Algemene Rekenkamer

Aan de voorzitter van de Commissie voor
de Rijksuitgaven
T.a.v. de heer Ch. B. Aptroot
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
I dr. D.M.E. van Est
T (070) 3424344
F (070) 3424130
E d.vanest@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 22 april 2010
BETREFT Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak

Geachte heer Aptroot,

Naar aanleiding van uw schrijven op 27 januari 2010, waarin u de Algemene Rekenkamer verzoekt om een nadere zienswijze ten behoeve van de standpuntbepaling door de commissie, sturen wij u deze notitie.

In de notitie wordt ingegaan op de verbetering van de informatiepositie van de Tweede Kamer over rechtmatigheid en financieel beheer bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Tevens wordt u geïnformeerd over de aspecten voor verbetering in het toezicht op rwt's.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

UW KENMERK 2010D04279
ONS KENMERK 10002741R
BIJLAGEN

Algemene Rekenkamer

VAN Algemene Rekenkamer
DATUM 22-4-2010
AAN Commissie voor de Rijksuitgaven
BETREFT Informatievraag Commissie voor de Rijksuitgaven

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft twee rapporten van de Algemene Rekenkamer in behandeling waarover de commissie graag een nadere zienswijze van de Algemene Rekenkamer zou ontvangen ten behoeve van de standpuntbepaling door de commissie.

De commissie beraadt zich mede naar aanleiding van genoemde rapporten en ontvangen antwoorden, op een standpunt over verantwoording en toezicht bij RWT's en stelt het op prijs indien de Algemene Rekenkamer de Kamer nader zou willen informeren over aspecten die volgens de Algemene Rekenkamer het inzicht van de Kamer zouden verbeteren in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid en financieel beheer bij de RWT's. Tevens ontvangt zij graag informatie over de aspecten voor verbeteringen in het toezicht op RWT's vanuit een oogpunt van een zo adequaat mogelijke informatiepositie van de Kamer in het licht van haar controlerende taak.

1 Samenvatting

In deze notitie geven wij onze nadere zienswijze op mogelijkheden voor verbetering van verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Het gaat hierbij om ongeveer 1900 enkelvoudige instellingen, onderverdeeld in 100 clusters[1]. Kenmerken van rwt's zijn dat deze een wettelijke taak uitvoeren en daarvoor bekostigd worden met publiek geld. Publiek geld kan zijn geld uit de begroting, geld uit premies en geld uit tarieven. Zo zijn er begrotingsgefinancierde rwt's, zoals de Politieregio's, premiegefinancierde rwt's, zoals de Sociale Verzekeringsbank en tariefgefinancierde rwt's, zoals het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR). De laatste cijfers die over publieke geldstromen bij

[1] Zo zijn bijvoorbeeld de 25 Politieregio's 1 cluster.

rwt's door de Algemene Rekenkamer zijn verzameld, stammen uit 2004. Het ging toen om €117,5 miljard, waarvan €46,6 miljard afkomstig was uit de Rijksbegroting en €70,9 miljard uit premies en tarieven. De meeste rwt's worden overigens niet uitsluitend met publiek geld gefinancierd.

- Uit hoofde van haar controlerende taak dient de Tweede Kamer goed geïnformeerd te zijn over de wijze waarop rwt's wettelijke taken uitoefenen en publiek geld besteden . Alleen wanneer het gaat om begrotingsgeld geldt het begrotingsrecht van de Tweede Kamer. Ingeval van premies en tarieven is dit anders en per rwt verschillend geregeld[2].De noodzakelijke informatie zou de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer moeten verschaffen. De informatiepositie van de Tweede Kamer zou sterk verbeteren wanneer de ministers in hun departementale jaarverslag zouden opnemen of de bedragen die bij de rwt's omgaan rechtmatig worden besteed en of de wettelijke taken goed worden uitgevoerd. De informatie die nodig is om dit overzicht op te stellen zou bij goed toezicht nu al op de ministeries aanwezig moeten zijn.

