
Vergaderjaar 2006–2007

30 850

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

Nr. 1

DEEL I: RAPPORTAGE OP HOOFDLIJNEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

Hierbij bieden wij u het op 13 oktober 2006 door ons vastgestelde rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Deel I: Rapportage op hoofdlijnen» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Relevantie en doel van het onderzoek	5
1.2	Financieel belang	5
1.3	Ontwikkeling kabinetsbeleid en governance codes	6
2	Algemene conclusie	7
3	Conclusies en aanbevelingen per thema	10
3.1	Oordelende onderzoeken	10
3.2	Verkennde onderzoeken	16
3.3	Overige conclusies en aanbevelingen	20
4	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Algemeen	21
4.3	Reacties op de bevindingen per thema	21
Bijlage 1	Conclusies en aanbevelingen	25

1 INLEIDING

1.1 Relevantie en doel van het onderzoek

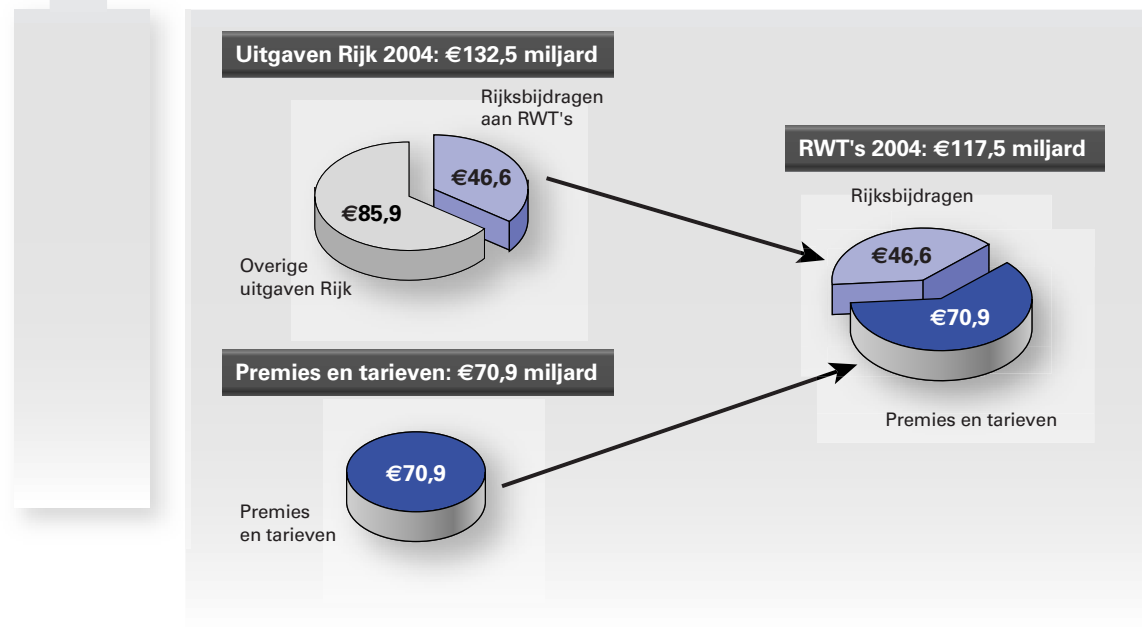
Begin jaren negentig bleek dat er sprake was van een leemte in de parlementaire controle op zelfstandige organen die belast zijn met de uitvoering van het beleid. Omdat iedere burger te maken heeft met de diensten en producten van deze instellingen is de parlementaire controle daarop maatschappelijk zeer relevant. Achtereenvolgende kabinetten hebben sinds medio jaren negentig gewerkt aan kaders voor een betere ordening van sturing, toezicht en verantwoording bij deze instellingen. In 1998 begon de Algemene Rekenkamer een meerjarig onderzoek naar de ontwikkeling van verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het doel was te stimuleren dat ministers in 2005 in staat zouden zijn de Staten-Generaal te informeren over het functioneren van deze instellingen. In dit rapport staat in hoeverre daar eind 2005 sprake van was.

1.2 Financieel belang

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, uitvoering sociale zekerheid, opsporing van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde, beheer van de natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen die worden gefinancierd met publiek geld. Op grond van artikel 91, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij deze instellingen, de «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's), onderzoek te doen.

Publiek geld naar RWT's

Figuur 1.1



Het gaat om instellingen als de Sociale Verzekeringsbank en Staatsbos-beheer, maar ook groepen van instellingen zoals keuringsinstellingen en politieregio's. Het gaat om ongeveer 1900 instellingen die gezamenlijk jaarlijks bijna € 120 miljard publiek geld besteden, waarvan een groot deel (ruim € 70 miljard ofwel circa 60%) afkomstig is uit premies en tarieven.

Rijksmusea

Eén groep van publieke instellingen, de rijksmusea met een financieel belang van circa € 80 miljoen, zijn bij bovenstaand overzicht van financieel belang niet inbegrepen. Over de rijksmusea bestaat nog verschil van inzicht over de RWT-status. Deze worden door de Algemene Rekenkamer wel en door het Ministerie van OCW niet als RWT's aangemerkt.

1.3 Ontwikkeling kabinetsbeleid en governance codes

Om algemene uitgangspunten voor inrichting, verantwoording en toezicht bij zelfstandige publieke instellingen een wettelijke basis te geven, heeft de regering een wetsvoorstel ingediend voor de Kaderwet ZBO's. In de kabinetsvisies op toezicht, waarvan de eerste in 2001 verscheen en de tweede in 2005, zijn kaders voor doelmatig toezicht vastgelegd. In de CW 2001 werd geregeld dat RWT's en ZBO's de ministers periodiek van informatie over hun prestaties moeten voorzien. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003 gaf het kabinet aan dat uiterlijk 2005 alle RWT's – tenzij aantoonbaar ondoelmatig – hun jaarverslag jaarlijks van een rechtmatigheidsoordeel dienen te voorzien.

In het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet-Balkenende II (16 mei 2003) heeft het kabinet aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de wens tot vermindering van regelzucht en bureaucratie en het versterken van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving. Vanuit dat perspectief zijn door de WRR en de SER in 2004 en 2005 adviezen uitgebracht waarin gepleit werd voor meer ruimte voor professionals en maatschappelijk ondernemers, voor meer beïnvloeding door belanghebbenden en voor overheidstoezicht dat aansluit op bestaande *checks and balances* zoals intern toezicht en horizontale verantwoording. De overheid dient de publieke belangen te borgen door duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden te formuleren. Zo dient de overheid concreet invulling te geven aan het publieke karakter van een bepaalde dienst door elementen als kwaliteit, betaalbaarheid, leveringszekerheid te specificeren.

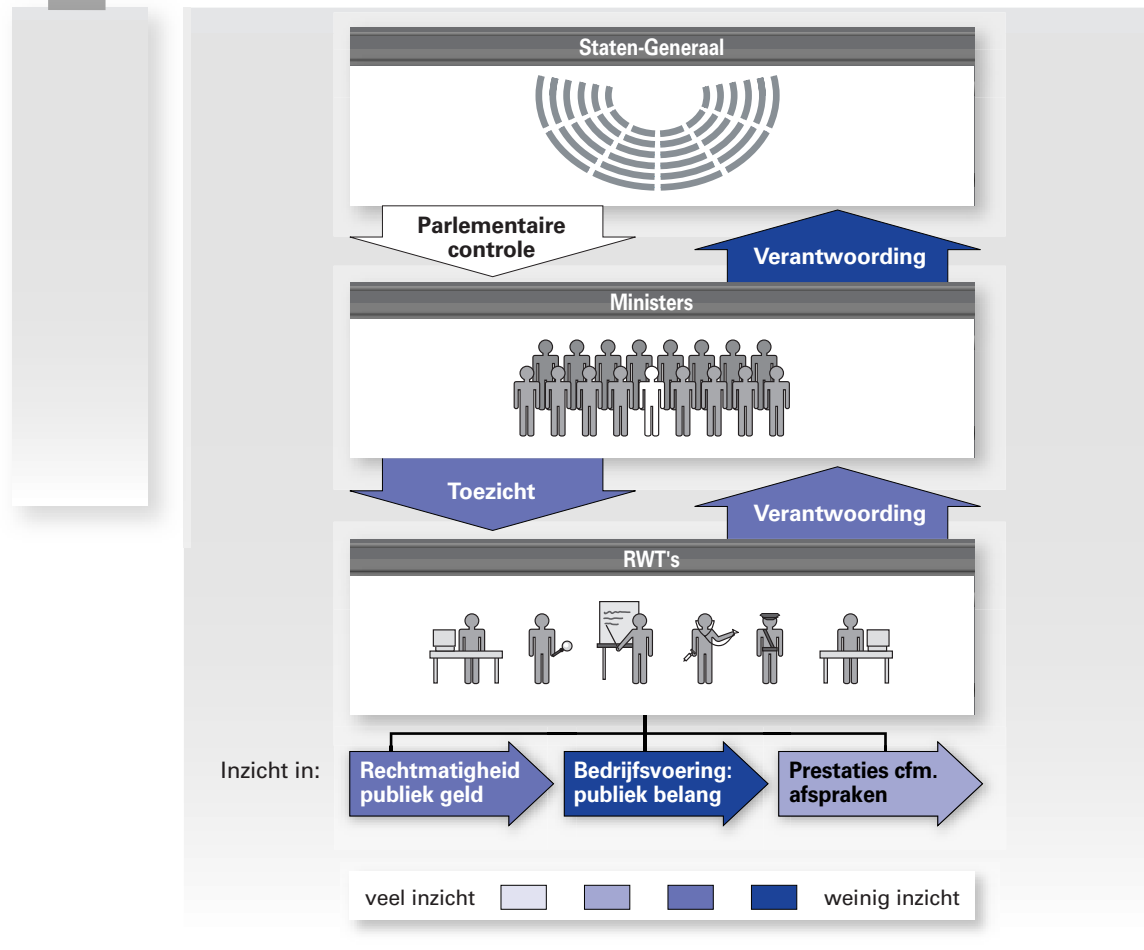
Bij de instellingen zelf vormden de ontwikkelingen rondom governance-codes een belangrijke impuls ter verbetering en versterking van hun intern toezicht en publieke verantwoording.

2 ALGEMENE CONCLUSIE

In ons eerste rapport (gepubliceerd op 20 januari 2000) van deze onderzoeksreeks, dat zich baseerde op de gegevens uit 1997, concludeerden wij dat er nog vele gebreken waren in de structuur van verantwoording en toezicht bij en door RWT's.

