

Vergaderjaar 2006–2007

30 850

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

Nr. 11

RAPPORT VAN DE ALGEMENE REKENKAMER OVER HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

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 Economische Zaken» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

	Samenvatting	5					
1	Inleiding	9	6		Prestaties		27
1.1	Onderzoeksveld	9	6.1		Inleiding		27
1.2	Onderzoek naar RWT's	9	6.2		Prestaties in toezichtsvisie of toezichtsarrange- menten		27
1.3	RWT-onderzoek deel 5	10	6.3		Het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie		28
1.4	Leeswijzer	10	6.4		Het gebruik van de prestatie-informatie		28
			6.5		Conclusies		28
2	RWT-veld in beeld	12					
2.1	Inleiding	12	7		Verantwoording		29
2.2	Beschrijving RWT-veld	12	7.1		Inleiding		29
2.2.1	De RWT's van het Ministerie van Economische Zaken	12	7.2		Verantwoording door de minister		29
2.2.2	Financieel belang RWT's	13	7.3		Verantwoording door RWT's		30
			7.4		Conclusies		31
3	Toezicht	15	8		Terugblik		32
3.1	Inleiding	15	8.1		Inleiding		32
3.2	Toezichtsvisie(s) en toezichtsarrangementen	15	8.2		Selectie		32
3.3	Ontwikkeling van toezicht sinds RWT1	16	8.3		Stand van zaken		32
3.4	Governance	17	8.4		Conclusies		33
3.5	Toezichtsarrangementen en andere (horizontale) verantwoordingsinformatie	17	9		Verdiepend onderzoek bij het CBS		34
3.6	De plaats van de review in het toezicht	17	9.1		Inleiding		34
3.7	Conclusies	17	9.2		Het CBS		34
			9.3		Toezicht		34
4	Rechtmatigheid	19	9.4		Prestatie-informatie		35
4.1	Inleiding	19	9.4.1		Procedure		35
4.2	Rechtmatigheid in de toezichtsvisie	19	9.4.2		Prestatie-indicatoren		35
4.3	Stand van zaken RWT's, rechtmatigheids- verklaring	19	9.4.3		Kwaliteitsborging prestatie-informatie door EZ		35
4.4	Conclusies	22	9.4.4		Gebruik van de prestatie-informatie		36
			9.5		Bedrijfsvoering		36
			9.6		Integriteit		37
5	Bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten	23	9.6.1		Integriteitsbeleid		37
5.1	Inleiding	23	9.6.2		Risicoanalyse		37
5.2	Bedrijfsvoering	23	9.6.3		Toezicht op het integriteitsbeleid		37
5.2.1	Bedrijfsvoering in de toezichtsvisie en de toezichtsarrangementen	23	9.7		Bestuurskosten		38
5.2.2	Verantwoording over de bedrijfsvoering bij RWT's	24	9.7.1		Naleving interne en externe richtlijnen		38
			9.7.2		Verantwoording en toezicht		38
5.3	Integriteit	24	9.8		Conclusies		38
5.3.1	Integriteit in de toezichtsvisie en de toezichtsar- rangementen	24	10		Conclusies en aanbevelingen		40
5.3.2	Informatie-uitwisseling over integriteit	24	10.1		Conclusies		40
5.4	Bestuurskosten	24	10.2		Aanbevelingen		41
5.4.1	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden minister	25	11		Reacties en nawoord		43
5.4.2	Afspraken over en gebruik van informatie over bestuurskosten	26	11.1		Reactie minister en CBS		43
5.5	Conclusies	26	11.2		Nawoord Algemene Rekenkamer		45
					Bijlage 1:		47
					Bijlage 2:	Conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord	49
						Definities en afkortingen	49
					Literatuurlijst		51

SAMENVATTING

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde keer een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Bij het Ministerie van EZ gaat het om acht instellingen die met elkaar € 333,2 miljoen aan publiek geld besteden, waarvan ruim € 205 miljoen afkomstig is van de rijksbegroting.

Het toezichtsbeleid ten tijde van RWT5 (onderzoekperiode tot en met 2005) is verbeterd ten opzichte van RWT1 (rapport gepubliceerd in 2000), doordat het Ministerie van EZ een centrale toezichtsvisie heeft ontwikkeld. Ook zijn er individuele toezichtsarrangementen per RWT, ontstaan uit specifieke wetgeving en reguliere werkprocessen. De centrale toezichtsvisie blijkt echter niet te leven bij de beleidsdirecties die belast zijn met de aansturing van RWT's. Voor de beleidsdirecties is de centrale toezichtsvisie namelijk niet richtinggevend voor de toezichtsafspraken tussen het ministerie en de RWT's (de individuele toezichtsarrangementen). Wij bevelen dan ook aan het in de praktijk gehanteerde toezicht transparant te maken in de centrale toezichtsvisie. Deze toezichtsvisie zou ook bewaakt en getoetst moeten worden.

Hoewel de centrale toezichtsvisie niet is doorvertaald in de sturing van de RWT's, constateren wij dat de individuele toezichtsarrangementen van verschillende RWT's voor een deel voldoen aan de normen voor toezicht, zoals geformuleerd in de rijksbrede visie op toezicht, de *Kaderstellende visie op toezicht*. Zo wordt er in het toezicht van het Ministerie van EZ voldaan aan de norm doordat met de meeste RWT's afspraken zijn gemaakt over informatieverzameling en over kwaliteitseisen voor prestatie-indicatoren. Taken en bevoegdheden zijn vastgelegd en ook voor interventies zijn in het kader van reguliere werkprocessen afspraken gemaakt. Voor de oordeelsvorming daarentegen zijn in de arrangementen geen duidelijke afspraken vastgelegd. Doel, frequentie, diepgang, prioriteiten en risico's van het toezicht zijn niet duidelijk vastgelegd in de toezichtsarrangementen.

Voor de overige thema's die we toetsend hebben onderzocht, rechtmatigheid en prestaties, bestaat er bij het Ministerie van EZ redelijk tot voldoende aandacht. Het aantal rechtmatigheidsverklaringen bij de RWT's is licht toegenomen. Bij vier RWT's bevatten de individuele toezichtsarrangementen afspraken over prestatie-indicatoren of prestatie-informatie.

De verantwoording over RWT's in het jaarverslag van het ministerie voldoet aan de wettelijke norm. Deze verantwoording bevat niet de extra informatie – waaronder de informatie over gebruik van bevoegdheden en geldstromen – die volgens de normen van de Algemene Rekenkamer opgenomen zou moeten zijn.

We hebben verkennend de thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten onderzocht. Voor die thema's heeft het kerndepartement geen (op schrift gestelde) analyses gemaakt, waaruit onderdelen voor toezicht naar voren komen en toezicht op wordt gehouden. In de praktijk hebben beleidsdirecties, bij de instelling van RWT's en in het kader van de jaarplancyclus, wel aandacht voor de bedrijfsvoering. Voorts heeft het merendeel van de RWT's op eigen initiatief een integriteitscode opgesteld. De benoeming en bezoldiging van het bestuur van vier van de acht RWT's worden goedgekeurd door de minister.

Naar aanleiding van het verdiepend onderzoek bij het CBS bevelen wij aan de scheiding van uitvoerende en toezichhoudende taken van de Raad van Toezicht bij het CBS te formaliseren en een toezichtsprotocol voor het interne toezicht op te stellen.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

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

✓ *Grotendeels voldaan aan norm*

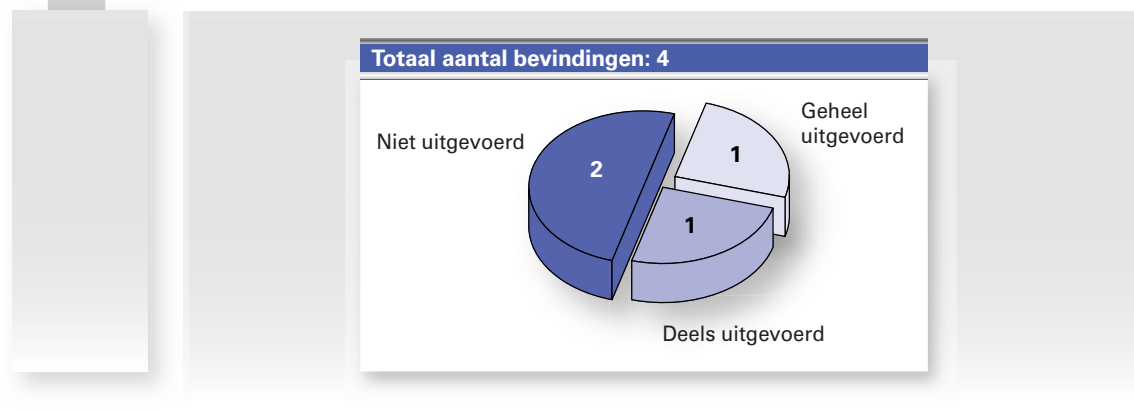
± *Deels voldaan aan norm*

Verkennde onderzoeken

Overzicht 2

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

Figuur 1



In zijn reactie geeft de minister van Economische Zaken aan dat hij zich conformeert aan het kabinetsstandpunt dat toezicht op de uitvoering van een publieke taak door de uitvoerende organisaties op maat wordt vormgegeven. De minister acht het dan ook niet wenselijk om het gehanteerde praktijktoezicht transparant te maken in de centrale toezichtsvisie én de dimensies bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten verder uit te werken in de centrale visie. De minister geeft echter ook aan dat niet alle beleidsdirecties zich voldoende bewust zijn van de centrale toezichtsvisie en dat daarop actie wordt ondernomen.

De reactie van de minister geeft aan dat rechtmatigheidsverklaringen die ontbreken, ofwel niet meer relevant zijn ofwel onderzocht worden. Dat afspraken over prestatie-informatie ontbreken, wordt volgens de minister ondervangen doordat andere informatie beschikbaar is die het overbodig maakt om nadere afspraken te maken over prestatie-informatie of prestatie-indicatoren. De minister gaat in zijn reactie ook in op het toezicht op het CBS. Zijn reactie is na overleg met het CBS tot stand gekomen. De minister acht de positie van de toezichthouder op het CBS – de CCS – voldoende duidelijk omdat het een apart ZBO is. De minister geeft ook aan dat de CCS belast is met de vaststelling van het werkprogramma en het toezicht op de taakvervulling. De minister stelt dat een voorgenomen transparant maken van het toezicht door de CCS in een toezichtsprotocol invulling heeft gekregen in het jaarverslag van de CCS.

In haar nawoord waardeert de Algemene Rekenkamer het dat de minister één aanbeveling overneemt om de centrale toezichtsvisie te verbeteren. Deze bewustwordingsactie gericht op beleidsdirecties kan effectiever zijn als er rekening wordt gehouden met – door risicoanalyse bepaalde – delen van de dimensies bedrijfsvoering, bestuurskosten en integriteit. De gebruikswaarde voor de beleidsdirecties van de centrale toezichtsvisie

neemt volgens ons ook toe als geleerd wordt van de actuele praktijk van de toezichtsarrangementen.

De reactie van de minister op het ontbreken van rechtmatigheidsverklaringen en prestatie-informatie geeft volgens ons aan dat het ministerie werkbare oplossingen heeft of gaat uitwerken.

Wij constateren dat de formele positie van de CCS geen scheiding garandeert tussen uitvoerende en toezichhoudende taken. Wij constateren ook dat de uitwerking van dit toezicht in de praktijk transparant wordt gemaakt in het jaarverslag van de CCS. Dit laatste biedt mogelijkheden om de focus in het toezicht jaarlijks te actualiseren.

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 Economische Zaken gaat het daarbij om acht instellingen die met elkaar € 333,2 miljoen publiek geld besteden, waarvan ruim € 205 miljoen afkomstig is van de rijksbegroting.

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 gebeurt naar aanleiding van eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer waaruit bleek dat het toezicht van de ministers gebreken vertoonde. Ook was er onvoldoende afstemming tussen de departementen, waardoor consistentie in het toezicht op RWT's ontbrak¹.

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 daarop 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.

¹ 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 de 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 heeft zij 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 Economische Zaken. Parallel hieraan verschijnt een rapport waarin de rijksbrede ontwikkelingen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gebundeld.