- In ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* moesten we concluderen dat de verantwoording van de minister over de rwt's in het departementale jaarverslag in de meeste gevallen erg summier is. Zo nemen de ministers, met uitzondering van de ministers van VWS en SZW, alleen informatie op over de gelden die rwt's uit de begroting ontvangen, maar geen informatie over ontvangsten uit premies en tarieven. Hierdoor heeft de Tweede Kamer geen volledig zicht op de totale publieke geldstromen bij rwt's. De informatiepositie van de Tweede Kamer kan verbeterd worden door in het departementale jaarverslag ook de ontvangsten van rwt's uit premies en tarieven te vermelden. Als toezichthouders behoren de ministeries thans reeds over deze informatie te beschikken.

- Tevens dient de Tweede Kamer naar ons oordeel te worden geïnformeerd over de wijze waarop de publieke belangen geborgd zijn. Dit punt betreft de belangen van de burgers, zoals de toegankelijkheid, leveringszekerheid, continuïteit, kwaliteit, integriteit, betaalbaarheid en kostenbeheersing van de publieke dienstverlening. Vaak worden hierover Kamervragen gesteld en moet de minister extra informatie leveren. Recent bijvoorbeeld over de politieregio's,het CAK en het CBR[3]. Ook zou de minister in het jaarverslag

---

[2] Soms stelt de minister de tarieven vast, soms keurt de minister de tarieven goed en soms gaat hij over de hoogte van de premies en tarieven met de Tweede Kamer in overleg.

[3] Politieregio's: zie o.a. Tweede Kamer, 2009-2010, 29268, CAK: zie o.a. Tweede Kamer, 2009-2010, 29689 nr. 290 en Kamervragen 2009-2010, nr. 1966. CBR: zie o.a. Tweede Kamer, 2009-2010, 29398 nrs. 208-214, het CBR staat nu onder verscherpt toezicht

moeten aangeven hoe hij tot zijn oordeel over de rwt's is gekomen. Dit betekent concreet dat de minister moet aangeven hoe en door wie het toezicht is uitgevoerd en wat hij met de bevindingen heeft gedaan. Voor aanvullende informatie over het toezicht kan de minister verwijzen naar de toezichtsvisie en toezichtsarrangementen en de uiteindelijke toezichtsrapporten. Deze zouden dan wel openbaar moeten zijn. Het opnemen van deze informatie in het jaarverslag betekent geen extra toezichtlast voor de rwt's of de minister zelf. De ministeriële verantwoordelijkheid vereist dat de minister thans reeds over deze informatie beschikt. De informatie dient alleen samengevat ter beschikking te worden gesteld aan de Tweede Kamer.

- Een betere verantwoording van de ministers aan de Tweede Kamer vergt bovendien dat het reviewbeleid voorziet in periodieke in plaats van incidentele reviews. Rwt's zouden het ministerie een door de accountant opgestelde rechtmatigheidsverklaring dienen over te leggen.

Hieronder lichten wij onze antwoorden toe.

2 De informatiepositie van de Tweede Kamer

Rwt's voeren met publiek geld wettelijke taken uit. De Tweede Kamer besluit bij oprichting van een rwt welke wettelijke taken deze uitvoert en hoe de rwt met publiek geld wordt gefinancierd (bijv. via de rijksbegroting of via heffingen of tarieven). Om haar controlerende taak ten aanzien van instellingen op afstand van de rijksoverheid goed uit te kunnen voeren dient de Tweede Kamer vervolgens informatie te ontvangen over het functioneren en presteren van rwt's.

Hoe de minister de Tweede Kamer moet informeren over het presteren en functioneren van rwt's is op dit moment niet voldoende uitgewerkt. Dit punt vraagt om nadere afspraken tussen Tweede Kamer en minister.