Stand van zaken verantwoording en toezicht 1997

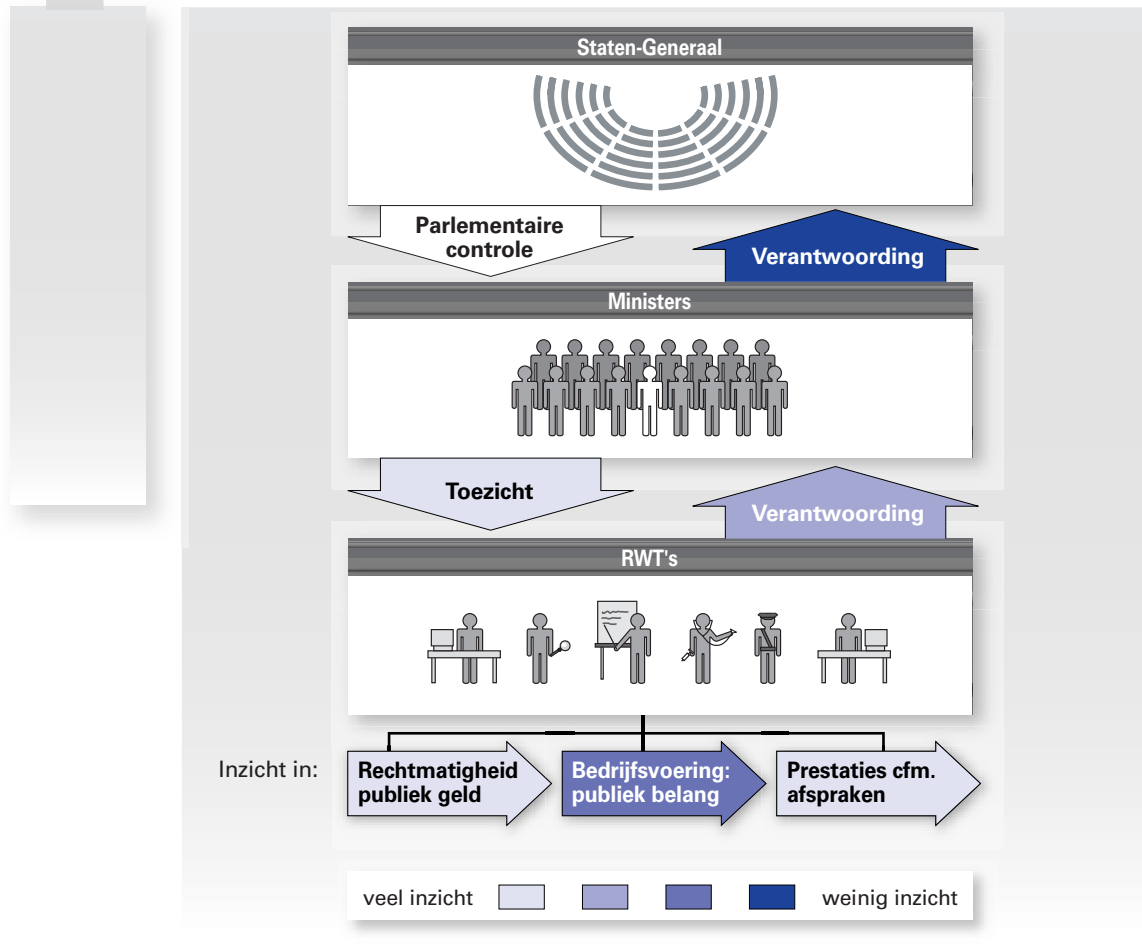
Figuur 2.1



Op grond van het onderzoek over 2005 concludeert de Algemene Rekenkamer dat de activiteiten van de kabinetten én de publieke instellingen tot grote vooruitgang hebben geleid, zoals in figuur 2.2 is te zien.

Stand van zaken verantwoording en toezicht 2005

Figuur 2.2



Ten opzichte van 1997 is duidelijk vooruitgang geboekt op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen.

De ministeries en RWT's voldoen vrijwel geheel aan de wet- en regelgeving die betrekking heeft op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen.

Maar de huidige wet- en regelgeving borgt niet dat de Staten-Generaal op hoofdlijnen het gewenste inzicht in het functioneren van de RWT's wordt geboden. De Algemene Rekenkamer verstaat onder «het gewenste toezicht»: het inzicht dat de Staten-Generaal nodig hebben voor de dechargeverlening van de ministers.

Grotendeels op orde is het zicht van de ministers op de rechtmatigheid bij RWT's. Over 2005 geven bijna alle RWT's inzicht in de rechtmatigheid. Het

zicht op de geleverde prestaties is goed op orde: praktisch alle ministeries benutten de ontvangen prestatie-informatie voor hun beleid en toezicht. Ook beschikken ongeveer alle ministeries inmiddels over een toezichtsvisie, zij het dat die nog wel aangepast moet worden aan de recente Kaderstellende visie op toezicht 2005.

Deels op orde is de publieke verantwoording door RWT's. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht enerzijds, en de publieke verantwoording daarover anderzijds kunnen bij veel instellingen beter. Verantwoording kan verder aan waarde winnen door meer aandacht te schenken aan de naleving van governancecodes en aan stakeholderdialoog.

Verbeteringen zijn noodzakelijk in het toezicht van ministers op bedrijfsvoering en in de informatievoorziening aan de Staten-Generaal. Het toezicht van de rijksoverheid heeft naar onze mening onvoldoende aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten die relevant zijn voor de borging van het publiek belang, zoals toegankelijkheid, continuïteit en kostenbeheersing. Daarnaast krijgen de Staten-Generaal naar onze mening nog onvoldoende inzicht in het functioneren van de (clusters van) RWT's, in de totale geldstromen en vermogens bij de RWT's en in het door de ministers uitgeoefende toezicht.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan deze aspecten op orde te brengen, hetzij via afspraken, hetzij via aanpassingen in wet- en regelgeving.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN PER THEMA

Bij de beoordeling van de stand van zaken 2005 dient meegewogen te worden dat er voor sommige thema's nog geen breed gedeelde visie is op de eisen waaraan toezicht en verantwoording bij die specifieke thema's moeten voldoen. Die thema's heeft de Algemene Rekenkamer daarom niet oordelend, maar verkennend onderzocht. Dat wil zeggen dat van die thema's alleen de status quo is beschreven. Onderstaand volgen nu eerst de thema's die oordelend en daarna de thema's die verkennend zijn onderzocht.

3.1 Oordelende onderzoeken

Toezicht

Ontwikkeling toezicht

Overzicht 3.1

Start 1997	Resultaat 2005	Toelichting
X	✓	Visies op intern toezicht zijn goed opgenomen in recent ontwikkelde governance codes. Bij veel instellingen zelf moeten die governance codes nog wel geïmplementeerd worden. De Kaderstellende visie op toezicht 2005 biedt een kader dat toezicht goed kan laten aansluiten bij de ontwikkelingen in het veld, zoals de governance codes. Toezichtsvisies zijn bijna bij alle ministeries aanwezig, maar moeten nog wel geactualiseerd worden.

X Grotendeels niet voldaan aan norm ✓ Grotendeels voldaan aan norm

Intern toezicht bij RWT's

Ter versterking van het intern toezicht is de afgelopen jaren bij een aantal RWT's een raad van toezicht ingesteld. Bij andere organisaties zijn interne toezichtstaken bij soortgelijke organen ondergebracht, maar vaak blijken die organen verantwoordelijkheid te dragen voor een deel van de uitvoering van het beleid. Op die punten is binnen de organisatie geen sprake van scheiding van toezicht en uitvoering. Het gevolg is dat een externe toezichthouder, zoals de minister, bij die instellingen dan ook geen gebruik van het interne toezicht kan maken. Daarnaast zijn er instellingen die helemaal (nog) geen intern bestuurlijk toezicht hebben.

Goede voorbeelden

De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) onderschrijft de code Goed Bestuur van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Voor markttoezichthouders zoals de AFM is geen aparte governancecode geformuleerd. De AFM en de Raad van Toezicht van AFM richten zich waar relevant naar de bepalingen van de code-Tabaksblat.

Toezicht door de ministers

Het is plausibel dat verticaal toezicht aan doelmatigheid wint wanneer het aansluit op het interne toezicht en andere vormen van *checks and balances* bij de betrokken RWT's, zoals invloed van direct belanghebbers en informatie uit visitaties en benchmarks. De Algemene Rekenkamer sluit aan bij het in de Kaderstellende visie op toezicht 2005 neergelegde standpunt dat toezicht onderdeel is van een breder geheel van *checks and balances*. Wel wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de horizontale *checks and balances* op dit moment in het algemeen nog niet volledig ontwikkeld zijn, en daardoor nog niet zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om zijn toezichtsinspanningen op te kunnen baseren.

Het blijkt dat (nog) niet alle ministeries gebruikmaken van informatie van raden van toezicht of andere informatiebronnen. Voorbeelden van toezichtsvisies waarin wel de relatie met intern toezicht is gelegd, zijn de toezichtsvisies van de ministeries van BZK, VROM, VenW en het toezicht op het hoger onderwijs. De rijksbrede implementatie van de uitgangspunten uit de Kaderstellende visie op toezicht 2005 biedt goede kansen voor het bewerkstelligen van toezicht op maat. Dat vraagt wel om dialoog. Wij constateren dat het merendeel van de betrokkenen daartoe bereid is. Onze aanbeveling is dan ook dat het kabinet en de vakministers betere *checks and balances* bij de RWT's bewerkstelligen, waarbij ze gebruik kunnen maken van de ervaringen van en met de koplopers onder de instellingen in de beleidssectoren. De Algemene Rekenkamer benadrukt daarbij de toegevoegde waarde van de governance codes die in veel sectoren al ontwikkeld zijn.

Goed voorbeeld van toezicht door minister

Het Ministerie van VROM beschikte eind 2001 al over toezichtsvisies per cluster van RWT's. In de toezichtsvisies en arrangementen is de relatie met het intern toezicht geëxpliciteerd.

Het Ministerie van VROM is van mening dat horizontale verantwoording en toezichtsmechanismen nooit in de plaats kunnen komen van het verticale ministeriële toezicht. Maar wel kan en wil het Ministerie van VROM optimaal gebruikmaken van de uitkomsten en resultaten van maatschappelijke of horizontale verantwoording, zoals onafhankelijke visitaties, tevredenheidsonderzoeken en benchmarking. Dit geldt ook voor de werking van interne controlemechanismen zoals de activiteiten van een raad van toezicht.

