
Vergaderjaar 2006–2007

30 850

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

Nr. 10

RAPPORT VAN DE ALGEMENE REKENKAMER OVER HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

Hierbij bieden wij u het op 6 oktober 2006 door ons vastgestelde rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Ministerie van Verkeer en Waterstaat» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	Samenvatting	5					
1	Inleiding	8	6		Prestaties		28
1.1	Onderzoeksveld	8	6.1		Inleiding		28
1.2	Onderzoek naar RWT's	8	6.2		Bevindingen		28
1.3	RWT-onderzoek deel 5	9	6.2.1		Prestaties in toezichtsvisie of toezichtsarrange- menten		28
1.4	Leeswijzer	9	6.2.2		Het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie		29
			6.2.3		Het gebruik van de prestatie-informatie		29
2	RWT-veld in beeld	11	6.3		Conclusies		29
2.1	Inleiding	11					
2.2	Beschrijving RWT-veld	11	7		Verantwoording		30
2.2.1	De RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat	11	7.1		Inleiding		30
2.2.2	Financieel belang RWT's	12	7.2		Bevindingen		30
			7.2.1		Verantwoording door de minister		30
			7.2.2		Verantwoording door RWT's		32
			7.3		Conclusies		32
3	Toezicht	14					
3.1	Inleiding	14					
3.2	Bevindingen	14	8		Terugblik		33
3.2.1	Toezichtsvisie(s) en toezichtsarrangementen	14	8.1		Inleiding		33
3.2.2	Governance	15	8.2		Selectie		33
3.2.3	De toezichtsvisie en andere (horizontale) verant- woordingsinformatie	15	8.3		Stand van zaken		33
3.2.4	De plaats van de review in het toezicht	15	8.4		Conclusies		35
3.3	Conclusies	16	9		Verdiepend onderzoek bij de Dienst Wegverkeer (RDW)		36
4	Rechtmatigheid	17	9.1		Inleiding		36
4.1	Inleiding	17	9.2		De RDW		36
4.2	Bevindingen	17	9.3		Rechtmatigheid		36
4.2.1	Rechtmatigheid in de toezichtsvisie	17	9.4		Prestaties		37
4.2.2	Stand van zaken RWT's, rechtmatigheidsverkla- ringen	17	9.5		Bedrijfsvoering		38
4.2.3	Stand van zaken RWT's, sanctiebeleid	20	9.6		Integriteitsbeleid		39
4.3	Conclusies	20	9.7		Bestuurskosten		40
			9.8		Toezicht		41
			9.9		Verantwoording		41
5	Bedrijfsvoering, Integriteit en Bestuurskosten	21	9.10		Good practice met betrekking tot bestuurskosten		42
5.1	Inleiding	21	9.11		Conclusies		42
5.2	Bedrijfsvoering	21					
5.2.1	Bedrijfsvoering in de toezichtsvisie en de toe- zichtsarrangementen	21	10		Conclusies en aanbevelingen		43
5.2.2	Verantwoording over de bedrijfsvoering bij RWT's	22	10.1		Conclusies		43
5.3	Integriteit	22	10.2		Aanbevelingen		44
5.3.1	Integriteit in de toezichtsvisie en de toezichtsar- rangementen	22	11		Reactie minister en RWT en nawoord Algemene Rekenkamer		45
5.3.2	Informatie-uitwisseling over integriteit	22	11.1		Reactie minister van Verkeer en Waterstaat		45
5.4	Bestuurskosten	23	11.2		Reactie Dienst Wegverkeer		47
5.4.1	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden minister	23	11.3		Nawoord Algemene Rekenkamer		48
5.4.2	Afspraken over en gebruik van informatie over bestuurskosten	26					
5.5	Conclusies	26	Bijlage 1		Conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord Algemene Rekenkamer		49
			Bijlage 2		Definities		50
					Literatuurlijst		51

SAMENVATTING

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de RWT-strategie, het meerjarig onderzoeksprogramma waar dit RWT5-onderzoek de laatste fase van is, heeft de Algemene Rekenkamer een doel gesteld voor het ministeriële toezicht op de RWT's. Zo moeten de ministers onder meer inzicht kunnen geven in de rechtmatige besteding en inning van publieke middelen, de bedrijfsvoering, het financieel beheer, de realisatie van de prestaties, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en het integriteitsbeleid. Niet alle onderdelen vereisen overigens een diepgaand inzicht, soms wordt alleen inzicht vereist in de voor de minister relevante onderdelen van de bedrijfsvoering of inzicht in alleen de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, niet het gehele financieel beheer van een RWT.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat droeg in 2004 de verantwoordelijkheid voor 37 RWT's, met een totaal financieel belang aan publiek geld van € 1,2 miljard aan heffingen en tarieven (dat is 15% van de totale uitgaven van het ministerie¹) en € 929 miljoen aan rijksbijdragen (dat is 11% van de totale uitgaven van het ministerie). Binnen de 35 RWT's zijn drie clusters te onderscheiden, namelijk het Loodswezen (4 RWT's), de instellingen klein vaarbewijs (5 RWT's) en de luchthavens (naast Schiphol nog 17 kleinere vliegvelden).

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is het toezicht over het algemeen redelijk goed geregeld voor de meeste grotere RWT's zoals de RDW, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Prorail en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL). Uitzondering hierop is de NV Luchthaven Schiphol (NVLS, meer dan een half miljard euro aan heffingen) en het Loodswezen (als cluster € 150 miljoen aan heffingen en tarieven) waarvoor helaas helemaal niets is geregeld. Dit geldt ook voor de regionale luchthavens en de Instellingen klein vaarbewijs, maar daar is het publieke financiële belang gering (regionale luchthavens € 8 miljoen en Instellingen klein vaarbewijs € 2,5 miljoen aan heffingen).

Schematische weergave

De conclusies van dit onderzoek zijn schematisch weergegeven in de volgende overzichten.

¹ Dat zijn de uitgaven uit begrotingshoofdstuk XII, inclusief de afdrage aan het Infrastructuurfonds afkomstig uit Hoofdstuk XII.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

Thema	Oordeel
Toezicht	✓
Rechtmatigheid	±
Prestaties	±
Verantwoording door minister aan Tweede Kamer	✓

✓ Grotendeels voldaan aan norm
± Deels voldaan aan norm

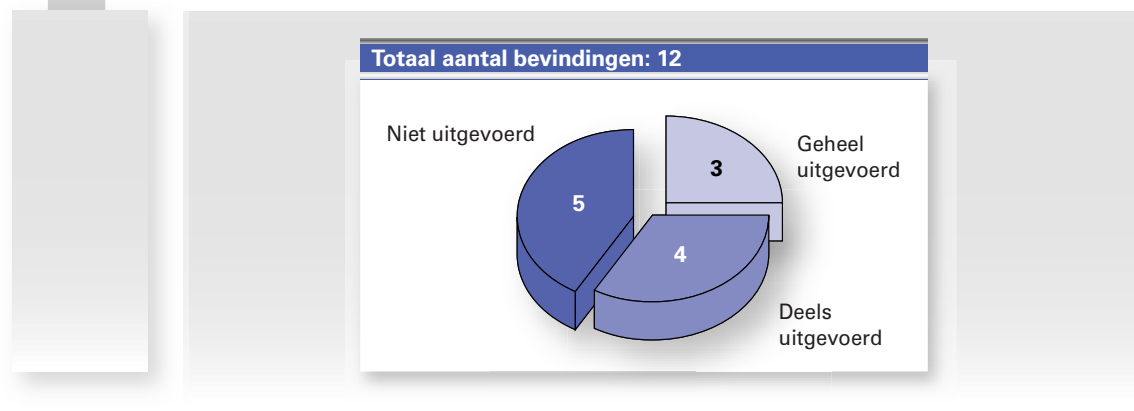
Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

Thema	Zijn belangrijke aspecten bepaald door de minister?
Bedrijfsvoering	Ja
Integriteit	Nee
Bestuurskosten*	Ja
Brede publieke verantwoording*	N.v.t.

* Good practice aanwezig

Figuur 1



Reacties minister en RDW en nawoord Algemene Rekenkamer

In haar reactie gaat de minister van Verkeer en Waterstaat uitgebreid in op de verschillende in het rapport behandelde aspecten van het RWT-veld en neemt vrijwel alle aanbevelingen over. Alleen voor de aspecten bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten verwijst zij naar de reactie van de minister van Financiën op het algemene deel van het rapport.

Wij zijn verheugd met de positieve toonzetting van het antwoord van de minister. Zoals ook door de minister wordt geconstateerd is het ambtelijk overleg over de RWT-status van Schiphol en het Loodswezen nog gaande.

De RDW spreekt zijn waardering uit over de «good practice»-kwalificatie op het gebied van de bestuurskosten. Over de bedrijfsvoering merkt de RDW op dat men de Tweede Kamer ook zelfstandig van informatie voorziet door toezending van het jaarverslag. De RDW ziet het integriteitsbeleid als een onderdeel van de interne bedrijfsvoering waarop in beginsel de Raad van Toezicht en niet de minister van Verkeer en Waterstaat toezicht houdt waardoor expliciete informatieafspraken op dit terrein met de minister dan ook ontbreken.

Wij vinden het belangrijk dat de minister aan de Staten-Generaal inzicht kan verschaffen in de opzet van het integriteitsbeleid.

1 INLEIDING

1.1 Onderzoeksveld

Veel taken die in de wet geregeld zijn, worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. In de Comptabiliteitswet worden deze instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's) genoemd. Deze categorie instellingen komt grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat het daarbij om 37 instellingen die met elkaar ruim € 2 miljard publiek geld besteden, waarvan € 929 miljoen afkomstig is van de begroting.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid, brengt met zich mee dat de minister goed toezicht moet houden op die uitvoering. Voor de organisaties zelf betekent de uitvoering van publieke taken met publiek geld dat zij zich goed moeten verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer besteedt sinds 1998 in een reeks van onderzoeken aandacht aan het toezicht en de verantwoording door RWT's. Dit naar aanleiding van eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer waaruit gebleken was dat het toezicht van de ministers gebreken vertoonde. Ook was er onvoldoende afstemming tussen de departementen, waardoor consistentie in het toezicht op RWT's ontbrak².

1.2 Onderzoek naar RWT's

De doelstelling van dit meerjarige programma, ook wel de RWT-strategie genoemd, luidt dat de minister in 2005 inzicht moet kunnen verschaffen in:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld door RWT's;
- het ordelijk en controleerbaar zijn van het financieel beheer bij de RWT's;
- het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij de RWT's;
- de realisatie van de prestaties door de RWT's;
- de kwaliteit van de informatie van de publieke verslaggeving door de RWT's;
- het integriteitsbeleid van de RWT's;
- het ingebed zijn van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

De afgelopen jaren is onder invloed van VBTB de focus in toezicht en verantwoording iets verschoven van financiën en financieel beheer naar prestaties en bedrijfsvoering. Daarnaast is meer aandacht voor het handelen aan de top en bestuurdersbeloningen ontstaan. In de uitvoering van ons onderzoek is daar op aangesloten door het aspect van financieel beheer in RWT5 verder als onderdeel van de bedrijfsvoering te behandelen en zijn de bestuurskosten bij RWT's onderzocht.

In het kader van dit onderzoeksprogramma heeft de Algemene Rekenkamer reeds vier rapporten uitgebracht, het laatste in maart 2004. Met RWT5 wordt de huidige RWT-strategie van de Algemene Rekenkamer afgesloten.

² Onder meer: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2 Toezicht op uitvoering publieke taken.

1.3 RWT-onderzoek deel 5

Het RWT5-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in het sluitend zijn van het toezicht, de rechtmatigheid, in relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder het financieel beheer, bestuurskosten en integriteit, in de kwaliteit van de prestaties en de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording. De Algemene Rekenkamer heeft daartoe een departementsbreed onderzoek verricht en daarnaast hebben wij verdiepend onderzoek gedaan bij één RWT van het ministerie.

In dit rapport zijn de resultaten te vinden van het RWT5-onderzoek bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Parallel hieraan verschijnt een rapport waarin de rijksbrede ontwikkelingen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gebundeld.

1.4 Leeswijzer

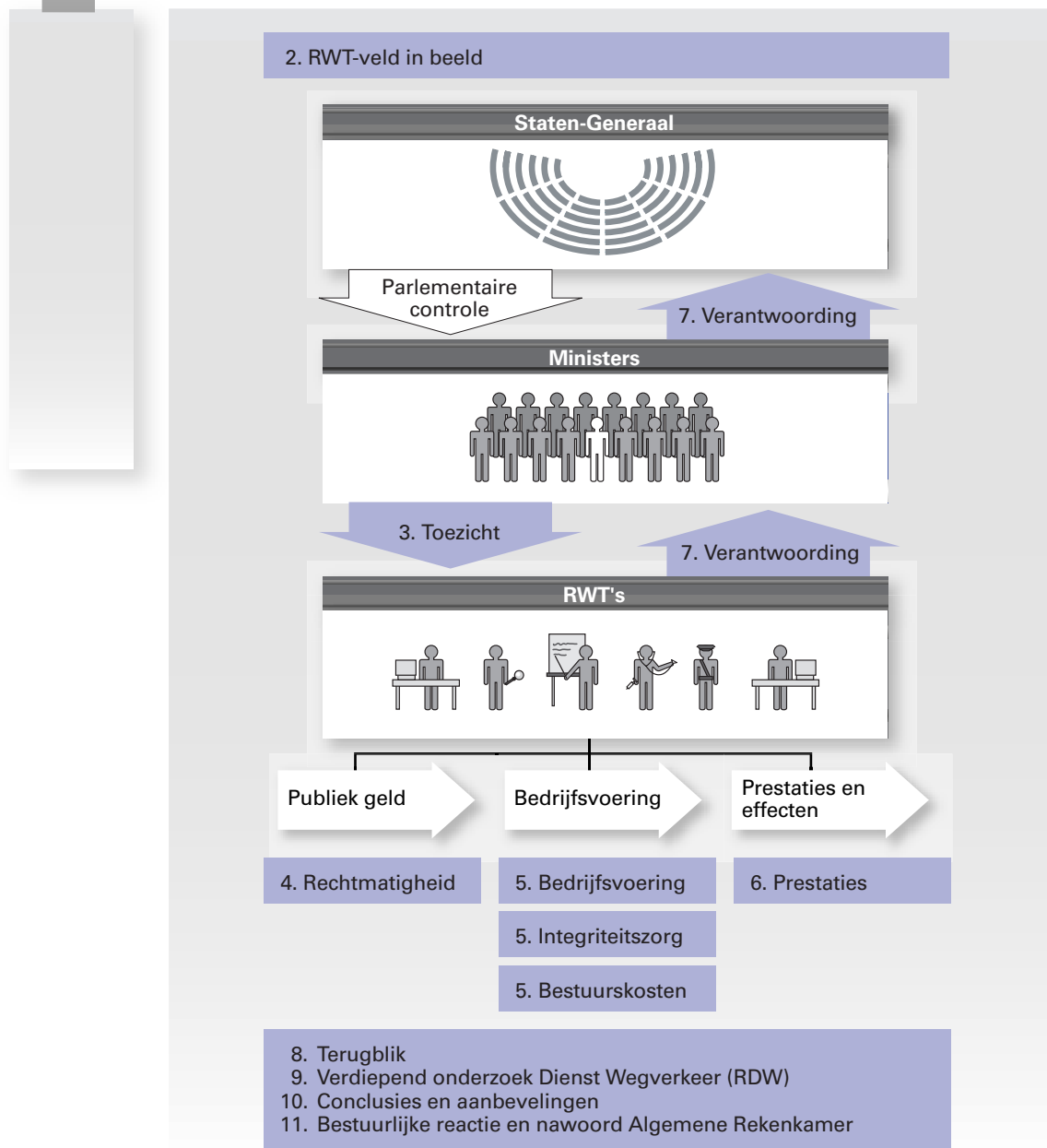
In het rapport wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording en toezicht bij de RWT's en dit ministerie aan de hand van zeven thema's. Het beeld van het veld, de zogenaamde foto, wordt in hoofdstuk 2 beschreven. De bevindingen van het onderzoek met betrekking tot de verschillende thema's worden in de hoofdstukken 3 tot en met 7 gepresenteerd. Een deel van de thema's is toetsend onderzocht, de overige thema's zijn verkennend onderzocht. De thema's die verkennend zijn onderzocht zijn bij elkaar in hoofdstuk 5 geplaatst. Na deze hoofdstukken volgt de terugblik in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre aanbevelingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn opgevolgd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 verslag gedaan van het verdiepende onderzoek bij de Dienst Wegverkeer (RDW).

