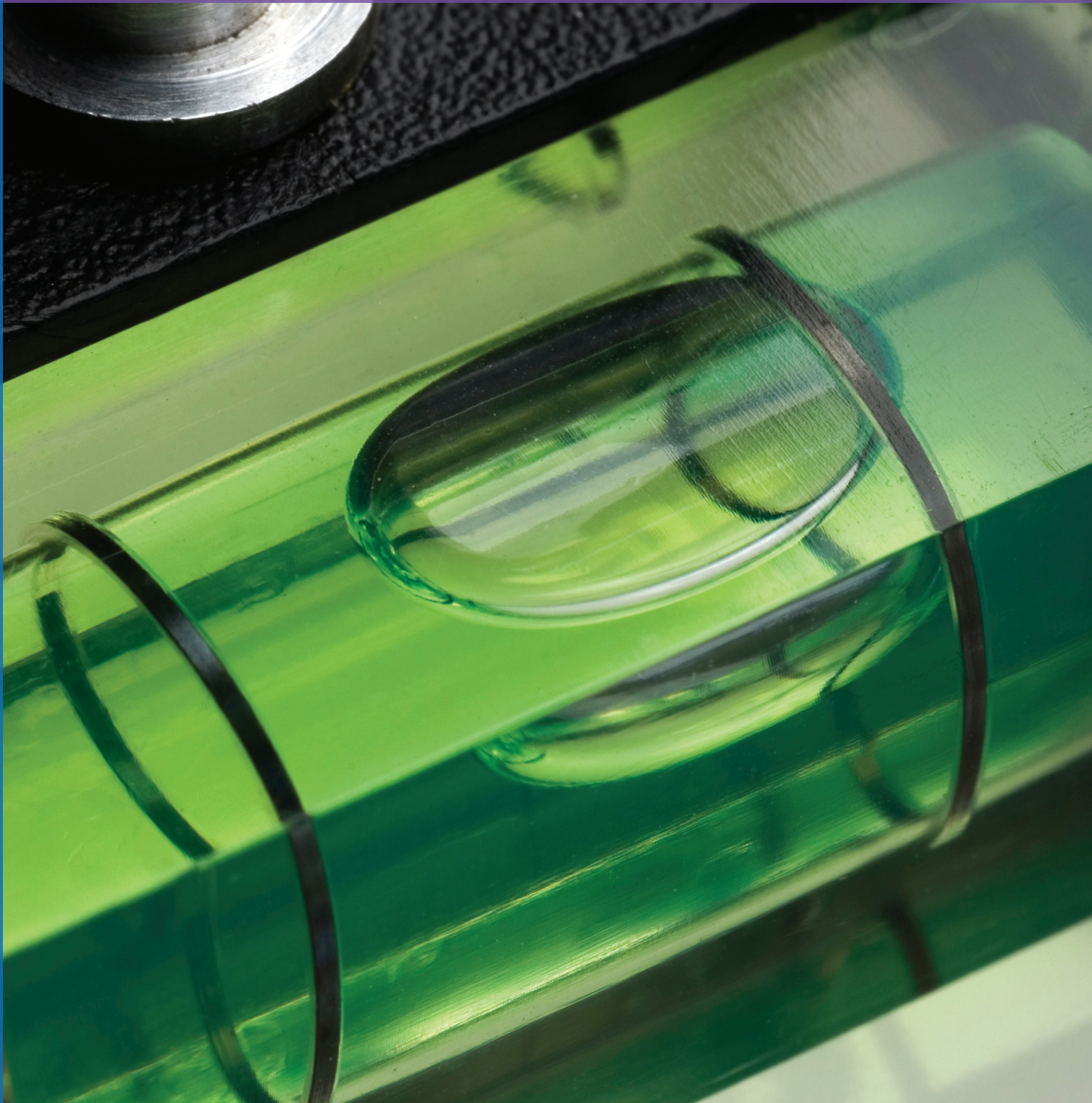




# Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie

*RWT-verkenningen deel 3*



# Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie

*RWT-verkenningen deel 3*

### Over deze uitgave

In de reeks rwt-verkenningen belichten we onderwerpen rondom verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en bij andere instellingen op afstand van het Rijk. Deze reeks vormt een aanvulling op onze rapporten Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 tot en met 5 en de bijbehorende achtergrondstudies, gepubliceerd tussen 1998 en 2009 (zie voor een overzicht de literatuurbijlage).

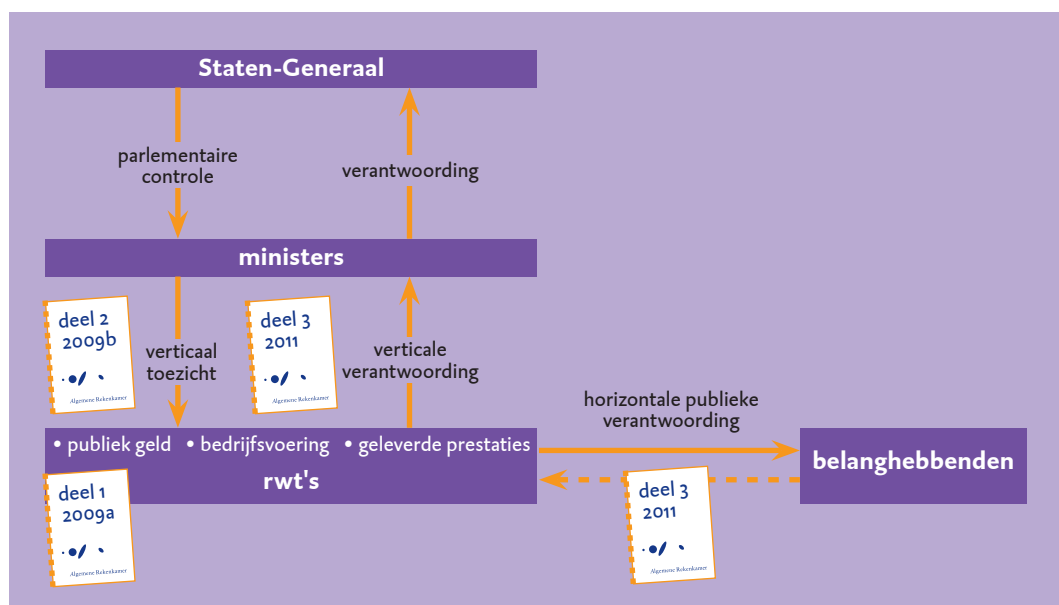
Reeds verschenen rwt-verkenningen:

- 1 *Verslagen van raden van toezicht vergeleken* (2009a)
- 2 *Weloverwogen toezicht* (2009b)

De voorliggende publicatie:

*Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.*

De onderstaande figuur brengt de gehele keten van verantwoording en toezicht in beeld en geeft aan op welke relaties de drie genoemde publicaties betrekking hebben.



# Inhoud

1	Inleiding	4
2	Toelichting op het onderwerp	7
3	Rijksbreed beeld	13
4	Handreiking	18
5	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	22
	Verslag rondetafelbijeenkomst	25
	Literatuurlijst	30

INLEIDING

1

## Achtergrond

Vaak worden wettelijke taken, zoals onderwijs medische zorg en natuurbeheer uitgevoerd door instellingen op afstand van het Rijk, veelal zogenaamde rechts-personen met een wettelijke taak en afgekort rwt's genoemd. Bij deze instellingen gaat veel publiek geld om: € 117,5 miljard in 2004 (Algemene Rekenkamer, 2006). Op de taakuitvoering en de besteding van de publieke middelen door de rwt's is - namens de minister - toezicht georganiseerd. De meeste rwt's voeren daarnaast een eigen kwaliteitsbeleid, houden intern toezicht en betrekken de wensen uit de omgeving (de belanghebbenden) bij hun beleid. Hierover verantwoorden de rwt's zich (horizontaal) aan belanghebbenden.