Ontwikkeling inzicht in rechtmatigheid

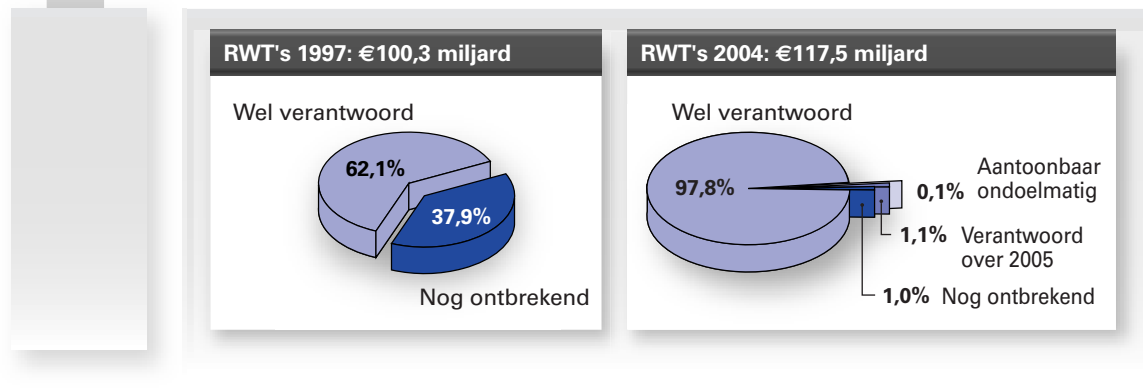
Overzicht 3.2

Start 1997	Resultaat 2005	Toelichting
X	✓	Door rijksbreed beleid is bewerkstelligd dat over 2005 voor 99% van de geldstromen verantwoording over de rechtmatigheid bestaat.
X <i>Grotendeels niet voldaan aan norm</i>	✓ <i>Grotendeels voldaan aan norm</i>	

Het inzicht in rechtmatigheid is sinds 1997 duidelijk vooruitgegaan, vooral als gevolg van actief beleid van het kabinet op dit punt. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003 gaf het kabinet aan met ingang van 2005 te streven naar jaarlijkse rechtmatigheidsoordelen bij de jaarverslagen van alle RWT's, tenzij dat aantoonbaar ondoelmatig is. Dit streven heeft duidelijk succes gehad, zoals uit de volgende figuur blijkt.

Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

Figuur 3.1



Met ingang van verslagjaar 2005 is circa 99% van de geldstromen bij RWT's verantwoord met een rechtmatigheidsverklaring. Tot een bedrag van € 1 165,9 miljoen ontbreekt ook over 2005 nog een verantwoording



over de rechtmatigheid. Dit betreft met name enkele grote RWT's van de Ministeries van VenW, BZK en OCW.



Als ministers rechtmatigheidsverklaringen gebruiken voor hun oordeelsvorming is het van belang dat zij zich ervan vergewissen dat dat terecht is. Een reviewbeleid is één van de middelen die een minister daartoe kan inzetten. Alle ministeries, met uitzondering van de Ministeries van Justitie, Financiën en VROM beschikten in 2005 over een dergelijk beleid.

Inzicht in prestaties

Ontwikkeling inzicht in prestaties

Overzicht 3.3

Start 1997	Resultaat 2005	Toelichting
 *		Alle ministeries gebruiken de ontvangen prestatie-informatie voor bijsturing van beleid en/of toezicht.

 Deels voldaan aan norm  Grotendeels voldaan aan norm

* betreft gegevens over 2000

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat RWT's zich verantwoorden over hun prestaties en bereikte effecten. Uit het onderzoek bleek dat alle ministeries de ontvangen prestatie-informatie benutten voor hun toezicht op de RWT's en voor bijsturing van hun beleid. Op dit punt komt de Algemene Rekenkamer tot een positief oordeel.

Wel behoeft de borging van de kwaliteit van prestatie-informatie nog aandacht bij de Ministeries van Justitie, Financiën, LNV, VenW, VROM en SZW.

Good practice voor de borging van de kwaliteit van de prestatie-informatie

Bij het Ministerie van EZ zijn aanvullende evaluaties op het punt van prestatie-indicatoren uitgevoerd. Dit zien wij als een good practice die meer navolging verdient.

Ontwikkeling verantwoording aan Staten-Generaal

Overzicht 3.4

Start 1997	Resultaat 2005	Toelichting
X	X	Er is vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997, zoals bij de vermelding van de RWT's en ZBO's, en de begrote en gerealiseerde bijdragen uit de rijksbegroting. Maar er is nog steeds geen sprake van een toereikende verantwoording aan de Staten-Generaal over het functioneren van RWT's en het toezicht van de minister.

X Grotendeels niet voldaan aan norm

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de informatievoorziening door de ministers aan de Staten-Generaal niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat de Tweede Kamer informatie – in geaggregeerde vorm – dient te ontvangen over het functioneren en presteren van de (clusters van) RWT's en ZBO's. De ministeries rapporteren conform de wettelijke voorschriften die dergelijke informatie over RWT's niet verlangen. Maar wij zijn van mening dat zonder die informatie geen parlementaire controle op het functioneren van deze instellingen mogelijk is.

Daarnaast zouden de ministers volgens ons zich ook moeten verantwoorden over de wijze waarop zij hun toezicht hebben uitgevoerd. De verantwoording moet zodanig zijn dat ze geschikt is voor de dechargeverlening door de Tweede Kamer.

De jaarverslagen van de ministers over 2005 bieden meer informatie dan in 1997. Toch ziet de Algemene Rekenkamer twee essentiële tekortkomingen. Het gaat dan om de verantwoording over het toezicht door de minister en om de informatievoorziening over de geldstromen bij de RWT's.

Het eerste punt betreft de verantwoording over het toezicht. Deze geschiedt nu door middel van een toezichtsparagraaf. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de voorgeschreven «uitzonderingsrapportages»: ministers hoeven alleen in voorkomende gevallen «bijzonderheden» te melden. De Algemene Rekenkamer vindt uitzonderingsrapportages een logische keuze mits de «normaalpositie» helder is. De Algemene Rekenkamer is namelijk van mening dat de toezichtsparagrafen pas betekenis hebben voor de Staten-Generaal, als de minister duidelijk maakt wat hij als «normaal» ziet en welke toleranties hij hanteert. De minister dient aan de Staten-Generaal helder te maken welke aspecten van publiek belang hij onder zijn toezicht heeft laten vallen, bijvoorbeeld toeganke-

lijkheid, kostenbeheersing en integriteit van de publieke dienstverlening. Ook moet hij duidelijk maken bij welke mate van afwijken hij de Staten-Generaal informeert. Uit ons onderzoek blijkt dat niet op al die aspecten de gewenste transparantie is bereikt. Toch wordt daar amper melding van gemaakt in de toezichtsparagrafen.

Goede voorbeelden van ontwikkelingen in de richting van een duiding van de «normaalpositie» zijn de verantwoordingen van de ministeries van VROM en VenW.

Het jaarverslag van het Ministerie van VROM bevat enige informatie over de «normaalpositie», namelijk de mededeling dat het toezicht wordt ingevuld op basis van de «Toezichtvisie op zelfstandige organen VROM» en dat hierbij aansluiting is gezocht bij de Kaderstellende visie op toezicht 2005. Het ministerie werkt aan een toezichtsrapportage, met daarin een overzicht van de toezichtsbevindingen in het verslagjaar, inclusief verrichte activiteiten.

In het jaarverslag van het Ministerie van VenW ontbreekt nog een echte duiding van een «normaalpositie», maar in de bijlage over RWT's/ZBO's is wel informatie opgenomen over lopende onderwerpen in het toezicht per RWT, zoals over de afspraken tussen de minister en RWT, het goedkeuren van begroting en/of tarieven, de rechtmatigheid van de geldstromen, de wachttijden bij de dienstverlening, prestatie-indicatoren, kostenbeheersing, intern toezicht en scheiding publiek-privaat.

Het tweede punt is het ontbreken van geaggregeerde informatie over de geldstromen bij de RWT's, inclusief premies en tarieven. Ook hier ontbreken voorschriften die dat regelen. Uit ons onderzoek blijkt dat het om een aanzienlijk financieel belang gaat: in totaal € 117,5 miljard, waarvan € 70,9 miljard uit premies en tarieven. De Algemene Rekenkamer vindt dat al het publieke geld publiek verantwoord dient te worden. Dat geldt dus ook voor de geldstromen uit premies en tarieven. Dit punt is in ons vorige rapport, dat op 10 maart 2004 gepubliceerd is, uitvoerig aan de orde geweest. Dat was reden voor leden van de Tweede Kamer om in maart 2004 en april 2004 bij het kabinet aan te dringen op transparantie en op een overzicht van de totale geldstromen.

Wij zijn van mening dat ministers niet alleen de informatie over de totale geldstromen, maar ook geaggregeerde informatie over de vermogensvorming bij de RWT's zouden moeten verschaffen. Die vermogens zijn, voorzover ze ontstaan zijn uit publieke middelen, ook publiek geld. Ze zijn nodig voor de financiering van de noodzakelijke bedrijfsmiddelen (werkkapitaal) en nodig als weerstandsvermogen tegen financiële debacles. Maar de vermogens kunnen wel verder groeien indien de door de ministers vastgestelde of goedgekeurde – en aan de burgers opgelegde – premies en tarieven de noodzakelijke kosten overtreffen.

S Stand van zaken inzicht in bedrijfsvoering

Overzicht 3.5

Aandacht in de praktijk	
RWT's	Rijk
Bij acht van de tien beleidsvelden bleken de onderzochte RWT's in hun verantwoording aandacht te schenken aan de bedrijfsvoering of gaven zij een mededeling bedrijfsvoering af.	In de toezichtsvisies van de meeste ministeries zijn in meer of mindere mate ook bedrijfsvoeringsaspecten opgenomen. Slechts in enkele gevallen wordt het toezicht uitgevoerd op basis van een risicoanalyse.

De bedrijfsvoering is allereerst een interne aangelegenheid van instellingen zelf. Maar ministers hebben ook een eigen verantwoordelijkheid in de borging van publieke belangen bij de uitvoering van wettelijke taken. Uit de over 2005 uitgevoerde verkenning naar het toezicht van de ministeries op de bedrijfsvoering van (clusters van) RWT's bleek dat, hoewel voorschriften of generieke afspraken op dit punt ontbreken, de meeste ministeries ook bedrijfsvoeringsaspecten in meer of mindere mate opgenomen hebben in de toezichtsvisies. Slechts in enkele gevallen worden de werkzaamheden voor het toezicht op de bedrijfsvoering verricht op basis van een risicoanalyse. De «continuïteit» en «kwaliteit» van publieke dienstverlening scoorden daarin hoger dan aspecten als «toegankelijkheid» en «kostenbeheersing». Vrijwel nergens was aandacht voor de aspecten «integriteit» en «voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen». Bij enkele ministeries kent de toezichtsvisie helemaal geen aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten. De Algemene Rekenkamer beveelt aan standaard relevante aspecten van publiek belang te benoemen bij de inrichting van het toezicht en daarmee de toezichtsvisies aan te vullen.

Goed voorbeeld van toezicht op en verantwoording over bedrijfsvoering bij RWT's

Het Ministerie van SZW schrijft, met als uitgangspunt een risicoanalyse, de RWT's voor over welke onderwerpen van de bedrijfsvoering gerapporteerd moet worden in jaar- en kwartaalverslagen. De meeste RWT's nemen een mededeling over de bedrijfsvoering op. Het Ministerie van SZW legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering van de SUWI-RWT's. In haar eigen jaarverslag gaat de minister in op recht- en doelmatigheidsaspecten van de grootste RWT's, terwijl daarnaast jaar- en kwartaalverslagen van de SUWI-RWT's met de reactie van de minister naar de Tweede Kamer worden verstuurd.

S
Stand van zaken inzicht in integriteit

Overzicht 3.6

Aandacht in de praktijk	
RWT's	Rijk
Praktisch alle onderzochte RWT's bleken over een integriteitsbeleid en een gedragscode te beschikken, maar ook andere beheersaspecten verdienen aandacht.	Integriteit krijgt weinig tot geen aandacht in het toezicht.