1.4 Leeswijzer

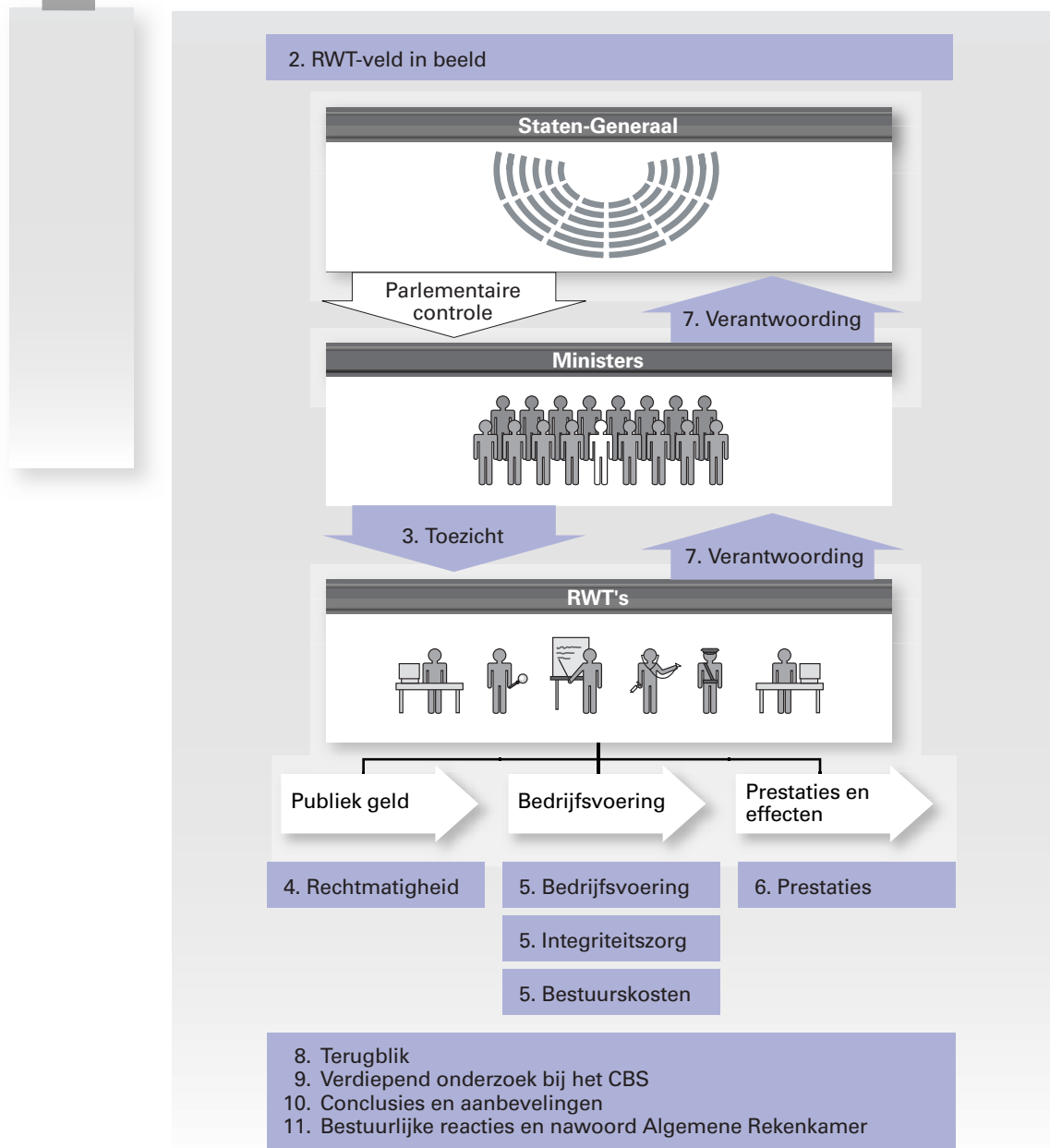
In het rapport wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording en toezicht bij de RWT's en dit ministerie aan de hand van zeven thema's. Het beeld van het veld, de zogenoemde foto, wordt in hoofdstuk 2 beschreven. De bevindingen van het onderzoek met betrekking tot de 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 het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

In de hoofdstukken 10 en 11 volgen ten slotte de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op dit departement, de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer. De binnen het onderzoek gehanteerde normen kan de lezer vinden in de bijlagen van het rijksbrede rapport en op de internet-site van de Algemene Rekenkamer www.rekenkamer.nl.

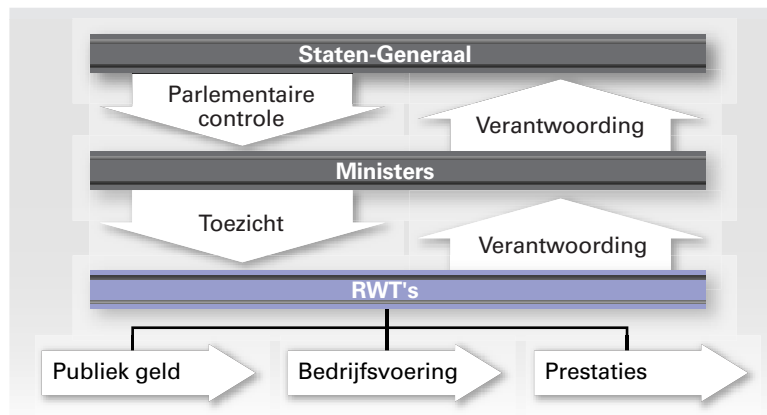
Op de volgende pagina is een schematische weergave van de opbouw van het rapport te vinden. De cijfers uit het schema corresponderen met de hoofdstukken uit dit rapport.

Opbouw van het rapport

Figuur 1.1



2 RWT-VELD IN BEELD



2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het RWT-veld van het Ministerie van Economische Zaken. 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 Economische Zaken

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) acht RWT's geïnterpreteerd en onderzocht:

- het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS);
- de stichting Centraal Orgaan Voorraadvoeding Aardolieproducten (COVA);
- het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR);
- het Nederlands Meetinstituut (NMI);
- de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA);
- TenneT (alleen voor het publieke deel in het kader van de Wet milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP));
- WaarborgHolland, handelsnaam voor Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. (WH);
- Edelmetaal Waarborg Nederland (EWN).

De COVA, het NIVR, het NMI en WH zijn in eerdere RWT-onderzoeken betrokken geweest. De andere RWT's (CBS, OPTA, TenneT/MEP en EWN) zijn voor het eerst in RWT5 onderzocht. Het CBS is sinds 3 januari 2004 een ZBO en een RWT. De OPTA was niet betrokken in het RWT4-onderzoek omdat het kabinet het voornemen had om OPTA als kamer bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) onder te brengen.² Daar het kabinet van deze samenvoeging heeft afgezien, wordt OPTA nog steeds als een RWT beschouwd en dus in het RWT5-onderzoek wel meegenomen. Over de RWT-status van TenneT bestond tijdens het RWT4-onderzoek discussie. TenneT is voor de uitvoering van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Wet milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP)³ een ZBO en RWT geworden. Daarom wordt TenneT alleen voor het deel dat

² Deelrapportage EZ in RWT4-rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nr. 3 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 655, nr. 6.

betrekking heeft op de Wet MEP (TenneT-dochter EnerQ) in dit onderzoek betrokken. De waarborginstelling Edelmetaal Waarborg Nederland wordt ook voor het eerst in het RWT-onderzoek meegenomen, omdat zij pas vanaf 2003 voor een volledig boekjaar als een RWT bestaat.

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 voor de publieke middelen samengevat in de onderstaande tabel. De jaarverslagen zijn overigens aanwezig op het ministerie.

F 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)
CBS	159,1	0,0	8,0	167,1	176,4
COVA	0,0	86,1	0,0	86,1	79,1
NIVR	28,9	0,0	4,1	33,0	31,3
NMi ^a	14,4	3,4	0,0	17,8	8,0
OPTA	3	15,8	0,0	18,8	19,4
TenneT-wet MEP (EnerQ)	0,0	5,4	0,0	5,4	5,4
Twee waarborginstellingen edelmetaal ^b	0,0	5,0	0,0	5,0	5,0
Totaal Economische Zaken	205,4	115,7	12,1	333,2	324,6

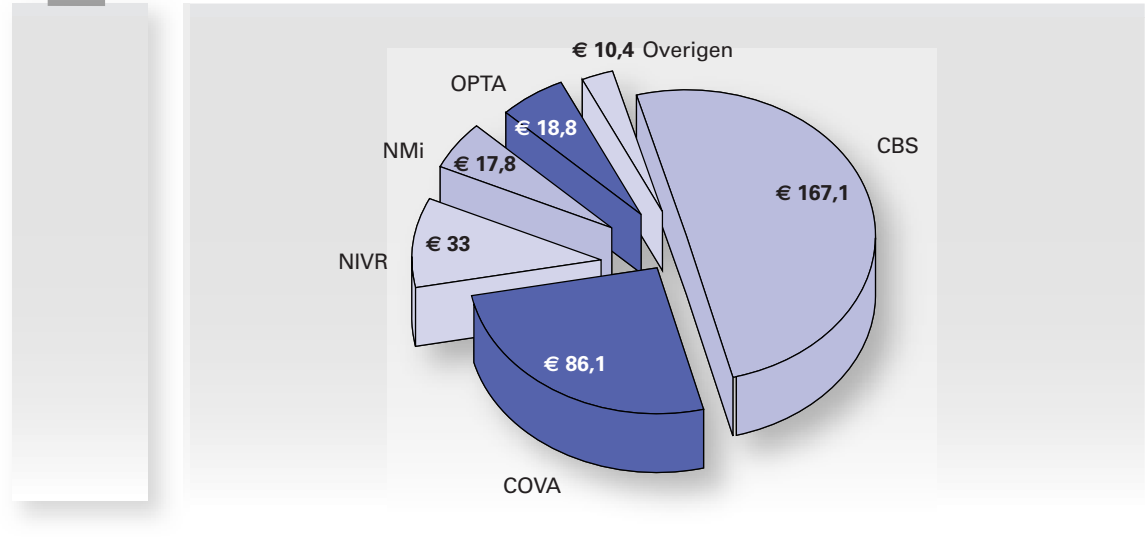
^a NMi bestaat uit twee begrotingsgefinancierde dochters (VSL en Verispect) met een totale rijksbijdrage van € 14,4 miljoen en een tariefgefinancierde dochter (Certin) met een totale bate van € 3,4 miljoen. De totale lasten van NMi VSL bedragen € 16,9 miljoen, dit bedrag is niet opgenomen omdat er geen splitsing was aangebracht tussen publiek en niet-publiek geld.

^b EWN en WH verrichten hun wettelijke taak in onderlinge concurrentie en EZ heeft toegezegd de omzetgegevens van deze RWT's vertrouwelijk te behandelen. De Algemene Rekenkamer heeft, omdat het publiek geld betreft, toch deze gegevens opgenomen.

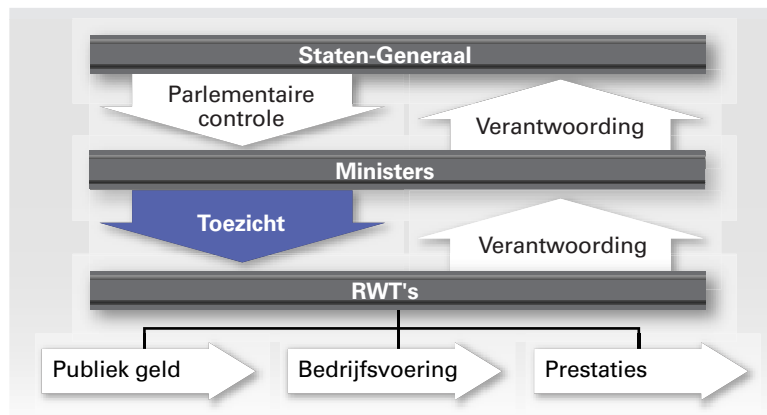
Wanneer de drie kolommen bij elkaar worden opgeteld, levert dit het volgende beeld op (baten totaal) van het publiek geld.

P 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 het het inventariseren van de ontwikkelingen van het toezicht zelf. Speciale aandacht is er in dit verband voor de volgende aspecten:

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

Dit hoofdstuk maakt een onderscheid 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 toezichtsarrangementen voor RWT's van EZ bestaan uit een verzameling van specifieke instellingswetten en aan de hand daarvan nader uitgewerkte afspraken (sturingsafspraken, informatieprotocollen, uitvoeringscontracten enzovoort) tussen EZ en de RWT.

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 is rekening gehouden met de governance van de RWT's?
3. Hoe is rekening gehouden met de bijdrage van de raden van toezicht aan het functioneren en verantwoorden van de RWT's?

