
Vergaderjaar 2006–2007

30 850

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

Nr. 12

RAPPORT VAN DE ALGEMENE REKENKAMER OVER HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

| | | | | | |
|----------|--|-----------|------------------|---|-----------|
| | Samenvatting | 5 | 7.2 | Verantwoording door de minister | 28 |
| 1 | Inleiding | 9 | 7.2.1 | Jaarverslag 2004 | 28 |
| 1.1 | Onderzoeksveld | 9 | 7.2.2 | Jaarverslag 2005 | 29 |
| 1.2 | Onderzoek naar RWT's | 9 | 7.3 | Verantwoording door RWT's | 29 |
| 1.3 | RWT-onderzoek deel 5 | 10 | 7.4 | Conclusies | 30 |
| 1.4 | Leeswijzer | 10 | 8 | Terugblik | 31 |
| | | | 8.1 | Inleiding | 31 |
| 2 | RWT-veld in beeld | 12 | 8.2 | Stand van zaken | 31 |
| 2.1 | Inleiding | 12 | 8.3 | Conclusies | 32 |
| 2.2 | Beschrijving RWT-veld | 12 | 9 | Verdiepend onderzoek bij Wellantcollege | 33 |
| 3 | Toezicht | 15 | 9.1 | Inleiding | 33 |
| 3.1 | Inleiding | 15 | 9.2 | Bedrijfsvoering | 33 |
| 3.2 | Ontwikkelingen in de toezichtsvisie van LNV | 15 | 9.3 | Toezicht | 33 |
| 3.3 | Reviewbeleid | 16 | 9.4 | Verantwoording | 33 |
| 3.4 | Geen verbinding toezichtsvisie en intern toezicht | 17 | 9.5 | Conclusies | 34 |
| 3.5 | Conclusies | 17 | 10 | Verdiepend onderzoek bij Skal | 35 |
| 4 | Rechtmatigheid | 18 | 10.1 | Inleiding | 35 |
| 4.1 | Inleiding | 18 | 10.2 | Bedrijfsvoering | 36 |
| 4.2 | Rechtmatigheid in de toezichtsvisie | 18 | 10.3 | Integriteit | 36 |
| 4.3 | Drie rechtmatigheidsverklaringen ontbreken | 18 | 10.4 | Bestuurskosten | 36 |
| 4.4 | Conclusies | 20 | 10.5 | Conclusie | 36 |
| 5 | Bedrijfsvoering, integriteit en bestuurskosten | 21 | 11 | Conclusies en aanbevelingen | 37 |
| 5.1 | Inleiding | 21 | 11.1 | Conclusies | 37 |
| 5.2 | Bedrijfsvoering | 21 | 11.2 | Aanbevelingen | 38 |
| 5.2.1 | Toezicht op bedrijfsvoering | 21 | 12 | Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene | |
| 5.2.2 | Verantwoording over bedrijfsvoering in algemene termen | 22 | | Rekenkamer | 39 |
| 5.3 | Integriteit | 22 | 12.1 | Inleiding | 39 |
| 5.4 | Bestuurskosten | 22 | 12.2 | Reactie minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 39 |
| 5.5 | Conclusies | 24 | 12.3 | Reactie Wellantcollege | 41 |
| 6 | Prestaties | 26 | 12.4 | Reactie Skal | 41 |
| 6.1 | Inleiding | 26 | 12.5 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 41 |
| 6.2 | Aanlevering van prestatie-informatie | 26 | | | |
| 6.3 | Gebruik van prestatie-informatie door de minister | 27 | Bijlage 1 | Conclusies, aanbevelingen, reacties nawoord | |
| 6.4 | Conclusies | 27 | | Algemene Rekenkamer | 43 |
| 7 | Verantwoording | 28 | Bijlage 2 | Definities en afkortingen | 44 |
| 7.1 | Inleiding | 28 | | Literatuurlijst | 46 |

SAMENVATTING

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording van en het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Bij dit ministerie gaat het om 31 instellingen die met elkaar € 1 424,3 miljoen aan publiek geld besteden.