De normen die gelden voor de verantwoording van de minister over de rwt's zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* heeft het kabinet besloten de Rijksbegrotingsvoorschriften aan te passen door de voorgeschreven rapportagevorm te verhelderen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2010 (deze gelden voor het jaarverslag 2009 en begroting 2011) zien we een aanpassing vergeleken met 2009 (zie bijlage 1). Zo is in de toelichting aangegeven wat een uitzonderingsrapportage inhoudt en op welke onderwerpen uitzonderingen moeten worden gerapporteerd. In de instellingswetten van de rwt's is daarnaast vaak

opgenomen dat de verantwoordelijke minister het jaarverslag van een rwt, eventueel met oordeel, ter informatie doorstuurt naar de Staten-Generaal.

De Rekenkamer acht de bovenstaande normen/regels voor verantwoording niet toereikend voor een voldoende verantwoording van ministers over de rwt's aan de Tweede Kamer. De normen/regels voorzien niet in een afdoende jaarlijkse verantwoording op departementaal niveau. Eén keer per jaar verleent de Tweede Kamer decharge aan de ministers over het financieel beheer van het afgelopen jaar. Zo ook over de begrotingsgelden bij rwt's. Om dit te kunnen doen, ontvangt de Tweede Kamer jaarlijks de jaarverslagen van de departementen. Hierin staat welke taken gedurende het jaar zijn uitgevoerd door het ministerie en welk financieel belang daarmee gemoeid is. Gezien het vele publieke geld dat er bij de rwt's omgaat mag volgens de Algemene Rekenkamer worden verwacht dat de jaarverslagen ook inzicht bieden in de uitvoering van de wettelijke taken en de inning, het beheer en de besteding van publieke gelden door rwt's. Nu wordt de Kamer alleen over rwt's geïnformeerd middels losstaande rapporten van de rwt's zelf en een zeer korte bijlage bij het jaarverslag waarin niet alle publieke gelden zijn opgenomen[4] en waarin over het functioneren en presteren slechts in bijzonderheden wordt gerapporteerd.

We bevelen daarom aan dat een minister tenminste één keer per jaar (bij voorkeur in het jaarverslag) een geaggregeerd overzicht geeft van de omvang van de publieke middelen bij de onder hem ressorterende rwt's (zowel financiering als eigen vermogen en reserves), alsmede een oordeel over het functioneren en presteren van deze rwt's, toegespitst op hun wettelijke taak, en de wijze waarop hij tot zijn oordeel is gekomen. De Tweede Kamer zou dit kunnen stimuleren door hiernaar te vragen.

3 Verbeteringen in de verantwoording over rechtmatigheid, financiën en toezicht

3.1 Verantwoording over rechtmatigheid

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* concluderen we dat intussen bijna alle rwt's een 'rechtmatigheidsverklaring' hebben[5]. In vergelijking met de cijfers uit 1997, toen bij ruim een derde van de rwt's een rechtmatigheidsverklaring ontbrak, konden we

---

[4] In ons laatste rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* concludeerden we dat ministers is hun jaarverslag niet rapporteren over de tarieven die rwt's heffen, terwijl het hier wel om publiek geld gaat.

[5] Voorbeelden van rwt's die ten tijde van het onderzoek nog geen rechtmatigheidsverklaring afgaven zijn: de via de begroting gefinancierde Onderzoeksraad voor de Veiligheid en Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven, het via premies gefinancierde Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars en de tariefgefinancierde HISWA.

dan ook concluderen dat er grote vooruitgang was geboekt en dat de ministers intussen door deze rechtmatigheidsverklaringen goed inzicht hebben in de rechtmatigheid bij rwt's. Niettemin is verdere verbetering mogelijk.