3.2 Toezichtsvisie(s) en toezichtsarrangementen

Het Ministerie van EZ heeft in de periode 1999 tot 2004 op centraal niveau een toezichtsvisie ontwikkeld. In 1999 begon het ministerie met het project Sturingsprioriteiten intermediaire organisaties (SPRINT). De aanleiding voor dit project was de observatie dat er bij nogal wat intermediaire organisaties «een afstand bestond tussen de feitelijke en de gewenste aansturingrelatie». Met SPRINT stelde EZ zich ten doel om de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties beter waar te maken. In 2001 lichtte EZ aan de hand van SPRINT de toezichtsarrangementen door van NIVR, COVA, WH (toen nog Waarborg Gouda geheten) en NMi. Dit resulteerde per RWT in een plan van aanpak, inclusief een actiepuntenlijst. De stafdirectie FEZ monitorde vervolgens de opvolging van deze actiepunten. In 2004 werd voor het laatst een analyse gemaakt van de

voortgang en realisatie van de voorgenomen acties. Op basis daarvan adviseerde FEZ het bedrijfsvoeringscollege van het ministerie om SPRINT als afzonderlijk project af te sluiten en op te laten gaan in het reguliere beleidsproces van het ministerie. Ook adviseerde FEZ om in toekomstige beleidsevaluaties aan de uitgangspunten van SPRINT te toetsen. SPRINT werd afgesloten met publicatie van de handleiding Aansturing Intermediaire Organisaties (AIO)⁴. De doelgroep van deze handleiding zijn de beleidsdirecties die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de RWT's.

AIO is bedoeld als de opvolger van SPRINT. De in AIO opgenomen sturingsdimensies en de per sturingsdimensie opgestelde handreikingen zijn dezelfde als in de SPRINT-rapportage. De sturingsdimensies bestaan uit:

- resultaatsturing en effectindicatoren;
- sanctiemogelijkheden;
- administratieve lastendruk en rapportages;
- bestuurlijke betrokkenheid;
- markt en overheid;
- Europese aanbesteding.

Uit het RWT5-onderzoek bleek dat het ministerie weliswaar een centrale toezichtsvisie heeft, maar dat deze niet leeft binnen het ministerie. Op centraal departementaal niveau is er geen zicht op de doorvertaling van de toezichtsvisie. Voor de beleidsdirecties is de departementale toezichtsvisie niet richtinggevend voor de afspraken tussen EZ en de RWT's over aansturing, toezicht en verantwoording.

Hoewel de centrale toezichtsvisie niet is doorvertaald, constateert de Algemene Rekenkamer dat de individuele toezichtsarrangementen van verschillende RWT's voor een deel voldoen aan de normen voor toezicht, zoals geformuleerd in het kabinetsbeleid «kaderstellende visie op toezicht». Het deel dat voldoet betreft afspraken die met de meeste RWT's zijn gemaakt over informatieverzameling en kwaliteitseisen voor prestatie-indicatoren. Daarnaast zijn, voor zover van toepassing, op basis van de wetgeving de taken en bevoegdheden van de betrokken partijen vastgelegd. Ook voor interventies zijn in het kader van reguliere werkprocessen afspraken gemaakt. Het deel dat niet voldoet, betreft oordeelsvorming. Hierover zijn in de arrangementen geen duidelijke afspraken vastgelegd. Ook doel, frequentie, diepgang, prioriteiten en risico's van het toezicht zijn niet voor alle RWT's duidelijk vastgelegd in de toezichtsarrangementen.

3.3 Ontwikkeling van toezicht sinds RWT1

De ontwikkeling in de periode 1999 tot 2004 van een centrale toezichtsvisie is een verbetering ten opzichte van het eerste RWT onderzoek uit 2000, toen bleek dat het ministerie niet beschikte over een samenhangende visie op het toezicht. De conclusie uit het RWT1-onderzoek uit 2000 luidde daarnaast dat toezichtsarrangementen per RWT verschillen, evenals de wijze waarop in de praktijk invulling aan dit toezicht wordt gegeven. RWT 1 concludeerde dat niet helder wordt vanuit welke algemene uitgangspunten het ministerie zijn toezicht vorm geeft. Dit laatste is met SPRINT en AIO weliswaar verbeterd, maar nog steeds is er in de praktijk van het toezicht per individuele RWT sprake van maatwerk waarop het centrale zicht ontbreekt.

⁴ Afsluiting SPRINT maart 2004, publicatie AIO januari 2005.

3.4 Governance

Bij de RWT's van het Ministerie van EZ heeft alleen het CBS een raad van toezicht (de Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)). De minister van EZ maakt voor zijn toezicht gebruik van de informatie van deze raad. Daarbij kunnen twee kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste is de CCS formeel, volgens de CBS-wet, zowel (mede)bestuurder als toezicht-houder. Dat kan tot misverstanden leiden over de positie van de CCS en vragen oproepen over haar onafhankelijkheid.

Ten tweede staat in de «Sturingsafspraken» tussen EZ, CBS en CCS dat de CCS een toezichtsprotocol zou uitwerken over een transparante wijze van toezicht en over de punten waarop dat betrekking zou hebben. In de geactualiseerde conceptversie van de Sturingsafspraken van december 2005 is de uitwerking van een toezichtsprotocol verdwenen waardoor de beoogde transparantie onvoldoende wordt waargemaakt. Als de minister zich blijft verlaten op het interne toezicht van de CCS zijn de kaders voor het toezicht (de wijze waarop en welke punten) onvoldoende duidelijk. Zie hiervoor verder het verdiepingshoofdstuk over het CBS.

3.5 Toezichtsarrangementen en andere (horizontale) verantwoordingsinformatie

In de individuele toezichtsarrangementen bij het Ministerie van EZ wordt bij bijna alle RWT's (uitgezonderd COVA) een koppeling gemaakt met andere (horizontale) verantwoordingsinformatie. De betrokken beleidsdirecties gaven aan dat zij zich op grond van deze informatie periodiek een beeld vormen over de kwaliteit van de taakuitvoering door de RWT's. Het kan hierbij gaan om uiteenlopende vormen van horizontale verantwoordingsinformatie. Zo worden de keuringsactiviteiten van WH en EWN geaccrediteerd door de Raad van Accreditatie. Het NIVR heeft een raad van advies waarvan vertegenwoordigers uit de lucht- en ruimtevaart-industrie lid zijn.

3.6 De plaats van de review in het toezicht

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het reviewbeleid van EZ voldoende waarborgen biedt voor een oordeelsvorming door de minister van EZ over de taakuitvoering van de RWT's op zijn beleidsterrein. Dit kan worden afgeleid uit het volgende:

- Voor de meeste RWT's zijn uitgangspunten voor de gewenste verantwoordingsinformatie opgenomen in controleprotocollen of sturingsafspraken.
- Risicoanalyse is een vast onderdeel van het reviewbeleid.
- De selectie van RWT's voor reviews geschiedt meestal door de AD. Daarnaast stellen incidenteel beleidsdirecties RWT's voor voor reviews (TenneT/MEP).
- Het reviewbeleid (inclusief planning) wordt departementaal vastgesteld.

3.7 Conclusies

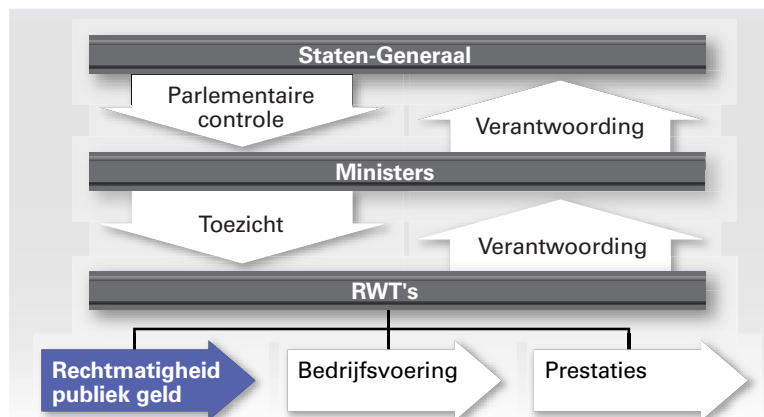
De Algemene Rekenkamer concludeert dat de toezichtsarrangementen van verschillende RWT's – ondanks de ontbrekende doorvertaling van de centrale toezichtsvisie – voor een deel voldoen aan de normen voor toezicht zoals geformuleerd in het kabinetsbeleid «kaderstellende visie op toezicht». De aansturingsafspraken die er zijn, en waarmee deels wordt

voldaan aan normen voor toezicht, vloeien voort uit specifieke wetgeving en reguliere werkprocessen: over informatieverzameling zijn afspraken gemaakt en mogelijkheden voor interventies zijn vastgelegd. Er wordt nog niet aan normen voor toezicht voldaan voor de oordeelsvorming. Hierover zijn in de arrangementen geen duidelijke afspraken vastgelegd. Ook doel, frequentie, diepgang, prioriteiten en risico's van het toezicht zijn niet voor alle RWT's duidelijk vastgelegd in de toezichtsarrangementen.

De Algemene Rekenkamer raadt aan om de centrale toezichtsvisie door te vertalen voor iedere RWT. Voor iedere RWT bestaan weliswaar in de praktijk uit specifieke wetgeving en werkprocessen ontstane toezichtsarrangementen. Hiervoor was de centrale toezichtsvisie echter niet richtinggevend. De individuele toezichtsarrangementen zouden dan ook transparant gemaakt moeten worden in de centrale toezichtsvisie. Hierdoor ontstaat eenheid van handelen binnen het ministerie en wordt vermeden dat toezicht met verschillende wegingen naast elkaar bestaat. Een centrale toezichtsvisie is vanwege de heterogeniteit van de RWT's bij EZ des te meer van belang, omdat dan bepaalde thema's niet uit het oog kunnen raken. De toepassing van de toezichtsvisie zou bewaakt en getoetst kunnen worden in de reguliere planning-controlcyclus, waardoor het gevoerde toezichtsbeleid actueel blijft.

Intern toezicht speelt alleen bij het CBS een rol. Horizontale verantwoordingsinformatie wordt bij bijna alle RWT's gebruikt voor het toezicht door het ministerie. Het reviewbeleid van het ministerie biedt voldoende waarborgen voor een samenhangende oordeelsvorming door de minister.

4 RECHTMATIGHEID



4.1 Inleiding

Het thema rechtmatigheid 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 Rechtmatigheid in de toezichtsvisie

In de toezichtsvisie van het ministerie van Economische Zaken «Aansturing Intermediaire Organisaties» wordt aan de intermediaire organisaties, waaronder RWT's, niet de eis gesteld om zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de inning en besteding der gelden. Deze eis wordt voor de meeste RWT's wel geregeld in de desbetreffende instellingswet of het controleprotocol.

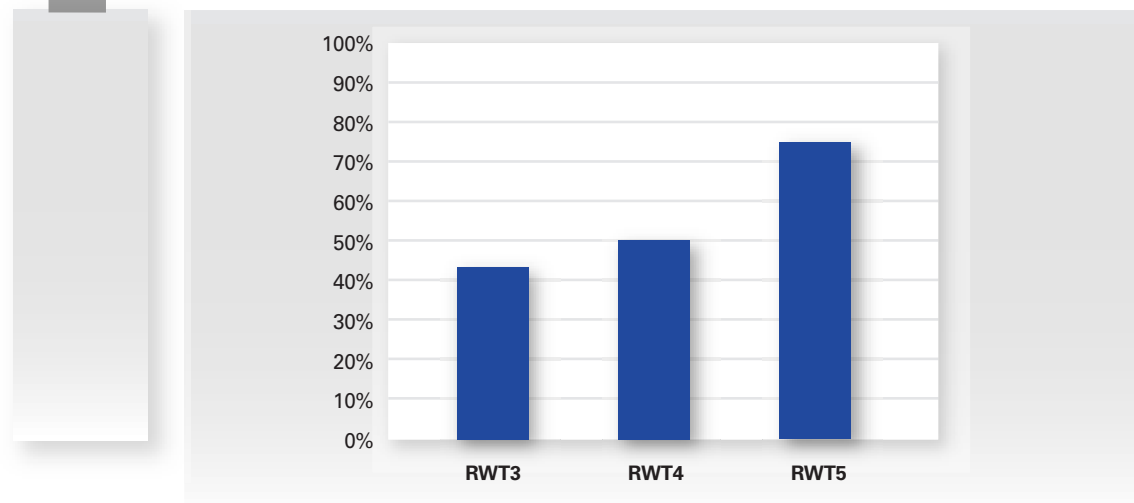
4.3 Stand van zaken RWT's, rechtmatigheidsverklaring

Bij het Ministerie van Economische Zaken varieert het aantal RWT's door de jaren heen als gevolg van de interpretatie van de RWT-status en nieuw opgerichte RWT's. Relatief gezien valt een licht positieve ontwikkeling waar te nemen over het aantal RWT's met een rechtmatigheidsverklaring: in RWT3 hebben drie van de zeven RWT's, in RWT4 hebben twee van de vier RWT's en in RWT5 hebben zes van de acht RWT's een rechtmatigheids-

verklaring. Zo zijn bijvoorbeeld van NIVR en COVA, gedurende de RWT-onderzoeken, rechtmatigheidsverklaringen tot stand gekomen. Over verslagjaar 2004 verantwoordden zes van de acht RWT's zich over de rechtmatigheid van de inning en besteding van gelden. Dit betreft een bedrag van afgerond € 325 miljoen op een totaal van € 333,2 miljoen. Bij een van deze zes RWT's (NMI) valt op dat zij voor een van haar drie dochterondernemingen (tariefgefinancierde dochter Certin met totale baten van € 3,4 miljoen) geen rechtmatigheidsverklaring heeft.⁵ Van twee RWT's (de waarborginstellingen edelmetaal met totale baten van maximaal € 5 miljoen) bestaan ook geen rechtmatigheidsverklaringen. Ook over verslagjaar 2005 zullen bovengenoemde rechtmatigheidsverklaringen ontbreken. Overigens wordt bij de twee waarborginstellingen voor het boekjaar 2006 de eis van een rechtmatigheidsverklaring onderzocht.

