicht op SUWI-rwt's met ingang van 2010 zou beperken.

Tot slot zien wij nog verbetermogelijkheden in de verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal. In de conclusie van deel I van dit rapport wordt een rijksbrede aanbeveling geformuleerd, die ook op het Ministerie van SZW van toepassing is. Wij bevelen de minister aan ook verwijzingen naar de jaarverslagen van de rwt's op te nemen in het departementale jaarverslag.

20.4 Reactie minister

De minister geeft in zijn reactie op onze departementale rapportage aan met instemming kennisgenomen te hebben van het algemene beeld van zijn departement zoals dat naar voren komt uit ons onderzoek. De minister gaat in zijn reactie in op onze aandachtspunten. Allereerst gaat de minister in op de verandering in het toezicht door IWI. De minister geeft aan dat deze verandering in het toezicht plaatsvindt na een wetswijziging en past in de ontwikkeling van professionalisering en versterking van de directe sturingsrelatie tussen het ministerie en IWI. In 2009 zal de minister een start maken met het actualiseren van de sturings- en toezichtsvisie op IWI. Hij zal de nieuwe visie op de taak van IWI hierbij betrekken zodat de juiste en doeltreffende verantwoordelijkheidsverdeling en samenhang tussen sturing en toezicht gewaarborgd blijft. Ten tweede gaat de minister in op de rechtmatigheid bij UWV. De rechtmatigheid ligt nog steeds iets onder de norm en blijft daarom een aandachtspunt voor de minister. De minister heeft het UWV verzocht de maatregelen om de rechtmatigheid te verbeteren te continueren in 2009. Ten derde geeft de minister aan dat de kwaliteit van de prestatie-informatie de komende tijd zijn aandacht blijft

houden. De minister heeft, naast de in het rapport beschreven acties, ook in het kader van de wetswijziging SUWI de zogenaamde resultaatgebieden waarop de prestatie-indicatoren betrekking hebben, bij Algemene Maatregel van Bestuur vastgelegd. De minister is van mening dat door het scherp definiëren en vastleggen van de beoogde resultaten mede wordt bijgedragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie van de SUWI-zbo's. Tot slot gaat de minister in op onze aanbeveling om in het departementale jaarverslag een verwijzing op te nemen naar de jaarverslagen van de rwt's. De minister wijst erop dat in het jaarverslag over 2008 van het Ministerie van SZW expliciet wordt verwezen naar de aanbiedingsbrief bij de jaarverslagen over 2008 van de SUWI-zbo's. De minister is van mening op deze manier reeds invulling te geven aan de aanbeveling.

20.5 Nawoord

De minister van SZW heeft het toezicht op de rwt's de afgelopen jaren sterk ontwikkeld en we zien graag dat dit de komende jaren op hetzelfde goede niveau blijft. Wij vinden het positief dat de minister bij de actualisering van de sturings- en toezichtsvisie de nieuwe visie op de taak van IWI betreft. Wij zien uit naar deze geactualiseerde visie. De minister zal ook aandacht moeten blijven schenken aan de rechtmatigheid van UWV, aangezien deze nog steeds onder de norm ligt. Over de acties om de kwaliteit van de prestatie-informatie van de rwt's te bevorderen zijn we positief. De minister laat op deze manier zien de kwaliteit van de prestatie-informatie belangrijk te vinden. Tot slot zijn we positief over de verwijzing naar de aanbiedingsbrief bij de jaarverslagen van de SUWI-zbo's die de minister in zijn jaarverslag over 2008 heeft opgenomen. Dit past in onze lijn van het versterken van de verantwoording aan de Staten-Generaal. Om de uitzonderingsrapportage in het departementale jaarverslag nog verder vorm te geven, verwijzen we naar de hoofdstukken 6 en 8 uit dit rapport.