- Er bestaat discussie over op welke wijze de accountant van een rwt de rechtmatigheid moet beoordelen. Dit kan enerzijds doordat de accountant in zijn verklaring zelf een oordeel geeft over de rechtmatigheid en anderzijds doordat de accountant een getrouwheidsoordeel over de rechtmatigheidsverantwoording van het bestuur geeft. Bij de tweede vorm kan het voorkomen dat de accountant een goedkeurende verklaring geeft, ook als er onrechtmatigheden zijn geconstateerd en gerapporteerd. Dit omdat niet alle rechtmatigheidsfouten of -onzekerheden van invloed zijn op het getrouwe beeld. Als het bestuur een fout netjes meldt, kan de accountant concluderen dat dit geen afbreuk doet aan het getrouwe beeld. Dit maakt dat de beide vormen niet vergelijkbaar zijn. Voor rwt's is niet voorgeschreven welk type verklaring van de accountant gewenst is. Voor de zbo's die onder de Kaderwet zbo's vallen, is dit wel voorgeschreven middels artikel 35, lid 3 uit deze wet. Dit zou betekenen dat een aantal zbo's, bijvoorbeeld de SUWI-zbo's hun verklaring moet aanpassen[6]. Nog niet alle zbo's hebben dit doorgevoerd.
- In het jaarverslag van de minister wordt geen overzicht gegeven van de rechtmatigheidcijfers bij rwt's. Alleen wanneer zich een bijzonderheid voordoet, moet de minister zich hierover in het jaarverslag verantwoorden. Criteria voor wat onder bijzonderheden moet worden verstaan ontbreken.
- In ons rapport concludeerden we dat bijna alle ministeries een reviewbeleid voor hun rwt's hebben. Niet alle ministers, bijvoorbeeld de minister van Financiën en de minister van VROM, zijn echter overtuigd van de noodzaak om periodiek de kwaliteit van de accountantsverklaringen te toetsen. Het kabinet geeft aan dat er alleen gereviewd moet worden als signalen daar aanleiding toe geven. Bij het ontbreken van een risicoanalyse als onderdeel van het reviewbeleid is het mogelijk dat signalen worden gemist of dat het al te laat is wanneer signalen zich voordoen.

Gezien de controlerende taak van de Tweede Kamer doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Stel voor alle rwt's vast dat de accountant zelf een oordeel geeft over de rechtmatigheid.
2. Laat de minister expliciet in zijn jaarverslag opnemen of de rechtmatigheid bij alle rwt's op orde is.
3. Vraag de ministers een periodiek reviewbeleid op te stellen voor hun rwt's.

---

[6] Zie ook J.Wieles in: *Handboek publieke verantwoording*, 2009.

3.2 *Verantwoording over financiën*

In onze RWT-rapporten hebben we steeds een geaggregeerd overzicht gegeven van de publieke geldstromen bij rwt's. In ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* schreven wij dit overzicht niet langer te zullen verstrekken, en waarschuwden wij dat als de ministers dit niet zelf zouden doen, er een lacune zou ontstaan in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In ons laatste rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* moesten we helaas concluderen dat deze lacune inderdaad is ontstaan. Ministers hebben per rwt in hun jaarverslag wel opgenomen hoeveel geld uit de rijksbegroting naar de rwt's gaat, maar wanneer rwt's uit premies of tarieven gefinancierd worden, is vaak geen bedrag opgenomen in het jaarverslag (de Ministeries van SZW en VWS zijn hierop positieve uitzonderingen). Zo lijkt het alsof betreffende rwt's geen publiek geld krijgen, terwijl dit wel het geval is. In de Rijksbegrotingsvoorschriften staat niet duidelijk aangegeven welke cijfers over rwt's in het jaarverslag van de minister moeten worden opgenomen.

Ook over de vermogens bij rwt's behoeven ministers zich niet standaard te verantwoorden in hun jaarverslag. In de Rijksbegrotingsvoorschriften staat namelijk voorgeschreven dat alleen bijzonderheden met betrekking tot de vermogenspositie van de rwt's en zbo's gerapporteerd moet worden. Criteria voor wat onder 'bijzonderheden' moet worden verstaan ontbreken ook hier. In ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* concludeerden we dat de departementale jaarverslagen nog vrijwel geen informatie bevatten over de vermogens bij rwt's.