In de *Departementale voortgangsrapportages toezicht 2006* (BVK, 2006) is te zien dat ministeries op verschillende manieren gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie van rwt's. Dit varieert van het meer betrekken van burgers bij beleidsvorming tot het meenemen van horizontale informatie bij de bepaling van de intensiteit en inhoud van het toezicht. De *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005* (BVK, 2005 a, b) geeft geen richtlijnen voor het bepalen van het gebruik. Hierin is alleen aangegeven dat toezicht afgestemd moet zijn op de interne governance van zelfstandige organisaties, zoals intern toezicht, interne kwaliteitssystemen of vormen van publieke verantwoording. Dit biedt ministeries te weinig houvast. In onze publicatie *Weloverwogen toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009b) constateerden we dat in de meeste toezichtvisies wel was opgenomen dat gebruik moet worden gemaakt van informatie die instellingen over hun eigen functioneren opstellen. Maar vaak was niet aangegeven hoe dit gebruik in de praktijk moet worden vormgegeven, welke informatie wordt bedoeld en onder welke voorwaarden deze informatie kan worden gebruikt.

Wij hebben in onze rwt-rapporten altijd gesteld dat horizontale verantwoording niet in de plaats kan komen van het verticale toezicht. Horizontale verantwoordingsinformatie kan wel een aanvulling zijn op het verticale toezicht. In dat geval moet aangegeven zijn op welke manier de minister de informatie gebruikt en hoe de betrouwbaarheid ervan gewaarborgd is. Wij vinden dat de minister inzicht moet geven in zijn afwegingen om gebruik te maken van horizontale verantwoordingsinformatie. Het probleem is dat dit tot nu toe onvoldoende gebeurt, terwijl in de praktijk wel gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie. Het is hierdoor ook onduidelijk welke uitwerking dit heeft op het verticale toezicht. Transparantie hierover is van belang voor de Tweede Kamer en andere belanghebbenden, zodat duidelijk is op welke informatie het oordeel van de minister gebaseerd is.

## Over dit onderzoek

Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan goed toezicht door inzichtelijk te maken of en hoe ministers in hun toezicht op rwt's, zowel in beleid als praktijk, gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie en aan de hand daarvan een handreiking te geven voor de afweging van het gebruik. Dit kan ministers een kader bieden om transparant te zijn over hun gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.

Wij hebben het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie bij twaalf ministeries<sup>1</sup> geïnventariseerd. (Onder het Ministerie van Algemene Zaken vallen geen rwt's.) Ook hebben we bij drie rwt's gevraagd naar hun ervaringen met het verstrekken van hun horizontale verantwoordingsinformatie aan de ministeries. Het resultaat van deze onderzoeken staat op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). In deze publicatie geven we het rijksbrede beeld.

Wij willen met dit onderzoek ministeries en rwt's bereiken. Om onze inzichten voor de praktijk bruikbaar te maken, hebben wij voor ministeries en rwt's op 26 oktober 2010 een rondetafelbijeenkomst<sup>2</sup> georganiseerd (zie blz. 25). De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn verwerkt in een handreiking die het laatste hoofdstuk van dit rapport vormt.

**1**

Het onderzoek is in de eerste helft van 2010 uitgevoerd. De ministerie-indeling van het kabinet-Balkenende IV gold toen nog.

**2**

Op 26 oktober 2010 heeft de Algemene Rekenkamer een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met verschillende toezicht-houders vanuit de ministeries en een aantal rwt's. In totaal waren er zeventien deelnemers aanwezig.

TOELICHTING OP HET ONDERWERP

2



Steeds vaker wordt gesteld dat in het toezicht gebruik moet worden gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie. Dit lijkt een simpele opdracht, maar niets is minder waar. Om welk soort toezicht het gaat en wat precies wordt bedoeld met horizontale verantwoordingsinformatie en met gebruik is niet duidelijk. In ons onderzoek constateerden we dat deze onduidelijkheid kan resulteren in interpretatieverschillen. In dit hoofdstuk proberen we zowel vanuit theorie als praktijk tot een goede definitievorming te komen.

## Context van het begrip toezicht

Het begrip toezicht wordt al jaren in allerlei contexten gebruikt. Een algemeen geaccepteerde definitie luidt:

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (BZK, 2001; Algemene Rekenkamer, 1998).

In de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVOT 2005) wordt gesproken over drie verschillende soorten van toezicht: nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Bij alle drie kan het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie toegepast worden. In dit onderzoek hebben wij ons beperkt tot het uitvoeringstoezicht, ook wel het verticale toezicht genaamd.

Verticaal toezicht is een middel voor de minister om informatie te verzamelen over de taakuitvoering en rechtmatige inning en besteding van publiek geld door rwt's. Op basis van deze informatie kan een oordeel worden gevormd over het functioneren van een rwt en kan waar nodig worden geïntervenieerd.

Toezicht brengt voor rwt's altijd toezichtlasten met zich mee. De laatste jaren zoekt de overheid naar een balans tussen toezichtlasten en -effecten, onder het motto *minder last, meer effect*. Zo is er aandacht voor het geven van meer eigen verantwoordelijkheid aan burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties met publieke taken, waarbij vertrouwen in de organisaties het uitgangspunt is (KVOT 2005). Een van de resultaten is het idee van selectief toezicht, dat op basis van al dan niet bewezen vertrouwen lichter of zwaarder wordt. Een andere weg van de intensiteit van het te houden toezicht vindt plaats aan de hand van een inschatting van de hoogte van de maatschappelijke risico's. Om dezelfde reden staan ook horizontale verantwoordingsinformatie en de gebruiksmogelijkheden ervan sinds een aantal jaren steeds meer in de belangstelling.

Het kabinet vindt dat verticaal toezicht steeds meer moet aansluiten op andere vormen van verantwoording en toezicht. Toezicht moet gezien worden als een onderdeel van een breder systeem van checks-and-balances dat de doelstellingen van de overheid probeert dichterbij te brengen. Toezicht zou volgens het kabinet dan ook gebruik moeten maken van de resultaten van deze andere checks-and-balances (KVOT 2005).

## Uitgangspunten en overwegingen

Om het gebruik van andere checks-and-balances te stimuleren worden in de KVOT 2005 uitgangspunten aangedragen voor onder andere het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie:

- Het (uitvoerings)toezicht vanuit het ministerie is afgestemd op de interne governance, eigen kwaliteitssystemen en publieke verantwoording van zelfstandige organisaties.
- Naarmate zelfstandige organisaties over een goed functionerende interne governance beschikken en een deugdelijke verantwoording afleggen, wordt het uitvoeringstoezicht soberder vormgegeven.
- Ministeries en toezichthouders geven aan in hoeverre anderen dan de overheid een rol kunnen spelen bij het waarborgen van het publiek belang. Te denken valt hierbij aan instrumenten als publieke verantwoording, interne controle, kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie. Zij maken gebruik van het stappenplan uit *Vreemde Ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, 2004.
- Ministeries maken bij keuzes hierin gebruik van risicomanagement en kosten-batenanalyses.
- Toezichthouders geven de onder toezicht staanden een actieve rol bij het aangeven welke toezichtinformatie al beschikbaar is.