In de laatste hoofdstukken volgen ten slotte de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op dit departement en de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer. De in het onderzoek gehanteerde normen kunt u vinden in de bijlage van het rijksbrede rapport en op de internetsite van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

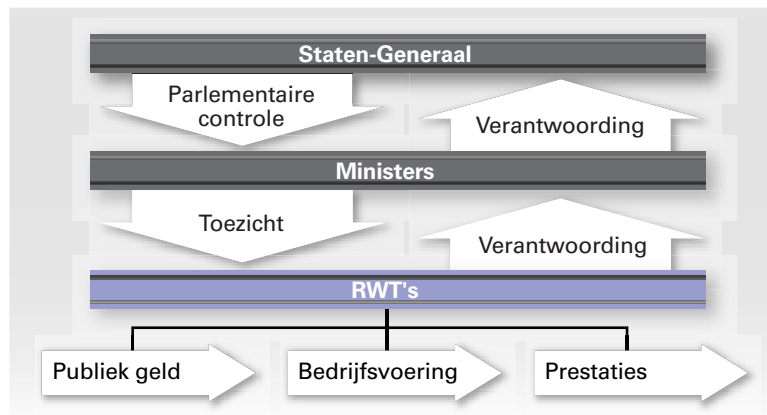
Op de volgende pagina is een schematische weergave van de opbouw van het rapport te vinden, de cijfers uit het schema corresponderen met de hoofdstukken uit dit rapport.

Opbouw van het rapport

Figuur 1.1



2 RWT-VELD IN BEELD



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gepresenteerd van het RWT-veld van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het gaat daarbij om de samenstelling en ontwikkeling van het RWT-veld, de namen van de rechtspersonen en hun geldstromen, voorzover mogelijk uitgesplitst naar rijksbijdragen, inkomsten uit premies en heffingen en overige inkomsten.

2.2 Beschrijving RWT-veld

2.2.1 De RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

In het onderzoek zijn 37 RWT's betrokken. Ten opzichte van het onderzoek RWT4 hebben de volgende instellingen hun RWT-status verloren:

- European Certification Bureau Nederland (ECBN)
- HISWA
- Nederlands Meetinstituut Certin
- KTL Certification.

Deze vier RWT's bleken niet meer aan de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde definitie te voldoen³. Er staat geen vast tarief, maar een maximumtarief voor deze vier instellingen in de wet.

Daarnaast is ook de Raad voor de Transportveiligheid niet in het onderzoek betrokken. Deze raad is per 1 februari 2005 opgeheven. De opvolger, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, is op 7 februari 2005 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnstalleerd. Het toezicht op deze nieuwe raad valt ook onder dat departement.

Van de 37 in het onderzoek betrokken RWT's bleken tijdens het onderzoek de volgende twee ook geen RWT meer te zijn of binnenkort hun RWT-status te verliezen:

- Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV) vanaf 2007;
- Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOFs).

De wettelijke taak van de SIEV, te weten het verlenen van vergunningen voor eigen vervoer, wordt in 2007 opgeheven. De wettelijke taken van het KOFs zijn ondergebracht bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

³ Deze definitie is gebaseerd op de criteria genoemd in artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001.

(CBR). Voorzover er bij deze voormalige RWT's nog vermeldenswaardige onderzoeksbevindingen waren, zijn deze in de nota meegenomen.

De luchthavens zijn in de nabije toekomst waarschijnlijk geen RWT's meer. Op 10 februari 2006 heeft het ministerie het wetsvoorstel Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens bij de Tweede Kamer ingediend. In het wetsvoorstel ziet het ministerie af van het voorafgaand goedkeuren van tarieven door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie volstaat met het reguliere toezichtskader dat inmiddels geldt op grond van het algemene mededingingsrecht. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel vervalt de RWT-status van regionale luchthavens.

2.2.2 Financieel belang RWT's

Tijdens het onderzoek is geïnventariseerd welk financieel belang het RWT-veld heeft en of het jaarverslag aanwezig is op het ministerie. De resultaten hiervan zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Financieel belang RWT's over 2004

Overzicht 2.1

Instelling/ sector	Rijks- bijdragen (x € mln)	Premies en tarieven (x € mln)	Overige inkomsten (x € mln)	Baten totaal (x € mln)	Lasten totaal (x € mln)
RDW	0	140	1	142	142
CBR	7	82	1	100	100
IBKI ^a	0	5	1	33	31
Prorail	912	119	14	1.129	1.106
NIWO	0	4	0	4	4
SIEV ^b	0	2	0	2	4
Loodswezen	0	151	0	151	141
SAB	4 ^c	1	0	5	5
Instellingen klein vaarbewijs	0	2	0	2	0
LVNL	6	205	0	211	202
NVLS ^d	0	507	8	915	757
Regionale luchthavens ^e	0	8	0	21	23
Totaal Verkeer en Waterstaat	929	1226	25	2715	2515

^a IBKI is de afkorting van Innovam Branche Kwalificatie Instituut, het deel van Innovam dat tegenwoordig de examenactiviteiten uitvoert.

^b RWT-status wordt opgeheven in 2007.

^c De SAB ontvangt haar rijksbijdrage als subsidie van het Ministerie van VROM

^d NVLS zijn de gegevens van de Schiphol Group, dat zijn, naast de luchthaven Schiphol, ook de luchthavens Rotterdam, Eindhoven en Lelystad.

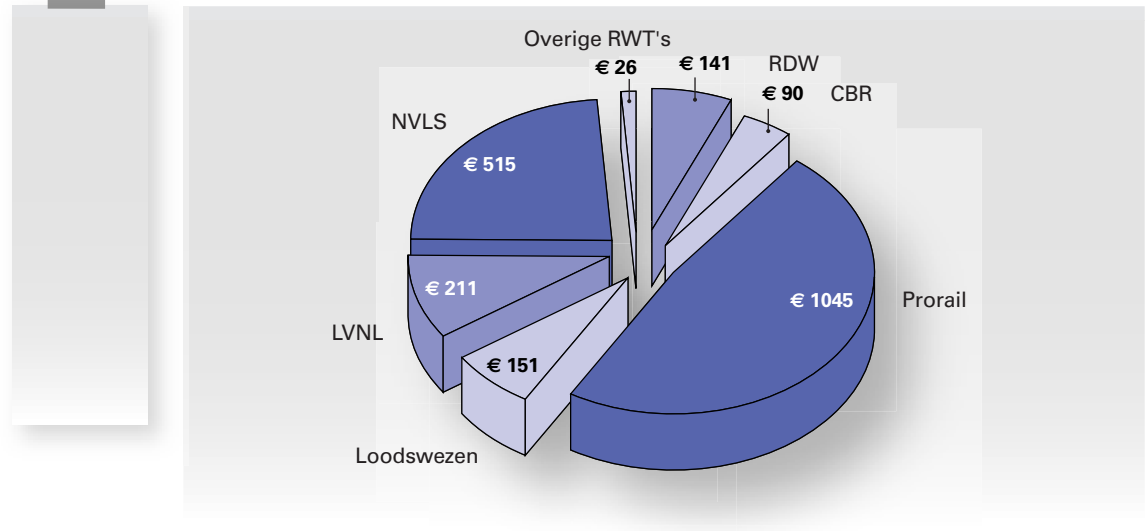
^e De informatie uit de tabel is gebaseerd op gegevens afkomstig van de volgende regionale luchthavens: Seppe, Drachten, Eelde, Hoogeveen, Maastricht, Midden-Zeeland, Texel en Twente. De overige regionale luchthavens hebben ook na een rappel onzerzijds geen gegevens ter zake opgestuurd.

Met uitzondering van de KNBRD, de KNMC, de NWB (instellingen klein vaarbewijs) en de meeste regionale luchthavens, was er van alle RWT's een jaarverslag aanwezig op het ministerie. Van de ANWB en de KNWV (instellingen klein vaarbewijs) was er wel een verslag, maar geen jaarrekening. De instellingen klein vaarbewijs hebben de uitvoering van hun wettelijke taak onder gebracht in een aparte rechtspersoon, de VAMEX. Van de VAMEX was wel een jaarverslag aanwezig op het ministerie.

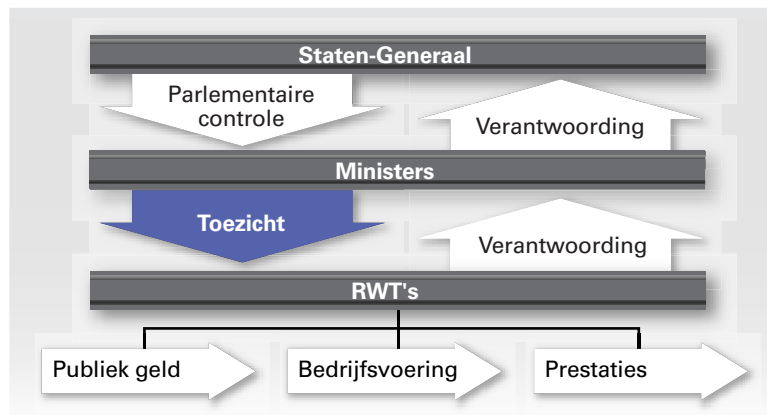
Wanneer de drie kolommen met publiek geld bij elkaar worden opgeteld levert dit het volgende beeld op.

Publiek geld RWT's in 2004 (x mln)

Figuur 2.1



3 TOEZICHT



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het toezicht, dat toetsend is onderzocht. Voor een deel betreft dit het actualiseren van de bevindingen uit de onderzoeken RWT1 tot en met RWT4 over het toezichtsbeleid en voor een deel betreft dit het inventariseren van de ontwikkelingen van het toezicht zelf. Speciale aandacht is er in dit kader voor de volgende aspecten:

- inzet van reviews in het toezicht;
- de rol van de raden van toezicht en andere vormen van intern toezicht.

In het hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen de toezichtsvisie, die geldt voor het hele departement en een toezichtsarrangement, dat geldt voor één afzonderlijke RWT of voor een cluster van RWT's.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij zijn:

1. Is er voldoende voortgang ten aanzien van het door de ministers uitgevoerde toezicht met betrekking tot RWT's?
2. Hoe zijn governance en toezicht georganiseerd bij de in het onderzoek betrokken RWT's?
3. Wat is de bijdrage van de raden van toezicht aan het functioneren en verantwoorden van de onderzochte RWT's?

3.2 Bevindingen

3.2.1 Toezichtsvisie(s) en toezichtsarrangementen

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een algemene toezichtsvisie «Welingericht Toezicht» ontwikkeld. Daarnaast geldt voor een aantal (clusters van) RWT's een toezichtsarrangement.

Van alle RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn er voor het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol, de regionale luchthavens en de exameninstellingen klein vaarbewijs nog steeds geen toezichtsarrangementen vastgesteld. Voor de exameninstellingen is het ministerie bezig een toezichtsarrangement te ontwikkelen. Dit moet in 2006 klaar zijn. Het toezichtsarrangement van Prorail ligt in concept gereed, tot die tijd wordt nog gewerkt conform het arrangement voor het Prorail-onderdeel Railinfrabeheer uit 2003. Voor de SAB en het NIWO was er in 2004 nog geen toezichtsarrangement, voor beide organisaties is er in 2005 één vastgesteld door de minister. Voor de RDW is eind april 2005 een actualisatie opgesteld. Het arrangement van het CBR dateert uit 2001, die van IBKI en LVNL uit 2003.

3.2.2 Governance

In de algemene toezichtsvisie «Welingericht Toezicht» van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gesteld dat de minister zelf een inspanning zal moeten leveren om toegang te krijgen tot horizontale informatie, informatie van gebruikersraden of een raad van toezicht. Deze informatie moet kritisch beoordeeld worden op betrouwbaarheid en bruikbaarheid, omdat bij deze horizontale informatie het algemeen (publiek) belang niet per definitie voorop staat.

In de toezichtsarrangementen van de RDW, het CBR en LVNL wordt ook ingegaan op de invloed die de raad van toezicht heeft op het toezicht van de minister. Algemeen wordt gesteld dat daar waar de raad van toezicht een toezichthoudende rol vervult, de minister haar toezichtsrol kan beperken tot hoofdlijnen.

3.2.3 De toezichtsvisie en andere (horizontale) verantwoordingsinformatie

In de toezichtsvisie stimuleert het ministerie de RWT's zich zoveel mogelijk in het openbaar te verantwoorden over hun taakuitvoering. Daarnaast stimuleert het departement dat RWT's zich aansluiten bij de RWT's die het Handvest Publieke Verantwoording hebben ondertekend. De toezichtsvisie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dateert uit april 2003, tot nu toe heeft alleen de RDW zich bij de Handvestgroep aangesloten⁴.

In de toezichtsarrangementen van de RDW, het CBR en IBKI wordt ook ingegaan op de invloed van de omgeving waarin beide organisaties zich bevinden. De omgeving wordt in beide gevallen gezien als een vorm van tegenwicht (horizontaal toezicht) op de taakuitvoering, en bij de RDW ook op de kwaliteit van de dienstverlening en de tarieven. In het toezichtsarrangement van LVNL wordt ingegaan op de rol van het geïnstitutionaliseerd overleg met gebruikers als vorm van horizontaal toezicht.

3.2.4 De plaats van de review in het toezicht

In de toezichtsvisie «Welingericht Toezicht» staat dat de DG/IG verantwoordelijk is voor het reviewbeleid. De richtlijn hiervoor is dat er ten minste eenmaal in de vier jaar een review wordt uitgevoerd. Hiervan kan beargumenteerd worden afgeweken.

In de praktijk worden er (vrijwel) geen reviews uitgevoerd. Uitzondering hierop is Prorail, waar de Departementale Auditdienst (DAD) wel jaarlijks een review uitvoert. Bij Prorail vindt dit jaarlijks plaats omdat er een vrij grote subsidiestroom vanuit het Infrastructuurfonds richting Prorail loopt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor dit fonds. Daarnaast worden er reviews uitgevoerd bij de Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB). Deze review wordt echter uitgevoerd door de Auditdienst van het Ministerie van VROM. Ook hierbij is een subsidiestroom (in dit geval vanuit het Ministerie van VROM) de reden van de review.