Wij komen daarom tot de volgende aanbevelingen.

1. Pas de regels uit de Rijksbegrotingsvoorschriften zo aan dat ministers in hun jaarverslag een overzicht geven van alle publieke geldstromen bij rwt's: zowel gelden uit de rijksbegroting als gelden afkomstig uit premies en tarieven.
2. Pas de regels uit de Rijksbegrotingsvoorschriften zo aan dat ministers in hun jaarverslag tevens inzicht geven in de vermogens van rwt's en eventuele bijzonderheden daarin.

3.3 *Verantwoording over toezicht*

Om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de uitvoering van de publieke taak en de besteding van de publieke gelden door rwt's, moet de minister hierop toezicht houden. Toezicht bestaat uit drie elementen, namelijk het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel daarover, en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

In onze RWT-rapporten hebben we onderscheid gemaakt tussen verantwoording vooraf en verantwoording achteraf over toezicht. Verantwoording vooraf houdt in

dat een minister, middels een toezichtsvisie, aangeeft hoe hij het toezicht wil vormgeven. Verantwoording achteraf betekent dat een minister inzicht geeft in hoe hij de afgelopen periode zijn toezicht heeft ingezet. In het rapport *Weloverwogen toezicht* concludeerden we dat alle ministeries, behalve het Ministerie van Financiën, een visie hebben opgesteld voor hun toezicht op de rwt's, en vaak ook de zbo's. We moesten echter ook concluderen dat deze toezichtsvisies niet altijd compleet waren en dat niet alle ministers hun toezichtsvisie openbaar maken[7]. De verantwoording vooraf is hiermee onvoldoende te noemen. Wij stelden ook vast dat in de toezichtsvisies vaak niet is opgenomen dat de toezichtbevindingen openbaar moeten worden gemaakt.

In het RWT-rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* concludeerden we dat ongeveer de helft van de ministers zich in hun departementale jaarverslag expliciet verantwoordt over het uitgevoerde toezicht. De reden dat veel ministers zich niet verantwoorden over het uitgevoerde toezicht is gelegen in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Hierin staat dat ministers in hun jaarverslag alleen bijzonderheden behoeven te melden die uit het toezicht naar voren zijn gekomen. Zowel in de reactie op het rapport als bij de beantwoording van de Kamervragen geeft de minister van Financiën aan dat in een aantal sectoren de verantwoording over het uitgeoefende toezicht plaatsvindt door de verslagen van de inspecties en van andere toezichthoudende organen samen met de visie van de minister aan het parlement aan te bieden. In welke sectoren dit wel gebeurt en in welke niet, is echter niet duidelijk.

Gezien het bovenstaande doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Vraag van alle ministers een volwaardige toezichtsvisie, die periodiek geactualiseerd wordt en die raadpleegbaar openbaar wordt gemaakt.
2. Bepaal in de Rijksbegrotingsvoorschriften dat kort moet worden aangegeven hoe het toezicht is uitgevoerd, welke normen zijn gehanteerd (hierbij kan ook verwezen worden naar de toezichtsvisie), hoe het oordeel van de minister luidt en welke eventuele interventies hebben plaatsgevonden. Het Ministerie van VROM doet dit bijvoorbeeld in haar jaarverslag over 2007.
3. Vraag alle ministers hun toezichtrapporten inclusief hun oordeel raadpleegbaar openbaar te maken en naar deze rapporten te verwijzen in hun jaarverslag.

---

[7] De toezichtsvisies van de Ministeries van LNV, VROM en OCW hebben we wel als goed voorbeeld kunnen bestempelen en deze zijn ook in brochurevorm gepubliceerd. Ze zijn tevens op onze website www.rekenkamer.nl raadpleegbaar.