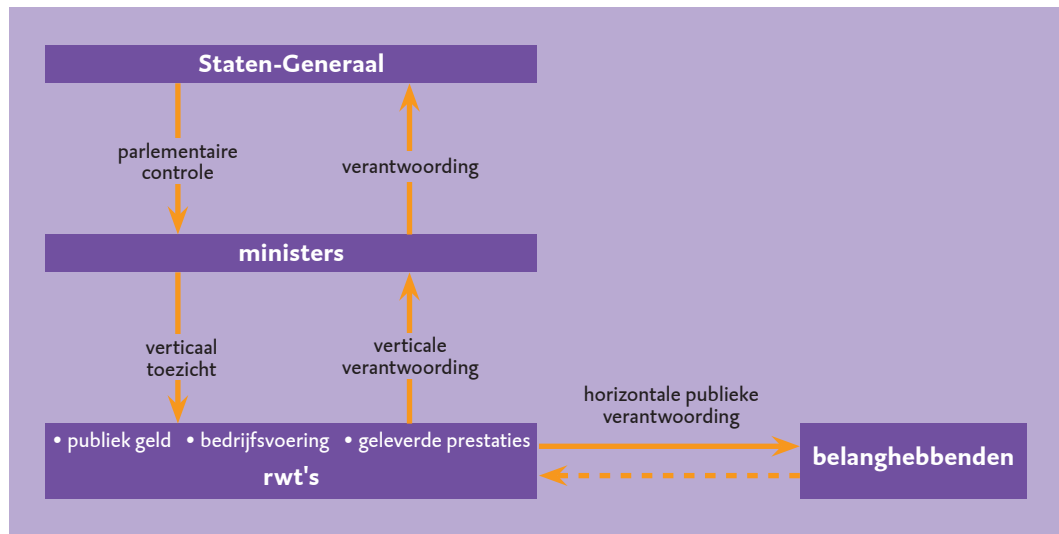
In de bovenstaande uitgangspunten van het Rijk wordt aangegeven dat het verticale toezicht niet op zichzelf staat. De minister zou in zijn toezicht rekening moeten houden met de checks-and-balances en publieke verantwoording van de rwt's zelf. Er moet een afweging gemaakt worden wanneer hier in het toezicht wel en geen gebruik van kan worden gemaakt.

Dit komt in algemene zin overeen met de normen die wij elders (Algemene Rekenkamer 2002, 2008) beschreven.

- De Algemene Rekenkamer verwacht van publieke organisaties dat zij zich rekenschap geven van de verschillen in verantwoordingsinformatie die voor betrokken stakeholders van belang (kunnen) zijn.
- Verticaal toezicht dient de ministeriële verantwoordelijkheid en kan daarom niet worden vervangen door intern toezicht of instrumenten van kwaliteitszorg.
- Kwaliteitsinstrumenten
  - zijn geen toezicht of verantwoording;
  - kunnen onderdeel uitmaken van het geheel van checks-and-balances;
  - kunnen een rol spelen in het verticale toezicht;
  - zouden vooral het leereffect voorop moeten stellen.
- Een goede verantwoording aan de minister:
  - geeft informatie op die punten waar de minister verantwoordelijk voor is;
  - is opgesteld volgens de nadere regels van de minister of toezichthouder;
  - bevat informatie die betrouwbaar, valide en relevant is.

Wij suggereren geen verplichting tot het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. In het verticale toezicht is de ministeriële verantwoordelijkheid leidend. De minister moet dus in ieder geval die informatie krijgen die nodig is om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en zich te kunnen verantwoorden naar de Tweede Kamer. Over het opstellen van deze informatie moeten ook afspraken zijn gemaakt en vastgelegd tussen rwt en minister, dit kan bijvoorbeeld in een toezichtsvisie. Wij hebben in onze rapporten altijd aangegeven dat de horizontale verantwoordingsinformatie van een rwt het verticale toezicht misschien wel kan verrijken, maar nooit kan vervangen. Voor een uitwerking hiervan hebben wij in dit onderzoek samen met het veld een eerste stap proberen te zetten.

## Begrippen



Hoewel we voorafgaand aan het onderzoek de belangrijkste begrippen hadden uitgeschreven, bleek gedurende het onderzoek dat ministeries verschillend over begrippen dachten.<sup>3</sup> Tijdens onze rondetafelbijeenkomst van 26 oktober 2010 hebben we de begrippen daarom nogmaals doorgesproken. Hieruit is een verscherping van de begrippen naar voren gekomen. Het belangrijkste punt is dat wanneer een minister horizontale verantwoordingsinformatie gebruikt voor een oordeel over het functioneren en presteren van een rwt, deze informatie verandert in verticale verantwoordingsinformatie. Dit betekent dat deze informatie moet voldoen aan de eisen, zoals betrouwbaarheid, kwaliteit en tijdigheid die de minister heeft gesteld voor de verticale verantwoording. De rwt kan deze informatie wel blijven opnemen in zijn horizontale verantwoording. Soms wordt immers dezelfde informatie gebruikt om zowel de minister als de andere belanghebbenden te informeren. Wanneer de minister de informatie alleen ziet als aanvulling of spiegel dan spreken we wel over horizontale verantwoordingsinformatie. De minister stelt aan deze informatie geen eisen.

<sup>3</sup> Dit verschil in denken kan toegeschreven worden aan bijvoorbeeld verschillen in organisatie van het toezicht en verschillen in afspraken tussen ministerie en rwt.

<sup>4</sup> De primaire functie van horizontale verantwoording is niet het volgens afspraak informeren van de minister, maar juist aan andere belanghebbenden laten zien hoe de instelling zo goed mogelijk probeert te presteren en functioneren. Het kan voorkomen dat de informatie uit de horizontale verantwoording overeen komt met de informatie uit de verticale verantwoording.

### Horizontale verantwoording

Met horizontale verantwoording legt een rwt aan anderen dan de minister<sup>4</sup> verantwoording af over het eigen functioneren of presteren. Schillemans en Oude Vrielink (2007) hebben in hun onderzoek de veelvoorkomende verschijningsvormen van horizontale verantwoording geïnventariseerd, waarbij zij een drieling maken in verantwoording. Deze verantwoording omvat: a) alle vormen van verantwoording aan afnemers/klanten, b) verantwoording aan externe beoordelaars (bijvoorbeeld in het kader van visitaties, benchmarking, certificering, accreditering) en c) mechanismen van control en kwaliteitszorg (externe garanties voor kwaliteit, interne standaarden en interne controle door een raad van toezicht).

We spreken hier bewust niet over horizontaal toezicht. Deze term verwijst in het spraakgebruik naar de invloed van belanghebbenden (zoals burgers of klanten) op het beleid van een rwt. Gebruikersraden, cliëntenraden, ledenraden en soortgelijke organen waarin deze belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, oefenen ongetwijfeld invloed uit, maar kunnen vrijwel nooit interveniëren in het beleid van directie of bestuur van de rwt. Bovendien hebben zij vrijwel nooit de bevoegdheid om zelf actief informatie over het presteren en functioneren van de organisatie in te winnen. Er moet dus worden afgewacht welke informatie door de organisatie wordt verstrekt.

In onderstaand schema op basis van informatie van Schillemans en Oude Vrielink (2007) worden deze verschijningsvormen overzichtelijk gepresenteerd.