Uit het onderzoek blijkt dat het uitvoeren van reviews volledig vanuit de Auditdienst wordt geïnitieerd. De Auditdienst heeft ook het reviewbeleid op papier gezet. In het Auditplan 2005 staat hierover het volgende: «Op verzoek van de diensten kan de DAD ook reviews uitvoeren op accountantscontroles die worden verricht bij RWT's en ZBO's op de verantwoording over het beheer van publieke middelen en de uitoefening

⁴ De RDW is ook één van de oprichters van deze Handvestgroep.

van de publieke taken»⁵. Navraag leert dat van de diensten nog nooit een verzoek is ontvangen.

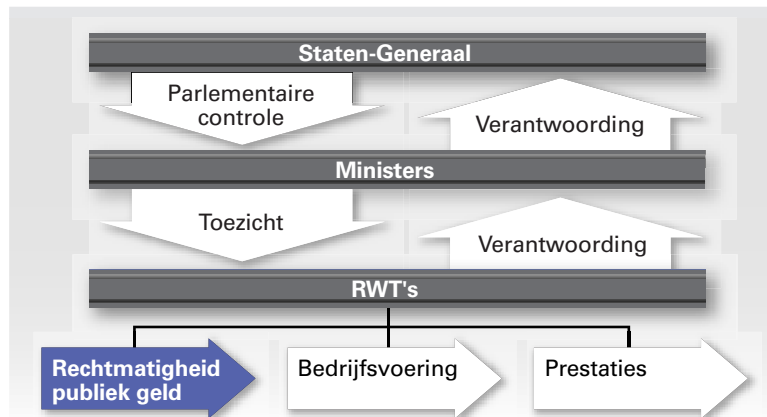
3.3 Conclusies

De departementale toezichtsvisie is sinds RWT4 ongewijzigd en voldoet nog steeds aan de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer. Op het gebied van de toezichtsarrangementen is de situatie weer verbeterd. Het nieuwe toezichtsarrangement voor Prorail is in concept klaar, maar moet nog worden vastgesteld door de minister. Voor de exameninstellingen klein vaarbewijs staat het toezichtsarrangement voor 2006 gepland. Het NIWO en de SAB hebben in 2005 een toezichtsarrangement gekregen. Alleen voor het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol, de regionale luchthavens en de exameninstellingen klein vaarbewijs zijn er nog steeds geen toezichtsarrangementen.

Reviews bij RWT's worden door de Auditdienst van het ministerie alleen uitgevoerd op verzoek van de diensten. Zulke verzoeken hebben de Auditdienst echter nog nooit bereikt. Op eigen initiatief voert de Auditdienst alleen reviews uit bij geldstromen die van invloed zijn op de jaarverantwoording van zowel Hoofdstuk XII als het Infrastructuurfonds. Bij de RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt dit alleen voor Prorail en LVNL.

⁵ Auditplan 2005, Departementale Auditdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, p. 12.

4 RECHTMATIGHEID



4.1 Inleiding

Dit thema is toetsend onderzocht. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister aan de Tweede Kamer inzicht moet kunnen verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. De minister zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de RWT's moeten stellen. Dit deel van het onderzoek heeft zich gericht op de vraag of de minister in 2005 inzicht kan verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's over 2004.

Onder rechtmatigheid verstaat de Algemene Rekenkamer dat de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming zijn met alle daarvoor geldende wettelijke regelingen. Met rechtmatigheidseisen worden de (wettelijke) voorschriften bedoeld voor de inning en besteding van het publieke geld. De belangrijkste onderzoeksvraag daarbij was:

- Heeft de RWT zich door middel van een rechtmatigheidsverklaring verantwoord over de rechtmatige inning en besteding van de publieke gelden in 2004, zowel de begrotingsgerelateerde gelden als de premies en tarieven?

4.2 Bevindingen

4.2.1 Rechtmatigheid in de toezichtsvisie

In de toezichtsvisie «Welingericht Toezicht» van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is aangegeven dat de minister een expliciet oordeel moet kunnen vellen over de (financiële) rechtmatigheid. Alleen wanneer een rechtmatigheidsverklaring aantoonbaar ondoelmatig is én op andere wijze de benodigde informatie kan worden ingewonnen is dat, mits beargumenteerd en goedgekeurd door de Departementale Auditdienst, toegestaan.

4.2.2 Stand van zaken RWT's, rechtmatigheidsverklaringen

In 2004 heeft het ministerie rechtmatigheidsverklaringen ontvangen van de RDW, het CBR, de SAB en Prorail. Dat is voor een bedrag van € 1281 miljoen, 59% van het totale baten over 2004. Wanneer het ministerie rechtmatigheidsverklaringen ontvangt, zijn er ook controleprotocollen vastgesteld.

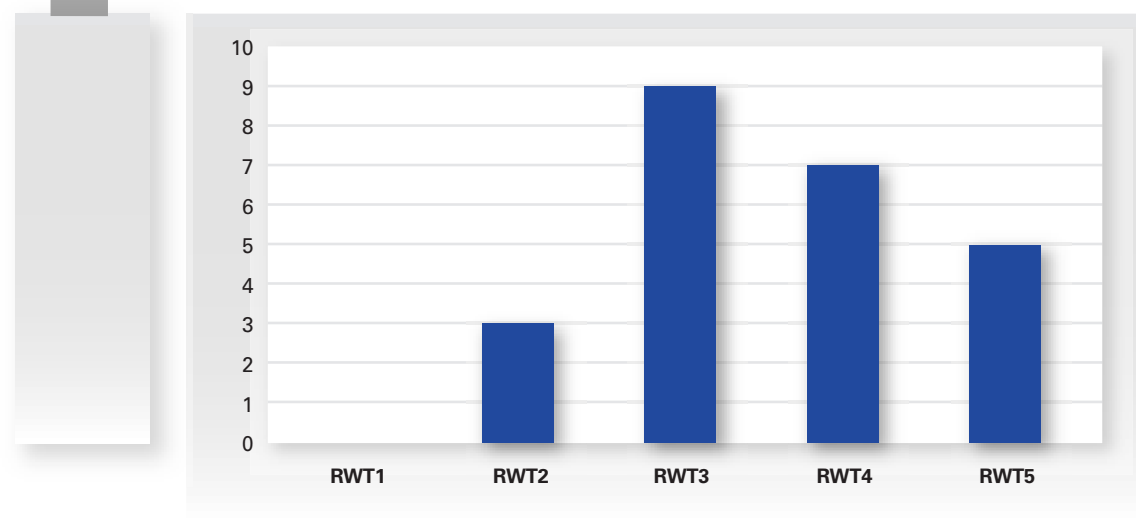
Voor LVNL⁶ is over 2005 voor het eerst een rechtmatigheidsverklaring afgegeven. Bij IBKI en het NIWO moeten de controleprotocollen nog worden vastgesteld en geïmplementeerd. Bij deze organisaties wordt een rechtmatigheidsverklaring pas verwacht over het jaar 2006.

Voor de exameninstellingen klein vaarbewijs, het Loodswezen, de luchthaven Schiphol en de regionale vliegvelden is niets geregeld.

In het jaarverslag over 2004 van het ministerie zelf staat niets vermeld over rechtmatigheid in relatie tot RWT's. Informatie uit de rechtmatigheidsverklaringen is tot nu toe ook nooit aanleiding geweest om beleid bij te stellen of de Staten-Generaal hiervan op de hoogte te brengen. Bij Prorail is één keer een verklaring afgegeven waarbij een deel van het gecontroleerde bedrag als onzeker werd aangemerkt. Het ministerie heeft in dat specifieke geval maatregelen voorgesteld aan Prorail. Deze maatregelen zijn destijds overgenomen door Prorail. Hierna waren er met de verklaringen geen problemen meer.

A Aantal RWT's met rechtmatigheidsverklaring

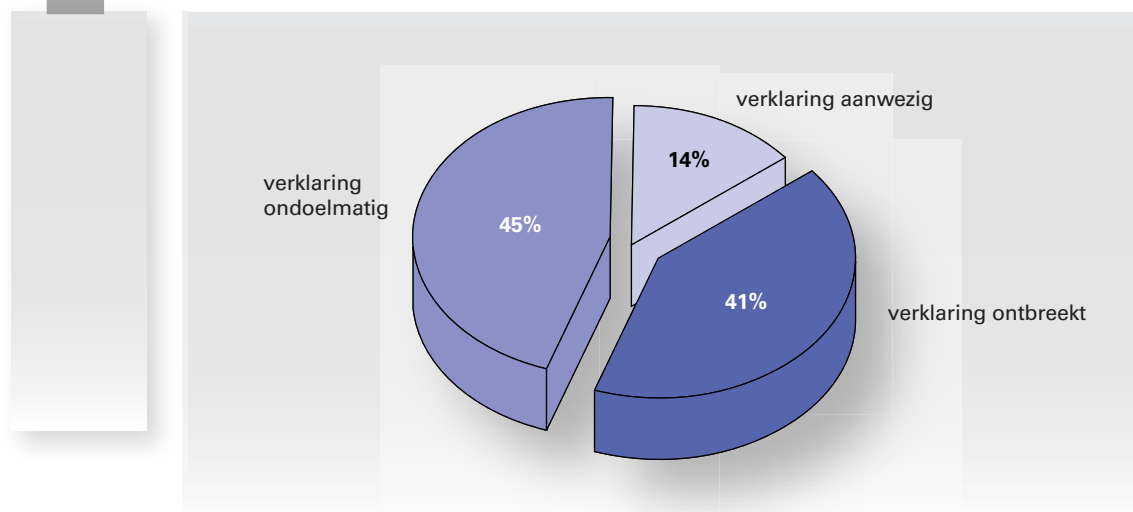
Figuur 4.1



⁶ LVNL had in 2004 een bedrag van 6,5 miljoen aan rijksbijdrage en een bedrag van 205,2 miljoen aan heffingen en tarieven.

P Percentage rechtmatigheidsverklaringen

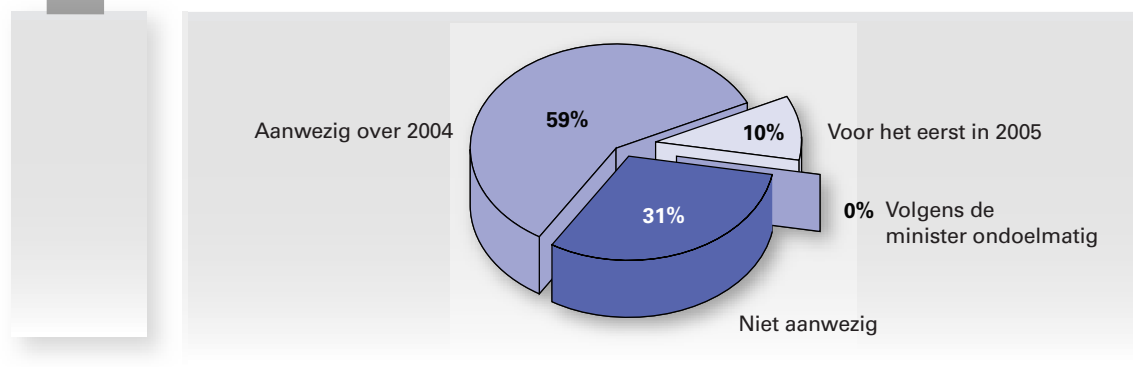
Figuur 4.2



De afname van het aantal rechtmatigheidsverklaringen wordt veroorzaakt door de samenvoeging van Railned, Railverkeersleiding en Railinfra-beheer tot Prorail en een aantal RWT's die voor hun wettelijke taak een rechtmatigheidsverklaring ontvingen en nu niet meer aan de RWT-definitie voldoen (bijvoorbeeld ANWB).

V Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

Figuur 4.3



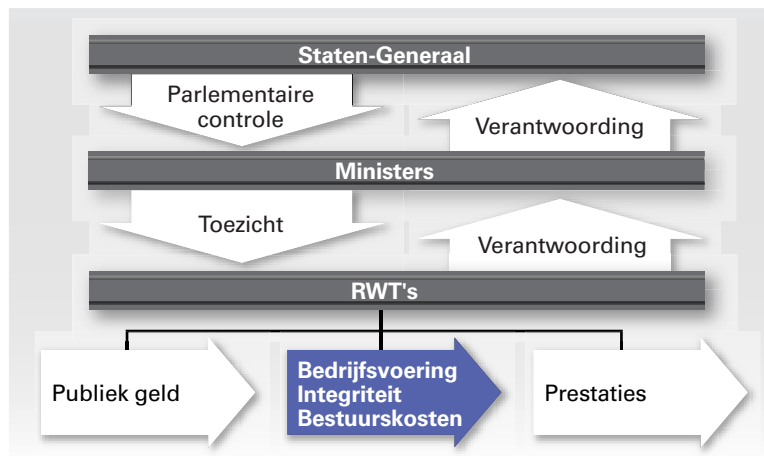
4.2.3 Stand van zaken RWT's, sanctiebeleid

Alleen bij de SAB is sprake van een daadwerkelijk sanctiebeleid indien zou blijken dat de subsidie van VROM niet rechtmatig is besteed. Deze kan dan geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd. Dit is echter het sanctiebeleid van het Ministerie van VROM en heeft alleen betrekking op de subsidierelatie. Bij Prorail heeft de Auditdienst de mogelijkheid gekregen om de accountant van Prorail te verzoeken aanvullende controles te verrichten.

Verder gaven de beleidsafdelingen vaak aan dat in voorkomende gevallen in overleg zal worden getreden met de betreffende RWT. Dit is echter geen formeel beleid.

4.3 Conclusies

De minister kan over het boekjaar 2004 nog geen volledig inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door de RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook over 2005 is het beeld nog onvolledig. Voor een bedrag van € 680 miljoen kan de rechtmatigheid niet worden vastgesteld. Dit is iets meer dan 30% van de totale omvang van de publieke middelen. Hierbij is de NV Luchthaven Schiphol met een financieel belang van € 515 miljoen aan publieke middelen de grootste RWT zonder rechtmatigheidsverklaring. Er is voor de RWT's geen formeel sanctiebeleid vastgesteld. Het sanctiebeleid geldend voor de SAB heeft alleen betrekking op de subsidie en is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM.



5.1 Inleiding

De thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten zijn verkennend onderzocht. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer hiervoor nog geen heldere normen heeft vastgesteld en het niet mogelijk is om daar harde uitspraken over te doen. De thema's worden elk apart beschreven.

5.2 Bedrijfsvoering

In het RWT4-onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat er op het gebied van toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's nog veel moet gebeuren. De Algemene Rekenkamer heeft er daarom voor gekozen het onderzoek naar de bedrijfsvoering verder op te pakken in dit deel vijf. De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

Hoe houdt de minister toezicht op de relevante onderdelen?

1. Op welke wijze legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering bij RWT's?
2. Heeft de minister gebruikgemaakt van risicoanalyses voor het bepalen van relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bij RWT's?

5.2.1 Bedrijfsvoering in de toezichtsvisie en de toezichtsarrangementen

In de algemene toezichtsvisie van het ministerie staat dat er bij het op afstand zetten van de taak voor is gekozen de ministeriële verantwoordelijkheid op het gebied van de bedrijfsvoering te beperken. In het algemeen is de minister hier niet verantwoordelijk voor, wel wordt de minister geacht hier inzicht in te hebben. De minister heeft daarom de mogelijkheid informatie over de bedrijfsvoering te verzamelen en eventueel, bij aanwezigheid van normatiek, een oordeel hierover te vormen. De mogelijkheid tot interventie is echter niet aanwezig.