De Algemene Rekenkamer constateert dat integriteitszorg in de toezichtsrelatie tussen de ministeries en de RWT's nog weinig tot geen aandacht krijgt. Uit het onderzoek blijkt dat er bijna geen afspraken gemaakt zijn door ministers en RWT's voor de periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Uit onderzoek bij tien RWT's bleek dat alle tien onderzochte RWT's over een gedragscode beschikken en het merendeel een uitgeschreven integriteitsbeleid heeft. Slechts twee van de onderzochte RWT's maken echter gebruik van een gestructureerde risicoanalyse.

De Algemene Rekenkamer beveelt ministers aan integriteitszorg te zien als een van de relevante aspecten van publiek belang en met RWT's, of clusters van RWT's, afspraken te maken over integriteitszorg en de informatievoorziening daarover. De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij de onderzochte RWT's zelf een forse impuls nodig is om systemen van integriteitszorg te versterken.

Goed voorbeeld: risicoanalyse en daarop gebaseerd integriteitsbeleid bij de RDW

Bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) speelt een aantal belangrijke risico's met betrekking tot de integriteit, zoals het risico van beïnvloeding door externen, van mogelijke belangenverstremming bij nevenwerkzaamheden en van onbevoegde gegevensverstrekking uit registers. Om deze risico's te borgen heeft de RDW een integriteitsbeleid ontwikkeld. Dit beleid omvat verschillende componenten:

- Nota integriteitsbeleid (bijgewerkt in 2002) met een focus op preventief beleid. Alle medewerkers zijn geïnformeerd door middel van een brief en een brochure;
- Klokkenluidersregeling;
- Meldpunt integriteit;
- Vertrouwenspersonen;
- Diverse memo's over onderwerpen als eventuele nevenwerkzaamheden, het aannemen van geschenken, de omgang met gevoelige gegevens bij de RDW en het e-mail en internetgebruik;
- Interne beheersmaatregelen waarmee informatie kan worden gegenereerd als er een incident heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de vastlegging van bevragingen van registers, meldingsformulieren nevenwerkzaamheden, de vastlegging van het gebruik van Internet en telefoon en een tijdregistratiesysteem.

Stand van zaken inzicht in bestuurskosten

Overzicht 3.7

Aandacht in de praktijk	
RWT's	Rijk
De RWT's verantwoordden zich over bestuurskosten, bijna altijd in één bedrag voor het bestuur als geheel.	De meeste ministers bezitten de bevoegdheid om leden van een bestuur (en van raden van toezicht) te benoemen en om de bezoldiging vast te stellen. Inzicht in individuele beloningen ontbreekt echter vaak.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat binnen de publieke sector sprake dient te zijn van onafhankelijk toezicht op en verantwoording over de toegekende beloningen, de bestuurskosten. De meeste ministers hebben verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de aanstelling van bestuurders van RWT's en de vaststelling van bezoldigingen. Zicht op de hoogte van de beloningen van *individuele* bestuurders ontbreekt echter. In bijna alle gevallen was er sprake van onafhankelijk toezicht op bestuurskosten, soms door een raad van toezicht, soms door de minister.

De instellingen verantwoordden vaak een totaalbedrag voor de bestuurskosten als geheel. Inmiddels is met ingang van 1 maart 2006 de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens van kracht, die de instellingen in de (semi)publieke sector verplicht tot openbaarmaking van uit publieke middelen gefinancierde inkomens van iedereen, voorzover die inkomens hoger zijn dan het inkomensniveau van een minister ad € 158 000.

Goed voorbeeld: transparantie over de hoogte van bestuurskosten in het jaarverslag van de RDW

De RDW (lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoordden) heeft in het jaarverslag 2004 de bestuurskosten in een tabel opgenomen, waarin de bezoldiging van de directie-leden wordt gespecificeerd. Hierbij is onderscheid gemaakt in periodiek betaalde beloningen, variabele beloning, pensioenlasten en overige werkgeverslasten. Ook de bezoldiging van de Raad van Toezicht is weergegeven. Daarnaast is aangegeven op welke wijze deze bedragen tot stand zijn gekomen en wie de bezoldiging heeft vastgesteld (de minister en/of de Raad van Toezicht).

Stand van zaken publieke verantwoording RWT's

Overzicht 3.8

Aandacht in de praktijk	
RWT's	Rijk
89% van de RWT's legt publieke verantwoording af. Daarin komen de financiën, prestaties en bedrijfsvoering meestal wel aan de orde. Verantwoording over intern toezicht, naleving van de governance codes en over de stakeholderdialoog meestal niet.	Niet van toepassing

Publieke verantwoording door de RWT's

Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan de samenleving en direct belanghebbenden over het gebruik en de uitkomst van publieke middelen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek weliswaar dat de meeste (clusters van) RWT's (89%) zich publiek verantwoorden via een jaarverslag, maar de Algemene Rekenkamer onderstreept nog eens de noodzaak van een generieke wettelijke publicatieplicht voor alle publieke instellingen zoals RWT's.

Verscheidene RWT's lopen aantoonbaar voorop met een publieke verantwoording die andere RWT's tot voorbeeld kan dienen. De instellingen kunnen overwegen om – om de relaties met hun stakeholders te versterken en om het verticale toezicht beter te stroomlijnen – meer informatie in de publieke verantwoording op te nemen over (interne) governance en over de wijze waarop tegemoet wordt gekomen aan de wensen en belangen van hun stakeholders.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan de verdere verbetering van de publieke verantwoording door RWT's te stimuleren en daarbij gebruik te maken van goede voorbeelden.

Goed voorbeeld: De Sociale Verzekeringsbank (SVB)

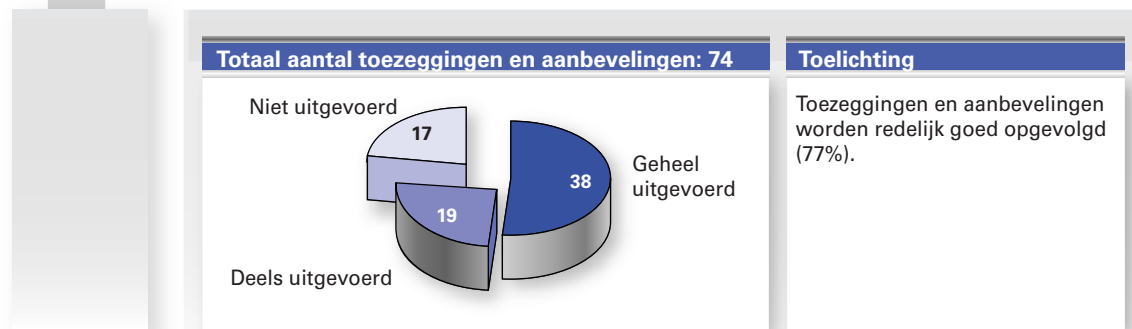
De SVB maakt een overzichtelijk jaarverslag met een goede koppeling tussen de doelstellingen, bijbehorende activiteiten en prestatie-indicatoren. De SVB verantwoordt zich over alle genoemde onderdelen van de bedrijfsvoering. De SVB vermeldt in het jaarverslag 2004 (SVB, 2005) uitvoeringskosten, uitkeringslasten en kengetallen van de prestatiegegevens over de jaren 2000 t/m 2004. Voor de indicator kosten per klant per jaar voerde de SVB een trendanalyse uit. De SVB beschikt over een cliëntenraad die in 2004 viermaal overleg voerde met de raad van bestuur. De SVB verantwoordt zich over de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek en over wat ze daarmee doet. De SVB is lid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden en onderschrijft de Code Goed Bestuur waarvan de naleving wordt toegelicht in het jaarverslag.

3.3 Overige conclusies en aanbevelingen

Opvolgen toezeggingen en aanbevelingen

Stand van zaken toezeggingen en aanbevelingen

Figuur 3.2



De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de bevindingen en aanbevelingen uit haar eerdere onderzoeken zijn opgevolgd. Op basis van het onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat een substantieel deel (77%) geheel of deels uitgevoerd is.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook openstaande aanbevelingen en toezeggingen uitgevoerd moeten worden om verantwoording en toezicht bij RWT's te verbeteren.

Goed voorbeeld: Succesvolle realisatie van streven naar rijksbrede verantwoording over de rechtmatigheid bij RWT's

Een goed voorbeeld van een succesvol uitgevoerde toezegging is de actie die de minister van Financiën toezegde om te komen tot een volledige verantwoording over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door RWT's. Hij deed dat door in een brief van 13 mei 2003 zijn collega-ministers dit kabinetstreven duidelijk te maken, somde de RWT's op waarvoor verantwoording over de rechtmatigheid nog niet gerealiseerd was, drong aan op het in gang zetten van de daartoe nodige acties in de wet- en regelgeving en gaf aan dat het ministerie van Financiën erop toe zou zien dat het gewenste inzicht zou worden bereikt. Zoals uit dit rapport blijkt is die aanpak niet zonder succes geweest.

4 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer vroeg de ministers van Financiën en van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om mede namens hun collega-ministers te reageren op het conceptrapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5». De minister van Financiën reageerde mede namens zijn ambtgenoten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 11 september 2006. De ministers herkennen zich in het beeld dat er de afgelopen jaren grote vooruitgang is geboekt in de verantwoording en het toezicht bij RWT's. Zij zien het rapport als een aansporing om op de ingeslagen weg door te gaan. De ministers gaven eerst een algemene reactie, gevolgd door een reactie per thema. Tot slot gaan zij in op de RWT-status van de voormalige Rijksmusea. Onderstaand zijn de hoofdlijnen opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

4.2 Algemeen

De ministers geven aan dat de overheid voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen de primaire verantwoordelijkheid steeds meer neerlegt bij de RWT's. De lijn is dat naarmate de interne governance van deze organisaties op orde is, de overheid meer kan terugtrekken. De overheid richt zich dan op de borging van het publieke belang op systeemniveau, met een daarbij passende verantwoording aan het parlement.

In ons nawoord plaatsen wij drie kanttekeningen bij dit standpunt. Wij wijzen op de eigen functie van het intern toezicht bij de RWT's, op de ontwikkeling die het intern toezicht bij een deel van de RWT's nog moet doormaken en op de noodzaak dat de ministers «de borging van het publiek belang op systeemniveau» en de «daarbij passende verantwoording aan het parlement» uitwerken in concrete maatregelen.

4.3 Reacties op de bevindingen per thema

Toezicht

De minister van BVK zal eind 2006 een eindejaarsrapportage naar de Tweede Kamer sturen met daarin een overzicht van de aan de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 ontwikkelde of aangepaste toezichtvisie(s) van alle departementen.

Wij zijn verheugd over het feit dat de Tweede Kamer een overzicht krijgt van de (aangepaste) toezichtsvisionen van alle departementen. Verder wijzen wij erop dat bij toezicht op maat, zoals het kabinet nastreeft, ook een heldere visie hoort over de wijze van handelen als checks-and-balances niet functioneren en interventie van de minister geboden is.