P Percentage RWT's met rechtmatigheidsverklaring

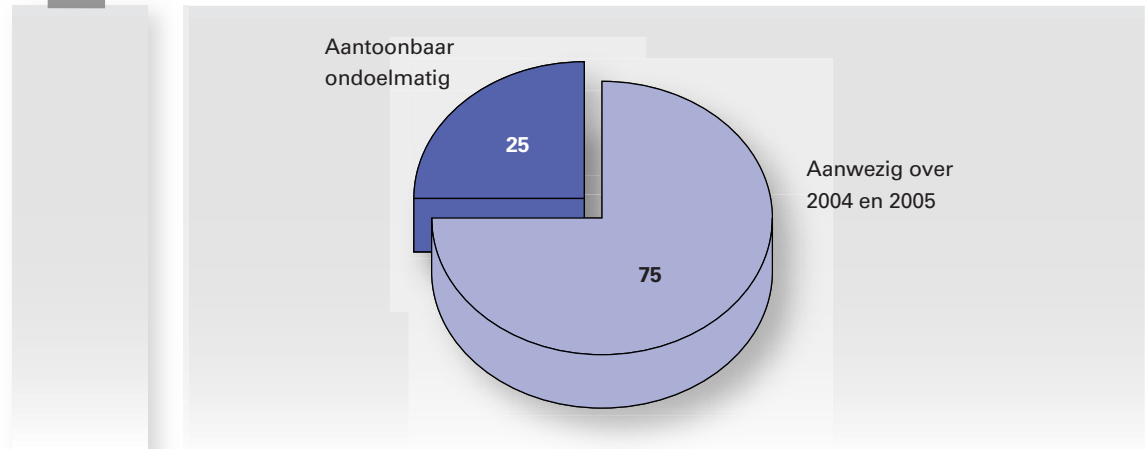
Figuur 4.1



⁵ EZ heeft aangegeven dat verkrijgen van een rechtmatigheidsverklaring van NMI Certin aantoonbaar ondoelmatig is.

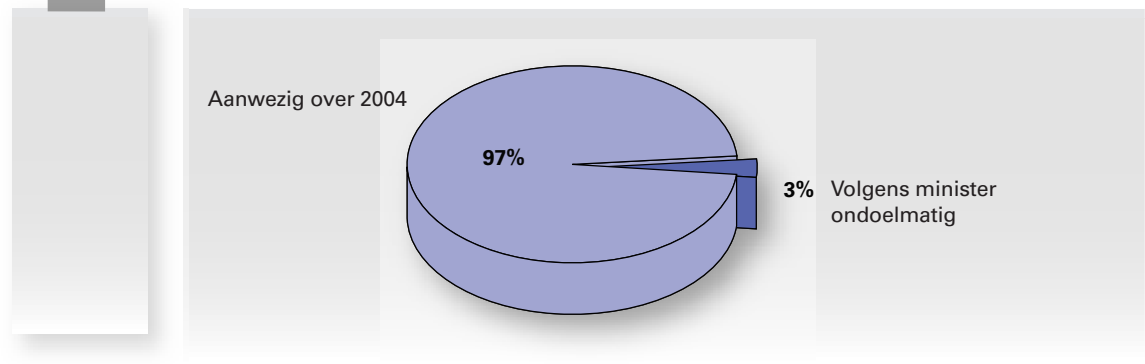
Informatie over de rechtmatigheid RWT's in 2004 en 2005 in aantallen

Figuur 4.2



Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

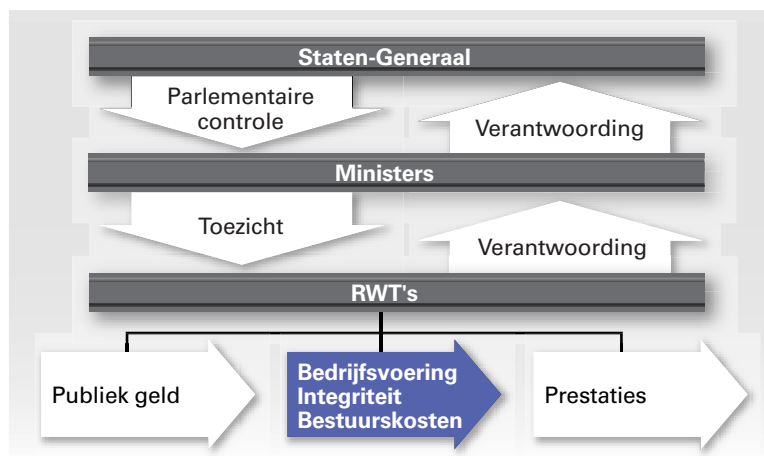
Figuur 4.3



4.4 Conclusies

Hoewel de verantwoordingseis over de rechtmatigheid van de publieke middelen van de RWT's niet wordt gesteld in de toezichtsvisie van het ministerie, is het feitelijk wel geregeld in de individuele instellingswet of het controleprotocol van de RWT. Het aantal RWT's dat over een rechtmatigheidsverklaring beschikt, is licht toegenomen. De minister kan over 2004 bij zes van de acht RWT's inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de gelden, dat is voor € 325 miljoen van de € 333,2 miljoen. Bij de twee waarborginstellingen en één dochteronderneming van de NMI verlangt het ministerie, vanwege de vermeende ondoelmatigheid, nog steeds geen rechtmatigheidsverklaringen. Bij WH en EWN wordt voor het verslagjaar 2006 de eis van rechtmatigheid evenwel heroverwogen. De Algemene Rekenkamer kijkt met de belangstelling naar de uitkomst.

5 BEDRIJFSVOERING, INTEGRITEIT EN BESTUURSKOSTEN



5.1 Inleiding

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

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 deel vijf. De belangrijkste onderzoeksvragen daarbij waren:

1. Hoe houdt de minister toezicht op de relevante onderdelen?
2. Op welke wijze legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering bij RWT's?
3. Heeft de minister gebruik gemaakt 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 praktijk is er bij EZ in het algemeen aandacht voor toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de RWT's in relatie tot de publieke taak van deze organisaties. EZ neemt kennis van de bedrijfsvoering van de meeste RWT's bij de instelling van de RWT en in het kader van de jaarplancyclus (begroting en jaarstukken).

In de toezichtsvisie en in de toezichtsarrangementen wordt echter niet ingegaan op toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's. Uitgangspunt voor de meeste RWT's is dat EZ de bedrijfsvoering van deze organisaties «op gepaste afstand» volgt, want de uitvoering van een wettelijke taak is opgedragen aan een (op afstand geplaatste) publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie. Evenmin zijn er op schrift gestelde risicoanalyses om te bepalen welke specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering worden geselecteerd voor ministerieel toezicht.

5.2.2 Verantwoording over de bedrijfsvoering bij RWT's

De minister van EZ verantwoordt zich voor geen van de RWT's apart aan de Tweede Kamer over (het toezicht vanuit EZ op) de bedrijfsvoering. Indien aanleiding daartoe is, gebeurt dit echter wel.

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.

In het onderzoek naar integriteitszorg bij RWT's ging de aandacht uit naar 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 zijn 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

Het merendeel van de RWT's bij EZ beschikt over een integriteitscode. Bij twee RWT's (CBS en TenneT/MEP) zijn in het toezichtsarrangement ook afspraken gemaakt over aspecten van integriteit. Het Ministerie van EZ acht zich niet verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid van RWT's, want het zijn op afstand van het ministerie gezette organisaties.

Uit de toezichtsvisie van het ministerie valt niet af te leiden of integriteitsbeleid als afzonderlijk aandachtspunt is benoemd voor het toezicht op en de aansturing van RWT's door EZ. Ook zijn er over integriteitsbeleid geen afspraken gemaakt met de RWT's.

5.3.2 Informatie-uitwisseling over integriteit

In de regelgeving van de RWT's is niet vastgelegd dat de RWT's informatie aan EZ moeten aanleveren over het gevoerde integriteitsbeleid. Wel heeft EZ aandacht voor integriteit bij de RWT's in het kader van de jaarplan-cyclus. Alleen bij OPTA wordt integriteit standaard meegenomen bij de vierjaarlijkse evaluaties in opdracht van de minister van EZ. De minister van EZ verantwoordt zich niet aan de Tweede Kamer over het integriteitsbeleid van RWT's.

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. Toezicht en verantwoording moeten daaraan een bijdrage 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? Geef aan wat de rol van de RWT zelf hierbij is.
2. Welke afspraken zijn er tussen 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 zijn eigen verantwoording?

5.4.1 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden minister

Voor zover er afspraken zijn gemaakt over de vaststelling en verantwoording van bestuurskosten worden deze door de betrokken beleidsdirecties beoordeeld en geanalyseerd in het kader van de jaarlijkse werkplancyclus. Hierover vindt geen structurele verantwoording plaats in het jaarverslag van EZ. In de tabellen 5.1 en 5.2 zijn de bevoegdheden van de minister en de afspraken tussen minister en RWT weergegeven.

B Bevoegdheden minister inzake interne toezichthouder^a

Overzicht 5.1

RWT	Minister benoemt interne toezichthouder	Minister keurt bezoldiging interne toezichthouder goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen interne toezichthouder
CBS	Ja	Ja	Ja

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

RWT	Minister benoemt bestuur	Minister keurt bezoldiging bestuur goed	Minister kan ingrijpen in vergoedingen bestuur
CBS	Ja	Ja	Ja
COVA	Ja	Ja	Ja
NIVR	Ja	Ja	Ja
NMi	Nee	Nee	Nee
OPTA	Ja	Ja	Ja
TenneT/MEP/Energ	Nee	Ja	Ja
WH	Nee	Nee	Nee
EWN	Nee	Nee	Nee

5.4.2 Afspraken over en gebruik van informatie over bestuurskosten

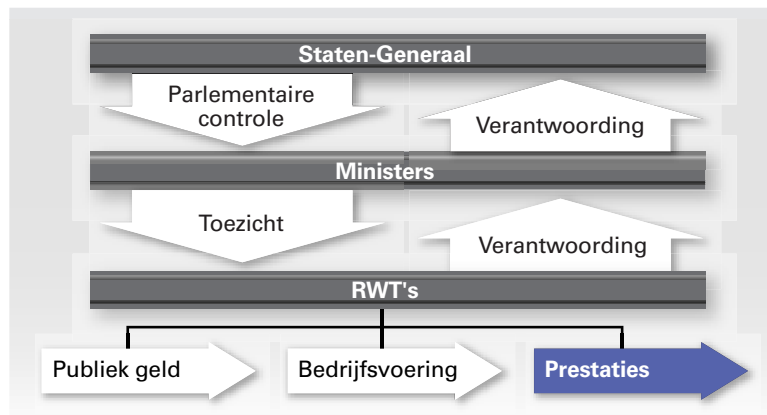
De afspraken over bestuurskosten worden beoordeeld door de beleidsdirectie en bijzonderheden worden door het ministerie aan de Tweede Kamer gemeld. De afspraken over de bestuurskosten van het CBS worden beoordeeld door de Directie Financieel-economische zaken (FEZ) in samenwerking met Bureau Secretaris-generaal (SG).

5.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van EZ bij de meeste RWT's aandacht heeft voor bedrijfsvoering en afspraken heeft gemaakt over bestuurskosten. Daar waar er aandacht is voor de bedrijfsvoering gaat EZ na hoe het hiermee gesteld is in relatie tot de wettelijke taak van de RWT's. Dit is door het ministerie echter niet vastgelegd in een risicoanalyse. De benoeming en bezoldiging van het bestuur van CBS, COVA, NIVR en OPTA worden goedgekeurd door de minister. Het merendeel van de RWT's heeft een integriteitscode. Het ministerie acht zich echter niet verantwoordelijk voor integriteitsbeleid bij RWT's. Toezicht door het ministerie op integriteit, bestuurskosten en bedrijfsvoering wordt niet in de toezichtsvisie van het ministerie gedefinieerd.

De minister van EZ verantwoordt zich voor geen van de RWT's apart aan de Tweede Kamer over het toezicht op de bedrijfsvoering, integriteit of bestuurskosten. Als er bijzonderheden zijn dan worden die wel gemeld aan de Tweede Kamer.

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 daarbij waren:

1. Welke afspraken heeft de minister met de RWT's gemaakt over de informatie over prestaties die zij moeten 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 gebruikt de minister de informatie over de prestaties van de RWT?