4 Verbeteringen in het toezicht

Niet alleen de verantwoording over toezicht, maar ook het toezicht zelf dat door of namens de minister wordt uitgevoerd, ofwel het verticale toezicht[8], kan op een aantal punten verbeterd worden. Het verticale toezicht dient een uniek doel, namelijk het waar (kunnen) maken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid per rwt kan verschillen, is een aantal basisprincipes steeds van toepassing[9]. Deze basisprincipes zijn in onderstaand kader weergegeven.

Een minister is altijd verantwoordelijk voor de financiën en taakvervulling van een zbo of rwt. Over zowel de financiën als de taakvervulling dient de minister dan ook jaarlijks een oordeel te geven. Voor de financiën geldt dat duidelijk moet zijn of het publieke geld volgens de geldende wetten is geïnd, beheerd en besteed. Om dit na te gaan dient de zbo of rwt een verklaring van een accountant te vragen. Voor de taakvervulling geldt dat duidelijk moet zijn dat de wettelijke taken naar behoren zijn uitgevoerd. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor de prestaties en de bedrijfsvoering van een zbo of rwt bedoeld. Hoewel de bedrijfsvoering primair tot de eigen verantwoordelijkheid van een zbo of rwt behoort, is de minister hier ook verantwoordelijk voor, voor zover het de goede taakuitvoering raakt.

Een minister is dus verantwoordelijk voor en dient dus toezicht te houden op de financiën en de taakuitvoering van een rwt.

4.1 Toezicht op de financiën van een rwt

Kenmerk van een rwt is dat deze voor de uitvoering van de wettelijke taak publiek geld krijgt (geld uit de rijksbegroting en/of uit premies en tarieven). Omdat het publiek geld betreft is een minister verantwoordelijk voor een rechtmatige inning, beheer en besteding. Een minister moet waarborgen dat het financieel beheer door de rwt/zbo in overeenstemming is met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 35 Kaderwet zbo's). Voor zijn toezicht kan de minister gebruik maken van de beoordeling van de externe accountant van de rwt/zbo. Zoals in paragraaf 3.1 aangegeven, dient het toezicht op de financiën van rwt's op punten te worden verbeterd.

---

[8] In de Kaderstellende visie op toezicht wordt gesproken over uitvoeringstoezicht.

[9] Bronnen: Nota naar aanleiding van het verslag (Kaderwet zbo's), Tweede Kamer, 2000-2001, 27426, nr. 5; Vertrouwen in onafhankelijkheid, Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000; Kaderstellende visie op toezicht 2001, Tweede Kamer, 2000-2001, 27831, nr. 1; Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Staatsblad 2006, nr. 587.

4.2 *Toezicht op de taakuitvoering van een rwt*

Een rwt voert een wettelijke taak uit. Een minister is er uiteindelijk verantwoordelijk voor dat deze taak ook goed uitgevoerd wordt. Daartoe houdt de minister toezicht. Veelal doen zij dit door prestatie-indicatoren aan de taken te koppelen en vervolgens prestatie-informatie op te vragen. In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* concludeerden we dat bij alle ministeries prestatie-informatie van de rwt's aanwezig is op het departement. Ook gebruikten alle ministeries deze informatie om hun toezicht verder aan te scherpen. Bij slechts drie van de tien onderzochte ministeries bestond een waarborg voor de betrouwbaarheid en validiteit van de door de rwt's geleverde prestatie-informatie.