In dit onderzoek hebben we aan de hand van zeven thema's bekeken hoe het toezicht door het Ministerie van LNV is georganiseerd. Deze thema's zijn:

- ontwikkelingen in het toezicht;
- rechtmatigheid;
- bedrijfsvoering;
- integriteitsbeleid;
- bestuurskosten;
- prestaties;
- verantwoording door de minister en de RWT.

Voor de onderwerpen bedrijfsvoering, integriteitsbeleid en bestuurskosten geldt dat deze verkennend zijn onderzocht. Over de overige onderwerpen geven wij een oordeel.

In het onderzoek hebben we niet uitsluitend gekeken naar de organisatie van het toezicht bij het ministerie. Bij twee instellingen hebben we daarnaast onderzocht of hierover in de praktijk ook afspraken gemaakt zijn.

Van de toezeggingen die de minister heeft gedaan in de onderzoeken sinds de eerste RWT-publicatie in 1998, zijn we nagegaan in hoeverre deze door de minister zijn nagekomen.

Bevindingen en conclusies

Het Ministerie van LNV heeft, zoals al in voorgaande RWT-onderzoeken is vastgesteld, een algemene toezichtsvisie, die voldoet aan de normen en uitgangspunten van de kabinetsvisie op toezicht. In deze visie wordt echter geen koppeling gemaakt met de informatie van de raden van toezicht of andere horizontale verantwoordingsinformatie van de RWT's.

De zogenoemde «kaderstelling reviewbeleid» is geheel in overeenstemming met de handreiking van het Ministerie van Financiën, maar is nog niet uitgewerkt voor alle RWT's. Er ontbreekt nog een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening van drie instellingen. Het ministerie verwacht dat een dergelijke verklaring ook nog zal ontbreken bij de jaarrekening 2005 van het Faunafonds.

De afspraken over de te leveren informatie over prestaties zijn in de meeste gevallen vastgelegd in een aansturingsarrangement of een aansturingsprotocol. De informatie over prestaties wordt ook in de meeste gevallen geleverd. Alleen in de jaarverslagen van de agrarische onderwijscentra ontbreken deze gegevens. De waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit moeten door het ministerie nog worden vastgesteld.

De verantwoording van de minister van LNV in het departementaal jaarverslag kan nog op vele punten worden verbeterd. Zo bevat het geen onderdeel over het toezicht op de RWT's, wordt er geen inzicht gegeven in de vermogenspositie van ZBO's en RWT's en ontbreken in de bijlage met ZBO's en RWT's de ontvangsten uit tarieven van bijna alle keurings-

instellingen. De minister zou er eveneens op moeten toezien dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen; de helft doet dit nu nog niet.

Sinds de eerste publicatie over verantwoording en toezicht bij RWT's is er een duidelijke verbetering waarneembaar in de onderzochte onderwerpen die in alle successievelijke rapporten aan de orde komen. De verbetering van het toezicht op Staatsbosbeheer wordt nu ter hand genomen. De aansturingrelatie met het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen is verduidelijkt.

Bij een agrarisch onderwijscentrum, Wellantcollege, en bij keuringsinstelling Skal is een aantal thema's onderzocht om te bekijken hoe het beleid van het ministerie in de praktijk gestalte krijgt. Daaruit is gebleken dat deze instellingen hun zaken goed op orde hebben.

Oordelende onderzoeken

Overzicht 1

| Thema | Oordeel | |
|---|---------|-------------------------------------|
| Toezicht | ✓ | ✓ Grotendeels voldaan aan norm |
| Rechtmatigheid | ± | ± Deels voldaan aan norm |
| Prestaties | ± | ± Deels voldaan aan norm |
| Verantwoording door minister aan Tweede Kamer | X | X Grotendeels niet voldaan aan norm |

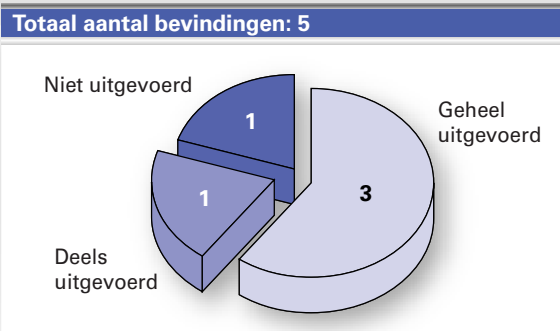
V Verkenkend onderzochte thema's

Overzicht 2

| Thema | Houdt minister toezicht? |
|-------------------------------|--------------------------|
| Bedrijfsvoering | Ja |
| Integriteit | Nee |
| Bestuurskosten | Nee |
| Brede publieke verantwoording | N.v.t. |