6.2 Prestaties in toezichtvisie of toezichtsarrangementen

Hoewel de toezichtvisie niet lééft⁶ en niet is doorvertaald in de individuele toezichtsarrangementen, bestaan er voor vier van de acht RWT's (CBS, NMi, OPTA, Tennet/MEP) afspraken over prestatie-indicatoren of prestatie-informatie. Deze zijn beschreven in diverse documenten, zoals wet- en regelgeving, sturingsafspraken, uitvoeringsovereenkomsten, informatiestatuten, meerjarenplanningen en notulen van overleggen tussen EZ en de RWT.

De beleidsdirecties vinden de operationalisatie van de taak van de RWT geen eenvoudige zaak. Via periodieke evaluaties is er aandacht voor de kwaliteit van de prestatie-indicatoren. Zo waren het CBS en OPTA zich ten tijde van het RWT5-onderzoek aan het bezinnen op de vraag «Wordt met deze prestatie-indicatoren de kern van de maatschappelijke taak die aan de RWT's is opgedragen afgedekt?»

Bij een aantal RWT's (CBS, OPTA, Tennet/MEP) zijn algemene taakverwaarlozingsclausules opgenomen in het toezichtsarrangement.

⁶ Zie paragraaf 3.2

6.3 Het waarborgen van de kwaliteit van de prestatie-informatie

Bij het ministerie bestaan verschillende (potentiële) waarborgen voor de kwaliteit van de prestatie-informatie. Voor een aantal RWT's wordt de kwaliteit van de totstandkoming van de prestatie-informatie via de controle door de instellingsaccountant bewaakt. Bij andere RWT's wordt bij periodieke evaluaties aandacht besteed aan de kwaliteit van de prestatie-informatie. Centrale bewaking vanuit het ministerie (door directie FEZ of de Departementale Accountantsdienst) is vrijwel uitsluitend gericht op prestatie-indicatoren die opgenomen worden in de rijksbegroting.

6.4 Het gebruik van de prestatie-informatie

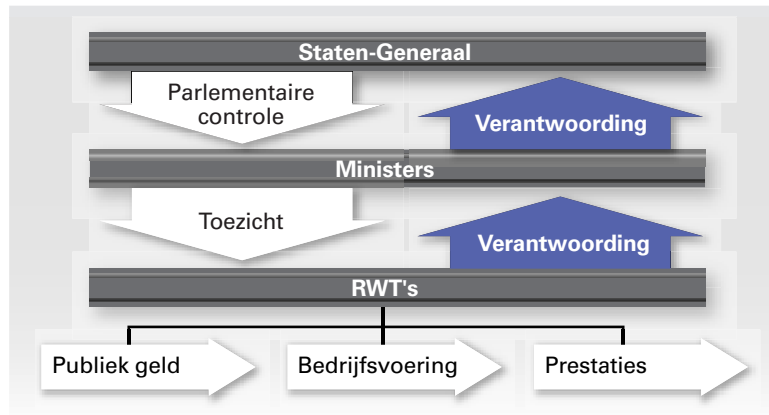
Bij het Ministerie van EZ is de beoordeling en het gebruik voor sturing van de prestatie-informatie vanwege de heterogeniteit van de RWT's maatwerk per RWT. Belangrijk is of de minister van EZ in begrotingsverband verantwoording verschuldigd is aan de Tweede Kamer over de geleverde diensten en/of prestaties aan de hand van prestatie-indicatoren. In die gevallen is niet alleen de beleidsdirectie maar ook de directie FEZ betrokken bij de beoordeling.

Prestatie-informatie van de RWT's van EZ wordt in de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer verwerkt indien daar aanleiding toe bestaat. Dat kan zijn vanwege opvallende zaken, een periodieke evaluatie of een wijziging in de wetgeving. Voor het CBS wordt evenwel standaard (met behulp van prestatie-indicatoren) gerapporteerd in het kader van de begrotingscyclus van het ministerie.

6.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de toezichtsarrangementen van vier van de acht RWT's – ondanks de ontbrekende doorvertaling van de centrale toezichtsvisie – toch afspraken over prestatie-indicatoren of prestatie-informatie bevatten. De bewaking van de kwaliteit van de prestatie-indicatoren is meestal geregeld. Als prestatie-indicatoren (of informatie) beschikbaar zijn worden deze gebruikt voor het toezicht. Indien er aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij evaluatierapporten of incidenten, wordt over (het toezicht op) prestatie-indicatoren aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

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 hij 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 Verantwoording door de minister

Jaarverslag 2004

De verantwoording in het departementale jaarverslag 2004 over het toezicht op de RWT's voldoet aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV 2005). Het jaarverslag bevat geen overzicht van onder meer de ministeriële bevoegdheden, de vermogenspositie van RWT's en alle geldstromen naar en van de instellingen. 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 wat hij 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

Overzicht 7.1

Vermelding namen RWT's/ZBO's in bijlage?	Vermelding elders in het jaarverslag?	Financiële omvang?	Toezichtsparagraaf?
Ja	N.v.t.	Het jaarverslag geeft informatie over de rijksbijdragen aan de instellingen. Geen informatie over de vermogens van de instellingen.	Het jaarverslag heeft geen toezichtsparagraaf. Er is geen informatie over de normaalpositie. In de toelichting bij de artikel 9 wordt voor het CBS aangegeven dat het CCS toezicht zal houden op de nieuw gevormde ZBO. In artikel 9 worden de prestatie-indicatoren voor het functioneren van het CBS uitgebreid besproken. Verspreid over het verslag worden activiteiten genoemd van de OPTA. De minister geeft geen informatie over de goedkeuring van tarieven, begroting en jaarrekening van de instellingen.

7.3 Verantwoording door RWT's

De RWT's COVA, WH en EWN leggen geen publieke verantwoording af. De verantwoording van de drie werkmaatschappijen van NMi wordt uitsluitend op aanvraag verstrekt.

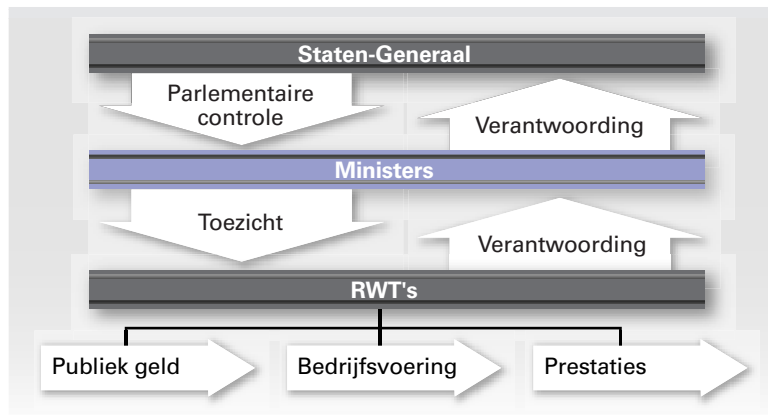
Het CBS, OPTA, het NIVR en TenneT-MEP (EnerQ) leggen wel publieke verantwoording af, ook via hun websites. Ze rapporteren alle over het financieel beleid (inclusief jaarrekening), de prestaties en actuele ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering. OPTA is in

vergelijking met de andere RWT's voor het publiek het meest transparant over haar organisatie en functioneren. Het CBS is een goede tweede.

7.4 Conclusies

De verantwoording in de jaarverslagen 2004 en 2005 van het Ministerie van EZ over het toezicht op de RWT's voldoen aan de wettelijke eisen. De jaarverslagen bieden geen totaaloverzicht van alle inkomende en uitgaande geldstromen per RWT. De jaarverslagen verschaffen 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. 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. Vier RWT's (CBS, NIVR, OPTA, TenneT-MEP) leggen publieke verantwoording af over in ieder geval financieel beleid (jaarrekening), prestaties en ontwikkelingen in de 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. 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 toezichts- 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 in haar terugblik betrokken het onderzoek *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*.

8.3 Stand van zaken

De Algemene Rekenkamer constateert de volgende verbeteringen: realisatie van de rechtmatigheidsverklaring van COVA; aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten bij de waarborginstellingen (kwaliteit dienstverlening). De toezichtsvisie op de OPTA is niet veranderd. De kaders hiervoor zijn gebaseerd op regelingen daterend uit 1997. Wel heeft EZ het voornemen om in 2006 het informatiestatuut en de gedragscode te actualiseren.

In onderstaand overzicht is de stand van zaken vermeld over de opvolging van de openstaande acties in eerdere RWT-rapportages over het Ministerie van Economische Zaken.

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

Jaar	Omschrijving	Toezegging minister	Situatie eind 2005	Opgevolgd
Rechtmatigheid				
2000, 2003	Er ontbreekt een rechtmatigheidsverklaring bij de Waarborg Gouda (WH).	In de loop van 2004 zal op dit punt besluitvorming plaatsvinden (RWT4)	Geen duidelijk uitsluitsel verkregen over de vermeende ondoelmatigheid van het opstellen van een rechtmatigheidsverklaring, voor 2006 wordt dit echter heroverwogen	-
2000, 2003	Er ontbreekt een rechtmatigheidsverklaring bij de Stichting COVA.	Het bestuur van COVA heeft besloten een rechtmatigheidsverklaring te laten opstellen vanaf 2002 (toezegging in RWT3). Eind 2003 heeft EZ een controleprotocol voor COVA vastgesteld waarin rechtmatigheid wordt afgedekt.	Over 2004 is er een rechtmatigheidsverklaring.	+
Verantwoording door RWT's				
2002, 2003	In de verantwoording van de Waarborg Gouda (WH) en COVA is er nauwelijks aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten.	Geen.	Bij waarborginstellingen vormt EZ zich een beeld van de bedrijfsvoering in de jaarplancyclus en via certificering door de RvA.	+/-
Toezicht				
2002, 2003	Er is geen uitgewerkte toezichtsvisie voor de OPTA voor de periode tot 1 januari 2005, wanneer de opname van OPTA in de NMa is voorzien. ¹	Er wordt gewerkt aan de uitwerking van de toezichtsvisie voor de OPTA (toezegging in RWT3)	Het informatiestatuut en gedragscode wordt in 2006 geactualiseerd.	-

¹ Opname van OPTA in de NMA was voorzien voor 1 januari 2005. Van deze opname is afgezien in 2005. De OPTA is nog steeds een aparte ZBO en de actie bleef daarmee openstaan.

8.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat van vier openstaande acties uit RWT4 het ministerie er één geheel en één deels heeft uitgevoerd.

9 VERDIEPEND ONDERZOEK BIJ HET CBS

9.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft verdiepend onderzoek gedaan bij het CBS. Hierbij is nader ingegaan op de volgende thema's:

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

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer.

9.2 Het CBS

Het CBS heeft tot taak het verzamelen, bewerken en publiceren van statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap (Wet op het CBS, 2003). Het CBS verzorgt de officiële (nationale) statistiek op alle terreinen en dus in principe voor alle departementen. Naast de verantwoordelijkheid voor de nationale statistieken is het CBS ook belast met de productie van Europese (communautaire) statistieken. Deze Europese bepalingen en langlopende tijdreeksen bepalen voor een groot deel (circa 70%) de productie van de statistische informatie door het CBS. Hierdoor is een grote continuïteit in het statistisch programma, maar worden de vrijheidsgraden waarmee het CBS zijn statistisch onderzoek verricht ook beperkt.

De kosten voor de uitoefening van de statistische informatievoorziening van rijkswege komen ten laste van de rijksbegroting. De omvang van de publieke middelen van het CBS bedroegen in 2004 € 167,1 miljoen. De Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS) is de interne toezichthouder van het CBS en is verantwoordelijk voor de coördinatie van statistische informatievoorziening van rijkswege. De CCS beoordeelt het meerjarenprogramma en jaarplan van het CBS en stelt deze vast. De CCS is betrokken bij het opmaken van de begroting en jaarrekening van het CBS. De directeur-generaal (DG) stelt deze vast in overeenstemming met de CCS. Bovendien dient de CCS het jaarverslag van het CBS goed te keuren.

9.3 Toezicht

De minister van EZ steunt voor het toezicht op het CBS zo veel mogelijk op het interne toezicht door de CCS. Daarbij kunnen twee kanttekeningen geplaatst worden.

Ten eerste is de CCS formeel, volgens de CBS-wet, zowel (mede)bestuurder als toezichthouder. Dat kan tot misverstanden leiden over de positie van de CCS en vragen oproepen over haar onafhankelijkheid.⁷ Voor bijvoorbeeld het toezicht op de effectiviteit en de efficiency van de bedrijfsvoering van het CBS steunt de minister op de CCS.