Rechtmatigheid

De ministers plaatsen enkele kanttekeningen bij de aanbevelingen ten aanzien van het reviewbeleid. De lijn van het kabinet is om bij controle- en reviewbeleid terughoudendheid te betrachten. Ook menen de ministers

dat een review bij premie- en tariefgefinancierde RWT's pas aan de orde is indien er signalen zijn over een slechte kwaliteit van de accountantscontrole.

Wij wijzen erop dat er ook periodiek reviews nodig zijn om vast te stellen of de kwaliteit van de accountantscontrole voldoende is voor het doel waarvoor de minister het nodig heeft.

Bedrijfsvoering

De ministers stellen dat het kabinet geen gedetailleerd inzicht nastreeft in de bedrijfsvoering van een RWT. Dit laat onverlet dat de ministers vinden dat een minister of toezichthouder bij RWT's die onder de maat functioneren, moet kunnen ingrijpen. Zij menen verder dat er in het toezicht niet te weinig aandacht is voor de borging van de publieke belangen.

Wij zijn het met de ministers eens dat de individuele ministers niet altijd op alle aspecten van de bedrijfsvoering toezicht hoeven te houden. Wij menen dat het alleen dient te gaan om toezicht voor zover dat vanuit het publiek belang is gewenst. De toezichtsactiviteiten kunnen beperkt worden door een focus op de als relevant aangemerkte aspecten van publiek belang, door het gebruik van risicoanalyses en door het gebruik van bestaande checks-en-balances. Naar onze mening is de minister over deze keuzes verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal.

Integriteit

De minister van BZK is voornemens de RWT's vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid voor het gehele openbaar bestuur uitdrukkelijk te ondersteunen. De zorg voor integriteitsbeleid bij RWT's blijft echter de primaire verantwoordelijkheid van de RWT's.

Wij waarderen de voornemens van de minister van BZK en kijken met belangstelling uit naar de resultaten van zijn acties.

Bestuurskosten

De ministers nemen onze aanbeveling over om publieke verantwoording door RWT's over de bestuurskosten te bewerkstelligen en daarnaast aandacht te schenken aan de hoogte van de bestuurskosten. Daarbij maken zij gebruik van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, die sinds maart 2006 van kracht is.

Wij zien de recent getroffen maatregelen als een positieve ontwikkeling voor het transparant maken van de bestuurskosten bij RWT's.

Prestaties

De ministers zijn verheugd te vernemen dat alle departementen de informatie over prestaties gebruiken voor hun toezicht en voor het bijsturen van het beleid. Zij zullen daar waar nodig ernaar streven de kwaliteit van de prestatiegegevens verder te borgen.

Wij zien toekomstige acties om de kwaliteit van de informatie over prestaties te verbeteren met belangstelling tegemoet.

Verantwoording

De ministers zijn het oneens met ons oordeel dat er sprake is van een ontoereikende verantwoording aan de Staten-Generaal. In het jaarverslag wordt uitzonderingsinformatie verstrekt over een aantal aspecten die direct samenhangen met de bevoegdheden van de minister. Dit biedt – in aanvulling op de verantwoording in het kader van specifieke wet- en regelgeving – naar hun mening – voldoende waarborgen voor het parlement om zijn controlerende taak optimaal te kunnen uitoefenen. Ook het rapporteren over de vermogensposities van RWT's vinden de ministers niet efficiënt.

Verder zijn zij van oordeel dat het beschrijven van wat de Algemene Rekenkamer als «normaalpositie» bestempelt, niet noodzakelijk is en zal leiden tot vergroting van de «bestuurlijke drukte».

Wat betreft de verantwoording over de geldstromen in de premiegefinancierde sectoren, merken de ministers op dat hiervoor in wet- en regelgeving aparte verantwoordingstrajecten zijn opgenomen, waardoor het parlement zijn controlerende taak optimaal kan uitvoeren.

Naar ons oordeel is het voor de Staten-Generaal belangrijk om te weten dat de ministers vastgesteld hebben dat de RWT's in grote lijnen naar behoren functioneren, presteren en hun publieke middelen op een rechtmatige wijze besteden. Alleen dan kunnen zij – goed geïnformeerd – decharge verlenen. De uitzonderingsrapportage dient daarvoor te voldoen aan de volgende drie punten. Allereerst dient het niet-rapporteren expliciet te kunnen worden beschouwd als een uitspraak dat (een groep van) RWT's naar behoren functioneert en presteert. Ten tweede dient het voor de Staten-Generaal duidelijk te zijn wat de criteria zijn waaraan het functioneren en presteren van RWT's wordt getoetst. En ten derde dient helder te zijn dat die toetsing ook heeft plaatsgevonden.

Om zich een oordeel te vormen over het totaal aan publiek geld bij organisaties op afstand en over het beleid en toezicht van de ministers daaromtrent, heeft de Tweede Kamer ook informatie nodig over de premies en tarieven bij RWT's. Zij heeft daar in 2004 al om gevraagd. Uit onze rapporten blijkt dat het om een groot financieel belang gaat: in 2004 € 117,5 miljard. Nu de ministers onze rapportage van totalen niet overnemen, krijgen de Staten-Generaal deze informatie niet meer.

Publieke verantwoording door RWT's

De ministers onderschrijven het belang van goede publieke verantwoording door RWT's volledig, maar aarzelen of een generieke wettelijke publicatieplicht daartoe de aangewezen weg is. Zij verwachten meer van het bevorderen van de ontwikkeling van governancecodes en goede verantwoording over de interne governance.

Het verbaast ons dat de ministers de noodzaak van een publicatieplicht voor alle RWT's niet omarmen, omdat publieke verantwoording de kern vormt van good governance en omdat de Tweede Kamer hier in 2004 al op heeft aangedrongen.

RWT-status voormalige rijksmusea

De ministers geven aan dat – hoewel over de formele RWT-status van de verzelfstandigde rijksmusea verschillende opvattingen bestaan – het evident is dat die musea, gezien het publieke karakter van hun taak, gezien het rijkseigendom van de collecties en gezien de subsidiemiddelen die zij voor hun taak ontvangen, materieel als RWT dienen te worden beschouwd. De minister van OCW zal vóór mei 2007 komen met een concreet voorstel voor een lijst van musea die als RWT moeten worden aangemerkt.

Wij wachten het voorstel van de minister van OCW met belangstelling af. De criteria om te kunnen vaststellen of een organisatie een RWT is, zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 91 lid 1 onder d).