Verantwoording aan afnemers	Via vertegenwoordigers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klantenfora</li> <li>• Cliëntenraden</li> <li>• Klankbordgroepen</li> <li>• Adviesraden, etc.</li> </ul>
	Via mediatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klanttevredenheidsonderzoeken</li> <li>• Focusgroepen</li> </ul>
	Individuele gevallen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klachtenfunctie / -commissie</li> <li>• Interne ombudsman</li> </ul>
	Ongericht d.m.v. transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Milieujaarsverslag of publieksversie jaarverslag</li> <li>• Magazine of andere publieksmedia</li> <li>• Openbare databestanden</li> <li>• Openbare hoorzittingen bij besluitvorming</li> <li>• Open dagen / congressen</li> </ul>
Verantwoording aan externe beoordelaars		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitaties (zelfevaluaties)</li> <li>• Benchmarking (prestatievergelijking)</li> </ul>
Mechanismen van control en kwaliteitszorg	Externe garanties voor kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificering</li> <li>• Kwaliteitskamer</li> <li>• Accreditering</li> </ul>
	Interne standaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance-codes</li> <li>• Scorekaarten</li> <li>• Kwaliteitscontracten, etc.</li> </ul>
	Interne controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raden van toezicht</li> </ul>

### Horizontale verantwoordingsinformatie

Horizontale verantwoordingsinformatie is informatie voortkomend uit één of meerdere vormen van horizontale verantwoording (voor voorbeelden, zie schema hierboven).

Er bestaan verschillende varianten in het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Het ene uiterste is dat de minister helemaal niet naar horizontale verantwoordingsinformatie kijkt, het andere uiterste is dat de minister de horizontale verantwoordingsinformatie gebruikt om zich een oordeel te vormen over de rwt's. Tussen deze uitersten zitten subvormen.

### Intern toezicht

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur door een orgaan binnen dezelfde organisatie (in dit geval de rwt), zoals raden van commissarissen, raden van toezicht of ondernemingsraden. Zij worden door de directie, de raad van bestuur of het college van bestuur geïnformeerd over het functioneren en presteren van de rwt en vragen zonodig om aanvullende informatie. Zij vormen zich daar een oordeel over. Zij kunnen vervolgens op verschillende manieren interveniëren, bijvoorbeeld door bezwaar te maken tegen een beslissing van directie of bestuur of door niet in te stemmen met een besluit of document waar die instemming in wettelijke voorschriften of interne procedures is voorgeschreven. Aangezien het toezicht betreft door organen die onderdeel uitmaken van de rwt zelf, spreken we van intern toezicht. De verslagen van deze raden behoren bij de horizontale verantwoordingsinformatie.

### **Verticaal toezicht**

Verticaal toezicht is toezicht van de minister op de onder hem ressorterende rwt's. De tegenhanger van verticaal toezicht noemen we intern toezicht.

### **Verticale verantwoording**

Verticale verantwoording is verantwoording van de rwt aan de verantwoordelijke minister(s). Deze verantwoording moet informatie bevatten die de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Het zal dan minimaal gaan om informatie over financiën, rechtmatigheid, prestaties en over die delen van de bedrijfsvoering die van belang zijn voor het publieke belang en de continuïteit van de taakuitvoering.

### **Verticale verantwoordingsinformatie**

Verticale verantwoordingsinformatie is informatie voortkomend uit de verticale verantwoording. De minister stelt eisen aan deze informatie, zoals op het gebied van betrouwbaarheid, kwaliteit en tijdigheid. De verticale verantwoording kan informatie bevatten die niet geschikt is voor verspreiding onder een breder publiek. De verticale verantwoordingsinformatie hoeft dan ook niet gelijk te zijn aan de verantwoordingsinformatie die wordt verstrekt bij de horizontale verantwoording. Het kan wel deels overlappen.

RIKSBREED BEELD

3

Wij hebben bij twaalf ministeries onderzoek gedaan naar het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in hun toezicht op de rwt's. Dit hoofdstuk geeft op basis van het onderzoek een rijksbreed beeld. In de internetbijlage bij dit rapport zijn de bevindingen per departement weergegeven.

## Inzicht in beleid en praktijk

Onze onderzoeksvragen hadden betrekking op vier aspecten van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Deze onderzoeksvragen bespreken we hieronder. Bij onderzoeksvragen 1, 3 en 4 zijn uitgangspunten opgenomen die een departement zelf moet invullen bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. In eerder onderzoek bij de ministeries, zoals het onderzoeksrapport *Weloverwogen toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009b), zijn deze uitgangspunten als belangrijk naar voren gekomen.

### 1 Horizontale verantwoordingsinformatie in toezichtsdocumenten

Het is belangrijk dat ministeries bij de inrichting van hun toezicht in hun toezichtsvisies en toezichtarrangementen aandacht besteden aan horizontale verantwoordingsinformatie bij rwt's. We hebben gekeken in hoeverre de ministeries hier in hun toezichtsvisies en toezichtsarrangementen aandacht aan hebben besteed.

### 2 Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in de toezichtpraktijk

Het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie is een onderwerp dat nog niet uitgekristalliseerd is en kan daarom in de praktijk afwijken van het toezichtbeleid. We hebben aan ministeries gevraagd welke (soorten) horizontale verantwoordingsinformatie zij, gevraagd dan wel ongevraagd, van de rwt's ontvangen. Ook hebben wij de ministeries gevraagd hoe zij in de praktijk gebruik maken van de ontvangen informatie, alsmede de redenen die ten grondslag liggen aan het al of niet gebruiken van deze informatie.

### 3 Departementale visie op mogelijkheden en risico's bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie

Wanneer ministeries in hun toezicht op de rwt's al dan niet gebruik willen maken van horizontale verantwoordingsinformatie, is het belangrijk dat ze hiervoor een goede afweging maken. De mogelijkheden en risico's van het gebruik zijn lang niet altijd in toezichtsvisies en toezichtsarrangementen opgenomen. We hebben daarom aan de ministeries zelf gevraagd welke kansen en risico's zij zien bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.

### 4 Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in de verantwoording aan de Tweede Kamer

De primaire functie van verticaal toezicht is het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij hoort de verantwoording aan de Tweede Kamer. Horizontale verantwoording dient deze functie niet. Aan de informatie uit de horizontale verantwoording worden dan ook andere eisen gesteld dan aan de informatie uit het verticale toezicht en de verticale verantwoording. Voor de Tweede Kamer moet duidelijk zijn op basis van wat voor soort informatie de ministeries tot een oordeel zijn gekomen over het functioneren en presteren van de rwt's. Wanneer in de verantwoording aan de Tweede Kamer gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie, is duidelijke communicatie hierover belangrijk. We hebben aan de ministeries gevraagd in hoeverre zij in hun verantwoording aan de

Staten-Generaal aangeven dat zij gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie.

Eerder in dit rapport is aangegeven dat er geen duidelijke richtlijnen voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie bestaan, maar dat de KVOT 2005 wel aangeeft dat toezicht afgestemd moet zijn op de interne governance van zelfstandige organisaties. Dit geeft departementen weinig houvast bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie, waardoor de verschillen tussen de ministeries groot kunnen zijn. Ons onderzoek naar de bovengenoemde onderwerpen bevestigt dit. Hieronder geven we per onderwerp de stand van zaken bij de ministeries weer, aangevuld met een aantal praktijkvoorbeelden.