Ten tweede staat in de «Sturingsafspraken» tussen EZ, CBS en CCS dat de CCS een protocol zou uitwerken over een transparante wijze van toezicht en over de punten waarop dat betrekking zou hebben. In de geactualiseerde conceptversie van de Sturingsafspraken van december 2005 is de uitwerking van een toezichtprotocol verdwenen, waardoor de beoogde transparantie onvoldoende wordt waargemaakt. Als de minister zich blijft verlaten op het interne toezicht van de CCS dan zijn de kaders voor

⁷ De Algemene Rekenkamer heeft de minister van EZ gewezen op dit punt in het kader van de artikel 96-procedure bij het verzelfstandigingstraject van het CBS.

toezicht van de minister ook onvoldoende duidelijk. De vraag is of de minister zijn verantwoordelijkheid afdoende kan waarmaken. Wel gaf het CBS aan dat (conform de afspraak tussen minister EZ, CBS en CCS) in het jaarverslag van de raad van toezicht (CCS) meer systematisch en meer expliciet dan voorheen aandacht zal worden besteed aan het uit te voeren toezicht.

Met enkel een rapportage in het jaarverslag wordt naar de mening van de Algemene Rekenkamer het toezichtsbeleid van de CCS onvoldoende transparant gemaakt. Als de minister zich blijft verlaten op het interne toezicht van de CCS, en de mededelingen van de CCS daarover in haar jaarverslag, dan zijn de kaders voor toezicht van de minister ook onvoldoende duidelijk.

Met kaders voor goed bestuur («*good governance*») is door het ministerie van EZ bij het opstellen van de CBS-wet rekening gehouden. Daarnaast heeft het CBS zich aangesloten als aspirant-lid bij de Handvestgroep. Daarmee zijn (in intentie) waarborgen getroffen vergelijkbaar met aansluiting bij een branchecode voor goed bestuur.

9.4 Prestatie-informatie

9.4.1 Procedure

De CBS-wet en de nadere afspraken over de sturingsrelatie vormen de basis voor de informatie over de prestaties die het CBS aan de minister verstrekt. In de praktijk doet het CBS voor de te leveren prestatie-informatie een voorstel aan het ministerie, dat getoetst wordt door de CCS en vervolgens besproken met de directie FEZ van EZ. De prestatie-informatie wordt opgesteld in het kader van de begroting en verantwoording van het CBS en EZ. De prestatie-informatie van het CBS komt naar voren in het meerjarenprogramma, het jaarplan, de halfjaarrapportages en het jaarverslag.

9.4.2 Prestatie-indicatoren

Het CBS heeft prestatie-indicatoren geformuleerd die betrekking hebben op de kwaliteit, doelmatigheid en het uitvoeringsproces van de dienstverlening. Hierover verantwoordt het CBS zich in zijn jaarverslag (2004). Uit het externe accountantsverslag over 2004 bleek dat het CBS zich laat visiteren of meewerkt aan *peer review*. Vanuit de Europese Unie worden eveneens kwaliteitseisen gesteld, in ieder geval voor EU-statistieken. Voor de methodologie zijn diverse audits uitgevoerd om de it-functie binnen het CBS te versterken. Met de (nieuwe) prestatie-indicator «*Kwantiteit statistiek – Realisatie publicatiekalender (max 2% uitval)*» brengt het CBS het volume van de statistische productie in kaart.

9.4.3 Kwaliteitsborging prestatie-informatie door EZ

De minister van EZ heeft een aantal instrumenten om vast te stellen of de door het CBS aangeleverde informatie betrouwbaar en valide is.

- Via het controleprotocol voor de externe accountant wordt gevraagd om de totstandkoming en de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie vast te stellen. Bij betrouwbaarheid en validiteit van het systeem worden in het Accountantsrapport van KPMG over 2004 kanttekeningen gezet.
- De set van prestatie-indicatoren wordt periodiek geëvalueerd. Zo is

afgesproken dat prestatie-informatie van het CBS twee jaar na instelling van de ZBO-status wordt geëvalueerd, wat in 2005 ook gaande is.

- De audit van de AD naar de prestatie-indicatoren (over 2004, opgenomen in de begroting van EZ) van het CBS signaleert dat de totstandkoming van de prestatie-indicatoren niet volledig in overeenstemming is met de administratieve organisatie (AO). Aandachtspunt was de tijdige en volledige invulling van registratieformulieren.

9.4.4 Gebruik van de prestatie-informatie

De prestatie-informatie is opgenomen in de verantwoording aan de Tweede Kamer. De gestelde prestatie-indicatoren uit CBS jaarplan 2004 (p. 17) komen terug in EZ begroting 2004, beleidsartikel 9 (p. 162). Op bepaalde prestatie-indicatoren wordt meer gestuurd (administratieve lastendruk, exploitatieresultaat) dan op andere. Er zijn ook prestatie-indicatoren die niet gebruikt worden voor sturing (dekkingspercentage persberichten) en er zijn sturingsactiviteiten waarvoor geen prestatie-indicatoren bestaan (bijvoorbeeld taakstelling Balkenende I en II). De minister maakt gebruik van de geleverde prestatie-informatie voor (bij)sturing en toezicht, maar gaat daarbij allereerst af op de toezichtshoudende rol van de CCS.

9.5 Bedrijfsvoering

In de CBS-wet is vastgelegd dat het CBS de minister van EZ periodiek over de bedrijfsvoering informeert in het kader van de jaarplancyclus. Bepaald is dat in het jaarverslag een beschrijving is opgenomen van de taakuitoefening en het gevoerde beleid ter uitvoering van de CBS-wet en andere wetten. In de Sturingsafspraken is vastgelegd dat het toezicht plaatsvindt in de vorm van monitoring op kengetallen en de periodieke evaluatie van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsvoering van het CBS.

Voor de minister is de directeur-generaal (DG) van het CBS formeel het eerste aanspreekpunt voor de in de wet vastgelegde verantwoordelijkheid voor doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven van het CBS. Hiertoe stelt de DG (jaarlijkse en halfjaarlijkse) rapportages op, waarin onder meer informatie is opgenomen over de voortgang van door de Auditdienst (tegenwoordig de externe accountant van het CBS), Algemene Rekenkamer en CCS geconstateerde verbeterpunten (onder andere in het financieel beheer). Een aantal aspecten van publiek belang die doorwerken in onderdelen van de bedrijfsvoering zijn benoemd. Het gaat om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven (enquêtedruk), de transparantie van het besluitvormingsproces en de onafhankelijkheid.

De CCS bespreekt met het CBS bestuur en de externe accountant het jaarverslag en het accountantsrapport. De externe accountant rapporteert zijn bevindingen aan de DG CBS en de CCS. Over de *follow-up* van de bevindingen van de interne en externe accountants en over de voortgang daarvan wordt regelmatig gerapporteerd door de DG aan de CCS. De CCS beoordeelt de financiering van de organisatie via managementrapportages en jaarrekening. Ook grootschalige ICT-plannen, zoals het ICT-masterplan, worden aan de CCS voorgelegd.

9.6 Integriteit

9.6.1 Integriteitsbeleid

Het CBS kent een gedragscode die zich primair richt op de institutionele integriteit. In de tweede helft van 2005 is een project integriteitsbeleid gestart dat beoogt de bestaande regelgeving te bundelen en in lijn te brengen met de richtlijnen van BZK. Voor dit beleid (en de gedragscode) zal de bestaande risicoanalyse worden geactualiseerd.

De regelgeving over integriteit (beleid en gedragscode) is voor medewerkers binnen het CBS via intranet toegankelijk. In het kader van het integriteitsproject wordt aandacht besteed aan voorlichting. Een inhaal-slag met betrekking tot het afleggen van de eed dan wel belofte als ambtenaar wordt binnenkort afgerond. Verder is er een functionaris integriteit. Het lopende integriteitsproject voorziet in procedures en registraties van vermoedens, schendingen en dergelijke (inclusief aangifte bij verdenking van strafbare feiten).

De bestaande gedragscode zal worden geschraagd door het nieuw ingerichte integriteitsbeleid van het CBS. Integriteit wordt integraal onderdeel van de planning en control cyclus. Geaggregeerde integriteitsinformatie wordt periodiek gerapporteerd aan de CCS en aan EZ.

9.6.2 Risicoanalyse

Het CBS onderscheidt materiële en niet-materiële integriteitsrisico's. De materiële risico's zijn bescheiden. Ze hebben betrekking op inkoopprocedures en aanbestedingen. Deze hebben een plaats in de administratieve organisatie (AO) en zijn door de externe accountant beoordeeld en solide bevonden. De niet-materiële risico's zijn groter. Er is binnen het CBS veel aandacht voor geheimhouding in verband met de (privacy- en koers-)gevoeligheid van cijfermateriaal. De Wet op het CBS geeft in twee artikelen (37 en 38) integriteitsaspecten die betrekking hebben op de beveiliging van statistische gegevens. In het kader van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst zijn integriteitsrisico's voor gegevens en ontsluitingsprocedures in kaart gebracht en procedureel ingeperkt.

Andere risico's dan de genoemde worden in de AO afgedekt. Er vinden periodiek inventarisaties plaats met betrekking tot bijvoorbeeld nevenfuncties en geschenken. Met de externe accountant zullen jaarlijks afspraken gemaakt worden over gericht onderzoek op deelterreinen. Dit vormt een onderdeel van het integriteitsproject. Ook worden peer reviews en audits gehouden over vakspecialistische regels, zoals de gehanteerde methodologie.

9.6.3 Toezicht op het integriteitsbeleid

In het verleden werd over het integriteitsbeleid van het CBS gerapporteerd aan de minister van EZ. Na de verzelfstandiging van het CBS heeft EZ daar niet meer om gevraagd. Verwacht wordt dat een vorm van systematische rapportage onderdeel uit zal gaan maken van de richtlijnen van BZK. De vormgeving daarvan maakt deel uit van het integriteitsproject.

9.7 Bestuurskosten

9.7.1 Naleving interne en externe richtlijnen

De minister van EZ heeft de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid voor de vaststelling van de hoogte van de bestuurskosten (CBS-wet art. 9 e.v.). De DG van het CBS wordt benoemd door de minister op aanbeveling van de CCS. De minister heeft bevoegdheden om in te grijpen bij bovenmatige onkostenvergoedingen of bovenmatige pensioentoekeningen bij het bestuur.

Voor de systematiek van functiewaardering en de beloning van leden van het bestuur wordt aangesloten bij de rijkspraktijk voor de functiewaardering en beloning. De hoogte van de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur komt op voordracht van de raad van toezicht (de CCS) tot stand. Dit is overigens geen formele regeling.

De vaststelling van de (bestuurs)kosten van de leden van de CCS is in een ministeriële regeling vastgelegd.⁸ Bij de vaststelling is uitgegaan van de richtlijnen gegeven door de Commissie Dijkstal (rechtspositie van politieke ambtsdragers) en het vacatiegeldenbesluit. Dit leidde ertoe dat een voorgestelde schadeloosstelling voor overige leden van de CCS (niet zijnde voorzitter of lid van de kleine commissie) lager werd goedgekeurd.

9.7.2 Verantwoording en toezicht

De minister monitort de bestuurskosten van het CBS op basis van de gegevens uit het jaarverslag van het CBS. In het jaarverslag van CBS en CCS wordt over de hoogte van het totale salaris en emolumenten (bestuur CBS) en de hoogte van de totale vacatiegelden (Raad van Toezicht CCS) jaarlijks aan de minister en de Tweede Kamer gerapporteerd. Deze rapportage bevat alleen geaggregeerde informatie. De beloning van de Raad van Bestuur (dat wil zeggen de DG CBS en twee andere bestuursleden), bestaande uit brutosalarissen, werkgeverslasten, pensioenpremies en onkostenvergoedingen, bedraagt in 2004 € 428 000.⁹

De totale beloning inclusief btw van de Centrale Commissie voor de Statistiek over 2004 bedroeg € 96 000.¹⁰ De gezamenlijke schadeloosstelling inclusief onkostenvergoeding en exclusief btw van de leden van de CCS over 2004 bedroeg € 91 200.¹¹

9.8 Conclusies

Het CBS vertegenwoordigt in 2004 ongeveer de helft van het totale publiek geld van de RWT's van EZ. Het CBS verzorgt de officiële (nationale) statistiek op alle terreinen en dus in principe voor alle departementen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van EZ voor het toezicht op het CBS onvoldoende kan steunen op het interne toezicht door de CCS. De formeel in de CBS-wet verankerde rol geeft verwarring over de positie van de CCS. De CCS is volgens de wet zowel (mede)bestuurder als toezichthouder. Een protocol dat de CCS zou uitwerken over een transparante wijze van toezicht en over de punten waarop dat betrekking zou hebben, is niet opgesteld.

Met kaders voor goed bestuur (*good governance*) is door het Ministerie van EZ bij het opstellen van de CBS-wet rekening gehouden. Daarnaast

⁸ Regeling van de minister van EZ van 26 april 2005 nr. WJZ 5024324.