21 MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

21.1 Ontwikkelingen in het veld

Bij het Ministerie van VWS is er eind 2008, net als in 2005, sprake van twee clusters van rwt's. Het eerste cluster bevat rwt's uit de zorgsector – veelal zorgverzekeraars – die mede uit wettelijke premies worden gefinancierd op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) dan wel de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Dit zijn:

- 32 Zorgverzekeraars die de Zorgverzekeringswet uitvoeren;
- 32 Uitvoeringsorganen AWBZ (AWBZ-verzekeraars)¹⁸ waarvan er 12 door de minister als concessiehouder belast zijn met de taken van het zorgkantoor;
- 9 van deze 12 concessiehouders hebben een aparte rechtspersoon opgericht voor de uitvoering van de taken van het zorgkantoor;
- Centraal Administratiekantoor Kantoor (CAK);
- Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ (SUO);
- Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS).

Het tweede cluster van rwt's wordt vooral uit de begrotingsgelden van VWS gefinancierd. Dit zijn:

- Centrum indicatiestelling zorg (CIZ);
- College voor zorgverzekeringen (CVZ);
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa);
- College bouw zorginstellingen (CBZ);
- College sanering zorginstellingen (CSZ);
- Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZonMw);
- Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR);
- Stichting Fonds Patiënten- Gehandicaptenorganisaties en Ouderenbonden (PGO);
- Stichting Koppeling.

In 2008 waren er in totaal 54 rwt's¹⁹. Zij hebben in 2008 ongeveer € 39 miljard aan publiek geld besteed.

Er zijn sinds 2005 veel veranderingen opgetreden in het rwt-bestand:

- Het aantal zorgverzekeraars dat de Zvw uitvoert is toegenomen in vergelijking met het aantal ziekenfondsen die de toenmalige Ziekenfondswet hebben uitgevoerd. Daarnaast zijn er rwt's die worden opgeheven vanwege de wijzigingen in het zorgstelsel, zoals het CBZ en het CSZ.
- Het aantal uitvoeringsorganen voor de AWBZ is gedaald in vergelijking met 2005. Daarnaast zijn er sinds 2005 rwt's bijgekomen omdat de uitvoeringsorganen voor de AWBZ aparte rechtspersonen hebben opgericht voor de uitvoering van hun taken als zorgkantoor.
- Een opvallende ontwikkeling is dat er de afgelopen jaren (nieuwe) wettelijke taken werden neergelegd bij bestaande rwt's/zbo's van het Ministerie van VWS of bij bestaande rwt's/zbo's van een ander ministerie. Een voorbeeld van het eerste is het CVZ en van het tweede de SVB.
- Tenslotte is de besluitvorming over de toekomst van de AWBZ van belang voor de vraag of de zorgkantoren, het CIZ en het CAK een rol krijgen in een eventueel nieuw stelsel voor de langdurige zorg.

¹⁸ De 31 rechtspersonen die de Zvw uitvoeren zijn tevens uitvoeringsorganen van de AWBZ.

¹⁹ In totaal zijn er 54 rwt's. De 31 zorgverzekeraars die tevens uitvoeringsorganen van de AWBZ zijn, tellen we maar één keer mee.

21.2 Bevindingen uit het terugblikonderzoek

Het RWT5-onderzoek is in oktober 2006 gepubliceerd. Dit onderzoek had als peiljaar 2005. In het rapport waren zeven aanbevelingen opgenomen voor het Ministerie van VWS: een aantal aanbevelingen voor het ministerie in het algemeen, en een aantal voor de toezichtsrelatie tussen het Ministerie van VWS en de PUR respectievelijk ZonMw. De PUR en ZonMw zijn in het RWT5-onderzoek uitgebreider onderzocht. Wij hebben in dit terugblikonderzoek onderzocht in hoeverre de zeven aanbevelingen door de minister zijn overgenomen.