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
RWT-vel	<p>Goede kaders voor sturing, toezicht en verantwoording ontwikkeld Vanaf midden jaren negentig zijn er veel activiteiten ontplooid voor een betere kaderstelling van het toezicht op en de verantwoording door RWT's. In 2005 zijn voor vrijwel alle onderwerpen met betrekking tot verantwoording en toezicht bepalingen in (ontwerp van) wet- en regelgeving vastgelegd.</p> <p>Impulsen uit governance codes Bij de instellingen zelf vormden de ontwikkelingen rondom de governance codes in de publieke sectoren een belangrijke impuls ter verbetering en versterking van hun intern toezicht en publieke verantwoording.</p>	<p>Houd aandacht voor feitelijke realisatie van de nieuwe kaders Belangrijk aandachtspunt voor de kabinetten in de komende jaren is de feitelijke uitvoering van verantwoordingen en toezicht volgens de afgesproken lijnen, zoals vastgelegd in bijvoorbeeld de Kaderstellende visie op toezicht en het wetsvoorstel voor de Kaderwet ZBO's.</p>	<p>De minister is verheugd dat de Algemene Rekenkamer de algemene lijnen die het kabinet heeft ontwikkeld onderschrijft. Zoals aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's dat thans ter behandeling in de Eerste Kamer ligt, de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT) 2005 alsmede de eigen toezichtsvisies van de departementen.</p> <p>De minister geeft aan dat voor het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen de primaire verantwoordelijkheid bij de RWT's ligt en dat hij zelf verantwoordelijk is voor het systeem en het beleidsterrein als geheel. Hij is van mening dat naarmate de interne «governance» van deze organisaties op orde is, de overheid meer kan terugtreden. De overheid richt zich dan op de borging van het publieke belang op systeemniveau, met een daarbij passende verantwoording aan het parlement.</p>	<p>Wij ondersteunen de lijn van de ministers en zien de feitelijke implementatie van de (nieuwe) kaders met belangstelling tegemoet. We zijn het met de minister(s) eens dat er belangrijke ontwikkelingen in gang zijn gezet rond toezicht en verantwoording van RWT's en ZBO's sinds de start van het onderzoeksprogramma naar verantwoording en toezicht van de Algemene Rekenkamer.</p> <p>We plaatsen drie kanttekeningen bij het standpunt dat naarmate de interne governance bij RWT's op orde is, de overheid meer kan terugtreden en het publieke belang op systeemniveau kan borgen. Wij wijzen ten eerste op de eigenstandige functie van het interne toezicht bij de RWT's, ten tweede op de ontwikkeling die het intern toezicht nog moet doormaken en ten derde op de noodzaak dat de ministers «de borging van het publieke belang op systeemniveau» en de «daarbij passende verantwoording aan het parlement» uitwerken in concrete maatregelen.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord	
	<p>Kaderstellende visie op toezicht 2005: een duidelijke stap vooruit</p> <p>De Kaderstellende visie op toezicht 2005 is naar onze mening een duidelijke stap vooruit. De visie met de nieuwe principes van selectief, slagvaardig en samenwerkend toezicht sluit aan bij de recente adviezen van SER en WRR en bij de standpunten van de Algemene Rekenkamer. Wij zijn is het eens met het uitgangspunt dat het verticale toezicht afgestemd moet worden op al bestaande checks-and-balances rondom de instellingen. Wel wijzen wij erop dat de horizontale checks-and-balances op dit moment in het algemeen nog niet volledig ontwikkeld zijn en daardoor nog niet zodanig functioneren dat zij ook voor de minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om zijn toezichtinspanningen op te kunnen baseren.</p>	<p>Praktisch overal geëxpliciteerde visies op toezicht</p> <p>Het expliciteren en vastleggen van het toezichtsbeleid op de ministeries is inmiddels goed ontwikkeld. Vrijwel alle ministeries beschikken over een toezichtvisie, zij het dat die nog wel aangepast moet worden aan de recente Kaderstellende visie op toezicht 2005. Uit het onderzoek is gebleken dat tien van de twaalf departementen ook beschikken over toezichtsarrangementen. Uit de in 2005 rijksbreed uitgevoerde verkenning blijkt dat (nog) niet alle ministeries gebruikmaken van informatie van raden van toezicht of andere informatiebronnen.</p>	<p>Houd toezichtvisies actueel</p> <p>De ministers zouden aandacht moeten besteden aan de implementatie en doorwerking van de Kaderstellende visie op toezicht 2005 in de departementale toezichtvisies. De aanpassing van bestaande toezichtvisies aan de Kaderstellende visie op toezicht 2005 biedt tevens een kans voor de invoering van een toezicht waarin meer aansluiting wordt gezocht met bestaande checks and balances rondom de instellingen en voor betere afstemming van de toezichtvisies met de feitelijke uitvoering in de praktijk. Ministers moeten voor RWT's waarvoor nog geen toezichtsarrangement en/of reviewbeleid bestaat die alsnog opstellen en uitvoeren.</p>	<p>Implementatie van de KVoT 2005</p> <p>De minister van BVK zal eind 2006 een eindejaarsrapportage naar de Tweede Kamer sturen met daarin een overzicht van de aan de principes van de KVoT 2005 ontwikkelde of aangepaste toezichtvisie(s) van alle departementen.</p>	<p>Wij zien de eindejaarsrapportage 2006 met belangstelling tegemoet.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
	<p>Intern toezicht bij RWT's afstemmen met ministerie ten behoeve van vermindering van de verticale toezichtsactiviteiten</p> <p>Ter versterking van het intern toezicht is de afgelopen jaren bij een aantal RWT's een raad van toezicht ingesteld. Bij andere organisaties zijn interne toezichttaken bij soortgelijke organen ondergebracht, maar vaak blijken die organen een verantwoordelijkheid te dragen voor een deel van de uitvoering van het beleid. Voor afstemmen van toezicht ten behoeve van vermindering van de verticale toezichtsactiviteiten moeten afspraken gemaakt worden. Uit het verdiepend onderzoek bij zes RWT's met raden van toezicht blijken er slechts twee gestructureerde afspraken hebben gemaakt over de informatievoorziening. Bij slechts twee raden van toezicht bleken governance codes leidend.</p>	<p>Gebruik de governance codes van het veld, ondersteun de ontwikkeling van goede checks and balances</p> <p>Ministers moeten aandacht schenken aan de betrouwbaarheid van bestaande checks-and-balances rondom de instellingen, zoals intern toezicht, gegevens uit benchmarks enzovoorts. Het stimuleren van invoering en naleving van governance codes, waarin aandacht voor die aspecten bestaat, kan een goede weg zijn om de gewenste verbeteringen en daarmee een efficiënter toezicht, te bereiken. Wij bevelen het kabinet en de vakministers aan om daarbij gebruik te maken van de ervaringen van de koplopers onder de instellingen in de beleidssectoren.</p> <p>Wel bevelen we aan om ook aandacht te geven aan het regelen van interventiemogelijkheden bij niet-functionerende raden van toezicht.</p>	<p>De minister meent dat aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om gebruik te maken van de governance codes in het veld en de ontwikkeling van goede «checks-and-balances» wordt tegemoet gekomen door de nieuwe KVoT 2005. Het principe van «selectief toezicht» en «toezicht op maat» dat daarin wordt uitgewerkt ondersteunt volgens de minister deze lijn.</p>	<p>Wij zijn net als het kabinet een voorstander van toezicht op maat; daarbij hoort volgens ons ook dat er een heldere visie moet zijn ingeval checks-and-balances niet functioneren en interventie van de minister geboden is. Bijvoorbeeld in het geval dat raden van toezicht niet of onvoldoende functioneren. Deze visie ontbreekt nog.</p>
Rechtmatigheid	<p>Rechtmatigheid grotendeels verantwoord</p> <p>Over 2005 resteerden nog 22 RWT's, met een totaal financieel belang van € 1,17 miljard (circa 1% van het totaal), waarbij (nog) geen rechtmatigheidsverklaringen bij de verantwoordingen worden afgegeven.</p>	<p>Rechtmatigheid op orde brengen</p> <p>Wij zijn zeer positief over het door het kabinet behaalde resultaat, maar dringen er met name bij de ministers van VenW en OCW op aan om met RWT's afspraken te maken over een rechtmatigheidsverklaring.</p>	<p>De minister meent dat voor bijna de hele populatie van RWT's de rechtmatigheid in 2005 is geborgd, en onderschrijft het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer.</p>	<p>Wij dringen erop aan dat ook bij de laatste 22 RWT's waarbij nu nog de rechtmatigheidsverklaringen ontbreken, met ingang van het boekjaar 2006 een verantwoording komt met een rechtmatigheidsverklaring of een toelichting van de minister in zijn jaarverslag waaron naar zijn oordeel een rechtmatigheidsverklaring ondoelmatig is. Het gaat in 2005 om een bedrag van € 1,17 miljard.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
	<p>Reviewbeleid voor de heft daadwerkelijk in uitvoering</p> <p>Ten opzichte van eind 2001 is vooruitgang geboekt op het terrein van de opzet van het reviewbeleid. In 2005 hadden alle onderzochte ministeries, met uitzondering van de Ministeries van Justitie, Financiën en VROM, een reviewbeleid.</p>	<p>Reviewbeleid op orde brengen</p> <p>Wij bevelen de bewindslieden van Justitie, Financiën en VROM aan een reviewbeleid te ontwikkelen.</p> <p>Aandachtspunt blijft overigens de uitvoering, omdat het reviewbeleid in ongeveer de helft van de onderzochte ministeries niet of slechts ten dele werd uitgevoerd.</p>	<p>De minister neemt de constatering dat het reviewbeleid bij de helft van de onderzochte ministeries niet of slechts ten dele wordt uitgevoerd, ter harte. Hij zal dit onder de aandacht van zijn collega's brengen.</p> <p>De minister plaatst enkele kanttekeningen bij de aanbevelingen ten aanzien van het reviewbeleid. De lijn van het kabinet is om bij controle- en reviewbeleid terughoudendheid te betrachten. Leidend voor de controle zijn de principes van «single information and single audit» en reviews op basis van risicoanalyses.</p> <p>Ook maakt de minister onderscheid tussen begroting- en premiegefinancierde RWT's en tariefgefinancierde RWT's.</p> <p>Hij meent dat voor die laatste categorie een review van de departementale accountantsdienst pas dan aan de orde is indien er signalen zijn over slechte kwaliteit van de accountantscontrole.</p>	<p>Wij delen de opvatting van de ministers over de principes van <i>single information, single audit</i> en een programmering van de reviews op basis van risicoanalyses. Daarnaast zien wij een reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht. Wij menen dat reviews nodig zijn, niet alleen als signalen daar aanleiding toe geven, maar ook om van de accountantscontrole voldoende is voor de minister om op te kunnen steunen. Met genoegen hebben wij kennisgenomen van de toezegging van de ministers het reviewbeleid bij de andere bewindspersonen nog eens expliciet onder de aandacht te brengen.</p>
Bedrijfsvoering	<p>Vrijwel alle RWT's verantwoordten zich over bedrijfsvoering</p> <p>In de afgelopen jaren is duidelijk vooruitgang geboekt bij de verantwoording door RWT's over relevante aspecten van de bedrijfsvoering van de RWT. Vrijwel alle RWT's verstrekken informatie over de bedrijfsvoering op basis van afspraken die met het ministerie zijn gemaakt. Frequentie en diepgang van de berichtgeving lopen echter uiteen. Enkele RWT's geven een bedrijfsvoeringsmededeling.</p>			