⁹ CBS jaarverslag 2004, p. 55.

¹⁰ CBS jaarverslag 2004, p. 55.

¹¹ CCS jaarverslag 2004, p. 12.

heeft het CBS zich aangesloten als aspirant-lid bij de Handvestgroep. Daarmee zijn (in opzet) waarborgen getroffen vergelijkbaar met aansluiting bij een branchecode voor goed bestuur.

De CBS-wet en de Sturingsafspraken vormen de basis voor de informatie over de prestaties en bedrijfsvoering van het CBS. Het CBS verstrekt informatie aan de minister in de begrotings- en verantwoordingsrapportages. Ook levert het CBS aan EZ geaggregeerde integriteitsinformatie. Voor de ontwikkeling van het integriteitsbeleid heeft het CBS zelf initiatieven genomen om aan te sluiten bij de meest recente inzichten voor dit beleid. De bestuurskosten van het totale bestuur van het CBS en van de CCS zijn opgenomen in de jaarverslagen van het CBS en het CCS.

10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 Conclusies

Voor de door de Algemene Rekenkamer toetsend onderzochte thema's toezicht, rechtmatigheid en prestaties bestaat er bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) redelijke tot voldoende aandacht. Voor de inventariserend onderzochte thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten heeft het kerndepartement geen (op schrift gestelde) analyses gemaakt, waaruit onderdelen die in aanmerking komen voor toezicht worden benoemd, en waaruit blijkt waar toezicht op wordt gehouden.

Het toezichtsbeleid ten tijde van RWT5 (onderzoekperiode tot en met 2005) is verbeterd ten opzichte van RWT1 (rapport gepubliceerd in 2000), doordat het Ministerie van EZ een centrale toezichtvisie heeft ontwikkeld. Ook zijn er individuele toezichtsarrangementen per RWT, ontstaan uit specifieke wetgeving en reguliere werkprocessen. De centrale toezichtvisie blijkt echter niet te leven bij de beleidsdirecties die belast zijn met de aansturing van RWT's. Voor de beleidsdirecties is de centrale toezichtvisie namelijk niet richtinggevend voor de toezichtsafspraken tussen het ministerie en de RWT's (de individuele toezichtsarrangementen). Op centraal niveau bestaat er ook geen zicht op hoe de visie is doorvertaald in de sturing van de RWT's. Sinds de «inbedding» van het toezicht op RWT's in de reguliere processen van het ministerie in 2004 wordt er niet meer getoetst aan de centrale visie op toezicht van het ministerie. Desondanks voldoen de toezichtsarrangementen van verschillende RWT's voor een deel aan de normen voor toezicht, zoals geformuleerd in de rijksbrede visie op toezicht, de «Kaderstellende visie op toezicht». Het deel dat voldoet betreft afspraken over informatieverzameling, kwaliteitseisen voor prestatie-indicatoren, taken en bevoegdheden van de betrokken partijen en mogelijkheden voor interventies. Deze afspraken vloeien voort uit specifieke wetgeving en uit reguliere werkprocessen. Er wordt voor de oordeelsvorming nog niet aan de normen voor toezicht voldaan. Ook doel, frequentie, diepgang, prioriteiten en risico's van het toezicht zijn niet duidelijk vastgelegd in de verschillende toezichtsarrangementen.

Verder is het aantal rechtmatigheidsverklaringen bij de RWT's licht toegenomen. Een toezegging van een rechtmatigheidsverklaring van COVA in RWT3, is in RWT5 gerealiseerd. De minister kan bij zes van de in totaal acht RWT's over 2004 inzicht geven in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de gelden, dat is voor € 325 miljoen (ongeveer 97%) van € 333,2 miljoen. Anderzijds ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij twee RWT's en bij één dochter van een RWT, omdat het ministerie dit ondoelmatig acht. Bij de twee waarborginstellingen edelmetaal worden voor het verslagjaar 2006 de eis van rechtmatigheid overigens heroverwogen.

Bij vier RWT's (CBS, NMI, OPTA, Tennet/MEP) bevatten de individuele toezichtsarrangementen afspraken over prestatie-indicatoren of prestatie-informatie. De bewaking van de kwaliteit van de prestatie-indicatoren is meestal geregeld. Als prestatie-indicatoren (of informatie) beschikbaar zijn, worden deze gebruikt voor het toezicht.

De verantwoording over RWT's in het jaarverslag van het ministerie voldoet aan de wettelijke norm. Deze verantwoording bevat niet de extra informatie – waaronder de informatie over gebruik van bevoegdheden en

geldstromen – die volgens de normen van de Algemene Rekenkamer opgenomen zou moeten zijn.

De minister van EZ heeft bij de meeste RWT's geen specifieke aspecten van de bedrijfsvoering of het integriteitsbeleid gedefinieerd waarop hij toezicht wil houden. In de praktijk hebben beleidsdirecties, bij het instellen van RWT's en in het kader van de jaarplancycclus, wel aandacht voor de bedrijfsvoering. Voorts heeft het merendeel van de RWT's op eigen initiatief een integriteitscode opgesteld. De benoeming en bezoldiging van het bestuur van CBS, COVA, NIVR en OPTA worden goedgekeurd door de minister.

De minister steunt voor het toezicht op het CBS op het interne toezicht door de CCS. Hierbij plaatst de Algemene Rekenkamer twee kanttekeningen. Ten eerste is de CCS formeel, volgens de CBS-wet, zowel (mede)bestuurder als toezichthouder. Dat kan tot misverstanden leiden over de positie van de CCS en vragen oproepen over haar onafhankelijkheid. Een protocol dat de CCS zou uitwerken over een transparante wijze van toezicht en over de punten waarop dat betrekking zou hebben, is niet opgesteld. In de geactualiseerde conceptversie van de Sturingsafspraken van december 2005 is de uitwerking van een toezichtprotocol verdwenen waardoor de beoogde transparantie onvoldoende wordt waargemaakt. Overigens heeft het CBS (in opzet) waarborgen getroffen vergelijkbaar met aansluiting bij een branchecode voor goed bestuur. Ook voor het integriteitsbeleid heeft het CBS zelf initiatieven genomen om aan te sluiten bij de meest recente inzichten. Voor prestaties en bedrijfsvoering verstrekt het CBS informatie aan de minister in de begrotings- en verantwoordingsrapportages. De bestuurskosten van het totale bestuur van het CBS en van de CCS zijn opgenomen in het jaarverslag van het CBS en het CCS.

10.2 Aanbevelingen

Vanwege de publieke taken en het publieke geld van een RWT is het volgens de Algemene Rekenkamer nodig dat de verantwoordelijke minister toezicht houdt. De leidraad van toezicht bij het Ministerie van EZ, de centrale toezichtsvisie AIO, moet binnen het departement levend worden gemaakt. De Algemene Rekenkamer raadt aan om de centrale toezichtsvisie door te vertalen voor iedere RWT. Voor iedere RWT bestaan weliswaar in de praktijk uit specifieke wetgeving en werkprocessen ontstane toezichtsarrangementen, hiervoor was de centrale toezichtsvisie echter niet richtinggevend. De individuele toezichtsarrangementen zouden dan ook transparant gemaakt moeten worden in de centrale toezichtsvisie. Hierdoor ontstaat eenheid van handelen binnen het ministerie en wordt vermeden dat toezicht met verschillende wegingen naast elkaar bestaat. Het ministerie kan het draagvlak voor een uniform analysekader vergroten door de eerder genoemde transparantie in de centrale toezichtsvisie. Bijvoorbeeld door de dimensies rechtmatigheid, bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten in de centrale visie op te nemen, waarbij de eigen initiatieven van de RWT op deze gebieden ook als input kunnen worden meegenomen. De toepassing van de toezichtsvisie zou bewaakt en getoetst kunnen worden in de reguliere P&C-cyclus, waardoor het gevoerde toezichtsbeleid actueel blijft en getoetst wordt aan nieuwe inzichten en aan de praktijk. Verder zouden met iedere RWT afspraken moeten worden gemaakt over in ieder geval prestatie-informatie en bij voorkeur ook over bedrijfsvoeringsaspecten die van publiek belang zijn.

Voor het toezicht op het CBS zou de scheiding van uitvoerende en toezichthoudende taken van de CCS geformaliseerd moeten worden, zodat de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken als hij op de Raad van Toezicht van het CCS steunt. Daarnaast is het wenselijk dat het toezichtsprotocol voor het interne toezicht door de CCS tot stand komt, zodat de aandachtspunten van toezicht transparant worden.

11 REACTIES EN NAWOORD

11.1 Reactie minister en CBS

De Algemene Rekenkamer heeft de minister van Economische Zaken gevraagd te reageren op het conceptrapport. De minister heeft op 15 september een reactie gegeven (na afstemming met het CBS, dat niet apart reageerde). Deze reactie wordt hieronder weergegeven.

«Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport over het onderzoek *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. Separaat ontvangt u de kabinetsreactie op de rijksbrede delen van uw conceptrapport.

In deze reactie beperk ik mij daarom tot een reactie op het departementale deel over het Ministerie van Economische Zaken. Daarin conformeer ik mij aan het kabinetsstandpunt dat verantwoordelijkheden gelegd worden bij de uitvoerende organisaties en dat toezicht op de uitvoering van een publieke taak door die organisaties op maat wordt vormgegeven. Eerst ga ik in op de algemene conclusies en aanbevelingen, daarna geef ik een reactie op enkele specifieke aanbevelingen en ten slotte wil ik nog enkele kanttekeningen plaatsen bij passages uit uw rapport.

Algemeen

Met u constateer ik dat al tijdens het onderzoek RWT1 door EZ gewerkt werd aan de verdere ontwikkeling van een centrale toezichtsvisie, wat zijn neerslag heeft gekregen in het SPRINT-rapport. Zoals u opmerkt in paragraaf 3.2 van uw conceptrapport, leidde dit via een plan van aanpak met actiepunten tot een aanscherping van de toezichtarrangementen en daarmee tot een verbetering van het toezichtsbeleid.

Mede op basis van de *Kaderstellende visie op toezicht* kwam een bijstelling van de toezichtsvisie tot stand in de vorm van het *EZ-kader voor een optimale aansturing van en toezicht op intermediaire organisaties*. Naar uw mening leeft deze centrale toezichtsvisie niet bij de beleidsdirecties die belast zijn met de aansturing van RWT's. Dat niet alle beleidsdirecties zich in voldoende mate bewust zijn van de centrale beleidsvisie, is een punt dat voor verbetering vatbaar is en ik zeg u toe dat daarop actie wordt ondernomen.

Belangrijk evenwel is de constatering dat de verschillende toezichtarrangementen op voornamelijk punten voldoen aan de normen voor toezicht zoals geformuleerd in het kader. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt het toezicht op de uitvoering van een publieke taak door die organisaties op maat vormgegeven. Dat betekent dat de aard en omvang van een organisatie de mate van gedetailleerdheid van het toezicht bepaalt. In dat licht is het ook moeilijk om uw aanbeveling, om het gehanteerde toezicht van de praktijk transparant te maken in de centrale visie, in te vullen. Het verder uitwerken van de dimensies bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten in een centrale visie acht ik dan ook niet wenselijk, gezien het feit dat de primaire verantwoordelijkheid bij de uitvoerende organisaties ligt en omdat ook hier vanuit het oogpunt van toezicht sprake moet zijn van maatwerk.

Specifiek

Aanbevelingen CBS

Voor het toezicht op het CBS zou de scheiding van uitvoerende en toezichthoudende taken van de CCS geformaliseerd moeten worden. Het is wenselijk dat het toezichtsprotocol voor het interne toezicht door de CCS tot stand komt, zodat de aandachtspunten van toezicht transparant worden.

Reactie

Ten aanzien van het CBS merk ik – na overleg met het CBS, dat overigens niet meer apart nog op uw conceptrapport zal reageren – het volgende op.

U constateert dat de CCS volgens de CBS-wet zowel (mede)bestuurder als toezichthouder is en concludeert dat dit tot misverstanden kan leiden over de positie van de CCS en tot vragen over haar onafhankelijkheid. Deze conclusie deel ik niet. De onafhankelijke positie van de CCS ten opzichte van het CBS is naar mijn mening adequaat geborgd door het in de CBS-wet benoemen van twee zelfstandige bestuursorganen. Voor een nadere onderbouwing verwijs ik naar de memorie van toelichting op de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek¹². Daarin staat opgenomen: «Daarmee zijn de twee zelfstandige bestuursorganen genoemd die het CBS besturen, de directeur-generaal belast met de dagelijkse leiding en de CCS belast met de vaststelling van het werkprogramma en het toezicht op de taakvervulling».