Toezichtsvisie en toezichtsarrangementen

In RWT5 concludeerden we dat de minister alleen een toezichtsvisie voor de sector curatieve zorg had, maar nog niet voor de andere sectoren in de zorg. De minister gaf in zijn reactie op het rapport wel aan ook voor de andere sectoren een toezichtsvisie op te willen stellen. Dit heeft de minister echter nog niet gedaan. De minister is deze toezegging dus nog niet nagekomen.

Toezichtsarrangementen

In RWT5 zijn we niet ingegaan op de toezichtsarrangementen van de rwt's. Eind 2008 waren de toezichtsarrangementen nog in ontwikkeling. Het is niet duidelijk wanneer deze arrangementen klaar moeten zijn.

Rechtmatigheid

In RWT5 constateerden wij dat alle rwt's een rechtmatigheidsverklaring hadden, of dat het aantoonbaar ondoelmatig werd geacht om een rechtmatigheidsverklaring te vragen.²⁰ Met de ingang van de Zvw (2006) is de verplichting voor de ziektekostenverzekeraars vervallen zich te verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen. Het gevolg is dat deze rwt's geen rechtmatigheidsverklaring hebben. Alle overige rwt's hebben een rechtmatigheidsverklaring over 2007.

Reviewbeleid

In RWT5 concludeerden we dat het Ministerie van VWS beschikt over een reviewbeleid. In het rapport daarvoor, RWT4, had de minister al toegezegd dat reviews als instrument een plaats zou krijgen in de nieuwe toezichtsvisie voor het curatieve zorgstelsel. Het reviewinstrument is uiteindelijk niet opgenomen in de nieuwe toezichtsvisie, maar wel in de wet- en regelgeving. Het ministerie voert overigens alleen reviews uit bij de begrotingsgefinancierde rwt's.

Bedrijfsvoering: borging publiek belang

In RWT5 concludeerden we dat de minister toezicht hield op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bij de rwt's. Ook in 2008 doet de minister dit nog. De algemene kaders voor het toezicht op de bedrijfsvoering van de begrotingsgefinancierde rwt's zijn vastgelegd in de toezichtsvisie (2006) en de instellingswetten zoals de Zvw, de Wet toelating zorginstellingen (WTZi), de Wet PUR en de Wet ZON en in de subsidiebesluiten. Voor de topstructuurorganen (uitgezonderd SUO) zijn deze nader uitgewerkt in de Regeling bezoldiging en beheerskosten bestuursorganen volksgezondheid. De andere begrotingsgefinancierde rwt's hebben vergelijkbare uitwerkingen.

De minister houdt onder meer toezicht op de bedrijfsvoering door de verantwoordingsdocumenten te beoordelen van de topstructuurorganen

²⁰ Dit was vooral het geval bij rwt's met een klein financieel of maatschappelijk belang, of bij organisaties waarvan de wettelijke taak slechts een klein gedeelte van de activiteiten vormde.

en de begrotingsgefinancierde rwt's. De minister heeft door het formuleren van eisen aan de verantwoordingsdocumenten relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bepaald. Daarbij wordt een koppeling gelegd tussen de wettelijke taken, benodigde werkzaamheden en benodigde middelen. De minister richt zijn toezicht onder meer op de uitvoering van het jaarplan, de ontwikkeling van de apparaatskosten of de afbouw van een organisatie. De NZa houdt toezicht op de uitvoeringsorganen AWBZ en de verzekeraars voor de Zvw. De NZa rapporteert daarover aan de minister en staatssecretaris van VWS.

Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal

De minister van VWS verantwoordt zich in zijn Begroting 2009 en Jaarverslag 2007 volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008. De minister geeft in de Begroting 2009 aan welke zbo's en rwt's onder zijn departement vallen en welke bijdrage zij uit de departementale begroting ontvangen. Daarnaast heeft de minister in het jaarverslag over 2007 aangegeven welk bedrag aan wettelijke premies de rwt's – i.c. zorgverzekeraars voor de Zvw en de AWBZ – hebben ontvangen. Hiermee geeft de minister de Staten-Generaal volledig inzicht in het publieke geld. Over de vermogenspositie van de rwt's heeft de minister geen informatie opgenomen. Dit zou betekenen dat er geen bijzonderheden in de vermogenspositie van de rwt's zijn. Helaas blijft het voor de Staten-Generaal onduidelijk of de rwt's vermogens hebben en zo ja, om welke bedragen het dan gaat.