De bedrijfsvoering van een rwt kan invloed hebben op de kwaliteit van de taakuitvoering. In onze rwt-onderzoeken pleitten we er dan ook voor dat de ministers toezicht houden op die aspecten van de bedrijfsvoering die het publieke belang raken, zoals de toegankelijkheid, leveringszekerheid, continuïteit, kwaliteit, integriteit, betaalbaarheid en kostenbeheersing van de publieke dienstverlening. Het kan zijn dat de rwt zijn taak wel voldoende uitvoert, maar dat burgers toch ontevreden zijn of problemen ervaren met de dienstverlening. De klachten die de Nationale ombudsman binnen krijgt over diverse rwt's wijzen hier ook op. Ook de vragen die de Tweede Kamer over rwt's stelt betreffen vaak de bedrijfsvoering (voorbeelden zijn de Politieregio's, het CAK en het CBR[10]). Hoewel de wettelijke taak goed uitgevoerd lijkt te worden, zijn er dan toch onderliggende problemen. Sommige ministeries geven in hun toezicht op de rwt's aandacht aan de bedrijfsvoering van rwt's. In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009* concludeerden we dat vijf ministeries (Justitie, VROM, LNV, SZW en VWS) gebruik maken van een risicoanalyse om te bepalen welke onderdelen van de bedrijfsvoering van een rwt in het toezicht betrokken moeten worden. Bij de overige ministeries ligt dus aandringen op verbetering voor de hand.

4.3 *Transparantie over inrichting van het toezicht*

In paragraaf 4.3 hebben we aangegeven dat de minister in een toezichtsvisie moet verwoorden hoe het toezicht is opgezet. Deze toezichtsvisie zou vervolgens ook raadpleegbaar openbaar gemaakt moeten worden. Alleen op die manier bestaat transparantie (voor bijvoorbeeld de Tweede Kamer en andere belanghebbenden) over hoe het toezicht wordt ingezet, welke aspecten worden belicht en welke niet en hoe de minister sancties inzet.

---

[10] Zie voetnoot 3 voor bronverwijzingen.

4.4 Vermenging intern toezicht rwt met verticaal toezicht minister

Soms wordt informatie afkomstig uit het interne toezicht op een rwt (bijvoorbeeld informatie van Raden van Toezicht) gebruikt in het verticale toezicht. In hoeverre en hoe dit gebeurt, hebben wij nog niet onderzocht. Wel hebben wij in onze RWT-rapporten onderstreept dat het interne toezicht het verticale toezicht door een minister nooit kan vervangen. Zij dienen immers een verschillend doel. Dit uitgangspunt staat ook opgenomen in de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Dit jaar is de Algemene Rekenkamer gestart met een onderzoek naar het gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie in het verticale toezicht door ministeries. In dit onderzoek proberen de kansen en risico's die hierbij optreden, inzichtelijk te maken.

4.5 Concluderend

Wij komen tot de volgende aanbevelingen:

1. Vraag ministers in hun toezicht aandacht te besteden aan de kwaliteit van de prestatie-informatie van rwt's.
2. Vraag ministers in hun toezicht aandacht te besteden aan aspecten van de bedrijfsvoering van de rwt's die het publieke belang raken.
3. Vraag ministers hun toezichtsvisies raadpleegbaar openbaar te maken.

Regels betreffende het jaarverslag

TOEZICHTSRELATIES / BIJLAGE ZBO'S EN RWT'S

relevante CW-bepalingen

Artikel 65

2• Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de informatie die in de jaarverslagen wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in artikel 18, vijfde lid, en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet.

Bepalingen

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

Algemene Toelichting

Het is niet de bedoeling om ieder jaar een integraal beeld van het toezicht op ZBO's en RWT's te schetsen. Deze bijlage heeft bij de onderdelen 2a. en 2b. het karakter van een uitzonderingsrapportage.

Alles op orde, is het basisprincipe van deze rapportagevorm. Belangrijke afwijkingen dienen hier te worden gerapporteerd. Daarbij wordt tevens aangegeven wat de aanpak is. In het algemeen gaat het hierbij om bijzonderheden die naar voren zijn gekomen uit de rapportages van toezichthoudende diensten of onderdelen van het departement. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast kunnen er bijzonderheden zijn die voortvloeien uit de specifieke taken van de RWT's. Deze kunnen onder meer betrekking hebben op de kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid daarvan, de te leveren prestaties etc. Hier geldt hetgeen in de wet- en regelgeving is bepaald voor de relatie tussen de

verantwoordelijke minister en de RWT. Dit is over het algemeen uitgewerkt in de departementale toezichtvisie en de toezichtarrangementen.