### **Toezichtsdocumenten**

De meeste ministeries hebben in hun toezichtsvisies en toezichtsarrangementen aandacht voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Maar de intentie van het gebruik verschilt per departement. Een aantal ministeries vermeldt het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie alleen. Andere ministeries geven aan dat zij het van belang vinden dat rwt's zich publiek verantwoorden, maar leggen niet de relatie met toezicht. Een klein aantal ministeries geeft aan het verticale toezicht af te willen stellen op de horizontale verantwoordingsinformatie. Tot slot zijn er ook ministeries die aangeven dat bij een goede horizontale verantwoording het verticale toezicht kan verminderen.

#### **Praktijkvoorbeeld: Minder verticaal toezicht**

In de toezichtsvisie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is opgenomen dat de minister gebruik kan maken van interne verantwoordingssystemen van de zelfstandige organisaties wanneer deze goed werken. Naast het toezicht zijn er andere vormen van checks-and-balances die helpen om de doelstellingen van het Ministerie van BZK te realiseren. Naarmate de interne verantwoordingssystemen van de zelfstandige organisaties beter werken, kan het toezicht door of namens de minister zich vaker beperken tot meta- of systeemtoezicht.

### **Praktijk**

Vaak blijkt de praktijk af te wijken van de tekst in toezichtsdocumenten over het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Zo geeft maar één ministerie aan dat er minder toezicht wordt gehouden als er een goede horizontale verantwoording is. Bij de meeste ministeries wordt de horizontale verantwoordingsinformatie gebruikt als aanvulling op het verticale toezicht. De horizontale verantwoordingsinformatie zal het verticale toezicht niet vervangen, geven ministeries aan. Een aantal andere ministeries geeft aan dat de horizontale verantwoording verweven is met het verticale toezicht.

#### **Praktijkvoorbeeld: Horizontale verantwoording verweven met verticaal toezicht**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een aantal prestatie-indicatoren opgesteld waarbij de relatie met de klant centraal staat. Zo moet het UVW in zijn jaarverslag rapporteren over de wijze waarop cliëntenparticipatie is vormgegeven. En bij SVB is de klachtenafhandeling een vast onderdeel binnen de planning-and-controlcyclus.



### Visie op mogelijkheden

De meeste ministeries zien de mogelijkheid dat horizontale verantwoordingsinformatie het beeld van een rwt completer kan maken.

#### Praktijkvoorbeeld: Horizontale verantwoordingsinformatie als spiegel

Het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geeft aan dat horizontale verantwoordingsinformatie het verschil duidelijk maakt tussen de geleverde kwaliteit en de gepercipieerde kwaliteit. Horizontale verantwoordingsinformatie toont dat de organisatie wil ontwikkelen en leren, en kan aan de andere kant het ministerie helpen bij het bepalen van drukpunten.

Daarnaast kan de horizontale verantwoordingsinformatie volgens de ministeries nog een aantal mogelijkheden bieden:

- inzicht geven in de relatie tussen de rwt en haar klanten;
- informatie bieden over mogelijkheden ter verbetering van het presteren van de rwt;
- vertrouwen scheppen in de rwt wanneer de horizontale informatie hetzelfde beeld geeft als de verticale informatie;
- risico's uit de horizontale relaties met belanghebbenden signaleren die invloed kunnen hebben op het presteren en functioneren die in het verticale toezicht worden gemist (piepsysteem).

### Visie op risico's

De meeste ministeries zien de betrouwbaarheid en kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie als een risico voor het gebruik van deze informatie in het verticale toezicht.

#### Praktijkvoorbeeld: Informatie op waarde schatten

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vindt dat de informatie uit de verslagen van raden van toezicht op de juiste waarde geschat moet worden. Dit betekent dat wordt nagegaan of de informatie voor de rwt of voor belanghebbenden is bedoeld. De informatie completeert het beeld, maar het is lastig te beoordelen hoe ermee om te gaan.

De horizontale verantwoordingsinformatie heeft volgens ministeries een andere functie dan de verticale en daarom worden daaraan ook andere eisen gesteld. De betrouwbaarheid en kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie kan onvoldoende gewaarborgd zijn om in het verticale toezicht mee te nemen.

Ministeries zien een aantal risico's wanneer van deze informatie toch gebruik wordt gemaakt in het verticale toezicht:

- Allereerst het risico dat rwt's extra toezichtlasten krijgen, omdat ze deze informatie aan extra kwaliteitseisen moeten onderwerpen.
- Enkele ministeries zien het als risico dat horizontale verantwoordingsinformatie wordt gebruikt als afrekeninstrument. Rwt's kunnen op zaken afgerekend worden die niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.
- Daarbij is er het risico dat rwt's een beter beeld van zichzelf neerzetten dan eigenlijk het geval is. Op deze manier werkt de horizontale verantwoording ook niet meer zoals deze bedoeld is.
- Tot slot zien ministeries een risico in de *information overload*. Ministeries zouden meer informatie krijgen dan wenselijk of nodig.

### **Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in de verantwoording aan de Tweede Kamer**

De meeste ministeries geven in hun verantwoording aan de Tweede Kamer niet aan of ze voor hun oordeelsvorming over de rwt's ook gebruik hebben gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie. Ministeries sturen soms los van het jaarverslag stukken naar de Tweede Kamer met horizontale verantwoordingsinformatie. Hierbij vermelden de ministeries wel de bronnen. Ook is er een aantal rwt's die hun jaarverslag, al dan niet met het commentaar van de minister, zelf naar de Tweede Kamer sturen.

## **Lessen**

### **Horizontale verantwoordingsinformatie als aanvulling**

De meeste ministeries hebben aandacht voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in hun verticale toezicht. In de toezichtsvisies en toezichtsarrangementen is dit nog niet vaak terug te zien, maar uit de praktijk blijkt dat ministeries wel afwegingen maken voor het gebruik. Meestal is het uitgangspunt dat de horizontale verantwoordingsinformatie het verticale toezicht nooit kan vervangen, maar dat het wel gebruikt kan worden als aanvulling op het verticale toezicht. Horizontale verantwoordingsinformatie wordt gezien als een extra controlemechanisme. Komt de informatie uit de horizontale verantwoording niet overeen met die uit de verticale verantwoording, dan betekent dat dat de informatie niet klopt of dat de rwt een verkeerd beeld schetst.

### **Mogelijkheden en risico's**

Ministeries zien een aantal kansen en risico's bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Het wordt als positief gezien dat horizontale verantwoordingsinformatie het gevormde beeld over een rwt kan verrijken. Als grootste risico worden de kwaliteit en betrouwbaarheid van de horizontale verantwoordingsinformatie gezien. Omdat er vanuit het ministerie geen eisen aan deze informatie zijn gesteld, is het moeilijk op deze informatie een oordeel te baseren. Deze kansen en risico's zouden ministeries tegen elkaar moeten afwegen. Hierover dienen ministeries tevens duidelijkheid te verschaffen aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt op dit moment nog weinig. Voor de Tweede Kamer is het van belang te weten hoe het toezicht is vormgegeven en waarop het oordeel van minister dus is gebaseerd.