In het Jaarverslag 2007 verantwoordt de minister van VWS zich door middel van een uitzonderingsrapportage over het toezicht op de rwt's. In het Jaarverslag 2007 heeft de minister over een aantal rwt's een toelichting opgenomen. Over het uitgevoerde toezicht is geen informatie opgenomen.

Tussentijdse verantwoording over het toezicht op de rwt's

In RWT5 oordeelden wij positief over de wijze waarop de minister de Tweede Kamer inlichtte over het functioneren van de topstructuurorganen, het CVZ, de NZa, het CBZ en het CSZ. De minister zond over deze rwt's jaarlijks zijn expliciete oordeel over hun functioneren aan de Tweede Kamer. Wij deden dan ook de aanbeveling om navolging te geven aan de wijze van verantwoorden bij alle toenmalige *begrotingsgefinancierde* rwt's (i.c. ZonMw, de PUR en PGO).

Nu constateren wij dat het ministerie het voornemen heeft de tussentijdse verantwoording over het functioneren van de topstructuurorganen te beëindigen.²¹ Volgens de minister vervallen door de invoering van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) de wettelijke bepalingen die voorschrijven dat de minister elk jaar een brief aan de Tweede Kamer stuurt met zijn oordeel over het functioneren van deze rwt's. De Kaderwet zbo's biedt volgens de minister andere mogelijkheden voor de democratische controle op het functioneren van deze rwt's (VWS, 2008, p. 7). Zo moeten deze rwt's bijvoorbeeld elk jaar hun jaarverslag aan de Staten-Generaal sturen.

In de nieuwe situatie zal de minister zich daarom in zijn jaarverslag alleen over bijzonderheden bij de NZa en het CVZ verantwoorden. Met het wegvallen van het jaarlijkse expliciete oordeel wordt de Tweede Kamer minder expliciet en gefragmenteerder geïnformeerd over het functioneren van de topstructuurorganen.

De minister heeft toegezegd dat hij vanaf het jaar 2005 ook het jaarverslag van ZonMw voorzien van zijn oordeel aan de Tweede Kamer zou

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 25 268, nr. 70.

toesturen. Deze toezegging is de minister deels nagekomen. We hebben vastgesteld dat het jaarverslag van ZonMw over 2005 inderdaad aan de Tweede Kamer is toegestuurd, voorzien van een brief van de minister met daarin zijn oordeel. Het jaarverslag van ZonMw over 2006 is niet aan de Tweede Kamer toegestuurd; het jaarverslag over 2007 echter weer wel. Dit keer voorzien van de toezichtsbrief van de directeur-generaal van de Volksgezondheid aan de raad van bestuur van ZonMw. De minister is van plan ZonMw onder de Kaderwet zbo's te brengen. Het is nog niet duidelijk of de minister in 2009 een brief aan de Tweede Kamer zal sturen over het functioneren van ZonMw. De besluitvorming daarover is nog niet afgerond.

Verantwoording over premiegefinancierde rwt's

Over het functioneren van de premiegefinancierde rwt's wordt door de minister expliciet verantwoording afgelegd aan de Staten-Generaal, maar niet in het jaarverslag. De NZa oefent toezicht uit op de zorgverzekeraars. Hiervoor maakt zij gebruik van een openbaar beoordelingskader. Over het uitgeoefende toezicht legt de NZa verantwoording af aan de minister van VWS. Over de resultaten van de beoordeling van de zorgkantoren door de NZa wordt de Tweede Kamer jaarlijks door de minister geïnformeerd met het algemeen rapport Uitvoering AWBZ. Een vergelijkbaar rapport wordt gemaakt over de uitvoering van de Zorgverzekeringswet door de zorgverzekeraars.