T Terugblikonderzoek

Figuur 1



Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van LNV aan om:

- in zijn toezichtsvisie een koppeling te leggen met de informatie van de raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie;

- ervoor te zorgen dat het reviewbeleid voor alle RWT's is uitgewerkt;
- ervoor te zorgen dat ook het Faunafonds een rechtmatigheidsverklaring over 2005 heeft;
- de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie over prestaties door de RWT's vast te stellen;
- ervoor te zorgen dat de agrarische onderwijscentra in hun jaarverslagen informatie over prestaties opnemen;
- ervoor te zorgen dat het jaarverslag voldoet aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 en die van de Algemene Rekenkamer;
- ervoor te zorgen dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen.

Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister is verheugd over de constatering dat LNV veel vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van een aantal jaren geleden door het opstellen van de «LNV Visie toezicht op externen». LNV is op dit moment bezig om haar Visie toezicht op externen te herzien naar aanleiding van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.

Daarnaast heeft de minister met genoegen gelezen dat de keuringsinstelling Skal en Wellantcollege voor onderdelen van het onderzoek het predikaat «good practice» hebben gekregen.

Op specifieke onderdelen kan de minister de aanbevelingen in grote lijnen overnemen. Soms met enige nuancerende opmerkingen. De informatie over prestaties in de jaarverslagen van de AOC's alsmede de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit over deze informatie zullen de komende tijd verbeterd worden. Door de onderwijsinstellingen te stimuleren om een maatschappelijk jaarverslag op te stellen, zal het aantal RWT's dat publieke verantwoording aflegt, toenemen. Ten aanzien van de aanbevelingen inzake het jaarverslag van het ministerie, sluit de minister zich aan bij de reactie van de ministers van Financiën en BZK. Van de informatie van raden van toezicht of andere horizontale verantwoordingsinformatie wil de minister selectief gebruikmaken.

Wellantcollege wijst er in zijn reactie op dat men niet alleen verantwoording aflegt aan het Ministerie van LNV, maar ook onder toezicht staat van het Ministerie van OCW. Skal heeft niet inhoudelijk gereageerd op het rapport.

Met waardering nemen wij kennis van de verschillende acties die de minister onderneemt in vervolg op de aanbevelingen en zien de resultaten hiervan met belangstelling tegemoet. Op een aantal punten verschillen wij nog van mening met de minister. Zo menen wij dat de minister ook verantwoording moet afleggen over de vermogens van RWT's en de ontvangsten uit tarieven en dat alle RWT's zich publiek moeten verantwoorden.

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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gaat het daarbij om 31 instellingen die met elkaar € 1 424,3 miljoen publiek geld besteden. Hiervan is € 984,9 miljoen gefinancierd vanuit de begroting van het Ministerie van LNV, € 158,4 miljoen vanuit tarieven en € 277,6 miljoen uit overige publieke inkomsten.

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 is gebeurd 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 ontbrak (zie onder meer Algemene Rekenkamer 1998). Dit onderzoek is het vijfde in de reeks.

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;
- de inbedding van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

De afgelopen jaren is onder invloed van VBTB de focus in toezicht en verantwoording iets verschoven van financiën en financieel beheer naar prestaties en bedrijfsvoering. Daarnaast is meer aandacht voor het handelen aan de top en bestuurdersbeloningen ontstaan. In de uitvoering van ons onderzoek is daar op aangesloten door het aspect van financieel beheer in RWT's 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 zoals gezegd al vier rapporten uitgebracht; het laatste verscheen in maart 2004. Met dit vijfde onderzoek wordt de huidige RWT-strategie van de Algemene Rekenkamer afgesloten.