### **Rijksbeleid**

Het Ministerie van BZK kan bij de vernieuwing van de KVOT 2005 de bovengenoemde leerpunten gebruiken om de uitgangspunten van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie verder te concretiseren. Bij deze concretisering kan worden ingegaan op de verschillende vormen van gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie en de risico's voor kwaliteit en betrouwbaarheid die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

HANDREIKING

4

Zoals we ook in ons vorige rwt-rapport (Algemene Rekenkamer, 2009c) hebben geconcludeerd, zijn er de afgelopen tien jaar veel ontwikkelingen geweest op het gebied van verantwoording en toezicht bij rwt's. Het nadenken over hoe horizontale verantwoordingsinformatie gebruikt kan worden in het verticale toezicht hoort ook bij deze ontwikkelingen. Sommige ministeries zijn al langer bezig met het nadenken over en uitwerken van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Ook de ideeën over het gebruik lopen sterk uiteen. Dit hebben we met dit onderzoek geprobeerd in beeld te brengen en vervolgens besproken tijdens een rondetafelbijeenkomst. De uitkomsten van zowel het onderzoek als de rondetafelbijeenkomst hebben we verwerkt tot deze handreiking. We noemen het nadrukkelijk een 'handreiking', omdat ministeries en rwt's zelf hun afweging moeten maken voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Hier is geen standaardvoorschrift voor te maken. De handreiking moet dan ook gezien worden als een kader waarbinnen ministeries hun eigen afwegingen moeten maken. Wel blijft onze norm dat horizontale verantwoording het verticale toezicht niet kan vervangen, gehandhaafd. Deze norm is een uitwerking van ons democratische stelsel waarin de minister de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van de wettelijke taken en de besteding van het publieke geld. Het verticale toezicht waarborgt dat de minister deze verantwoordelijkheid kan waarmaken.

Doel van deze handreiking is om ministeries van een toegankelijke basis te voorzien voor het overwegen en uitwerken van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in het toezicht op hun rwt's. Hieronder volgt een vijftal punten die van belang zijn bij de afweging van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.

## Voor ministeries

### **1. Bespreek samen met de rwt's de mogelijkheden voor gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie**

Dit lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk wijst anders uit. Rwt's geven te kennen dat voor hen vaak niet duidelijk is wat ministeries met hun informatie doen en vaak weten ministeries zelf ook niet wat ze met de, soms ongevraagde, informatie moeten doen. Rwt's hebben ideeën over wat het doel van hun horizontale verantwoording is en waarvoor deze gebruikt kan worden. Voor ministeries is het daarom raadzaam om met rwt's hierover in gesprek te treden. Mogelijkheden verkennen is een eerste stap naar het werkelijke gebruik. Ministeries en rwt's kunnen zo elkaars doelen en ambities bespreken. Komen deze overeen dan kunnen de mogelijkheden verder uitgewerkt worden. Het gesprek staat hierbij centraal.

### **2. Weeg kansen en risico's van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie af en wees hierover transparant**

De ministeries zien een aantal kansen en risico's, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit, relevantie en doelmatigheid, die bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie spelen. Deze kansen en risico's kunnen per relatie tussen rwt en departement verschillen en hangen onder meer af van het gebruik dat een ministerie wil maken van deze informatie. Het aanduiden van deze kansen en risico's door ministeries is daarom van belang. Op basis daarvan kan worden bepaald welke informatie geschikt is om te gebruiken en op welke manier. Op deze manier is het ook voor de rwt en anderen duidelijk wat verwacht kan worden en in hoeverre risico's wel of niet afgedekt worden.

### **3. *Neem in de toezichtsvisie en onderliggende toezichtsarrangementen op hoe gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie***

Wanneer het ministerie het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie wil inpassen in het verticale toezicht, is het van belang te beginnen bij de opzet van het toezicht. In de toezichtsvisies en toezichtsarrangementen moet duidelijk worden beschreven hoe het toezicht hierdoor verandert. Dit is namelijk het beleid dat in de praktijk zal worden uitgevoerd. Vaagheid in de opzet zal onherroepelijk leiden tot miscommunicatie in de uitvoering. Dit moet worden voorkomen. Daarnaast biedt opname in een toezichtsvisie duidelijkheid aan anderen. Verkeerde verwachtingen kunnen zo voorkomen worden.

### **4. *Wanneer het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie nodig is voor de oordeelsvorming over een rwt, maak dan afspraken over de aanlevering van de informatie***

Horizontale verantwoording en verticaal toezicht dienen verschillende doelen. Wanneer de minister van mening is dat hij buiten de normale verticale verantwoordingsstroom informatie uit de horizontale verantwoording nodig heeft om zich een oordeel over de rwt te vormen, is het van belang dat de minister deze informatie kan gebruiken en vertrouwen. Dit betekent dat de horizontale verantwoordingsinformatie een ander doel krijgt, de informatie is dan namelijk nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. Dit heeft tot gevolg dat de informatie aan de eisen van het ministerie moet voldoen, die ook gelden voor de verticale verantwoordingsinformatie. Hierbij kan gedacht worden aan waarborgen voor de betrouwbaarheid, kwaliteit en afspraken over tijdigheid.

### **5. *Blijf in gesprek wanneer gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoordingsinformatie en verifieer periodiek***

Naast het maken van afspraken tussen ministerie en rwt over het aanleveren en het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie, is het van belang gesprekken te voeren over de ontvangen informatie. Eventuele misinterpretaties kunnen op deze manier worden voorkomen. Ook is het van belang periodiek de rwt's te bezoeken om voeling te krijgen met de praktijk. Het systeem en het vertrouwen kunnen zo opnieuw getoetst worden.

## Voor rwt's

Hoewel het onderzoek niet primair was gericht op de manier waarop rwt's hun horizontale verantwoording vormgeven, zijn er tijdens het onderzoek en tijdens de rondetafelbijeenkomst wel ideeën uitgewisseld over de meerwaarde van horizontale verantwoording voor de rwt's zelf. Deze hebben we hieronder weergegeven.

### 1. Bedenk in hoeverre horizontale verantwoording de eigen ambities kan verrijken

Rwt's zijn vaak niet met elkaar te vergelijken. Voor de ene rwt zal horizontale verantwoording dan ook geschikter zijn dan voor de andere. Zo spelen bijvoorbeeld grootte, afspraken en relatie met het ministerie en klantenperspectief een rol. Rwt's staan niet voor niets op afstand van het Rijk en kunnen dus zelf nagaan hoe de binding met de belanghebbenden kan worden verbeterd.

#### De SVB over eigen prestatie-indicatoren

De SVB heeft naast de prestatie-indicatoren die in het verticale toezicht worden gevraagd, ook zelf prestatie-indicatoren opgesteld. Zo geeft de SVB informatie over de servicegarantie. Dit houdt in dat de SVB bijvoorbeeld informatie geeft over het tijdig opnemen van de telefoon. Deze informatie is bedoeld voor de afnemers en niet voor het ministerie. Het gaat volgens de SVB hierbij om verantwoording naar de maatschappij.

### 2. Bedenk hoe de kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie kan worden gewaarborgd

Om te kunnen leren en de organisatie te verbeteren is het voor rwt's zelf ook van belang dat de kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie gewaarborgd is. Rwt's zullen er niet bij gebaat zijn wanneer de kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie onvoldoende is of als onjuiste (bijvoorbeeld rooskleuriger opgeschreven) gegevens worden gebruikt. Belanghebbenden, klanten, media en het ministerie zullen dit opmerken en het vertrouwen in de organisatie verliezen. Om dit te voorkomen is het van belang dat rwt's kwaliteitswaarborgen instellen. Dit kan bijvoorbeeld door een visitatie die het beeld dat wordt weergegeven in de verantwoordingsinformatie, kan bijstellen of bevestigen.

#### Visitatie bij de Handvestgroep Publiek Verantwoorden

De deelnemers aan de Handvestgroep Publiek Verantwoorden laten zich regelmatig door een college van externe bestuurders visiteren. Hiermee komt onder andere aan het licht of het door de rwt geschetste beeld in de verantwoording, overeenstemt met de werkelijkheid.