Bij een aantal RWT's gaat het toezicht verder. In de toezichtsarrangementen van het CBR, de RDW en IBKI is een risicoanalyse opgenomen om de risicovolle onderdelen van onder meer de bedrijfsvoering te identificeren en tevens te onderzoeken hoe deze risico's binnen de organisatie zijn te ondervangen. Verder heeft de minister bij het CBR, de RDW en LVNL de beschikking over een zogenoemde taakverwaarlozingsregeling. Indien deze organisaties om wat voor reden dan ook hun publieke taken niet meer naar behoren uitvoeren, kan de minister voorzieningen treffen.

5.2.2 Verantwoording over de bedrijfsvoering bij RWT's

Bij de meeste RWT's wordt de bedrijfsvoering op hoofdlijnen gevolgd, meestal via de jaarverslagen, maar bij Prorail ook via kwartaalrapportages. Bij de exameninstellingen klein vaarbewijs, het Loodswezen, de luchthaven Schiphol en de regionale vliegvelden is echter helemaal geen inzicht in de bedrijfsvoering.

Indien er gegevens over de bedrijfsvoering worden ontvangen, is de betrouwbaarheid daarvan voor het ministerie een gegeven. Deze wordt niet standaard nagegaan.

Over het jaar 2004 heeft de minister geen mededeling over de bedrijfsvoering gevraagd aan de RWT's. Alleen de RDW heeft een in-controlstatement opgenomen in zijn jaarverslag, dat qua inhoud overeenkomt met een bedrijfsvoeringsmededeling.

In het jaarverslag 2004 van het ministerie zelf is over de RWT's geen bedrijfsvoeringsinformatie opgenomen. De minister verantwoordt zich ook niet over het toezicht op de bedrijfsvoering aan de Tweede Kamer.

5.3 Integriteit

De Algemene Rekenkamer acht integriteitszorg een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Integriteit zelf betreft de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector. Het onderzoek naar integriteitszorg bij RWT's was gericht op het verwerven van inzicht over de kwaliteit van het inzicht van de minister enerzijds en de kwaliteit van het integriteitsbeleid van RWT's anderzijds.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Heeft de minister in haar toezichtsvisie of toezichtsbeleid aandacht besteed aan integriteit bij RWT's?
2. Zijn er in algemene zin afspraken gemaakt tussen de minister en de RWT's over informatie-uitwisseling met betrekking tot integriteit?

5.3.1 Integriteit in de toezichtsvisie en de toezichtsarrangementen

In de algemene toezichtsvisie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn geen eisen opgenomen voor de specifieke toezichtsarrangementen met betrekking tot integriteit. Voor de toezichtsarrangementen van de verschillende RWT's is het door de minister niet verplicht gesteld afspraken vast te leggen omtrent integriteit. Dit is bij geen van de RWT's van Verkeer en Waterstaat gebeurd.

De handreiking bij de algemene toezichtsvisie geeft wel aan dat eventuele risico's die zich voor kunnen doen op het gebied van integriteit in de risicoanalyse van de toezichtsarrangementen geïdentificeerd moeten worden. Dit is slechts bij drie van de twaalf (clusters van) RWT's gedaan, namelijk de RDW, Prorail en het CBR. Hierbij is tevens aangegeven op welke wijze deze risico's worden geborgd. Voor het NIWO is in 2005 een nieuw toezichtarrangement ontwikkeld dat in 2006 van kracht wordt. In dit nieuwe arrangement zijn de integriteitsrisico's in kaart gebracht, evenals de wijze waarop deze risico's worden geborgd.

5.3.2 Informatie-uitwisseling over integriteit

In het algemeen voelt de minister van Verkeer en Waterstaat zich niet verantwoordelijk voor de integriteit van de RWT's. De minister beschouwt dit als een aangelegenheid van de RWT zelf. Enige uitzondering hierop is

de SAB, waar de minister heeft aangedrongen op de ontwikkeling van een privacyreglement.

In de meeste gevallen kan de minister op ad hoc basis wel aangeven of de betrokken RWT een integriteitsbeleid heeft ontwikkeld, maar zij beschikt niet over documenten van de RWT waarin het beleid is vastgelegd.

Inhoudelijk is de minister in de meeste gevallen niet op de hoogte.

5.4 Bestuurskosten

Sinds enkele jaren is er voor de bestuurskosten (beloningen) bij publieke instellingen grote belangstelling in media en politiek. Oordeelsvorming over de hoogte van de bestuurskosten is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers en van de Staten-Generaal, waaraan toezicht en verantwoording een bijdrage moeten leveren.

In dit onderzoek hebben wij aandacht besteed aan enkele componenten van bestuurskosten (onder meer vaste en variabele beloning, vervoer, huisvestingskosten) bij RWT's. De procedures van toezicht en de verantwoording daarover stonden in het onderzoek centraal. Het ging ons om de vraag wie de inkomens goedkeurt en wie daarop toeziet (bijvoorbeeld de raad van toezicht of de minister) en om de vraag of en hoe de (publieke) verantwoording daarover is geregeld.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de minister op het gebied van bestuurskosten bij RWT's. Wat is de rol van de RWT zelf hierbij?
2. Welke afspraken bestaan er tussen de minister en RWT's over de informatieverstrekking aan de minister over de bestuurskosten bij RWT's? Heeft het ministerie normen voor bestuurskosten opgesteld?
3. Analyseert en gebruikt de minister de informatie over bestuurskosten bij RWT's voor haar eigen verantwoording?

5.4.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden minister

Bij acht RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er een raad van toezicht of een raad van commissarissen. De Algemene Rekenkamer stelt een raad van commissarissen in deze nota gelijk aan een raad van toezicht. In het volgende overzicht zijn de bevoegdheden van de minister opgesomd voor de bestuurskosten van de acht RWT's die een raad van toezicht of een raad van commissarissen hebben.

Overzicht 5.1

RWT	Minister benoemt raad van toezicht	Minister keurt bezoldiging raad van toezicht goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen raad van toezicht
RDW	Ja	Ja	Ja
CBR	Ja	Ja	Nee
LVNL	Ja	Nee	Nee
SAB	Nee	Nee	Nee

RWT	Minister benoemt raad van commissarissen	Minister keurt bezoldiging raad van commissarissen goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen raad van commissarissen
Prorail	Ja	Ja	Ja
IBKI	Nee	Nee	Nee
Schiphol	Nee	Ja	Ja
Kleine luchthavens	Nee	Nee	Nee

^a Met een interne toezichthouder bedoelt de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld een raad van toezicht, maar ook een raad van commissarissen.

Uit de tabel blijkt dat de minister bij vier van de acht raden geen recht tot benoeming van de leden heeft. Bij vier raden, dus de helft, keurt de minister niet de bezoldiging goed. Bij één van de raden waar de minister de bezoldiging goedkeurt (bij het CBR), kan zij niet ingrijpen bij bovenmatige vergoedingen.

Bij Schiphol ligt het beheer van de deelneming bij het Ministerie van Financiën dat de minister van Verkeer en Waterstaat consulteert bij benoemingen.

In het volgende overzicht zijn de bevoegdheden van de minister opgesomd voor de besturen van alle RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Overzicht 5.2

RWT	Minister benoemt bestuur	Minister keurt bezoldiging bestuur goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen bestuur
RDW ^a	Nee	Ja	Ja
Prorail ^b	Ja	Ja	Ja
CBR ^c	Nee	Nee	Nee
IBKI	Nee	Nee	Nee
LVNL	Ja	Ja	Nee
Schiphol	Nee	Nee	Nee
Kleine luchthavens	Nee	Nee	Nee
Loodswezen	Nee	Nee	Nee
SAB	Nee	Nee	Nee
NIWO ^d	Nee	Nee	Nee
SIEV	Nee	Nee	Nee
Instellingen klein vaarbewijs	Nee	Nee	Nee

^a Bij de RDW is er alleen een directie in plaats van een bestuur.

^b De minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd middels de uitoefening van het aandeelhouderschap.

^c Bij het CBR is er alleen een directie.

^d De NIWO heeft een Raad van Beheer.

Uit het overzicht blijkt dat de minister bij drie RWT's het bestuur benoemt. Dit is het geval bij de SIEV (wordt binnenkort opgeheven), de LVNL en bij Prorail. Bij Prorail benoemt de aandeelhoudersvergadering het bestuur. Deze stelt tevens de bezoldiging van het bestuur vast. De aandelen van Prorail zijn voor honderd procent in handen van de Staat. De uitoefening van het aandeelhouderschap ligt bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. De minister kan dus via de aandeelhoudersvergadering ingrijpen in de bezoldiging van het bestuur.

In zes van de acht gevallen dat er een raad van toezicht of commissarissen is, benoemt de minister niet het bestuur. Slechts bij LVNL en Prorail benoemt de minister ondanks de aanwezigheid van een raad ook het bestuur.

Slechts bij de RDW en Prorail heeft de minister de bevoegdheid de bezoldiging van het bestuur goed te keuren of in te grijpen in vergoedingen. Dit terwijl de minister bij de RDW het bestuur niet benoemt.

Bij de RWT's zonder raad van toezicht heeft de minister geen enkele bevoegdheid. Het gaat, op de kleine luchthavens na, in vrijwel alle gevallen om stichtingen of verenigingen die voor een eigen doelgroep actief zijn. De wettelijke taak is slechts een onderdeel van de totale activiteiten, de bestuursbenoemingen worden geregeerd door de stichtings- of verenigingsstatuten. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Nederlandse Motorbootclub, de Nederlandse WaterskiBond en het Loodswezen.

5.4.2 Afspraken over en gebruik van informatie over bestuurskosten

Tussen ministerie en RWT's zijn nauwelijks afspraken vastgelegd om informatie over bestuurskosten toe te zenden. Slechts de toezichtsvisie voor de RDW bevat een passage over de bezoldiging van de directie.

De minister ontvangt informatie over het totaal aan vergoedingen van de raad van commissarissen en het bestuur van Prorail. Bij de RDW ontvangt het ministerie gedetailleerde informatie per bestuurder. Bij de luchthaven Schiphol is in het jaarverslag gedetailleerde informatie opgenomen over de bezoldiging van de bestuurders. Bij CBR en IBKI ontvangt de minister geen gedetailleerde informatie. Voor de SAB, de SIEV en de NIWO is in de door de minister ontvangen begroting globale informatie opgenomen. Voor LVNL zijn in het jaarverslag of overige informatie aan het ministerie geen gegevens over bestuurskosten opgenomen. Voor de kleine luchthavens beschikt de minister niet over informatie over de bestuurskosten. Voor het Loodswezen en de Instellingen klein vaarbewijs beschikt de minister niet over informatie.

De minister gebruikt de (over het totaal bezien geringe beschikbare) informatie over bestuurskosten niet voor haar toezicht. De minister zendt aan de Tweede Kamer geen informatie over de bestuurskosten.

5.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Verkeer en Waterstaat de bedrijfsvoering van de RWT's op hoofdlijnen volgt via het jaarverslag. Er is nog geen aanleiding geweest om hierover mededelingen te doen aan de Tweede Kamer. Het toezicht op de bedrijfsvoering wordt bij het CBR, de RDW en IBKI verder gestructureerd door middel van een risicoanalyse. Bij de exameninstellingen klein vaarbewijs, het Loodswezen, de luchthaven Schiphol en de regionale vliegvelden is helemaal geen inzicht in de bedrijfsvoering.

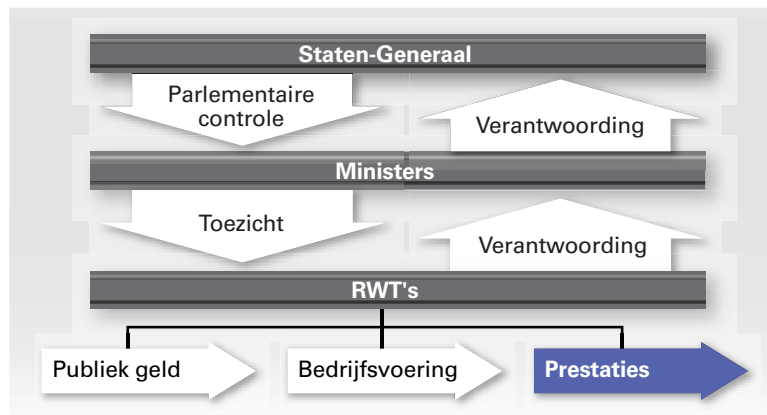
Wij constateren dat de minister van Verkeer en Waterstaat zich niet verantwoordelijk voelt voor het integriteitsbeleid van de RWT's. De minister beschouwt dit als een aangelegenheid van de RWT zelf en heeft hier geen beleid voor ontwikkeld.

Wij constateren dat de bevoegdheden van de minister op het gebied van de bestuurskosten beperkt zijn. Ditzelfde geldt voor de informatie die het ministerie over bestuurskosten ontvangt.

Indien er een raad van commissarissen of een raad van toezicht is, heeft de minister in vijf van de acht gevallen de bevoegdheid de leden van de raad te benoemen. De minister kan dan in vrijwel alle gevallen de bezoldiging goedkeuren. De minister kan slechts bij twee RWT's van de twaalf (clusters van) RWT's het bestuur benoemen. Ook als er geen raad van toezicht is, kan de minister vrijwel nergens het bestuur benoemen.

Voor vijf RWT's ontvangt het ministerie informatie over bestuurskosten, maar meestal niet gedetailleerd per bestuurder. Afspraken over de toezending van informatie zijn er vrijwel niet. De minister zendt aan de Tweede Kamer geen informatie over de bestuurskosten.

6 PRESTATIES



6.1 Inleiding

Het thema prestaties is toetsend onderzocht. Prestaties van RWT's betreffen producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van de wettelijke taak. Antwoord op de vraag van de Tweede Kamer welke bijdrage de RWT's aan de – door het Rijk gestelde – beleidsdoelen hebben geleverd, kan alleen gegeven worden als de minister inzicht heeft in de prestaties van de RWT's.

De belangrijkste onderzoeksvragen waren:

1. Welke afspraken heeft de minister met de RWT's gemaakt over de informatie over prestaties die de RWT moet leveren aan de minister?
2. Welke waarborgen heeft de minister of de RWT getroffen voor de kwaliteit van de prestatie-informatie?
3. Op welke wijze benut de minister de informatie over de prestaties van de RWT?

6.2 Bevindingen

6.2.1 Prestaties in toezichtsvisie of toezichtsarrangementen

Volgens de algemene toezichtsvisie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat moeten de afspraken over de prestatie-informatie in de afzonderlijke arrangementen aansluiten bij het publiek belang en de ministeriële verantwoordelijkheid. De RWT moet onderscheid maken in prestaties die relevant zijn voor de uitvoering van het beleid en prestaties die relevant zijn voor het toezicht op het functioneren van de RWT. Voor zeven van de twaalf (clusters van) RWT's van Verkeer en Waterstaat zijn dergelijke afspraken in de toezichtsarrangementen voldoende uitgewerkt. De RWT's leveren de prestatie-informatie hoofdzakelijk via het Financieel Meerjaren Beleidsplan (FMB), het jaarverslag, kwartaalrapportages en subsidiebeschikkingen. Het betreft informatie over de kwaliteit van de dienstverlening, de taakuitvoering, hoofdlijnen van de bedrijfsvoering, kostendekkendheid en klachtenafhandeling.

⁷ In het conceptwetsvoorstel dat naar verwachting in 2007 in werking treedt, wordt de NMa formeel toezichthouder op het Loodswezen. In deze wet worden de bevoegdheden wel vastgelegd.