Publieke verantwoording door de rwt's

In RWT5 constateerden we dat alle rwt's zich verantwoordden door middel van een publiek jaarverslag. Dit beeld is in vergelijking met RWT5 niet gewijzigd. Nagenoeg alle rwt's maken hun jaarverslag openbaar op hun website. Een aantal van deze jaarverslagen wordt door de minister aan de Tweede Kamer gestuurd. Het gaat om de jaarverslagen van het CVZ, de NZa, CBZ, CSZ, de PUR en ZonMw.

De PGO stelt geen eigen jaarverslag op omdat de stichting onderdeel is van het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG). Dit is een agentschap van het Ministerie van VWS. De verantwoording van PGO wordt in de verantwoording van CIBG opgenomen.

Overige aanbevelingen

Integriteit

In RWT5 hebben wij aanbevolen de nevenfuncties van de leden van de raden van bestuur van de PUR en ZonMw openbaar te maken. De minister zegde toe dat de PUR en ZonMw zich zouden conformeren aan de geldende regelgeving. Eind 2008 blijkt dat nog maar ten dele het geval: in het jaarverslag van de PUR over 2007 staan de nevenfuncties vermeld, in het jaarverslag van ZonMw over 2007 zijn deze nog niet opgenomen. Ze zijn ook niet openbaar gemaakt via een ander medium zoals de website. De nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur zijn «opvraagbaar». Dat maakt ze ons inziens onvoldoende openbaar. De minister heeft de aanbeveling daarmee deels opgevolgd. Wel heeft het ministerie met ZonMw afgesproken om vanaf het jaarverslag 2008 het overzicht van nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur op de website te plaatsen.

Bestuurskosten PUR

In RWT5 hebben wij aanbevolen om het bezoldigingsbesluit voor de leden van de raad van bestuur van de PUR te actualiseren en meer in lijn te brengen met de veranderingen die waren opgetreden in de arbeidsrelatie

tussen de leden van de raad van bestuur en de PUR. De Algemene Rekenkamer achtte periodieke verslaglegging en afstemming tussen de PUR en het ministerie over deze arbeidsrelatie van belang. In zijn reactie op het rapport zegde de minister toe zich te beraden op de vraag of het bezoldigingsbesluit voor de leden van de raad van bestuur van de PUR actualisatie behoeft. Het ministerie heeft inmiddels met de PUR op basis van een extern onderzoek vastgesteld dat actualisatie niet noodzakelijk is. Met de overheveling van de uitvoering van de wetten en regeling voor oorlogsgetroffenen naar de SVB per 1 januari 2011 zal het bezoldigingsbesluit opnieuw worden bezien. De minister heeft daarmee voldaan aan de toezegging te bezien of actualisatie noodzakelijk is.

Beoordelingskader

In RWT5 concludeerden we dat de minister gebruikmaakte van een beoordelingskader om het functioneren van de topstructuurorganen in de zorg systematisch te beoordelen. Wij bevalen aan om dit beoordelingskader nader uit te werken, daarbij een risicoanalyse op de bedrijfsvoering uit te voeren om te kunnen bepalen over welke aspecten de minister geïnformeerd wil worden, en om dit beoordelingskader ook bij alle begrotingsgefinancierde rwt's toe te passen. De minister zegde toe het beoordelingskader nader uit te werken en ook toe te passen op begrotingsgefinancierde rwt's. De suggestie om gebruik te maken van een risicoanalyse voor de bedrijfsvoering zou de minister meenemen bij het nader uitwerken van het beoordelingskader.