Rwt's hebben er zelf alle baat bij om de spiegel die horizontale verantwoording biedt, bewust te gebruiken.

REACTIE MINISTERS EN NAWOORD  
ALGEMENE REKENKAMER

5

Als coördinerend minister heeft de minister van BZK ons op 14 maart 2011 een overkoepelende reactie gestuurd op ons rapport. Hieronder vatten wij deze reactie samen. De integrale reactie staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie gaf ons aanleiding tot een nawoord.

## Overkoepelende reactie minister van BZK

### Inleiding

De minister van BZK heeft met veel belangstelling en waardering kennisgenomen van het verkennend onderzoek naar het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.

Hij deelt het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat het belangrijk is dat ministers op een transparante manier inzichtelijk maken of en hoe zij in hun toezicht gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie. De minister vindt dat dit onderzoek daartoe uitleg, aandachtspunten en lessen biedt.

### Toelichting op het onderwerp

Met genoegen constateert de minister dat de uitgangspunten voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie, zoals opgenomen in de KVOT 2005, in algemene zin overeenkomen met de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer. Hij vindt het belangrijk dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek onderstreept dat er geen verplichting voor ministeries zou moeten zijn tot het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie. Tevens geeft hij aan dat ook voor het kabinet de ministeriële verantwoordelijkheid in het verticale toezicht leidend is. De minister beschouwt de horizontale verantwoordingsinformatie van rwt's als een aanvulling op het verticale toezicht en hij is met de Algemene Rekenkamer van mening dat deze informatie het verticale toezicht niet kan vervangen.

De minister geeft aan dat het Ministerie van BZK bij het onlangs gestarte proces dat moet leiden tot actualisatie van de KVOT 2005, zeker gebruik zal maken van de inzichten van de Algemene Rekenkamer. De minister vindt dat de Algemene Rekenkamer met het beschrijven van termen en definities een belangrijke aanzet heeft gegeven voor het scherper neerzetten van een aantal begrippen.

### Rijksbreed beeld

Dat er onderlinge verschillen tussen ministeries zijn in het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie, vindt de minister geen probleem, maar het logische gevolg van de vrijheid die ministeries hebben bij het bepalen of en hoe ze horizontale verantwoordingsinformatie willen gebruiken.

### Handreiking

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat standaardvoorschriften voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie niet passen. Hij stelt dat hoogstens een globaal raamwerk van afwegingen aan de departementen kan worden gegeven.

De minister zal bezien of het wenselijk is een handreiking zoals beoogd door de Algemene Rekenkamer in de nieuwe KVOT op te nemen; de aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer zullen zeker een belangrijke rol spelen.



## Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de positieve reactie van de minister van BZK. Ons onderzoek naar het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in het verticale toezicht, is een eerste aanzet. Wij pleiten ervoor dat onze leerpunten gebruikt worden om de uitgangspunten van het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie verder te concretiseren. De actualisatie van de kvot 2005 biedt een mooie gelegenheid om dit op korte termijn op te pakken. Wij vinden het daarom een goede zaak dat de minister van BZK onze aandachtspunten en lessen zal gebruiken bij het actualiseren van de kvot 2005.

VERSLAG RONDETAfelBIJeenKOMST  
d.d. 26 OKTOBER 2010

BIJLAGE

Doel van dit onderzoek, dat begin 2010 plaatsvond, was om inzichtelijk te maken of en hoe ministers in hun toezicht op instellingen buiten het rijk - rechtspersonen met een wettelijke taak of kortweg rwt's genoemd - gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie.

In juli en augustus vond het ambtelijk hoor en wederhoor plaats over de bevindingen van het onderzoek. Als afronding van de rapportagefase en in voorbereiding op de publicatie vond een rondetafelbijeenkomst plaats. Het onderzoeksteam nodigde alle ministeries en een aantal rwt's uit om van gedachten te wisselen over de uitkomsten. Voorzitter van de bijeenkomst was prof. dr. C. van Montfort, sectormanager publiek-private sector bij de Algemene Rekenkamer.

Het voornaamste doel van de rondetafelbijeenkomst was om reacties te krijgen op onze bevindingen en stellingen. Op basis daarvan zouden we tot een eenduidige formulering van de gehanteerde begrippen moeten komen en een handreiking kunnen maken voor het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie.

### **Inleiding door Gijs de Vries**

Collegelid Gijs de Vries opent de bijeenkomst met een hartelijk welkom aan alle afgevaardigden van ministeries en rwt's. In zijn inleiding memoreert hij dat wij al meer dan tien jaar gestructureerd onderzoek naar toezicht en verantwoording bij rwt's doen. Er zijn vele rwt's en tezamen geven ze een aardige som geld uit, namelijk zo'n 120 miljard euro. Ook benadrukt hij dat rwt's een belangrijke plaats in ons staatsbestel innemen. De taken die rwt's uitvoeren zijn op afstand gezet, maar vertegenwoordigen wel een publiek belang. Juist dit publieke belang maakt dat rwt's niet uit het beeld van de Tweede Kamer en de ministers moeten verdwijnen.

Uit onze rwt-onderzoeken is gebleken dat verhoudingen tussen ministeries en rwt's steeds meer vorm krijgen. Er is regelmatig overleg tussen rwt's en ministeries en alle ministeries beschikken over een toezichtsvisie. Door die toezichtsvisie is ook voor anderen duidelijk hoe de verhoudingen tussen rwt's en ministerie zijn.

Gijs de Vries licht toe dat zowel de rwt's zelf als de ministeries beschikken over belangrijke informatie over de taakuitvoering door de rwt's. Bij de rwt's is dat onder meer hun horizontale verantwoordingsinformatie, op basis van bijvoorbeeld informatie uit kwaliteitssystemen, accreditatie en hun overleg met gebruikersgroepen. Bij de ministeries gaat het om informatie uit het verticale toezicht. In ons onderzoek naar het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie hebben wij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie door ministeries in kaart gebracht. Wij hebben hiermee een nieuwe dimensie in ons rwt-onderzoek proberen aan te brengen waarover nog weinig is geschreven. Tegelijkertijd denken we hiermee in een behoefte aan interdepartementale vergelijking te voorzien.

### **Stellingen**

Na de inleiding wordt een aantal groepen gevormd die stellingen naar aanleiding van onze bevindingen bespreken. Later is er plenair ruimte voor discussie over de uitkomsten. Na het bespreken van iedere stelling vat de voorzitter de belangrijkste punten samen, en vraagt in deze terugkoppeling naar overeenstemming. Een verslag van de bespreking van de stellingen is hieronder opgenomen.

### Stelling 1: kwaliteit

Als ministeries gebruik maken van horizontale verantwoordingsinformatie, moeten zij er zeker van zijn dat deze informatie van voldoende kwaliteit is.

*Het controleren van de kwaliteit van de horizontale verantwoordingsinformatie brengt echter extra toezichtskosten met zich mee. Ministeries zouden daarom moeten afwegen of de baten opwegen tegen de kosten die gepaard gaan met de extra uit te voeren kwaliteitstoets.*

Horizontale verantwoordingsinformatie die rwt's naar ministeries sturen, is niet altijd relevant voor het ministerie. Wel kan het ministerie zien of de horizontale verantwoordingsinformatie hetzelfde beeld oplevert of aansluit op het beeld dat uit de verticale informatie van de rwt naar voren komt.