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
	<p>Aandacht voor bedrijfsvoering: wisselend beeld</p> <p>In de toezichtsvisies van de meeste ministeries zijn ook bedrijfsvoeringsaspecten in meer of mindere mate opgenomen. Slechts in enkele gevallen worden de toezichtswerkzaamheden verricht op basis van een risicoanalyse. Bij enkele ministeries is in de toezichtsvisie helemaal geen aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten. Wij zijn van mening dat goed openbaar bestuur gediend wordt als de minister benoemt welke aspecten van bedrijfsvoering van publiek belang zijn en daar expliciet toezicht op houdt. Op dit punt dienen de toezichtsvisies aangevuld te worden.</p>	<p>Betrek de instellingen bij de risicoanalyses</p> <p>Het verdient aanbeveling dat ministers per RWT of cluster van RWT's op basis van een risicoanalyse bepalen welke bedrijfsvoeringselementen van publiek belang zijn, in hoeverre bestaande checks and balances de risico's al afdekken en welke resterende risico's door het verticale toezicht gedekt moeten worden. Voor verdieping en goede afstemming verdient het aanbeveling de instellingen expliciet te betrekken bij het benoemen van elementen van publiek belang en bij de risicoanalyse.</p>	<p>Het kabinet streeft geen gedetailleerd inzicht na in de bedrijfsvoering van een RWT. Dit laat onverlet dat een minister of toezichthouder bij RWT's die onder de maat functioneren, moet ingrijpen.</p> <p>De minister meent dat er in het toezicht niet te weinig aandacht is voor de borging van de publieke belangen. Publieke belangen zijn volgens hem een centraal thema in de ontwikkelingen van de laatste jaren naar meer systeemverantwoordelijkheid voor de minister en meer verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisaties. Ook in de wet- en regelgeving en het toezicht worden volgens de minister de publieke belangen steeds nadrukkelijker benoemd.</p> <p>De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt ziet de minister vooral als een aansporing hier ook in de toekomst alert op te zijn.</p>	<p>Wij zijn het met de ministers eens dat de individuele ministers niet altijd op alle aspecten van de bedrijfsvoering bij RWT's toezicht hoeven te houden. Wij menen dat het vooral dient te gaan om toezicht voor zover dat vanuit het publiek belang is gewenst. Wij zien het als een verantwoordelijkheid voor de minister om expliciet vast te stellen welke aspecten hij relevant acht voor de publieke dienstverlening en voor het beleid. De minister dient de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken door het toezicht te baseren op een expliciete risico-inschatting en door meer gebruik te maken van de bestaande checks and balances bij de instellingen. Over deze keuzen (relevantie, risico's en checks-and-balances) is de minister verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Op dit punt kan het toezicht nog aan waarde winnen.</p>
	<p>Verschuivende interpretaties van publiek belang leiden tot verschillend toezicht</p> <p>Het verschilt sterk per ministerie over welke aspecten van publiek belang de minister geïnformeerd wil worden. Wel vinden de toezichthouders bij de ministeries over het algemeen informatie over aspecten als continuïteit en kwaliteit bij de RWT duidelijk van groter belang dan informatie over aspecten als integriteit en misbruik en oneigenlijk gebruik.</p>	<p>Bedrijfsvoering: specificeer het publiek belang</p> <p>Wij bevelen ministers aan om het toezicht op de instellingen te baseren op het borgen van publiek belang. Wij bevelen aan om als algemeen uitgangspunt de volgende elementen in ieder geval in beschouwing te nemen: de toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van de publieke dienstverlening, alsmede de integriteit van het handelen van de RWT en de wijze waarop misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen tegengegaan wordt.</p>	<p>Het kabinet streeft geen gedetailleerd inzicht na in de bedrijfsvoering van een RWT. Dit laat onverlet dat een minister of toezichthouder bij RWT's die onder de maat functioneren, moet ingrijpen.</p> <p>De minister meent dat er in het toezicht niet te weinig aandacht is voor de borging van de publieke belangen. Publieke belangen zijn volgens hem een centraal thema in de ontwikkelingen van de laatste jaren naar meer systeemverantwoordelijkheid voor de minister en meer verantwoordelijkheid voor de uitvoerende organisaties. Ook in de wet- en regelgeving en het toezicht worden volgens de minister de publieke belangen steeds nadrukkelijker benoemd.</p> <p>De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt ziet de minister vooral als een aansporing hier ook in de toekomst alert op te zijn.</p>	<p>Wij zijn het met de ministers eens dat de individuele ministers niet altijd op alle aspecten van de bedrijfsvoering bij RWT's toezicht hoeven te houden. Wij menen dat het vooral dient te gaan om toezicht voor zover dat vanuit het publiek belang is gewenst. Wij zien het als een verantwoordelijkheid voor de minister om expliciet vast te stellen welke aspecten hij relevant acht voor de publieke dienstverlening en voor het beleid. De minister dient de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken door het toezicht te baseren op een expliciete risico-inschatting en door meer gebruik te maken van de bestaande checks and balances bij de instellingen. Over deze keuzen (relevantie, risico's en checks-and-balances) is de minister verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Op dit punt kan het toezicht nog aan waarde winnen.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
	<p>Geen verantwoording over toezicht publiek belang naar Staten-Generaal</p> <p>De informatievoorziening over bedrijfsvoering aan de Tweede Kamer varieert sterk per departement. De meeste ministeries rapporteren niet of nauwelijks over (toezicht op) de bedrijfsvoering of de te borgen publieke belangen bij RWT's of clusters van RWT's. Rapportage over de bedrijfsvoering van (clusters van) RWT's aan de Tweede Kamer vindt meestal plaats op grond van wettelijke bepalingen of in geval van problemen bij RWT's.</p>	<p>Verstrek duidelijkheid en zekerheid over borging publiek belang</p> <p>Wij bevelen ministers aan om aan de Staten-Generaal te verantwoorden welke aspecten van publiek belang in het toezicht zijn betrokken. In de jaarverslagen kan zekerheid over de uitkomsten daarvan gegeven worden. Bijvoorbeeld door gestructureerd en beknopt de mededeling te doen dat vastgesteld is dat (het presteren en) de borging van het publiek belang bij de (clusters van) RWT's op orde is, aangevuld met een rapportage van uitzonderingen die geëxpliciteerde normen (de «normaalposities») overschrijden.</p>	<p>Zie vorige pagina.</p>	
Integriteit	<p>Geen aandacht voor integriteit vanuit ministeries</p> <p>Wij constateren dat integriteitszorg in de toezichtsrelatie tussen de ministeries en de RWT's nog weinig tot geen aandacht krijgt. Zo gaat geen enkele departementale toezichtsvisie in op de integriteit bij (clusters van) RWT's en wordt er in slechts één geval in de toezichtsarrangementen op ingegaan. Ook zijn er tussen de ministeries en de RWT's nagenoeg geen afspraken om te komen tot periodieke informatie-uitwisseling over integriteitszorg. Bij drie ministeries worden (sporadisch) afspraken gemaakt met de (clusters van) RWT's over rapportage.</p> <p>RWT's beperkt aandacht voor integriteit</p> <p>Bij de tien onderzochte RWT's constateren wij dat er aandacht is voor de aspecten van integriteitszorg. Praktisch alle onderzochte RWT's bleken over een integriteitsbeleid en een gedragscode te beschikken. Er zijn echter slechts drie RWT's die hun integriteitsbeleid hebben gebaseerd op een gestructureerde risicoanalyse en slechts één van de tien RWT's gaat in op alle aspecten.</p>	<p>Integriteit publiek belang</p> <p>Wij bevelen ministers aan om integriteitszorg te zien als een van de relevante aspecten van publiek belang en om met (clusters van) RWT's afspraken te maken over de integriteitszorg en de informatievoorziening daarover. Ministeries zouden als eerste stap RWT's kunnen vragen om een risicoanalyse om vervolgens te bezien over welke integriteitsrisico's en maatregelen zij geïnformeerd willen worden.</p>	<p>De minister geeft aan dat het kabinet van mening is dat de diversiteit van de RWT's met zich meebrengt dat het maken van afspraken met RWT's over de integriteitszorg en de informatievoorziening daarover zal moeten blijven behoren tot de individuele keuze en verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakminister. Hij beaamt de vele initiatieven bij RWT's die de Algemene Rekenkamer constateerde.</p>	<p>Wij waarderen de voornemens van de minister van BZK en kijken met belangstelling uit naar de resultaten van zijn acties.</p>
	<p>RWT's beperkt aandacht voor integriteit</p> <p>Bij de tien onderzochte RWT's constateren wij dat er aandacht is voor de aspecten van integriteitszorg. Praktisch alle onderzochte RWT's bleken over een integriteitsbeleid en een gedragscode te beschikken. Er zijn echter slechts drie RWT's die hun integriteitsbeleid hebben gebaseerd op een gestructureerde risicoanalyse en slechts één van de tien RWT's gaat in op alle aspecten.</p>	<p>Impuls nodig</p> <p>Wij concluderen dat bij de onderzochte RWT's zelf een forse impuls nodig is om systemen van integriteitszorg te versterken.</p>	<p>De minister van BZK is voornemens de RWT's vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid voor het gehele openbaar bestuur uitdrukkelijk te ondersteunen. De zorg voor integriteitsbeleid bij RWT's blijft echter de primaire verantwoordelijkheid van de RWT's.</p>	

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
Bestuurskosten	<p>Meestal geen zicht op individuele beloningen bestuurders</p> <p>De meeste ministers hebben bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de aanstelling van bestuurders van RWT's en de vaststelling van bezoldigingen. Goed zicht op de hoogte en eventuele « bovenmatigheid » van de beloningen van individuele bestuurders is er niet. Ten aanzien van de bestuurskosten bleek dat in praktisch alle gevallen er wel sprake was onafhankelijk toezicht, soms door een raad van toezicht, soms door de minister. Van de 28 in het onderzoek betrokken individuele bestuurders hadden elf bestuurders (circa 40%) een hogere beloning dan het referentiebedrag van een ministersalaris.</p>	<p>Maak bestuurskosten transparant</p> <p>Wij bevelen de ministers aan publieke verantwoording door RWT's over de bestuurskosten te bewerkstelligen en daarnaast aandacht te schenken aan de hoogte van de bestuurskosten. Hierbij kan goed gebruikgemaakt worden van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.</p>	<p>De minister neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om publieke verantwoording door RWT's over de bestuurskosten te bewerkstelligen en daarnaast aandacht te schenken aan de hoogte van de bestuurskosten over. Daarbij dient gebruikgemaakt te worden van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, die sinds maart 2006 van kracht is. Het kabinet is verheugd over de steun van de Algemene Rekenkamer voor de uitvoering van dit beleid en zal het met kracht doorzetten.</p>	<p>Wij zien de recent getroffen maatregelen als een positieve ontwikkeling om bestuurskosten bij RWT's transparant te maken.</p>
Verantwoording over bestuurskosten	<p>meestal alleen geaggregeerd</p> <p>RWT's verantwoorden zich over bestuurskosten via het (publieke) jaarverslag, jaarrekening en periodieke verantwoordingsrapportages. Op enkele uitzonderingen na, is dit op geaggregeerd niveau en veelal niet tot op het niveau van individuele bestuurders. In de jaarverantwoordingen van de departementen wordt nauwelijks informatie over de bestuurskosten van RWT's opgenomen. In een beperkt aantal gevallen ontvangt de Tweede Kamer hierover informatie. De minister biedt hen de betreffende jaarverslagen aan.</p>			