Met het Loodswezen, Instellingen klein vaarbewijs en regionale luchthavens zijn geen afspraken gemaakt. Bij het Loodswezen vraagt de minister ad hoc informatie op. Omdat de bevoegdheden van de minister hiervoor niet zijn vastgelegd, kan het Loodswezen dit verzoek weigeren.⁷

Van de regionale luchthavens ontvangt de minister geen informatie. Ook beschikt de minister niet over de jaarverslagen. Zij heeft hierdoor geen inzicht in de prestaties van de kleine vliegvelden. De Instellingen klein vaarbewijs informeren de minister via het jaarverslag over het aantal examenkandidaten en het slagingspercentage.

Met het KOFS zijn geen informatieafspraken gemaakt, maar vanwege de overdracht van de wettelijke taak van het KOFS aan het CBR in 2005 zal de minister met het CBR in overleg treden over de te maken afspraken.

De minister beschikt niet over een sanctiebeleid als de RWT's de gevraagde informatie niet leveren. In de meeste arrangementen zijn wel de algemene interventiemogelijkheden van de minister genoemd. Doorgaans is een schriftelijk verzoek van de minister voldoende om de informatie alsnog te krijgen. Alleen bij het Loodswezen heeft de minister geen bevoegdheden.

6.2.2 Het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie

De minister verlangt (standaard) geen waarborg voor de betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde prestatie-informatie. Alleen de RDW geeft een *in-controlstatement* af bij het jaarverslag voor de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.

6.2.3 Het gebruik van de prestatie-informatie

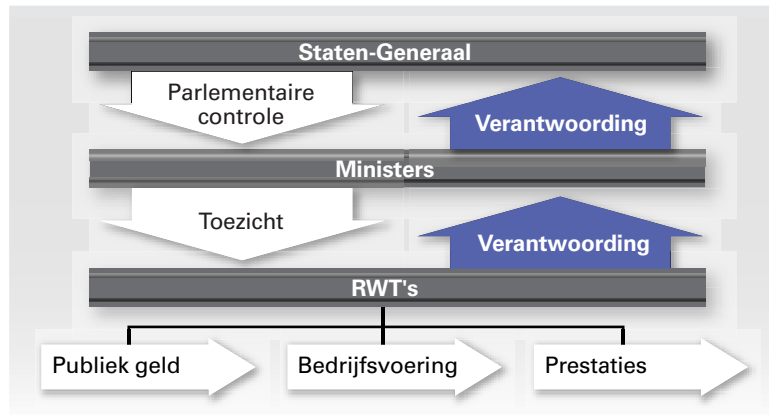
De minister maakt voor haar toezicht gebruik van de ontvangen prestatie-informatie. De minister analyseert de informatie in de verschillende documenten en stelt vragen aan de RWT als hier aanleiding toe is. De minister informeert de Tweede Kamer alleen bij klachten en/of incidenten. Zo is in het jaarverslag van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over 2004 in de Bijlage Toezichtsrelaties ZBO's/RWT's opgenomen dat de RDW extra aandacht zal schenken aan de wachttijden voor niet vaste (vooral particuliere) klanten bij keuringsstations. IBKI heeft na een aantal klachten over de kwaliteit van de dienstverlening in overleg met de minister maatregelen getroffen om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

6.3 Conclusies

Wij constateren dat de minister van Verkeer en Waterstaat met het merendeel van de RWT's afspraken heeft gemaakt over de te leveren prestatie-informatie. In het algemeen komen deze RWT's hun afspraken goed na. Met uitzondering van de SAB geldt dit echter niet voor de kleine RWT's van DG Transport en Luchtvaart.

De minister analyseert de ontvangen informatie en gebruikt dit in haar toezicht. De minister heeft onvoldoende inzicht in de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiegegevens, omdat zij hier standaard geen waarborgen voor verlangt. Dit gebeurt hooguit op eigen initiatief van de RWT's. De minister informeert de Tweede Kamer alleen als de betreffende RWT klachten heeft ontvangen of als er een incident heeft plaatsgevonden.

7 VERANTWOORDING



7.1 Inleiding

Het thema verantwoording is toetsend onderzocht. Het onderzoek heeft zich zowel gericht op de verantwoording door de minister over de RWT's waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt, als op de publieke verantwoording die de RWT's zelf afleggen. Publieke verantwoording is het openbaar rekenschap afleggen door een publieke organisatie aan iets of iemand, over het gebruik en de «opbrengst» van publieke middelen. In deze verantwoording rechtvaardigt een publieke organisatie waarom ze doet wat ze doet. De Algemene Rekenkamer heeft voor dit onderzoek zowel het departementale jaarverslag als de jaarverslagen van de RWT's over 2004 onderzocht.

De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren bij de verantwoording door de minister:

1. Voldoet de verantwoording in het departementale jaarverslag over het toezicht van de minister op RWT's aan de daaraan te stellen eisen?
2. Bevat het departementale jaarverslag een overzicht van alle geldstromen naar en van de RWT's (rijksbijdragen, premies, tarieven)?

En bij de verantwoording door de RWT's:

1. Leggen de RWT's van het ministerie publieke verantwoording af en in welke vorm gebeurt dat?
2. Over welke onderwerpen gaat die verantwoording?

7.2 Bevindingen

7.2.1 Verantwoording door de minister

Jaarverslag 2004

De verantwoording in het jaarverslag 2004 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over het toezicht op de RWT's voldoet aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV 2005). Het jaarverslag bevat een paragraaf over toezichtrelaties. In deze paragraaf heeft de minister echter geen overzicht opgenomen van de realisatie van de ramingen van de uitvoeringskosten uit de begroting. Het jaarverslag bevat geen geaggregeerd totaaloverzicht van alle inkomende en uitgaande geldstromen per RWT.

De paragraaf over toezichtrelaties geeft geen inzicht in het gebruik van de ministeriële bevoegdheden bij de RWT's. Ook zijn in deze paragraaf geen gegevens opgenomen over de vermogenspositie van de RWT's per 31 december van het verslagjaar. De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat ministers dit inzicht moeten geven omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer om te kunnen oordelen over het toezicht van een minister. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 (RBV 2004) werd deze informatie vereist. In de RBV 2005 is sprake van een uitzonderingsrapportage waarbij een minister bepaalt waarover hij zich wil verantwoorden.

Jaarverslag 2005

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre in het Jaarverslag 2005 informatie bevat over RWT's en over het toezicht van de minister. Verantwoording over het toezicht, en daarmee indirect over het functioneren van de RWT's, geschiedt door middel van een uitzonderingsrapportage. Een uitzonderingsrapportage is alleen zinvol als de «normaalpositie» helder is. Daartoe moet de minister twee zaken uiteenzetten:

- wat de reikwijdte van zijn toezicht is (objecten, aspecten en diepgang);
- wanneer afwijkingen leiden tot rapportage (toleranties).

Deze uiteenzetting kan in elk jaarverslag opgenomen worden, maar een verwijzing naar een eerder jaarverslag of naar een ander document waarmee de Staten-Generaal is ingelicht is ook voldoende.

Informatie in het jaarverslag 2005

Overzicht 7.1

Vermelding namen RWT's/ZBO's in bijlage?	Vermelding elders in het jaarverslag?	Financiële omvang?	Toezichtsparagraaf?
Ja, maar niet allemaal, zo ontbreken Schiphol en het loodswezen in de bijlage over ZBO's en RWT's.	Ja, bij beleidsartikelen voorzover het een toelichting op beleid of begrotings-gelden betreft (bijvoorbeeld subsidies projecten rond Schiphol).	De bijlage geeft géén inzicht in de financiële omvang, noch van begrotings-gelden noch van overige publieke inkomsten zoals uit heffingen en tarieven. Evenmin is er informatie over vermogens bij de RWT's.	De bedrijfsvoeringsparagraaf vermeldt iets over rechtmatigheid. Beter kan de bijlage over RWT's/ZBO's als een toezichtparagraaf worden beschouwd. Informatie over een 'normaalpositie' ontbreekt. Wel is per RWT (verschillende) informatie opgenomen. Onderwerpen die hier en daar aan de orde komen zijn afspraken tussen de minister en RWT. Goedkeuren begroting of tarieven, de toezichtrelatie, rechtmatigheid, wachttijden bij de dienstverlening, prestatieindicatoren, kostenbeheersing, intern toezicht en scheiding publiek-privaat.

7.2.2 Verantwoording door RWT's

De volgende RWT's leggen geen publieke verantwoording af met een jaarverslag:

- Een meerderheid van de kleine luchthavens, met uitzondering van Eindhoven Airport, Maastricht-Aachen Airport en Groninger Airport Eelde;
- Het Loodswezen heeft in 2004 geen jaarverslag uitgebracht.

De overige RWT's leggen wel publieke verantwoording af. Het zijn vooral de grote RWT's als RDW, Prorail en Schiphol die veel informatie bieden in hun jaarverslag en op hun website. CBR en IBKI bieden minder informatie op hun website, maar geven in hun jaarverslag inzicht in hun taakuitvoering en werkwijze.

De kleinere RWT's bieden minder inzicht in hun taakuitvoering. De NIWO is hierbij een gunstige uitzondering. Het valt op dat veel RWT's slechts informatie bieden over hun activiteiten, maar nauwelijks ingaan op verantwoordingsaspecten als prestaties en bedrijfsvoering.

De grotere RWT's leggen verantwoording af over de volgende onderwerpen:

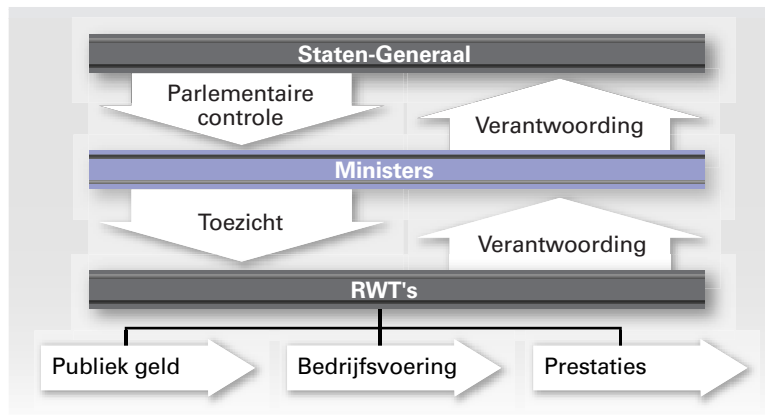
- strategie en missie
- financieel beleid
- prestaties
- kwaliteitszorg
- omgang met belanghebbenden
- functioneren van bestuur en raad van toezicht
- deels over integriteit en bestuurskosten

7.3 Conclusies

De verantwoording in het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over het toezicht op de RWT's voldoet aan de wettelijke eisen. Het departementale jaarverslag 2004 biedt echter geen totaaloverzicht van alle inkomende en uitgaande geldstromen per RWT. Het jaarverslag verschaft ook geen inzicht in het gebruik van de bevoegdheden van de minister met betrekking tot de RWT's en in de vermogenspositie van de RWT's. Wij hanteren de norm dat ministers dit inzicht moeten geven omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer om te kunnen oordelen over het toezicht van een minister.

Bij de publieke verantwoording blijkt dat grote RWT's zich goed verantwoorden en kleine RWT's slechts beperkt. Publieke verantwoording van de RWT's is niet aanwezig bij Loodswezen en de meeste kleine luchthavens. De instellingen klein vaarbewijs verantwoordden zich beperkt. De grotere RWT's bieden in het jaarverslag en op de website veel informatie over hun taakuitvoering en andere aspecten als bestuurskosten, prestaties en bedrijfsvoering.

8 TERUGBLIK



8.1 Inleiding

Bij dit afsluitende onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer teruggeblikt op de vraag in hoeverre de ministers opvolging hebben gegeven aan toezeggingen en aanbevelingen naar aanleiding van onze onderzoeken sinds 1998. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in dit hoofdstuk. Welke onderzoeken precies bij de terugblik zijn betrokken, komt aan bod in de volgende paragraaf.

8.2 Selectie

De Algemene Rekenkamer heeft bij de selectie van onderzoeken gekeken naar de relevantie van de aanbevelingen en toezeggingen. Relevant betekent hier betrekking hebbend op toezicht- en verantwoordingsrelaties van de RWT's met de ministeries. Daarnaast moet het gaan om zaken die structureel, per geval omvangrijk, of principieel zijn. Verder moeten de aanbevelingen en toezeggingen voldoende actueel zijn. De Algemene Rekenkamer heeft de onderstaande onderzoeken *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* deel 1 t/m 4 betrokken in haar terugblik.

De opvolging van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan in het onderzoek Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland (gepubliceerd in 2004) komt terug in een apart vervolgonderzoek.

8.3 Stand van zaken

In onderstaand overzicht is de stand van zaken vermeld over de opvolging van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in eerdere RWT-rapportages over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister in RWT-4	Situatie eind 2005	Opgevolgd
2001, 2002, 2003.	Er ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij RDW, IBKI, Luchthaven Schiphol, zestien exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, Loodswezen, NIWO, SIEV en vijf exameninstellingen.	Het streven is naar rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarrekeningen van alle RWT's over het boekjaar 2005. Vanuit doelmatigheidsoogpunt kunnen hierop uitzonderingen worden gemaakt en ook lopende wetgevingstrajecten kunnen hierbij vertragingen veroorzaken.	Nee. Alleen bij RDW is er een rechtmatigheidsverklaring. Over 2004 is er geen rechtmatigheidsverklaring bij de overige genoemde RWT's. Voor de NIWO komt er in 2005 een rechtmatigheidsverklaring. Het ministerie heeft geen bewuste keuze gemaakt voor welke RWT's zij geen rechtmatigheidsverklaring nodig acht. Ook voor het jaar 2005 worden er bij IBKI, Luchthaven Schiphol, zestien exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, Loodswezen, NIWO, SIEV en vijf exameninstellingen geen rechtmatigheidsverklaringen verwacht.	+/-
2002, 2003	In de verantwoording van RWT's is er nauwelijks aandacht voor verantwoording over bedrijfsvoering in termen van prestatie-indicatoren.	Bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsarrangementen en de doorlichting van de bestaande toezichtsarrangementen zullen met de RWT's afspraken worden gemaakt over de te verstrekken informatie over prestaties en bedrijfsvoering.	Ja. In toezichtsarrangementen of andere afspraken voor de vier RWT's voor DG Personenvervoer en voor de SAB, NIWO en LVNL is er aandacht voor prestatie-indicatoren en behalve bij NIWO ook voor bedrijfsvoering.	+
2002, 2003	Met uitzondering van CBR, RDW, Prorail en de Raad voor de Transportveiligheid zijn er geen informatieafspraken tussen het ministerie en de RWT's.	Bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsarrangementen en de doorlichting van de bestaande toezichtsarrangementen zullen met de RWT's afspraken worden gemaakt over de te verstrekken informatie over prestaties.	Ja. Voor het merendeel van de RWT's zijn toezichtsarrangementen opgesteld en informatieafspraken gemaakt.	+
2003	Met uitzondering van CBR, RDW, Prorail en de Raad voor de Transportveiligheid zijn er geen informatieafspraken tussen het ministerie en de RWT's.	In de te maken afspraken met de RWT's over prestatiegegevens worden prestatiegegevens die zinvol zijn voor beleid en toezicht betrokken.	Ja, zie hierboven. Voor het merendeel van de RWT's zijn er informatieafspraken.	+
2002, 2003	Gestructureerde informatieverstreking (via prestatie-indicatoren) door RWT's aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat waarbij prestaties worden gereleerd aan kosten en effecten, moet nog op gang komen. Positieve uitzonderingen zijn RDW en Prorail.	Geen toezegging.	Er is vooruitgang geboekt.	+/-
2003	Publieke inkomsten zoals premies en tarieven van RWT's worden niet in de begroting en het jaarverslag van het ministerie opgenomen.	Geen toezegging.	Geen verandering. In jaarverslag en begroting is geen informatie over publieke inkomsten van RWT's opgenomen.	-
2003	Onduidelijk is de wijze waarop het ministerie inzicht zal geven in de vermogenspositie van ZBO's en RWT's.	Geen toezegging.	Geen verandering.	-