Eind 2008 was de nadere uitwerking van het beoordelingskader nog niet afgerond. Er wordt bij de uitvoering wel gewerkt met een risicoanalyse. Daarmee wordt gevolg gegeven aan onze aanbeveling. Het beoordelingskader wordt echter nog niet toegepast bij andere begrotingsgefinancierde rwt's van het Ministerie van VWS. Deze aanbeveling is dus nog niet opgevolgd.

21.3 Conclusie en aanbevelingen

Van de zeven aanbevelingen uit RWT5 heeft het Ministerie van VWS eind 2008 twee aanbevelingen volledig opgevolgd: het toepassen van een risicoanalyse bij het toezicht op de bedrijfsvoering en het overwegen om het reglement voor de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur van de PUR te actualiseren.

Drie aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Er een begin gemaakt met de uitwerking van het beoordelingskader. De nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur van de PUR zijn openbaar, die van ZonMw nog niet. Tenslotte is het jaarverslag van ZonMw inclusief de reactie van de minister niet ieder jaar aan de Tweede Kamer gestuurd. Wij moedigen de minister aan deze aanbevelingen alsnog tot uitvoering te brengen.

De minister is twee aanbevelingen niet nagekomen. De minister heeft voor de andere sectoren buiten de curatieve zorg geen toezichtsvisie opgesteld. Ook wordt het beoordelingskader dat gebruikt wordt bij het beoordelen van het functioneren van de topstructuurorganen, nog niet toegepast op alle begrotingsgefinancierde rwt's. Beide instrumenten zijn van belang om te komen tot een betere opzet van toezicht en verantwoording bij rwt's. Wij bevelen de minister aan de vernieuwing van het beoordelingskader op korte termijn af te ronden en het resultaat openbaar te maken.

Tot slot bevelen wij de minister aan om het jaarlijkse oordeel over het functioneren van de topstructuurorganen aan de Tweede Kamer te blijven geven, en de voor deze rwt's gehanteerde werkwijze uit te breiden naar alle begrotingsgefinancierde rwt's. De komst van de Kaderwet zbo's staat dit niet in de weg.

21.4 Reactie minister

In zijn reactie op de departementale rapportage gaat de minister van VWS in op de openstaande aanbevelingen:

- Over de uitwerking van het beoordelingskader merkt de minister op dat tussen het ministerie en de PUR contact is geweest over de toepasbaarheid van het beoordelingskader voor de zorg-zbo's op rwt's. De uitkomst hiervan was dat de verschillen tussen zorg-zbo's en de PUR te groot zijn. Omdat een groot deel van de werkzaamheden van de PUR in 2011 worden overgedragen aan de SVB vindt de minister de invoering van het beoordelingskader voor de PUR niet meer opportuun.
- De nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur van zowel de PUR als van ZonMw worden inmiddels openbaar gemaakt.
- Het jaarverslag van ZonMw inclusief de reactie van de minister zijn dit jaar aan de Tweede Kamer verzonden, aldus de minister.

De PUR heeft ons medegedeeld geen commentaar te hebben op de voor de organisatie relevante passages uit het conceptrapport.

ZonMW meldt in een reactie op relevante passages uit dit rapport dat de functies en nevenfuncties van de bestuursleden en de directeur per direct op hun website openbaar zijn gemaakt. Voorheen werden deze gegevens gepubliceerd als een bijlage bij de jaarrekening. Hiermee voldeden zij weliswaar aan wet- er regelgeving, maar zij geven aan zich te kunnen vinden in de opvatting van de Rekenkamer dat de gegevens hiermee «onvoldoende openbaar» zijn.