Met betrekking tot het toezicht stelt u vast dat in de tot juni 2006 geldende Sturingsafspraken tussen EZ, CBS en CCS was opgenomen dat de CCS een protocol zou uitwerken over «een transparante wijze van toezicht en over de punten waarop dat betrekking zou hebben». U constateert dat een dergelijk protocol niet tot stand is gekomen en verbindt daaraan de conclusie dat de minister van EZ hierdoor onvoldoende kan steunen op het toezicht door de CCS.

Ik wijs erop dat EZ en CCS bij de herziening van de Sturingsafspraken (die medio 2006 van kracht is geworden) er in goed overleg voor hebben gekozen dat het CCS in haar jaarverslag op transparante wijze rapporteert over het toezicht en de punten waarop dat betrekking heeft. Deze rapportage in het jaarverslag komt in de plaats van een apart controleprotocol. De CCS heeft in haar jaarverslag over 2005 voor een eerste maal op deze expliciete wijze over het toezicht gerapporteerd. De op dit punt gemaakte afspraken en de wijze waarop de CCS daar invulling aan heeft gegeven, zijn naar mijn mening toereikend.

Aanbeveling

Maak met iedere RWT afspraken over prestatie-informatie.

Reactie

U concludeert dat er bij vier van de acht RWT's geen afspraken zijn. Ook op dit punt dient echter naar mijn mening maatwerk betracht te worden:

COVA

De taak van COVA is: het (laten) aanhouden van verplichte voorraden op kosteneffectieve wijze. Ten aanzien van de aangehouden voorraden wordt gerapporteerd en getoetst en het aspect van de kosteneffectiviteit is de essentie van de rechtmatigheidsverklaring die op grond van het controle-

¹² zie voor MvT, TK, vergaderjaar 2001–2002, 28 277, nr. 3, pg. 6.

protocol met ingang van 2004 wordt afgegeven. In dit licht lijkt het vragen van meer prestatie-informatie mij overbodig.

NIVR

Aan het leveren van prestatie-informatie wordt gewerkt.

Waarborginstellingen

Er bestaat ten aanzien van de waarborginstellingen een kwaliteitsbeleid. De kwaliteit van de waarborginstellingen wordt echter niet door middel van prestatie-afspraken bewaakt maar op andere manieren die beter zijn afgestemd op de aard van de werkzaamheden van de keuringsinstellingen. De waarborginstellingen worden bijvoorbeeld periodiek beoordeeld door de Raad voor Accreditatie die daarbij (inter)nationale kwaliteitsnormen toepast. Ik heb de mogelijkheid om de aanwijzing van een waarborginstelling in te trekken indien deze haar taak niet meer naar behoren vervult. De waarborginstellingen doen daarnaast mee aan peer reviews en internationale vergelijkingsrondes.

Aanbeveling

Beargumenteer aantoonbaar de ondoelmatigheid van het opstellen van een rechtmatigheidsverklaring.

Reactie

Rechtmatigheidsverklaringen ontbreken bij de waarborginstellingen en bij één dochter van een RWT (NMI Certin).

Waarborginstellingen

Zoals u in uw rapport aangeeft, wordt bij de waarborginstellingen voor het verslagjaar 2006 de eis van rechtmatigheid heroverwogen.

NMI Certin

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Metrologiewet op 30 oktober 2006 zal de bijzondere positie van NMI Certin vervallen en daarmee ook de RWT-status. Het al dan niet hebben van een rechtmatigheidsverklaring is dan niet meer relevant (zie ook uw voetnoot 7 op p. 20 van uw rapport). De tot nu toe gehanteerde controlesystematiek (door de externe accountant gecontroleerd en door de minister van EZ goedgekeurd) met betrekking tot de tarieven, die NMI Certin aan derden in rekening brengt voor werkzaamheden voortvloeiend uit de publieke taak, is voor de jaren 2005 en 2006 gehandhaafd.

Ten slotte

De minister geeft in zijn reactie tot slot nog twee kleinere kanttekeningen bij het financieel belang van RWT's over 2004 (paragraaf 2.2.2).

11.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister stelt dat op voorname punten voldaan wordt aan eisen van toezicht uit de kaderstellende visie. Wij beamen dat dit het geval is voor de onderzochte toezichtsarrangementen. Bovendien waarderen wij het dat de minister de aanbeveling overneemt ter verbetering van de centrale toezichtvisie, gericht op bewustwording van deze visie bij de beleidsdirecties.

Wij betreuren het dat de minister niet toezegt de praktijk van het toezicht transparant te maken in de centrale visie en de dimensies bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten uit te werken in de centrale toezichtvisie. De

bewustwordingsactie gericht op beleidsdirecties kan effectiever zijn als er rekening wordt gehouden met – door risicoanalyse bepaalde – delen van de dimensies bedrijfsvoering, bestuurskosten en integriteit. De gebruikswaarde die de centrale toezichtsvisie heeft voor de beleidsdirecties, neemt volgens ons ook toe als geleerd wordt van de actuele praktijk van de toezichtsarrangementen.

We constateren dat de minister in zijn reactie bevestigt dat de CCS zowel een besturende taak heeft (vaststellen van het werkprogramma) als een toezichthoudende taak. De ZBO-status van de CCS versterkt de positie van de CCS, maar een scheiding tussen uitvoerende en toezichthoudende taken is ook daarmee formeel niet geregeld. We stellen echter ook vast dat de minister gelijk heeft wanneer hij stelt dat in het jaarverslag van de CCS over 2005 transparant gerapporteerd wordt over het uitgevoerde en voorgenomen toezicht. Deze rapportage in het jaarverslag van de CCS biedt mogelijkheden voor jaarlijkse actualisering van de focus in de toezichtsactiviteiten van de CCS.

Een adequate aanpak zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn, dat de formele regeling van de scheiding in taken van de CCS bij een volgende evaluatie van de CBS-wet meegenomen wordt.

Wij constateren naar aanleiding van de reactie van de minister dat, hoewel bij vier RWT's concrete afspraken ontbreken over prestatie-informatie of prestatie-indicatoren, er toch adequate informatie beschikbaar is of komt. Daar waar er een alternatieve toets op (aspecten) van de geleverde prestaties voorhanden is (COVA en de twee Waarborginstellingen), wordt ook de kwaliteit van de totstandkoming van deze informatie door accountantstoezicht of accreditatie gewaarborgd.

Een groot deel van de publieke middelen bij de RWT's van EZ is afgedekt met een rechtmatigheidsverklaring. Wij waarderen het zeer dat het ministerie het ontbreken van rechtmatigheidsverklaringen beargumenteert (als het gaat om NMI) of heroverweegt (bij de waarborginstellingen). Voor de waarborginstellingen zijn wij dan ook benieuwd naar de uitkomsten.

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister en CBS	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Voor de door de Algemene Rekenkamer toetsend onderzochte thema's toezicht, rechtmatigheid en prestaties bestaat er bij het Ministerie van EZ redelijke tot voldoende aandacht.</p>		<p>Minister EZ stelt dat op voorname punten wordt voldaan aan de eisen van toezicht uit de kaderstellende visie op toezicht.</p>	
<p>Het toezichtsbeleid ten tijde van RWT5 (onderzoekperiode tot en met 2005) is verbeterd ten opzichte van RWT1 (rapport gepubliceerd in 2000), doordat het Ministerie van EZ een centrale toezichtvisie heeft ontwikkeld.</p>			
<p>De centrale toezichtvisie blijkt niet te leven. Het is niet duidelijk hoe de visie is doorvertaald in de sturing van de RWT's.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer raadt aan de centrale toezichtvisie door te vertalen voor iedere RWT en beveelt ook aan het gehanteerde toezicht van de praktijk transparant te maken in de centrale toezichtvisie.</p>	<p>Minister EZ zegt toe actie te ondernemen om bewustzijn van toezichtvisie bij beleidsdirecties te verbeteren. Onder verwijzing naar het kabinetsstandpunt («toezicht is maatwerk») wordt de praktijk van het toezicht <i>niet</i> transparant gemaakt in de toezichtvisie.</p>	<p>Wij waarderen deze actie. Deze bewustwordingsactie gericht op beleidsdirecties kan effectiever zijn als er rekening wordt gehouden met – door risicoanalyse bepaalde – delen van de dimensies bedrijfsvoering, bestuurskosten en integriteit. De gebruikswaarde voor de beleidsdirecties van de centrale toezichtvisie neemt volgens ons ook toe als geleerd wordt van de actuele praktijk van de toezichtarrangementen.</p>
<p>Geen toetsing van het toezicht per RWT aan de centrale toezichtvisie.</p>	<p>De toezichtvisie zou ook bewaakt en getoetst moeten worden.</p>	<p>Minister EZ zegt toe actie te ondernemen om bewustzijn van toezichtvisie bij beleidsdirecties te verbeteren.</p>	<p>Zie hierboven.</p>
<p>Omdat het Ministerie van EZ dit ondoelmatig acht, ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij twee RWT's (EWN en WH) en één dochter van een RWT (NMI Certin).</p>		<p>De rechtmatigheidsverklaringen 2006 zal voor de waarborginstellingen (EWN en WH) heroverwogen worden.</p>	<p>Wij zijn benieuwd naar de uitkomst van deze heroverweging.</p>
<p>Bij vier van de acht RWT's zijn er geen afspraken over prestaties.</p>	<p>Maak met iedere RWT afspraken over prestatie-informatie.</p>	<p>Minister EZ geeft aan dat andere waarborgen afdoende prestatie-informatie geven. Ook wordt voor één RWT gewerkt aan afspraken over prestatie-informatie.</p>	<p>Wij constateren dat ook de kwaliteit van de alternatieve informatie door accountantstoezicht of accreditatie gewaarborgd is.</p>
<p>De verantwoording over RWT's in het jaarverslag van het ministerie voldoet aan de wettelijke norm. Deze verantwoording bevat niet de extra informatie – waaronder de informatie over gebruik van bevoegdheden en geldstromen – die volgens de normen van de Algemene Rekenkamer opgenomen zou moeten zijn.</p>			

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie minister en CBS	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Voor de inventariserend onderzochte thema's bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten heeft het kerndepartement geen (op schrift gestelde) analyses gemaakt, waaruit onderdelen die in aanmerking komen voor toezicht worden benoemd, en waaruit blijkt waar toezicht op wordt gehouden.</p>	<p>Maak analyses van bedrijfsvoering, integriteitsbeleid en bestuurskosten inzichtelijk.</p>	<p>Eveneens onder verwijzing naar het kabinetsstandpunt (toezicht is maatwerk) wordt het verder uitwerken van deze dimensies niet wenselijk geacht.</p>	<p>De bewustwordingsactie richting beleidsdirecties kan effectiever zijn als er rekening wordt gehouden met – door risicoanalyse bepaalde – delen van de dimensies bedrijfsvoering, bestuurskosten en integriteit.</p>
<p>De formeel in de CBS-wet verankerde positie van de CCS brengt onvoldoende scheiding aan tussen uitvoering en toezicht.</p>	<p>Voor het toezicht op het CBS zou de scheiding van uitvoerende en toezichthoudende taken van de CCS geformaliseerd moeten worden.</p>	<p>Minister EZ en CBS geven aan positie CCS – als aparte ZBO – voldoende duidelijk is. CCS is belast met vaststellen werkprogramma en toezicht op taakvervulling.</p>	<p>Wij constateren dat de formele positie van de CCS geen scheiding tussen uitvoerende en toezichthoudende taken garandeert. Wij bevelen aan dit formele punt mee te nemen bij de evaluatie van de CBS-wet.</p>
<p>Daarnaast is er bij het CCS geen toezichtsprotocol, waarin een uitwerking wordt gegeven van de wijze waarop en op welke punten het toezicht transparant wordt uitgeoefend.</p>	<p>Het is wenselijk dat het toezichtsprotocol voor het interne toezicht door de CCS tot stand komt, zodat de aandachtspunten van toezicht transparant worden.</p>	<p>Minister EZ en CBS stellen dat het transparant maken van het toezicht invulling heeft gekregen in het jaarverslag van de CCS.</p>	<p>Wij constateren dat deze uitwerking in het jaarverslag transparant is. Dit biedt ook mogelijkheden voor jaarlijkse actualisering van de focus in het toezicht.</p>

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. (CW 2001 art. 91 lid 1.d.)

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 (2002) 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, 2004)

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, 2000)

Gebruikte afkortingen

AD	(Departementale) Accountantsdienst
AIO	Aansturing Intermediaire Organisaties
AO	Administratieve organisatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS	Centrale Commissie voor de Statistiek
COVA	Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie- producten
CW	Comptabiliteitswet
DG	Directeur-Generaal
EZ	Economische Zaken
EWN	Edelmetaal Waarborg Nederland
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMi	Nederlands Meetinstituut
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit
P&C	Planning & Control
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SG	Secretaris-Generaal
SPRINT	Sturingsprioriteiten intermediaire organisaties
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VSL	(NMi) Van Swinden Laboratorium
WH	WaarborgHolland
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUURLIJST

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

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

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

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

Wet- en regelgeving

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