Bepaling 2b betreft expliciet de ontwikkelingen van vermogens bij RWT's en ZBO's. Substantiële stijgingen en dalingen in de omvang van het vermogen worden toegelicht. Klik hier voor de Brief van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Let op!
(Noot: Artikel 18, lid 1 van de Kaderwet ZBO's regelt dat ZBO's jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag opstellen. Kaderwet ZBO's is miv 01-02-2010 van kracht.

Regels betreffende de begroting

DE BIJLAGE INZAKE ZBO'S EN RWT'S

relevante CW-bepalingen

Artikel 18

4• Onze minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in het vijfde lid, en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet.

5• In het vierde lid wordt verstaan onder zelfstandige bestuursorganen: bestuursorganen van de centrale overheid die bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag zijn bekleed, en die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister.

Bepalingen

1. De bijlage inzake ZBO's en RWT's bevat een overzicht van alle ZBO's en RWT's die onder de verantwoordelijkheid van het departement vallen (zie model 4.51).
2. Indien een ZBO of een RWT uit een departementale begroting een bijdrage ontvangt, wordt het beleidsartikel vermeld waarin het ZBO of de RWT is opgenomen.

Algemene Toelichting

De bijlage inzake ZBO's en RWT's in de begroting bevat in elk geval een overzicht van alle ZBO's en RWT's van het desbetreffende moederdepartement. Indien deze ZBO's en RWT's uit de departementale begroting een bijdrage ontvangen, moet tevens worden aangegeven ten laste van welk beleidsartikel de bijdrage aan het ZBO of de RWT komt. Bijdragen van andere ministeries aan ZBO's en RWT's worden in dit overzicht opgenomen. Ook de bijdragen aan RWT's en ZBO's die onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen, worden in het overzicht opgenomen. Omwille van

strategische overwegingen wordt het overzicht niet meerjarig gepresenteerd. Meerjarige informatie (raming t t/m t+4) dient wel te worden ingeleverd bij Financiën.

Model 4.51 RWT's en ZBO's

DIT MODEL WORDT ZOWEL IN DE BEGROTING ALS IN HET JAARVERSLAG ALS BIJLAGE OPGENOMEN.
LET OP! ALS DIT MODEL IN DE BEGROTING WORDT OPGENOMEN, DAN WORDEN DE RAMINGSCIJFERS INGEVULD. INGEVAL DIT MODEL ALS BIJLAGE BIJ HET JAARVERSLAG WORDT OPGENOMEN, DAN WORDEN DE REALISATIECIJFERS VAN HET AFGELOPEN JAAR OPGENOMEN.

Naam organisatie	RWT	ZBO	Functie	Begrotingsartikel (en)	Begrotingsramingen/ Realisatiecijfers van het afgelopen jaar	URL

Algemene Toelichting
RWT: Een x invullen als de organisatie een RWT is en anders leeg laten.

ZBO: Een x invullen als de organisatie een ZBO is en anders leeg laten.

Functie: De belangrijkste publieke (wettelijk geregelde) taken van de ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan) en RWT (Rechtspersonen met een wettelijke taak) worden in maximaal 100 woorden beschreven.

(*noot: Artikel 18, lid 1 van de Kaderwet ZBO's regelt dat ZBO's jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag opstellen. Kaderwet ZBO's is miv 01-02-2010 van kracht. In geval deze realisatiecijfers in het jaar 2010 nog niet door de ZBO's opgeleverd kunnen worden, dan worden in de bijlage de realisatiecijfers van de departement departement zelf opgenomen(bedragen die aan de ZBO's zijn overgeheveld)