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister in RWT-4	Situatie eind 2005	Opgevolgd
2002, 2003	Er ontbreken toezichtsarrangementen voor Prorail, Luchthaven Schiphol, zestien exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, Raad voor de Transportveiligheid, Loodswezen, NIWO, SIEV, SAB, vier keuringsinstanties en zes exameninstellingen.	Opstellen toezichtsarrangementen voor Prorail en Loodswezen is gestart. Toezichtsarrangement Prorail zal naar verwachting rond april 2004 gereed zijn. Schiphol zal volgens de minister vanaf 2005 geen RWT meer zijn zodat voor Schiphol geen toezichtsarrangement wordt opgesteld.	Deels. Voor Prorail is er een concepttoezichtsarrangement. Voor het Loodswezen is er geen toezichtsarrangement. Voor Schiphol en de overige exploitanten van luchthavens ontbreekt dit nog. De luchthavens blijven nog zeker tot 2007 RWT. Voor de Instellingen klein vaarbewijs ontwikkelt het ministerie een toezichtsarrangement. Voor NIWO en de SAB is er een toezichtsarrangement.	+/-
2003	Onduidelijkheid of toezicht op keuringsinstanties en kleine exameninstellingen berust bij ministerie of inspectie.	Geen toezegging.	Deels. Ministerie werkt aan een toezichtvisie op de kleine exameninstellingen.	+/-
2003	Reviewbeleid nog onvoldoende uitgewerkt in toezichtsarrangementen RWT's.	Reviewbeleid wordt uitgewerkt in afzonderlijke toezichtsarrangementen per RWT.	Nee. Reviewbeleid is nog onvoldoende uitgewerkt.	-
2002, 2003	Reviews worden alleen én sporadisch bij begrotingsgefinancierde RWT's uitgevoerd. Uitgezonderd Prorail zijn in 2002 geen reviews bij RWT's uitgevoerd.	Jaarlijks zullen meer reviews worden uitgevoerd, om te beginnen bij CBR, Prorail en RDW, rekening houdend met te verwachten effectiviteit en efficiency.	Nee. Slechts bij Prorail en de SAB (Auditdienst van VROM wegens subsidiëring door VROM) is een review uitgevoerd.	-
2003	Scheiding beleid en toezicht is onvoldoende gewaarborgd door positionering toezicht bij beleidsdirecties.	Aanbeveling om het toezicht binnen het ministerie rechtstreeks en onafhankelijk van het beleid onder te brengen bij de secretaris-generaal wil de minister, mede gezien de departementale reorganisatie, in beraad houden. Er zijn geen aanwijzingen dat in het huidige model de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk staat. Daar waar de functiescheiding tussen beleid en uitvoering nog onvoldoende beslag heeft gekregen, zullen ook alternatieven worden gezien.	Nee. Situatie is ongewijzigd gebleven	-

8.4 Conclusies

Bij het uitwerken van de toezeggingen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontstaat een gemengd beeld. Op het gebied van rechtmatigheidsverklaringen is er weinig voortgang geboekt, bij bijvoorbeeld één van de grootste RWT's, NV Luchthaven Schiphol, ontbreekt nog steeds een rechtmatigheidsverklaring. Bij het opstellen van toezichtsarrangementen daarentegen heeft het ministerie wel duidelijk vooruitgang geboekt. Ook in het vastleggen van informatieafspraken heeft het ministerie actie ondernomen. Er is echter nog niet voor alle RWT's een toezichtsarrangement opgesteld. Vooral het ontbreken van een toezichtsarrangement bij de grotere RWT's Loodswezen en de NV Luchthaven Schiphol valt op. Het ministerie heeft het reviewbeleid nog niet uitgewerkt. Ook in 2004 is er door het ministerie alleen bij Prorail een review uitgevoerd. Ten slotte heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het toezicht nog steeds niet onafhankelijk van het beleid rechtstreeks ondergebracht bij de secretaris-generaal.

9 VERDIEPEND ONDERZOEK BIJ DE DIENST WEGVERKEER (RDW)

9.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft verdiepend onderzoek gedaan bij de Dienst Wegverkeer (RDW, de voormalige Rijksdienst voor het wegverkeer). Hierbij is nader ingegaan op de volgende thema's:

- rechtmatigheid;
- prestaties;
- bedrijfsvoering;
- integriteitsbeleid;
- bestuurskosten;
- toezicht;
- verantwoording.

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer van het verdiepend onderzoek bij de RDW op bovenstaande thema's.

9.2 De RDW

De RDW is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van verschillende wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wegenverkeerswet 1994. Deze taken zijn in te delen in de volgende categorieën:

- het verzamelen, beheren en beschikbaar stellen van gegevens van voertuigen en hun eigenaars of houders;
- het toelaten van voertuigen en voertuigtypes op de Nederlandse en Europese markt op basis van technische voorschriften;
- de controle op de goede technische staat van bestaande voertuigen;
- het houden van toezicht op de taakuitoefening door derden (bijvoorbeeld op garagebedrijven).

In de Wegenverkeerswet 1994 is tevens bepaald dat de RDW zowel een directie als een raad van toezicht heeft.

Voor de uitvoering van zijn wettelijke taken ontving de RDW in 2004 in totaal € 140,2 miljoen aan publieke middelen, in de vorm van wettelijke heffingen en tarieven. Daarnaast behaalde de RDW een omzet van € 1,5 miljoen uit anderszins opgedragen activiteiten.

9.3 Rechtmatigheid

De RDW heeft zich door middel van een rechtmatigheidsverklaring verantwoord over de rechtmatige inning en besteding van de publieke gelden in 2004. De minister heeft de eisen voor de controle van de instellingsaccountant van de RDW geformuleerd in een controleprotocol (het Vademecum, 1996). De accountant is op basis van het controleprotocol van de RDW verplicht een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de volgende onderwerpen:

- toepassing Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994;
- beoordeling Kostprijscalculatiemodel (kostendekkendheid);
- hantering juiste tarieven;
- verwerking exploitatiesaldo in reserves RDW conform afspraak.

De minister heeft de totstandkoming van de rechtmatigheidsverklaring over 2004 feitelijk niet beoordeeld door middel van een review. In het toezichtsarrangement van de RDW zijn geen afspraken gemaakt over het

uitvoeren van reviews. De minister stuurt wel jaarlijks een schriftelijke reactie aan de RDW waarin wordt ingegaan op de jaarstukken en de rechtmatigheidsverklaring.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de Tweede Kamer merken wij op dat de minister in het jaarverslag van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen informatie heeft opgenomen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke gelden van de RDW in 2004. De overige verantwoordingsinformatie over de RDW in het ministeriële jaarverslag is volgens ons toereikend.

9.4 Prestaties

In het toezichtsarrangement van de RDW (2001)⁸ en in het informatie-statuut (1996) zijn afspraken vastgelegd over de prestatie-informatie die de RDW aan de minister dient te leveren. De RDW informeert de minister periodiek over de geleverde diensten, het uitvoeringsproces en de informatievoorziening. De RDW levert deze informatie via het strategisch plan, de agenda voor het uitvoeringsjaar, het Financieel Meerjarenbeleidsplan (FMB) en het jaarverslag. In het jaarverslag neemt de RDW tevens prestatie-indicatoren op die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- het personeelsbeleid op hoofdlijnen;
- individuele toelating speciaal;
- typegoedkeuring;
- individuele keuringen;
- informatieverstrekking online uit registers;
- afgifte van documenten;
- ontheffingen exceptioneel transport;
- periodieke keuringen;
- erkenningen;
- toezicht;
- algemene taakuitvoering;
- telefonische informatieverstrekking;
- schriftelijke informatieverstrekking;
- klanttevredenheidsonderzoeken (periodiek).

Tot slot levert de RDW, indien dit aan de orde is, informatie over tussentijdse tariefaanpassingen en verzoeken tot taakuitbreiding met het oog op de hiervoor vereiste ministeriële goedkeuring.

De minister van Verkeer en Waterstaat gebruikt de prestatie-informatie daadwerkelijk voor haar toezicht en eventuele bijsturing van het beleid. Als blijkt dat de RDW de prestatienormen niet heeft gerealiseerd, verzoekt de minister de RDW schriftelijk maatregelen te treffen. Zo heeft de minister naar aanleiding van het jaarverslag over 2003 van de RDW afgesproken extra aandacht te besteden aan wachttijden van niet-vaste klanten. De minister stelt de Tweede Kamer via het jaarverslag van het ministerie op de hoogte van de globale ontwikkelingen op dit vlak.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie te garanderen heeft de RDW in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de over 2004 gerapporteerde prestatie-indicatoren. De conclusies van dit onderzoek worden naar verwachting in het tweede kwartaal van 2006 gerapporteerd aan de directie en aan de minister. De RDW is van plan deze audit ook de komende jaren uit te voeren. Verder is in het jaarverslag van de RDW een *in-controlstatement* opgenomen, evenals de mededelingen van de

⁸ Het toezichtsarrangement is in 2005 geactualiseerd.

externe accountant naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken naar het stelsel van interne beheersmaatregelen ter waarborging van de betrouwbaarheid van de registratiesystemen (EDP-verklaringen).

9.5 Bedrijfsvoering

Het uitgangspunt in het toezicht van de minister op de RDW is dat de minister niet verantwoordelijk is voor de interne bedrijfsvoering van de RDW. Toezicht hierop geschiedt door de Raad van Toezicht. Er is wel sprake van een relatie tussen de wijze waarop de RDW zijn taken uitvoert en de resultaten daarvan. In het toezichtsarrangement is daarom vastgelegd dat de RDW de minister van Verkeer en Waterstaat informeert op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering zoals omvangrijke investeringen en zwaarwegende veranderingen in de strategische koers, het personeelsbeleid en het financieel beheer. De RDW verstrekt de minister informatie over deze onderdelen via het strategisch plan, de agenda voor het komende jaar, het Financieel Meerjaren Beleidsplan en het jaarverslag. De minister reageert schriftelijk op de ontvangen informatie. Daarnaast vindt informatie-uitwisseling plaats via diverse overleggen.

De RDW verstrekt tevens informatie over de bedrijfsvoering aan de branche en aan burgers. De RDW publiceert informatie op zijn website⁹, participeert in benchmarks en voert onderzoeken uit naar de tevredenheid van zijn klanten. Bij de verantwoording hanteert de RDW de principes voor publiek verantwoorden van het Handvest publieke verantwoording¹⁰ en de uitgangspunten zoals die vastliggen in de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties¹¹.

De minister verifieert de betrouwbaarheid en volledigheid van de ontvangen informatie van de RDW alleen via de accountantscontrole op het jaarverslag van de RDW. Daarnaast geeft de directie van de RDW vanaf 2004 een *in-controlstatement* af in het jaarverslag. Het ministerie geeft aan dat het de betrouwbaarheid van de ontvangen informatie verder niet standaard nagaat.

Met betrekking tot de interne sturing, beheersing en toezicht constateren wij dat de RDW diverse maatregelen heeft getroffen, zoals:

- besturingscyclus: missie, strategie, Jaaragenda, Financieel Meerjaren Beleidsplan, managementcontracten, kwartaalrapportages;
- intern risicobeheerings- en controlesysteem (inclusief jaarlijkse update);
- implementatie van de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties. De RDW legt externe verantwoording af aan de minister via het Financieel Meerjaren Beleidsplan en via het jaarverslag.

De minister informeert de Tweede Kamer via het jaarverslag van het ministerie over het toezicht op de bedrijfsvoering van de RDW. Hierin besteedt zij onder meer aandacht aan de tarieven, de begroting, het Financieel Meerjaren Beleidsplan en het Strategisch Plan. Ook zendt de minister de rapporten van de periodieke evaluaties van de verzelfstandiging van de RDW naar de Tweede Kamer.

⁹ <http://www.rdw.nl>.

¹⁰ <http://www.publiekverantwoorden.nl/profiel/handvest.pdf>.

¹¹ <http://www.publiekverantwoorde.nl/profiel/codegoedbestuur.pdf>.

9.6 Integriteitsbeleid

Bij de RDW speelt een aantal belangrijke risico's met betrekking tot de integriteit, zoals:

- beïnvloeding door externen;
- uitoefening van nevenwerkzaamheden met risico van belangenverstremgeling;
- onbevoegde gegevensverstrekking uit registers.

Om deze risico's te verkleinen heeft de RDW een integriteitsbeleid ontwikkeld. Dit beleid omvat verschillende componenten:

- *Nota integriteitsbeleid* (1998, update 2002) waarin de focus ligt op preventief beleid met betrekking tot niet-integer gedrag. Alle medewerkers zijn geïnformeerd door middel van een brief en een brochure;
- klokkenluidersregeling;
- meldpunt integriteit;
- vertrouwenspersonen;
- diverse memo's die betrekking hebben op 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 het vastleggen van bevragingen van registers, meldingsformulieren voor nevenwerkzaamheden, vastlegging gebruik internet en telefoon en een tijdregistratiesysteem.

In de Leidraad Disciplinaire Straffen heeft de RDW de procedure beschreven die gevolgd dient te worden voor alle mogelijke vormen van plichtsverzuim. Dit betreft ook mogelijk plichtsverzuim als gevolg van een schending van het integriteitsbeleid. In deze procedure wordt een aantal stappen onderscheiden, te weten: constatering, afweging, onderzoek, toetsing onderzoek, bepaling strafmaat, gelegenheid tot verantwoording medewerker, besluit met mogelijke sanctie en tot slot het rechtspositiereglement. Bij verdenking van strafbare feiten wordt aangifte gedaan. Het bestuur van de RDW ontvangt via kwartaalrapportages van divisies en afdelingen informatie over de werking van het integriteitsbeleid.

In het verleden is er een aantal integriteitsincidenten geweest waarbij de directie besloot over te gaan tot disciplinair ontslag. Het personeel is hiervan via een algemene e-mail van de directie op de hoogte gesteld.

In 2002 is in opdracht van de RDW een nulmeting uitgevoerd waarmee een inventarisatie is gemaakt van de mate waarin RDW-medewerkers worden geconfronteerd met integriteitsvraagstukken en ongewenst gedrag. Naar aanleiding van deze nulmeting is het toenmalige integriteitsbeleid geactualiseerd. Voor 2006 is een vervolgonderzoek gepland naar de integriteitsbeleving onder medewerkers en een evaluatie van het huidige beleid.

De minister heeft geen expliciete informatieafspraken gemaakt met de RDW over het integriteitsbeleid. Ook is de minister niet betrokken geweest bij de afstemming van het beleid. De RDW informeert de minister via het jaarverslag over eventuele ontwikkelingen. Ook stelt de RDW de minister op de hoogte als er een incident heeft plaatsgevonden dat de ministeriële verantwoordelijkheid raakt of kan raken.