1.3 RWT-onderzoek deel 5

Het vijfde RWT-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in de sluitendheid van het toezicht, de rechtmatigheid, in relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder het financieel beheer, bestuurskosten en integriteit, in de kwaliteit van de prestaties en de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording. Wij hebben daartoe een departementsbreed onderzoek verricht. Daarnaast hebben wij verdiepend onderzoek gedaan bij twee RWT's van elk van de onderzochte ministeries.

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

1.4 Leeswijzer

Dit rapport geeft een overzicht van ontwikkelingen die zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan op het punt van verantwoording en toezicht bij de RWT's van het Ministerie van LNV, aan de hand van zeven thema's. Het beeld van het veld wordt in hoofdstuk 2 beschreven.

De onderzoeksbevindingen op de verschillende thema's presenteren we in de hoofdstukken 3 tot en met 7. Een deel van de thema's hebben we toetsend onderzocht; de overige thema's zijn verkennend onderzocht. De thema's die verkennend zijn onderzocht bespreken we in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 8 gaan we in op de vraag in hoeverre aanbevelingen uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn opgevolgd.

Vervolgens doen we in de hoofdstukken 9 en 10 verslag van het verdiepende onderzoek bij respectievelijk Wellantcollege en bij Skal.

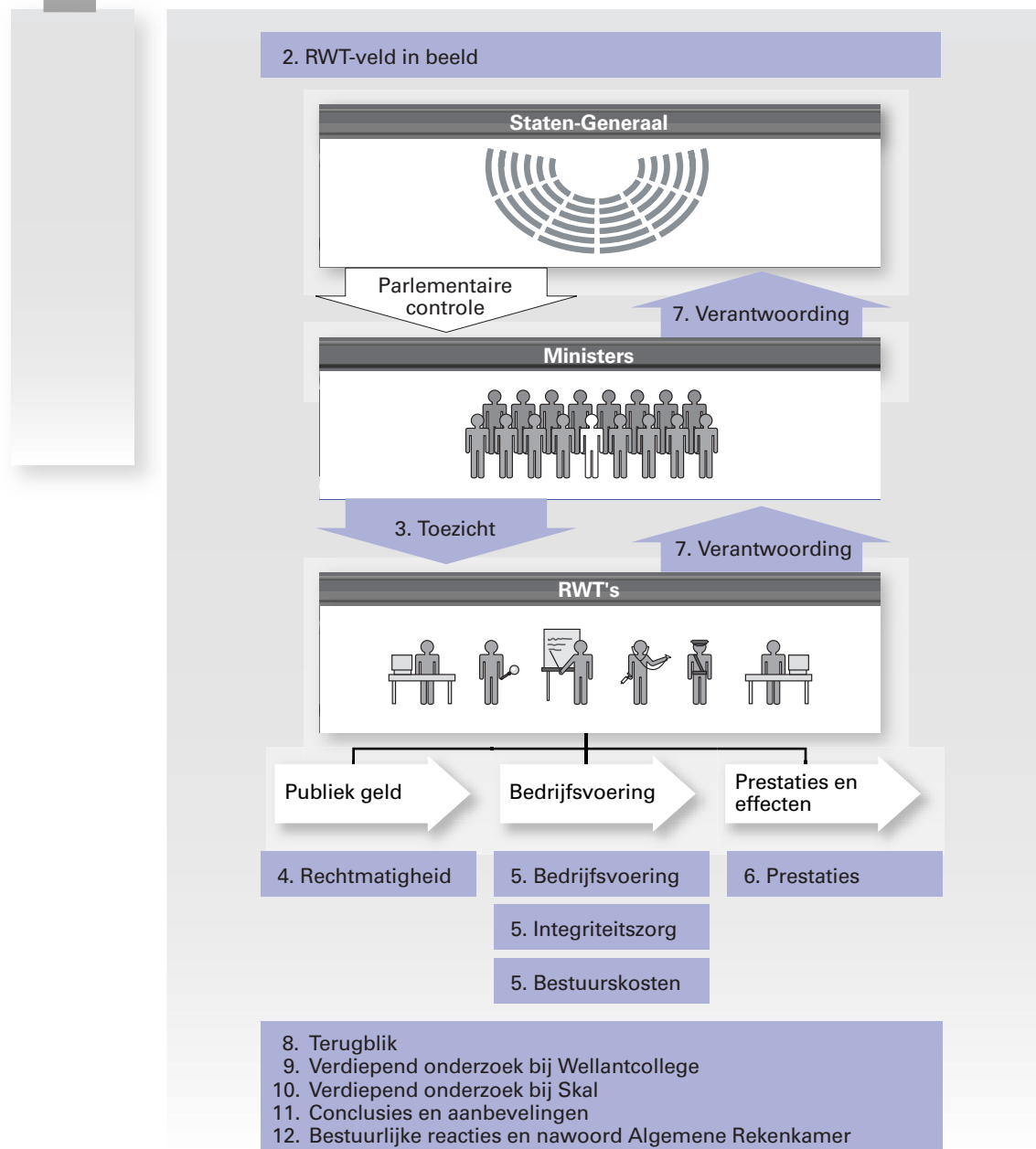
In het laatste hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op dit departement, de reactie van de minister en ons nawoord.