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
Prestaties	<p>Prestatie-informatie wordt benut Alle ministeries benutten de ontvangen prestatie-informatie voor hun toezicht op de RWT's en bijsturing van hun beleid. De betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie bij de onderzochte RWT's worden veelal geborgd door het onderzoek van de externe accountant. Bij de Ministeries van LNV, VenW en VROM ontbreken echter veelal waarborgen. Bij SZW, Justitie en Financiën behoeven die waarborgen nog enige verbetering.</p> <p>Niet altijd in visies geëxpliciteerd Bij twee ministeries bestaat in de toezichtvisie geen aandacht voor prestaties. Wij menen dat de door de instellingen te leveren prestaties van zodanig belang zijn dat een minister daar een duidelijke visie op moet hebben, die hij ook moet vastleggen.</p>	<p>Bezie prestatie-informatie als relevant Wij bevelen de ministers van OCW en Financiën aan een visie te ontwikkelen op het tijdig aanleveren van relevante prestatie-informatie door RWT's. Wij achten het van belang dat de ministers van VenW en VROM goede afspraken maken met de RWT's over de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie. Wij dringen erop aan dat de ministers van Financiën, VROM, VenW en EZ de ontvangen prestatie-informatie van RWT's daadwerkelijk benutten voor hun jaarlijkse verantwoording over de behaalde beleidsresultaten.</p>	<p>De minister is verheugd te vernemen dat alle departementen de informatie over prestaties gebruiken voor hun toezicht en het bijsturen van het beleid. De minister zal daar waar nodig streven de kwaliteit van de prestatiegegevens verder te borgen.</p>	<p>Wij zien toekomstige acties van de ministers in relatie tot de verbetering van kwaliteit van de informatie over prestaties met belangstelling tegemoet.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
Verantwoording	<p>Verantwoording door de minister aan de Staten-Generaal</p> <p>De departementale verantwoordingsrapportage over RWT's is verbeterd ten opzichte van eerder RWT-onderzoek. Over 2004 voldoen acht van de tien departementale jaarverslagen grotendeels aan de wettelijke eisen aan informatie over RWT's en het ministerieel toezicht.</p> <p>Ook de jaarverslagen 2005 tonen vooruitgang in de informatievoorziening over RWT's en ZBO's. Echter drie belangrijke punten baren nog steeds zorgen:</p> <p>1 Onvoldoende informatie over het toezicht</p> <p>De verantwoordingsrapportage over het toezicht, en het daarmee verstreken van de inzicht in het functioneren van de instellingen, geschiedt via een toezichtsparagraaf. Dat gaat nu via uitzonderingsrapportages, zonder dat er ergens de «normaalpositie» helder is. Daarom geeft de verantwoordingsrapportage nu geen inzicht.</p> <p>Uit ons onderzoek blijkt dat op verschillende aspecten van publieke dienstverlening nog niet de gewenste transparantie richting de minister is bereikt. Toch wordt daar amper melding van gemaakt in de toezichtsparagrafen.</p> <p>2 Onvoldoende informatie over premies en tarieven</p> <p>Er wordt geen geaggregeerde informatie over de omvang van de geldstromen (inclusief premies en tarieven) aan de Staten-Generaal gegeven, ofschoon de Tweede Kamer wel om die informatie heeft gevraagd. Daarbij gaat het om een aanzienlijk financieel belang: in totaal € 117,5 miljard.</p>	<p>Verstrek helderheid over de verantwoordingsrapportage</p> <p>Teneinde een ordelijke dechargeverleening door de Tweede Kamer mogelijk te maken pleiten wij ervoor dat ministers de reikwijdte van hun toezicht duidelijk maken (de «normaalpositie»), zowel ten aanzien van het borgen van publiek belang, als ten aanzien van geleverde prestaties, de vormgeving van de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen.</p> <p>De minister dient aan de Staten-Generaal helder te maken welke aspecten van publiek belang hij onder zijn toezicht wil laten vallen. Denk aan zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing, integriteit van de publieke dienstverlening. En hij moet duidelijk maken bij welke mate van afwijken hij de Staten-Generaal informeert.</p>	<p>De minister constateert dat de verantwoordingsrapportage over RWT's in de departementale jaarverslagen op een enkele uitzondering na, voldoet aan de wettelijke eisen.</p> <p>De minister is het oneens met ons oordeel dat er sprake is van een ontoereikende verantwoordingsrapportage aan de Staten-Generaal. Hij gaat in op de door de Algemene Rekenkamer voorgestelde aanpassingen die verder gaan dan de thans geldende voorschriften. Dit betreft:</p>	<p>Volgens ons is het voor het uitvoeren van de democratische controle belangrijk dat de Staten-Generaal weten dat RWT's naar behoren functioneren, presteren en hun publieke middelen op een rechtmatige wijze besteden. Die informatie moet zinvol geaggregeerd worden, zodat de Staten-Generaal in staat worden gesteld goed geïnformeerd over te gaan tot een ordelijke dechargeverleening voor het gehouden ministerieel toezicht en de via de RWT's bereikte beleidsresultaten.</p> <p>Ten aanzien van een uitzonderingsrapportage geldt dan volgens ons het volgende.</p> <p>Allereerst dient het niet-rapporteren expliciet te kunnen worden beschouwd als een uitspraak dat (een groep van) RWT's naar behoren functioneert en presteert.</p> <p>Ten tweede dient het voor de Staten-Generaal duidelijk te zijn wat de criteria zijn waarop het functioneren en presteren van RWT's wordt getoetst.</p> <p>En ten derde dient helder te zijn dat die toetsing ook heeft plaatsgevonden.</p>
	<p>Uit ons onderzoek blijkt dat op verschillende aspecten van publieke dienstverlening nog niet de gewenste transparantie richting de minister is bereikt. Toch wordt daar amper melding van gemaakt in de toezichtsparagrafen.</p> <p>2 Onvoldoende informatie over premies en tarieven</p> <p>Er wordt geen geaggregeerde informatie over de omvang van de geldstromen (inclusief premies en tarieven) aan de Staten-Generaal gegeven, ofschoon de Tweede Kamer wel om die informatie heeft gevraagd. Daarbij gaat het om een aanzienlijk financieel belang: in totaal € 117,5 miljard.</p>	<p>De minister dient aan de Staten-Generaal helder te maken welke aspecten van publiek belang hij onder zijn toezicht wil laten vallen. Denk aan zaken als toegankelijkheid, kostenbeheersing, integriteit van de publieke dienstverlening. En hij moet duidelijk maken bij welke mate van afwijken hij de Staten-Generaal informeert.</p>	<p>De minister constateert dat de verantwoordingsrapportage over RWT's in de departementale jaarverslagen op een enkele uitzondering na, voldoet aan de wettelijke eisen.</p> <p>De minister is het oneens met ons oordeel dat er sprake is van een ontoereikende verantwoordingsrapportage aan de Staten-Generaal. Hij gaat in op de door de Algemene Rekenkamer voorgestelde aanpassingen die verder gaan dan de thans geldende voorschriften. Dit betreft:</p> <p>1. Functioneren en presteren van RWT's</p> <p>In de Rijksbegrotingsvoorschriften is bepaald dat informatie over RWT's in het departementale jaarverslag het karakter van een uitzonderingsrapportage dient te hebben. De minister vindt het niet wenselijk dat in het departementale jaarverslag integraal over het functioneren en presteren van rechtspersonen wordt gerapporteerd.</p> <p>2. Toezicht dat op de RWT's wordt uitgeoefend</p> <p>Het departementale jaarverslag heeft niet primair de functie van een integrale verantwoordingsrapportage over alle aspecten van het uitgeoefende toezicht bij al deze RWT's. In het departementale jaarverslag wordt uitzonderingsinformatie verstrekt.</p> <p>3. De geldstromen in de premie- en tariefgefinancierde sectoren</p> <p>In de wet- en regelgeving zijn voor de premiesectoren aparte verantwoordingsstrategieën opgenomen, waardoor het parlement optimaal zijn controle-rende taak kan uitvoeren.</p> <p>In het Financieel jaarverslag van het Rijk is een totaaloverzicht opgenomen van de geldstromen in de budgetdisciplinesectoren (Rijksbegroting eng, Sociale verzekeringen en arbeidsmarkt Zorg). De geldstromen bij de tariefgefinancierde RWT's worden, indien deze niet tot een van die sectoren behoren, daarbij niet opgenomen.</p>	<p>Wij menen dat alle publiek geld publiek verantwoord moet worden. Om de Staten-Generaal inzicht te bieden in de totale publieke geldstromen bij organisaties op afstand, dienen ook de totale uitpremies en tarieven meegenomen te worden. Anders is er geen inzicht in de totale omvang van gefinancierde activiteiten en in de totale omvang van de aan de burgers opgelegde lasten. De Tweede Kamer heeft daar in 2004 ook om gevraagd.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
	<p>3 <i>Informatie over vermogensvorming ook relevant voor Staten-Generaal</i> Wij zijn van mening dat de ministers geaggregeerde informatie over de <i>vermogensvorming</i> bij de RWT's moeten verschaffen. Het gaat dan immers om vermogens die mede ontstaan zijn uit de aan de burgers opgelegde (wettelijke) heffingen.</p>		<p>De verantwoordingen en jaarverslagen van deze organisaties zijn openbaar en worden ook vaak aan het parlement toegezonden. De minister geeft aan dat het kabinet wel streeft naar meer samenhang bij de verschillende verantwoordingsdocumenten.</p> <p>4. <i>Vermogensvorming bij RWT's</i> Met betrekking tot de RWT's biedt het instrument van uitzonderingsrapporten – in aanvulling op de verantwoordingen – in het kader van de specifieke wet- en regelgeving – naar de mening voldoende waarborgen voor het rapporteren over de vermogensposities van RWT's.</p> <p>De minister is van oordeel dat het beschrijven van wat de Algemene Rekenkamer als «normaalpositie» bestempelt, niet noodzakelijk is en zal leiden tot vergroting van de «bestuurlijke drukte».</p>	<p>Deze reactie stelt ons teleur. De ministers zien de noodzaak van een publicatieplicht voor alle RWT's. Publieke verantwoording vormt de kern van goed governance en de Tweede Kamer hierin 2004 ook al op heeft aangedrongen.</p> <p>De minister onderschrijft volledig het belang van goede publieke verantwoording door RWT's, maar aanzelt of een generieke wettelijke publicatieplicht daartoe de aangewezen weg. De minister is meer voor de bevordering van de ontwikkeling van governance-codes en goede verantwoording over de interne governance.</p>
	<p>Niet altijd publieke verantwoording door RWT's De meeste (clusters van) RWT's (89%) leggen publieke verantwoording af in een jaarverslag. De Algemene Rekenkamer is van mening dat alle RWT's zich publiek zouden moeten verantwoorden. Bij de RWT's die publieke verantwoording afleggen komen financiën, prestaties en bedrijfsvoering meestal wel aan de orde. Verantwoording over intern toezicht, naleving van governance codes en over stakeholderdialoog meestal niet.</p>	<p>Betere verantwoording over governance en stakeholderdialoog De instellingen kunnen overwegen om hun stakeholders en voor een betere stroomlijning van het verticale toezicht – meer informatie in de publieke verantwoordingen op te nemen over de (interne) governance en over de wijze waarop zij daadwerkelijk responsief zijn aan hun stakeholders.</p> <p>Gebruik goede voorbeelden Verscheidene RWT's lopen aantoonbaar voorop met een publieke verantwoording die andere RWT's tot voorbeeld kan dienen. Ministers kunnen de verdere verbetering van de publieke verantwoording van RWT's stimuleren door gebruik te maken van de goede voorbeelden.</p>	<p>De minister onderschrijft volledig het belang van goede publieke verantwoording door RWT's, maar aanzelt of een generieke wettelijke publicatieplicht daartoe de aangewezen weg. De minister is meer voor de bevordering van de ontwikkeling van governance-codes en goede verantwoording over de interne governance.</p>	<p>Deze reactie stelt ons teleur. De ministers zien de noodzaak van een publicatieplicht voor alle RWT's. Publieke verantwoording vormt de kern van goed governance en de Tweede Kamer hierin 2004 ook al op heeft aangedrongen.</p>

Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister van Financiën (mede namens BZK en BVK)	Nawoord
		<p>Regel een wettelijke publicatieplicht Uit ons onderzoek bleek dat 89% van de (clusters van) RWT's zich publiek verantwoordden via een jaarverslag. Op dit punt onderstreept de Algemene Rekenkamer nog eens de noodzaak van een generieke wettelijke publicatieplicht voor alle publieke instellingen, zoals RWT's.</p>		
Terugblik	<p>Nog niet alle toezeggingen en aanbevelingen zijn opgevolgd Veel toezeggingen en aanbevelingen worden nagekomen. Van de in totaal 74 door ons nagekeken toezeggingen en aanbevelingen bleken er 57, ofwel 77%, inmiddels geheel of gedeeltelijk nagekomen te zijn. Wij zijn ingenomen met de aanbevelingen en toezeggingen die zijn uitgevoerd, maar wil de ministeries er wel op wijzen dat de nog openstaande aanbevelingen en toezeggingen uitgevoerd moeten worden om verantwoording en toezicht bij RWT's te verbeteren.</p>	<p>Verbeteren door uitvoering van toezeggingen en aanbevelingen Wij willen de ministeries er op wijzen dat de nog openstaande aanbevelingen/toezeggingen uitgevoerd moeten worden om verantwoording en toezicht bij RWT's te verbeteren.</p>	<p>Geen reactie van de ministers.</p>	<p>Wij zien de afwikkeling van de overgebleven punten met belangstelling tegemoet.</p>
Thema	Conclusies	Aanbevelingen	Reactie	Nawoord
Discussie RWT's	<p>Rijksmusea De rijksmusea, met een financieel belang van ongeveer € 80 miljoen, merken wij wel en het ministerie niet als RWT's aan.</p>	<p>Geen aanbeveling Algemene Rekenkamer</p>	<p>De minister geeft aan dat, hoewel over de formele RWT-status van de verschillende opvattingen bestaan, het evident is dat die musea gezien het publieke karakter van hun taak de rijkseigendom van de collecties en de subsidiemiddelen die zij voor hun taak ontvangen, materieel als RWT dienen te worden beschouwd. De minister van OCW zal komen met een concreet voorstel voor een lijst van musea die als RWT moeten worden aangemerkt. Dit zal plaatsvinden vóór mei 2007 bij de aanpassing van het toezichtarrangement voor de musea aan de nieuwe toezichtsvisie van OCW.</p>	<p>Wij wachten het voorstel van de minister van OCW met belangstelling af. De criteria om te kunnen vaststellen of een organisatie RWT is, zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001.</p>