9.7 Bestuurskosten

De RDW heeft diverse personeelsreglementen opgesteld, waaronder een bezoldigingsreglement, een rechtspositiereglement en een reis- en verhuiskostenregeling. Deze reglementen zijn door de Raad van Toezicht goedgekeurd en gelden voor alle medewerkers van de RDW, dus ook voor de directie.

De bezoldiging van de directie bestaat uit een vast gedeelte en uit bonussen. De vaste bezoldiging wordt vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat. De Raad van Toezicht is bevoegd tot het geven van bonussen aan de directie. De maximale hoogte van de bonussen is vastgelegd in het Besluit Raad van Toezicht maximering variabele bezoldiging directie. Daarnaast moet de Raad van Toezicht toestemming geven voor eventuele buitenlandse dienstreezen van de directie. Ingediende declaraties worden door de afdeling AO/IC (Administratieve Organisatie/Interne Controle) gevolgd en steekproefsgewijs gecontroleerd.

De bezoldiging van de directie van de RDW wordt inclusief de bonussen en pensioenlasten vermeld in het jaarverslag. Dit jaarverslag wordt tevens op de website geplaatst. Onderstaande tabel geeft de bedragen weer. Deze bedragen zijn exclusief de vervoerskosten van de directieleden.

Inkomensbestanddelen bestuur RDW

Overzicht 9.1

Functie	Vast inkomen	Variabel inkomen	Pensioenlasten	Totaal
Algemeen directeur	€ 137.100	€ 16.400	€ 22.800	€ 176.300
Directeur bedrijfsvoering	€ 128.000	€ 15.100	€ 20.900	€ 164.000

In het jaarverslag wordt geen melding gemaakt van de maximale benoemingstermijn, noch van de maximale ontslagvergoeding van de directie. In de Wegenverkeerswet 1994 is wel geregeld dat de leden van de directie worden aangesteld voor een periode van vijf jaar. De directieleden kunnen echter gelijk opnieuw worden aangesteld en het aantal herbenoemingen is niet aan een maximum gebonden. De Raad van Toezicht heeft de benoemingstermijn van de directie wel opgenomen in de jaarrapportage aan de minister. Deze rapportage is op de website van de RDW geplaatst. Voor de ontslagvergoeding zijn regels uit het rechtspositiereglement van toepassing. Aan de bestuursleden worden geen leningen verstrekt. Dit is uitgesloten vanwege artikel 3.2.1 van de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties die de RDW heeft geïmplementeerd.

9.8 Toezicht

De Raad van Toezicht houdt toezicht op de directie van de RDW en geeft advies. De raad bestaat uit vijf leden en voert de volgende taken uit:

- beoordelen van het functioneren van het bestuur als geheel;
- beoordelen van functioneren van de individuele leden van het bestuur;
- benoemen (en zonodig ontslaan) van de bestuursleden;
- vaststellen bezoldiging bestuursleden;
- toezicht op de bedrijfsvoering;
- toezicht op de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlemechanismen;
- goedkeuring van de volgende (typen van) besluiten:
 1. besluiten inzake de doelstellingen en strategie van de Dienst Wegverkeer en de randvoorwaarden die bij de strategie worden gehanteerd
 2. jaarverslag en jaarrekening
 3. financieel meerjarenbeleidsplan inclusief begroting en tarieven
 4. reglementen inzake de rechtstoestand van het personeel
 5. reglementen inzake financieel beheer
 6. reglement werkwijze directie
 7. overeenkomsten van zwaarwegend belang
 8. investeringsbegroting
 9. geldleningen
 10. uitbreiding APK-keuringscapaciteit
 11. het (mede-)oprichten van of deelnemen in rechtspersonen
 12. projectenbegroting
 13. beleidsplan ICT
 14. besluiten waarbij tegenstrijdige belangen van directieleden spelen en die van materiële betekenis zijn voor de RDW en/of het betrokken directielid;
- benoemen externe accountant;
- beoordelen rol en functioneren van de interne accountant;
- beoordelen onafhankelijkheid en functioneren van de externe accountant;
- bewaken van de follow-up van bevindingen van de interne en externe accountant;
- beoordelen van de financiering van de organisatie;
- beoordelen van de ICT-toepassingen.

De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door de minister. De RDW draagt kandidaten voor. De procedure is niet openbaar, maar er wordt wel gewerkt met een profielschets. Deze is vastgelegd in de Schets Raad van Toezicht Dienst Wegverkeer. De Raad van Toezicht maakt gebruik van de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties. De code is geïmplementeerd in de eigen reglementen van de raad.

De Raad van Toezicht communiceert op verschillende manieren met de minister. Daarnaast rapporteert de Raad van Toezicht jaarlijks aan de minister over het eigen functioneren. De minister reageert schriftelijk op deze rapportage.

9.9 Verantwoording

De RDW hanteert een transparante en trendmatige wijze van verantwoording. Hierbij houdt de RDW rekening met de omgeving en de klanten van de RDW. In het jaarverslag is een paragraaf opgenomen waarin de RDW het belang van een goede communicatie met andere partijen zoals

garage- en transportbedrijven benadrukt. Verder staan de omgeving en de klanten van de RDW centraal in zijn strategische doelstellingen.

De kwaliteit van de verantwoording van de RDW is op verschillende manieren getoetst:

- Rapport visitatiecommissie naar aanleiding van een visitatie in het kader van het Handvest publiek verantwoorden.
- Deelname aan Kordes-trofee¹² met meerdere *best practices*.
- Beoordeling jaarverslag 2004 door onderzoeksbureau Berenschot op het gebied van transparantie. De RDW behaalde hiermee een zeer goede score.¹³

9.10 Good practice met betrekking tot bestuurskosten

Wij beschouwen de RDW als good practice voor het thema bestuurskosten vanwege de transparante weergave van de bestuurskosten in het jaarverslag 2004. De RDW heeft een tabel opgenomen waarin de bezoldiging van de directieleden wordt gespecificeerd. Hierbij is onderscheid gemaakt in periodiek betaalde beloningen, variabele beloning, pensioenlasten en overige werkgeverslasten¹⁴. 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).

9.11 Conclusies

Wij constateren dat de RDW zich transparant en uitgebreid verantwoordt over haar taakuitvoering. Minister en RDW hebben goede afspraken gemaakt over de informatievoorziening.

¹² Zie <http://www.kordestrofee.nl>. De F.G. Kordes-Trofee wordt jaarlijks uitgereikt aan een publieke organisatie die volgens een onafhankelijke jury het beste jaarverslag heeft geschreven. Doelstelling van de trofee is het verbeteren van de verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. De RDW is meerdere jaren best practice geweest, o.a. voor government governance (1999), omgevingsanalyse (2001) en wijze van inzicht geven in de governancestructuur (2003).

¹³ De RDW behaalde een score van 79 procent van het totale aantal te behalen punten. Hiermee valt de RDW in de categorie Voorhoede, de hoogste categorie van de transparantieladder.

¹⁴ Hieronder worden de werkgeversbijdrage in de ziektekostenverzekering en het werkgeversdeel WW en WAO verstaan.

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 Conclusies

De departementale toezichtsvisie is sinds RWT4 ongewijzigd en voldoet nog steeds aan de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer. Op het gebied van de toezichtsarrangementen is de situatie weer verbeterd. Het nieuwe toezichtsarrangement voor Prorail is in concept klaar, maar moet nog worden vastgesteld door de minister. Voor de exameninstellingen klein vaarbewijs staat het toezichtsarrangement voor 2006 gepland. Het NIWO en de SAB hebben in 2005 een toezichtsarrangement gekregen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de situatie bij dit ministerie sinds het eerste RWT-onderzoek flink is verbeterd, alleen voor het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol en de regionale luchthavens zijn op dit gebied geen ontwikkelingen.

Reviews bij RWT's worden door de Auditdienst van het ministerie alleen uitgevoerd op verzoek van de diensten. De diensten hebben zulke verzoeken echter nog nooit gedaan. Op eigen initiatief voert de Auditdienst alleen reviews uit bij geldstromen die van invloed zijn op de jaarverantwoording van zowel Hoofdstuk XII als het Infrastructuurfonds. Bij de RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt dit alleen voor Prorail en LVNL. Alleen bij Prorail zijn reviews uitgevoerd.

De minister kan over het boekjaar 2004 nog geen volledig inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door de RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook over 2005 is het beeld nog onvolledig, alleen LVNL heeft voor dit jaar voor het eerst ook een rechtmatigheidsverklaring afgeven.

De minister volgt de bedrijfsvoering van de RWT's op hoofdlijnen. Er is nog geen aanleiding geweest om hierover mededelingen te doen aan de Tweede Kamer. Het toezicht op de bedrijfsvoering wordt bij het CBR, de RDW en IBKI verder gestructureerd door middel van een risicoanalyse. Bij de exameninstellingen klein vaarbewijs, het Loodswezen, de luchthaven Schiphol en de regionale vliegvelden is helemaal geen inzicht in de bedrijfsvoering.

De minister voelt zich niet verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van de RWT's. De minister beschouwt dit als een aangelegenheid van de RWT zelf en heeft hier geen beleid voor ontwikkeld. Dit impliceert niet dat er bij de verschillende RWT's zelf geen aandacht is voor het integriteitsbeleid. Uit het verdiepend onderzoek bij de RDW blijkt dat een RWT ook zonder departementale aandacht een goed integriteitsbeleid kan ontwikkelen.

Met het merendeel van de RWT's heeft de minister afspraken gemaakt over de te leveren prestatie-informatie. In het algemeen komen deze RWT's hun afspraken goed na. Met uitzondering van de SAB geldt dit echter niet voor de kleine RWT's van DG Transport en Luchtvaart. De minister analyseert de ontvangen informatie en gebruikt dit in haar toezicht. De minister heeft onvoldoende inzicht in de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatiegegevens omdat zij hier standaard geen waarborgen voor verlangt. Dit gebeurt hooguit op eigen initiatief van de RWT's. De minister informeert de Tweede Kamer alleen als de betrokken RWT klachten heeft ontvangen of als er een incident heeft plaatsgevonden.

Op basis van het verdiepend onderzoek dat is uitgevoerd bij de Dienst Wegverkeer concludeert de Algemene Rekenkamer dat de RDW zich transparant en uitgebreid verantwoordt over haar taakuitvoering. Minister en RDW hebben goede afspraken gemaakt over de informatievoorziening.

10.2 Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen:

- Voor het Loodswezen en voor NV Luchthaven Schiphol te streven naar rechtmatigheidsverklaringen, zeker zolang NV Luchthaven Schiphol nog een RWT is.
- Voor de RWT's die nog geen toezichtsarrangement hebben deze alsnog op te stellen.
- Periodiek reviews uit te voeren bij RWT's die gefinancierd worden met heffingen en tarieven. Feitelijk uitvoeren wat al in de departementale toezichtsvisie is opgenomen, namelijk ten minste eenmaal in de vier jaar een review uit te voeren bij de RWT's en alleen beargumenteerd hiervan af te wijken.
- In overweging te nemen om meer aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid van de RWT's zelf.

11 REACTIE MINISTER EN RWT EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

11.1 Reactie minister van Verkeer en Waterstaat

Wij hebben de minister van Verkeer en Waterstaat gevraagd te reageren op het conceptrapport. De minister heeft dit gedaan op 5 september 2006. Haar reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

«In uw brief van 21 juni 2006 verzoekt u mij te reageren op de conceptrapportage van het vijfde onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak die binnen het beleidsterrein van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vallen.

Het doet mij genoegen dat uw conclusies weergeven dat de inspanningen binnen VenW in de afgelopen jaren goede resultaten hebben opgeleverd. Uw reeks onderzoeken heeft daarbij mede gefungeerd als «aanjager», met duidelijk resultaat. Daarbij is het een opsteker voor alle betrokkenen dat ook in dit rapport VenW een aantal keren wordt aangehaald als goed voorbeeld. Ook verheugt het mij dat in het algemene deel met name de RDW een aantal keer in positieve genoemd wordt: een erkenning voor hun inspanningen en voortrekkersrol op het gebied van governance en transparantie in verantwoording.

Voordat ik inhoudelijk inga op het departementale deel, wil ik graag u en uw medewerkers complimenteren met de helderheid en leesbaarheid van de rapporten. In de loop der jaren is de relatie tussen departement en uw Rekenkamer steeds constructiever geworden. De openheid van de Rekenkamer, de door u georganiseerde expertmeetings en werkseminars hebben daar in belangrijke mate aan bijgedragen, waarvoor dank; gezien de complexe bestuurlijke materie hecht VenW zeer aan dialoog op inhoud.

Voor wat betreft het algemene deel van het conceptrapport kan ik mij geheel vinden in de bestuurlijke reactie die is verzorgd door de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kijkend naar het departementale deel van het conceptrapport constateer ik dat sinds het eerste RWT-onderzoek er veel is veranderd. Wij hebben een groot aantal wijzigingen gezien in het RWT-veld, per saldo resulterend in een afname van het aantal RWT's. Deze ontwikkeling zet zich voort: ik verwacht dat mede onder invloed van de ontwikkelingen rond de Kaderwet ZBO's en het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm¹⁵ vooral het aantal kleine RWT's zal afnemen. Mijn streven is om voor de resterende RWT's de benodigde regelingen zo adequaat en optimaal mogelijk te implementeren.

RWT-status

Overigens was en is het niet altijd eenvoudig om goed zicht op de RWT-status van de organisaties te houden, getuige ook het lopende overleg conform artikel 93 CW 2001 met uw medewerkers over het wegvallen van de status van de regionale en kleine luchthavens. Zoals u in uw rapport aangeeft zullen deze met inwerkingtreding van het Wetsvoorstel Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens¹⁶ geen RWT meer zijn. Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig in de Tweede Kamer en zal mogelijk reeds in de loop van 2007 van kracht worden.

Tevens merk ik op dat inmiddels op ambtelijk niveau door uw medewerkers is aangegeven dat de status van Schiphol als RWT niet geheel duidelijk is na inwerkingtreding van de wijziging van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de Luchthaven Schiphol; ook hierover zullen wij alsnog nader overleg conform artikel 93 CW 2001 voeren.

In dat verband wil ik nog mijn waardering uitspreken voor het overleg tussen u, het Ministerie van Financiën en de departementen, over de invulling van het RWT-begrip, dat heeft geleid tot een heldere notitie met een nadere afbakening van de elementen «wettelijke taak» en «publieke middelen».¹⁷ Ik heb gemerkt dat sindsdien het aantal discussies over de RWT-status aanzienlijk is afgenomen.

¹⁵ Een zeer groot aantal RWT's is tevens ZBO.

¹⁶ Volledige titel: *Wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur.*

¹⁷ Zie de bijlage bij de brief van minister van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 28 655, nr. 6 d.d. 18 mei 2005.

Toezichtvisies

Ik constateer vervolgens met tevredenheid dat u concludeert dat de in 2003 vastgestelde VenW-toezichtvisie *Welingericht Toezicht* nog steeds voldoet aan de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer.

Als het gaat om specifieke toezichtvisies kan ik u melden dat de toezichtvisie ProRail nog in september zal worden vastgesteld en vervolgens naar de Kamer wordt gezonden. Intussen is deze toezichtvisie ook reeds aan het AR-bureau VenW/VROM ter reactie voorgelegd. Bij de instellingen klein vaarbewijs bleek dat de huidige constellatie het niet eenvoudig maakt het vereiste toezicht uit te oefenen. Daarom zal ik per 1 januari 2007 niet meer de individuele watersportbonden aanwijzen als exameninstanties, maar in plaats daarvan de Stichting Vamex. Dit traject levert geen vertraging op voor de toezichtvisie: deze zal in november 2006 gereed zijn.