21.5 Nawoord

Wij danken de minister van VWS voor zijn reactie op ons rapport. Wij constateren dat de minister niet is ingegaan op de toezegging naar aanleiding van ons RWT5-rapport om het beoordelingskader voor de topstructuurorganen ook toe te passen op andere begrotingsgefinancierde rwt's zoals ZonMw, CIZ of Fonds PGO. Een oordeel dat gebaseerd is op dit normenkader kan volgens ons wel degelijk een goede basis zijn voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

De minister gaat ook niet in op onze kanttekening bij zijn voornemen om zijn expliciete oordeel over het functioneren van de topstructuurorganen niet meer naar de Tweede Kamer te zenden. Dit expliciete oordeel was altijd een goed voorbeeld van de wijze waarop een minister verantwoording kan afleggen aan het parlement over het uitgeoefende toezicht op rwt's.

Wij vinden het zeer positief dat ZonMW voor het vergroten van de transparantie over het eigen functioneren bereid is meer inspanningen te leveren dan op basis van wet- en regelgeving noodzakelijk is.

GEDETAILEERDE OVERZICHTEN

Overzicht 1: Rwt's waarbij over 2005 de rechtmatigheidsverklaring ontbrak en de stand van zaken over 2007.

Ministerie	Ontbrekende rechtmatigheidsverklaring over 2005	Rechtmatigheidsverklaring over 2007
BZK	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)	Op orde
EZ	WaarborgHolland	Ontbreekt
EZ	Nmi-Certin	Geen rwt meer
Justitie	Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	Ontbreekt
OCW	Stichting Participatiefonds	Ontbreekt
OCW	Stichting Vervangingsfonds	Op orde
VenW	Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsencorporaties	Ontbreken (4)
VenW	NV Luchthaven Schiphol	Geen rwt meer
VenW	St. Nationale en internationale WegvervoersOrganisatie (NIWO)	Op orde
VenW	Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI)	Op orde
VenW	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)	Geen rwt meer
VenW	Exameninstellingen klein vaarbewijs	Op orde
VROM	Stichting Bureau Architectenregister (SBA)	Op orde
VROM	Stichting Servicecentrum Grondzaken (SCG)	Geen rwt meer
LNV	St. Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)	Op orde
LNV	Faunafonds	Op orde
FIN	Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigenverzekeraars	Ontbreekt
	Totaal	8

Overzicht 2: Rwt's die voor het eerst over 2007 geen rechtmatigheidsverklaring hebben.

Ministerie	Rwt
BZK	Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV)
OCW	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)
OCW	COLO (vereniging van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven)
VenW	NV Westerscheldetunnelmaatschappij
VenW	HISWA Vereniging
EZ	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)
LNV	Bureau Erkenningen van de AOC Raad
Totaal	7

Overzicht 3: Ontbrekende jaarverslagen van rwt's over 2007

Ministerie	rwt
Justitie	FPC: Oldenkotte FPC: Dr. Henri van der Hoevenkliniek PJI: Teijlingereind PJI: Het Poortje (Juvaïd) PJI: Het Keerpunt PJI: De Sprengen
Financiën	Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars
Defensie	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmachtpersoneel (SZVK)
VenW	HISWA Vereniging Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsencorporaties (4 rwt's)

Ministerie	rwf
EZ	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) WaarborgHolland Edelmetaal Waarborg Nederland (EWN) Nederlands Meetinstituut (Nmi), dochterbedrijf VSL
LNV	AOC Landstede
VWS	Stichting Fonds Patiënten- en Gehandicaptenorganisaties en Ouderenbonden (PGO) ¹
Totaal	19

¹ De stichting is een onderdeel van het agentschap CIBG van het Ministerie van VWS en maakt onderdeel uit van het jaarverslag van VWS. Hierdoor heeft de stichting geen eigen jaarverslag.