Het gesprek dat gevoerd wordt met de rwt naar aanleiding van de opgestuurde horizontale informatie is voor ministeries heel belangrijk. In het gesprek krijgt de informatie de juiste betekenis en kan worden doorgesproken welke kwaliteit de informatie heeft. Daarnaast kan met de rwt over de beoogde effecten worden gesproken. Politieke gevoeligheid, het financiële belang en het maatschappelijke belang spelen mee als belangrijke factoren voor zowel ministerie als rwt.

Ook is het gesprek tussen ministerie en rwt belangrijk als het gaat om het uitwisselen van ambities en doelen, en de mogelijkheden om deze meer op elkaar aan te laten sluiten.

De plek die horizontale verantwoordingsinformatie heeft, verschilt per ministerie en vaak zelfs ook nog per rwt binnen het ministerie. Een aantal ministeries heeft zeer verschillende rwt's.

Voor de kwaliteitstoets zijn checks-and-balances ook belangrijk. Checks- and-balances geven een positieve impuls aan kwaliteit. Een voorbeeld hiervan is als stakeholders merken dat informatie niet klopt; dan trekken ze aan de bel en zo wordt het op een natuurlijke manier gecorrigeerd.

Als de horizontale verantwoordingsinformatie door de minister gebruikt wordt in het verticale toezicht, verandert deze informatie automatisch in verticale informatie. In dat geval worden aan de kwaliteit van deze informatie dezelfde eisen gesteld als aan de kwaliteit van de verticale verantwoordingsinformatie. De informatie krijgt dan een tweede doel, want de informatie wordt zowel voor de verticale als de horizontale verantwoording gebruikt.

### Stelling 2: vertrouwen

Uit het onderzoek bleek dat een aantal ministeries bij het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie uitgaat van vertrouwen als het gaat om de kwaliteit van de horizontale informatie van de rwt.

*Een ministerie moet duidelijk kunnen maken waarop dit vertrouwen in de rwt gebaseerd is. Hoe groot het vertrouwen in de rwt uiteindelijk ook is, het ministerie moet bij gebruik van horizontale informatie van een rwt overtuigd zijn dat de informatie klopt.*

Het vertrouwen dat een ministerie in een rwt heeft, kan gerechtvaardigd zijn of beschaamd worden. Regelmatig contact met de organisatie is heel bepalend voor het vertrouwen. Als de informatie verifieerbaar is, bijvoorbeeld doordat signalen uit de omgeving van de rwt bevestigen dat de informatie correct is, werkt dit positief op het vertrouwen dat het ministerie in de rwt heeft. Ook accountantsverklaringen kunnen bijdragen aan vertrouwen. Anderzijds komt het ook voor dat informele stukken verticale informatie tegenspreken.

Bij sommige ministeries maken klanttevredenheidsonderzoeken of benchmarks deel uit van de verticale verantwoordingsinformatie die bij andere ministeries als horizontale verantwoordingsinformatie worden beschouwd.

Rwt's willen graag van ministeries weten hoe de informatie die zij het ministerie aanreiken wordt beoordeeld. Een goede communicatie tussen ministerie en de rwt over bruikbaarheid van de informatie en risico's die het ministerie ziet, kan zorgen voor meer vertrouwen. Een persoonlijk gesprek blijft belangrijk, persoonlijk contact draagt bij aan het vertrouwen tussen ministerie en rwt.

### **Stelling 3: efficiency**

Uit het onderzoek bleek dat sommige ministeries veel informatie vragen aan hun rwt's, terwijl een deel daarvan niet gebruikt wordt. Ook zagen we dat van de kant van de rwt soms wel erg veel informatie ongevraagd naar het ministerie werd gestuurd.

*Ministerie en rwt zouden stil moeten staan bij de vraag welke horizontale verantwoordingsinformatie relevant is voor de betrokkenen die belang hebben bij de rwt. En ministerie en rwt zouden onderling duidelijke afspraken moeten maken welke horizontale verantwoordingsinformatie van waarde is voor het ministerie en/of minister.*

Een ministerie kan kiezen welke horizontale verantwoordingsinformatie het gebruikt en welke niet. Ministeries benadrukken dat horizontale verantwoordingsinformatie bijdraagt aan inzicht; de informatie zorgt voor inkleuring. De informatie toont ook of de rwt in control is en geeft aan hoe de rwt omgaat met uitkomsten van een benchmark. Een ministerie moet aan de rwt duidelijk maken hoe het omgaat met horizontale verantwoordingsinformatie, welke plaats deze informatie heeft en kan krijgen. Het gesprek over (nieuwe) mogelijkheden voor het gebruik van de informatie is zeer belangrijk. Als er tussen het ministerie en de rwt afspraken gemaakt worden over het leveren van horizontale verantwoordinginformatie, kan het zijn dat horizontale verantwoordingsinformatie steeds meer in de richting van verticale verantwoordingsinformatie schuift.

### **Voorbeelden door rwt's**

De Sociale Verzekeringsbank (svb) heeft een cliëntenraad, is lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en doet dienstverleningstoetsen. Het Ministerie van szw hanteert eigen kwaliteitscriteria en stuurt daarop met prestatie-indicatoren. De horizontale verantwoordingsinformatie van de SVB richt zich op andere indicatoren dan die de minister hanteert. Indien relevant neemt het ministerie andere signalen wel mee. Eventuele signalen uit klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarks worden als 'beeld en geluid' bij de verticale verantwoordingsinformatie van svb meegenomen.

De Raad voor de Rechtsbijstand (RvR) maakt één voortgangsrapportage die voor alle stakeholders gelijk is. Men doet dit zowel omdat het transparant is dat alle partijen dezelfde informatie krijgen, als uit praktisch oogpunt. De RvR heeft een raad van advies en een raad van bestuur, laat klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren, is lid van de Nederlandse Orde van Advocaten en van de Rijksbrede Benchmark Groep. Men geeft informatie uit het overleg met deze organisaties aan de minister.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het Ministerie van BZK voert ten behoeve van het toezicht risicoanalyses uit. Jaarlijks neemt de IOOV bij het toezicht op het politieonderwijs een organisatie mee die niet uit de risicoanalyse naar voren komt. Als blijkt dat het functioneren of presteren toch niet volgens de afspraak is, kan dit twee dingen betekenen: het toezichtkader van de IOOV zelf werkt niet goed of de onderliggende informatie is niet op orde. De IOOV gaat dan over tot herbezinning of extra controle.

# LITERATUURLIJST

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

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, 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 (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

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

Algemene Rekenkamer (2009b). *Weloverwogen toezicht. Analyse van departementale toezichtsvisies. RWT-verkenningen deel 2*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Terugblik 2009*. Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 30 850, nrs. 31-32. Den Haag: Sdu.

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

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

BVK (2006). *Kaderstellende visie op toezicht. Brief minister met eerste rapportage over de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27 831, nr. 21. Den Haag: Sdu.

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

Schillemans, T. & Oude Vrielink, M. (2007). *Horizontale verantwoording als complement en substituut*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.





**Projectteam**

Mevr. drs. J. van 't Hoff (projectleider)  
Mevr. drs. J.H.M.H. Kelemen RO (plv. projectleider)  
Dhr. prof. dr. C.J. van Montfort  
Mevr. drs. C.C. Noort-Verhoeff  
Dhr. drs. W. Smit

**Algemene Rekenkamer**

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

**Omslag**

Corps Ontwerpers, Den Haag

**Fotografie**

iStock/Dori OConnell

mei 2011