Met het wetsvoorstel markttoezicht registerloodsen wordt uitvoering gegeven aan eerdere kabinetsbesluiten om prijsvorming en kwaliteit van het loodsen van zeeschepen aan toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) te onderwerpen. De NMa zal de loodstarieven vaststellen. Ook kan de NMa eventueel efficiëncyprikkels geven. Vanwege het feit dat het toezicht op het Loodswezen vanaf 2008 door de NMa zal plaatsvinden, is er toen besloten om de aandacht en capaciteit te concentreren op vormgeving van het gewenste toezicht door de NMa. Nu met de totstandkoming van dit wetsvoorstel de strekking en reikwijdte van het toezicht door de NMa duidelijk(er) is geworden, is een traject in gang gezet om een toezichtvisie vast te stellen. Tevens zal dan worden bewerkstelligd dat met ingang van het boekjaar 2007 het Loodswezen¹⁸ ook een rechtmatigheidsverklaring zal afgeven. Gezien de ontstane onduidelijkheid over de RWT-status van Schiphol wil ik voor deze toezichtvisie vooralsnog een voorbehoud maken. Voor de kleine en regionale velden wordt geen toezichtvisie opgesteld vanwege het wegvallen van de RWT-status binnenkort.

Reviewbeleid

U merkt op dat VenW weliswaar een reviewbeleid heeft opgenomen in de VenW-brede toezichtvisie – dat nu ook in diverse specifieke toezichtvisies is verwerkt maar dat hier onvoldoende uitwerking aan wordt gegeven: in de praktijk doen de DG's geen verzoek aan de DAD om een review te doen. Ik constateer daarom dat het zinvol is om binnen VenW hiervoor nogmaals extra aandacht te vragen en in aanvulling daarop te bezien op welke wijze dit punt beter kan worden geborgd.

Rechtmatigheid

In lijn met wat ik hiervoor heb gezegd over de toezichtvisies voor het Loodswezen en de Vamex zal voor deze organisaties worden bewerkstelligd dat over het boekjaar 2007 een rechtmatigheidsverklaring wordt afgegeven. Ten aanzien van Schiphol maak ik hetzelfde voorbehoud als voor de toezichtvisie, maar ik hoop dat op zeer korte termijn de onduidelijkheid over de RWT-status verhelderd wordt.

U constateert dat hoewel de beleidsdirecties gewoon zijn om bij problemen rond rechtmatigheid in overleg te treden met de betrokken RWT dit echter geen formeel beleid is. Deze gangbare praktijk zal ik formaliseren in de VenW-brede Toezichtvisie.

Bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten

Voor dit onderdeel verwijst ik in het bijzonder naar de reactie van de minister van Financiën op het algemene deel van het rapport, en naar mijn reacties op eerdere RWT-onderzoeken.

Prestaties

U concludeert dat ik met de meeste RWT's afspraken heb gemaakt over de te leveren prestatie-informatie, maar echter niet met een aantal kleinere RWT's van DGTL. Zoals ik eerder heb aangegeven is een uitvloeisel van de ontwikkelingen rond de Kaderwet ZBO's dat VenW deze organisaties nog eens kritisch zal bezien. In dat traject zullen ook dit type afspraken worden meegenomen. Dit geldt overigens ook voor de kleinere RWT's die niet tevens ZBO zijn. Daarnaast zal VenW nader onderzoeken op welke wijze de waarborgen

¹⁸ Van de diverse organisaties die samengevat worden onder de term «Loodswezen» zijn alleen de 4 Regionale Loodsencorporaties en het Nederlands Loodswezen BV RWT's.

voor de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie bij individuele RWT's zou kunnen worden verbeterd.

Verantwoording

In aanvulling op de bestuurlijke reactie op het algemene deel van het rapport vind ik het erg spijtig dat bij het overzicht op pagina 36 niet expliciet is vermeld dat is getoetst aan de eigen AR-normen, en niet aan het vigerende wettelijke kader. Bovendien laat u onvermeld dat vrijwel alle Toezichtvisies, waarin de door u beoogde «normaalpositie» is opgenomen, ter kennisneming aan de Kamer zijn gezonden. Zowel voor het Loodswezen als voor de Vamex zal ik bewerkstelligen dat het jaarverslag met ingang van het boekjaar 2007 openbaar gemaakt zal worden, en overigens zal ik ook de kwaliteit van de publieke verantwoording bij de kleinere RWT's stimuleren.

Terugblik

In uw terugblik over de onderzoekenreeks constateert u een wisselend beeld als het gaat om het opvolgen van uw aanbevelingen. Naast de vooruitgang op het gebied van toezichtvisies en informatieafspraken concludeert u dat er ten aanzien van rechtmatigheidsverklaringen weinig voortgang is geboekt. Hierbij wil ik wijzen op de invloed van de discussies die er zijn geweest over de status van een aantal organisaties, die duidelijk een belemmerende factor zijn geweest zoals dit nu ook rond Schiphol weer actueel is. Tot slot uw aanbeveling om het toezicht onafhankelijk van beleid rechtstreeks onder de SG-functie te positioneren. In reactie op het vierde RWT-onderzoek heb ik gemeld dat ik dit in beraad zou houden. Inmiddels is in de Kaderstellende visie op toezicht 2005 meer ruimte geschapen voor de positionering van het aldaar genoemde uitvoeringstoezicht. Daarnaast is de toezichtfunctie bij DGP directie Wegen en Verkeersveiligheid (toezicht op onder meer RDW, CBR en Innovam) in het afgelopen voorjaar geëvalueerd. Ik concludeer dat het huidige model bij VenW goed kan werken, maar dat er zeker ook een aantal aandachtspunten is. Gegeven echter de huidige ontwikkelingen in het licht van de Kaderwet ZBO's wil ik op dit moment nog geen fundamentele wijzigingen inzetten. In een later stadium wil ik dan wel de balans opmaken en beoordelen in hoeverre het vigerende model met eventuele aanpassingen kan worden voortgezet.

Verdiepend onderzoek RDW

Met verwijzing ook naar de reactie van de RDW op dit onderdeel, ben ik blij met uw positieve oordeel over de verantwoording van de RDW, vanwege alle inspanningen van de afgelopen jaren. Ik wil daar nog aan toevoegen dat ook de unieke vormgeving bijdraagt aan de toegankelijkheid en de leesbaarheid van het jaarverslagen van de RDW.

Aan uw slotconclusies viel mij op dat hierbij vooral de negatieve oordelen lijken te zijn vermeld; iets meer ruimte voor de meer positieve opmerkingen zou naar mijn indruk een evenwichtiger en waarheidsgetrouw totaalbeeld geven.»

11.2 Reactie Dienst Wegverkeer

Wij hebben de RDW gevraagd te reageren op het conceptrapport. Deze heeft dit gedaan op 19 juli 2006 bij monde van drs. J. G. Hakkenberg, algemeen directeur. Diens reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

«Hartelijk dank voor de mogelijkheid die u biedt om te reageren op het hierboven genoemde conceptrapport. In antwoord op uw verzoek om op dit concept te reageren, plaats ik gaarne de volgende opmerkingen.

Allereerst verheugt het mij dat uw oordeel over het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de RDW op de onderzochte onderdelen zo positief is. Ook de «good practice» op het gebied van de bestuurskosten waardeer ik zeer. Uw positieve oordeel zie ik als een beves-

tiging dat wij er in slagen om de kwaliteit van onze publieke dienstverlening en de daarbij behorende (publieke) verantwoording steeds verder te verbeteren.

Op een drietal punten had ik uw bevindingen graag aangevuld gezien.

Allereerst is het mijns inziens relevant om aan het slot van paragraaf 1, bedrijfsvoering, toe te voegen dat, naast de wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat de Kamer informeert, ook de RDW zelfstandig de Kamer informeert door toezending van het jaarverslag, inclusief de jaarlijkse rapportage van de Raad van Toezicht, welke documenten door plaatsing op onze website overigens voor een ieder eenvoudig toegankelijk zijn.

Ten tweede constateert u in paragraaf 1.6, integriteitsbeleid, terecht dat er geen expliciete informatieafspraken zijn gemaakt tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de RDW over het integriteitsbeleid. Ik mis hier evenwel een zinsnede waaruit blijkt dat dit ook zo de bedoeling van partijen is, omdat het integriteitsbeleid wordt gezien als onderdeel van de interne bedrijfsvoering, waarop in beginsel de Raad van Toezicht en niet de Minister van Verkeer en Waterstaat toezicht houdt. Zie ook de eerste alinea van paragraaf 1.5.

Tot slot viel het mij op dat in de laatste alinea van paragraaf 1.8, toezicht, ten opzichte van een eerdere versie van het rapport na «De Raad van Toezicht communiceert op verschillende manieren met de minister» is geschrapt: «Het streven is twee keer per jaar overleg te voeren over relevante ontwikkelingen, beleid en functioneren van de RDW.» Het is jammer dat nu geen indruk ontstaat van het overleg tussen minister en Raad van Toezicht, terwijl dit toch een belangrijk onderdeel van de relatie is. Ik verzoek u daarom hierover toch iets op te nemen, bijvoorbeeld: «Er vindt periodiek overleg plaats over relevante ontwikkelingen, beleid en het functioneren van de RDW.»

Ik verzoek u deze reactie te betrekken bij de verdere afronding van het rapport.»

11.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd over de positieve toonzetting van het antwoord van de minister. De minister gaat uitgebreid in op de verschillende in het rapport behandelde aspecten van het RWT-veld en neemt vrijwel alle aanbevelingen over. Alleen voor de aspecten bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten verwijst zij naar de reactie van de minister van Financiën op het algemene deel van het rapport.

Wij zien de rechtmatigheidsverklaring voor het Loodswezen te zijner tijd graag tegemoet. Ook het opstellen van de nu nog ontbrekende toezichtsvisies en het openbaar maken van de jaarverslagen van het Loodswezen en Vamex is een ontwikkeling die wij toejuichen.

Zoals ook de minister constateert is het ambtelijk overleg over de (wijzigingen in) RWT-status van Schiphol en het Loodswezen nog gaande.

De RDW geeft aan dat het ontbreken van expliciete informatieafspraken met de minister over het integriteitsbeleid van de RDW een bewuste keuze is geweest van de minister en de RDW, omdat zij het integriteitsbeleid als een onderdeel van de interne bedrijfsvoering beschouwen waarop in beginsel de raad van toezicht en niet de minister toezicht houdt. Ook al ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de integriteit bij de directie van de RDW, wij vinden dat de minister in ieder geval inzicht moet kunnen verschaffen in de opzet van het integriteitsbeleid van de RDW. Wij beschouwen dit als een aanvullende borging van de zorg voor integriteit zoals die door de RDW is vormgegeven.

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister en RWT's	Nawoord Algemene Rekenkamer
De minister kan over het boekjaar 2004 nog geen volledig inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door de RWT's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.	Streef voor het Loodswezen en voor NVLS naar rechtmatigheidsverklaringen, zeker zolang NVLS nog een RWT is.	De minister neemt deze aanbeveling over. Voor het Loodswezen is het streven het jaar 2007. Ten aanzien van NVLS merkt de minister op dat eerst de status duidelijk moet zijn.	Wij zien de rechtmatigheidsverklaring voor het Loodswezen graag tegemoet en bevestigen dat op ambtelijk niveau nog overleg plaatsvindt over de status van de NVLS.
Op het gebied van de toezichtsarrangementen is de situatie weer verbeterd, alleen voor het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol en de regionale luchthavens zijn op dit gebied geen ontwikkelingen.	Stel voor de RWT's die nog geen toezichtsarrangement hebben deze alsnog op.	De minister neemt deze aanbeveling over. Ook hier geldt dat eerst de status van Schiphol (NVLS) duidelijk moet zijn. De regionale luchthavens zijn geen RWT meer, hierdoor vervalt de noodzaak voor een toezichtsvisie.	Wij zien de toezichtsvisies graag tegemoet en bevestigen dat op ambtelijk niveau nog overleg plaatsvindt over de status van Schiphol (de NVLS).
De diensten verzoeken de Auditdienst nooit om een review uit te voeren en de Auditdienst voert op eigen initiatief alleen reviews uit bij de begrotingsgefinancierde RWT's Prorail en LVNL.	Voer periodiek reviews uit bij RWT's die gefinancierd worden met heffingen en tarieven. Voer daarbij feitelijk uit wat al in de departementale toezichtsvisie is opgenomen, namelijk ten minste eenmaal in de vier jaar een review uitvoeren bij de RWT's en alleen beargumenteerd hiervan afwijken.	De minister gaat hier extra aandacht voor vragen en in aanvulling daarop kijken op welke wijze dit punt beter geborgd kan worden.	Wij constateren met instemming dat de minister ook de noodzaak tot het periodiek uitvoeren van reviews ziet.
De minister voelt zich niet verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van de RWT's. De minister beschouwt dit als een aangelegenheid van de RWT zelf en heeft hier geen beleid voor ontwikkeld.	Neem in overweging om meer aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid van de RWT's zelf.	De minister verwijst hiervoor naar de centrale reactie van de minister van Financiën.	

Definities*Rechtspersonen met een wettelijke taak*

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (bron: Comptabiliteitswet 2001 artikel 91 lid 1d.)

Zelfstandige bestuursorganen

Van het begrip zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn (minstens) drie definities bekend:

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK, 2000) in de ontwerp Kaderwet ZBO's: een ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hierin wordt het begrip «krachtens de wet» uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».
- Het Ministerie van Financiën (2002c) sluit in de Referentielijst RWT's en ZBO's (januari 2002) aan bij de Aanwijzingen inzake ZBO's (aanwijzing 124a): een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. De definitie in de Kaderwet ZBO's is beperkter dan deze definitie.
- De Algemene Rekenkamer in het rapport Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (1995): ZBO's zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Hierbij is bestuursorgaan gedefinieerd als in de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:1): een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Wettelijke taak

Onder een wettelijke taak wordt verstaan een bij of krachtens wet geregelde taak (ook aangeduid als publieke taak). Die taak kan ook besloten liggen in de aanduiding van een specifiek doel of een voorgescreven activiteit. Ook als sprake is van het regelen van een dergelijke taak in een machtigingswet (waarbij toestemming wordt gegeven voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting voor een bepaald doel) is er naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake van een wettelijke taak. (bron: Algemene Rekenkamer, 2004a)

Publiek geld, wettelijke heffing

Onder publiek geld verstaat de Algemene Rekenkamer: de financiële middelen, zijnde de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen en heffingen (premies en tarieven) waarop de minister invloed heeft. Bij premies staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij tarieven wel. De Algemene Rekenkamer beschouwt een tarief als een heffing wanneer in de wettelijke regeling is vastgelegd dat de minister invloed heeft op het tarief, bijvoorbeeld doordat hij het vaststelt of goedkeurt.

(bron: Algemene Rekenkamer, 2000a).

LITERATUURLIJST

Publicaties

Algemene Rekenkamer (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2004a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Minister van BZK (2000). *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Financiën (2002c). *Referentielijst RWT's en ZBO's*. Den Haag: Directie Begrotingszaken.

Wet- en regelgeving

Comptabiliteitswet 2001, 01-09-2002, Stb. 2002, 413.