BIJLAGE 2**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AOC	Agrarisch Onderwijs Centrum
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BIOS	Bureau Integriteit Openbare Sector
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COLO	Vereniging van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven
COVA	Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CPE	Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eierproducten
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
CTZ	College Toezicht Zorgverzekeringen
CvdM	Commissariaat voor de Media
CW	Comptabiliteitswet
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DCE	Directie Cultureel Erfgoed
DG	Directoraat-generaal
DNB	De Nederlandsche Bank
EWN	Edelmetaal Waarborg Nederland
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum
HO	Hoger onderwijs
KVoT	Kaderstellende visie op toezicht
LNv	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MLB	Media, letteren en bibliotheken
NAK tuinbouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor tuinbouwproducten
Nbbe	Nederlands bureau brandweerexamens
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMi	Nederlands Meetinstituut
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OvV	Onderzoeksraad voor de Veiligheid
OWB	Onderzoek en Wetenschapsbeleid
P&C	Planning en controle
PGO	Stichting Fonds Patiënten- Gehandicaptenorganisaties
PJI	Particuliere Jeugdinrichtingen
PO	Primair onderwijs

PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
RBV	Rijksbegrotingvoorschriften
RDW	Dienst Wegverkeer
RMV	Rechtmatigheidsverklaring
rwt	Rechtspersoon met een wettelijke taak
RWT5	Rapport <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5</i>
SAIP	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
SBA	Stichting Bureau Architectenregister
SCG	Stichting Servicecentrum Grondzaken
SDKB	Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting
SGM	Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven
SIEV	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer
SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouw- produkten
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht- personeel
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurweten- schappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VO	Voortgezet onderwijs
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WH	WaarborgHolland
WWI	Wonen Wijken Integratie
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, 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, 30 850, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het Rijk.* Den Haag: Ando bv.

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

Algemene Rekenkamer (2008c). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden.* Den Haag: RS-drukkerij.

Algemene Rekenkamer (2008d). *Publieke omroep in beeld. Financiering, bedrijfsvoering en toezicht.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 557, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Verslagen van raden van toezicht vergeleken. Goede voorbeelden en tips voor een beter verslag. RWT-verkenningen deel 1.* Den Haag: Ando bv.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Weloverwogen toezicht. Een analyse van departementale toezichtsvisies.* Den Haag: OBT bv.

Auditdienst BZK (z.j.). *Reviews en reviewbeleid.* Interne notitie.

BZK (2007). *Toezicht bij BZK: De manier waarop het ministerie van BZK toezicht houdt op zelfstandige organisaties.* Den Haag.

BZK (2009). *Brief minister met overzicht zelfstandige bestuursorganen per 1 januari 2009.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 25 268, nr. 72. Den Haag: Sdu.

FEZ BZK (2009). *Concept beleidsverslag en bedrijfsvoeringsparagraaf voor het jaarverslag 2008.* Interne notitie.

FEZ BZK (z.j.). *Basisstramien risicoanalyse toezicht BZK.*

Financiën (2007a). *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008.* Den Haag.

Financiën (2007b). *Brief minister ter uitwerking toezeggingen gedaan in het Algemeen Overleg van 14 juni 2007, o.a. de stand van zaken m.b.t. de publieke verantwoording van rwt's.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 26. Den Haag: Sdu.

IWI (2008). *Toezichtskaders IWI.* Interne nota van de IWI, geaccordeerd door MT SZW. Den Haag: IWI.

Minister voor BVK (2006). *Departementale voortgangsrapportages toezicht 2006*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 831, nr. 21.

SZW (2008). *Bijlage prestatie-indicatoren UWV achtmaandenverslag november 2008*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 448, nr. 388. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2000a). *Kaderwet ZBO. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2000b). *Verslag van een nota-overleg over de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 806, nr. 6. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2007a). *Verslag van een algemeen overleg van 14 juni 2007 over Verantwoording en Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 25. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008). *Verslag van een algemeen overleg over het overzicht zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 268, nr. 69. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de bestuurlijke centralisatie van de raden voor rechtsbijstand*, vergaderjaar 2008–2009, 31 835, nrs. 1–3. Den Haag: Sdu.

VROM (2008). *Jaarverslag van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 3144 XI, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VWS (2008). *Brief van de minister van VWS over zelfstandige bestuursorganen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 25 268, nr. 70. Den Haag: Sdu.