De binnen het onderzoek gehanteerde normen zijn opgenomen in de bijlagen van het rijksbrede rapport dat tegelijkertijd met dit rapport verschijnt, en op de internetsite van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

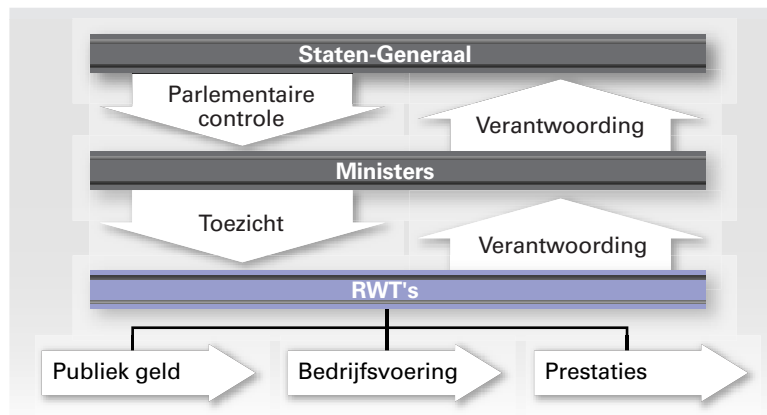
Het volgende schema geeft de opbouw van het rapport weer. Bij elk onderdeel wordt het hoofdstuknummer aangegeven.

Opbouw van het rapport

Figuur 1.1



2 RWT-VELD IN BEELD



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we een overzicht van het RWT-veld van het Ministerie van LNV. 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

Het Ministerie van LNV heeft de volgende acht (sectoren van) RWT's:

1. Landbouwonderwijsinstellingen

- Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) en Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO)
- Stichting tot ontwikkeling van agrarische onderwijskunde en scholing – Agrarisch Pedagogische Hogeschool (STOAS)
- Van Hall Instituut, hogeschool voor voeding, milieu, landbouw en dier
- Aeres Groep
- Hogere Agrarische School Den Bosch
- Hogere Agrarische Hogeschool Delft, tegenwoordig onderdeel van INHolland
- Twaalf Agrarische Opleidingscentra, waaronder Wellantcollege

2. Keurings- en controle-instellingen

- Centraal orgaan voor kwaliteitsaangelegenheden in de zuivel (COKZ)
- Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
- Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit (KCB)
- Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed voor landbouwgewassen (NAK)
- Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor tuinbouwproducten (NAK-Tuinbouw)
- Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (Skal)
- Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)

3. Staatsbosbeheer (SBB)

4. Faunafonds

5. Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)

6. College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)

7. *Destructiebedrijven (Rendac)*
8. *Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit (SEV, tot 1-1-2007)*

Sinds de RWT-publicatie van 2004 zijn in de sector onderwijs twee instellingen gefuseerd. De stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit houdt per 1 januari 2007 op te bestaan. De taak – het afnemen van examens van vakbekwaamheid ten aanzien van bedrijfsmatig handelen met honden en katten – is inmiddels beëindigd en overgenomen door de onderwijsinstellingen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Op het ministerie waren alle financiële jaarverslagen over 2004 van de RWT's aanwezig. Deze jaarverslagen vormen de basis van onderstaande tabel, waarin de financiële stromen worden weergegeven.¹

F Financieel belang RWT's over 2004

Overzicht 2.1

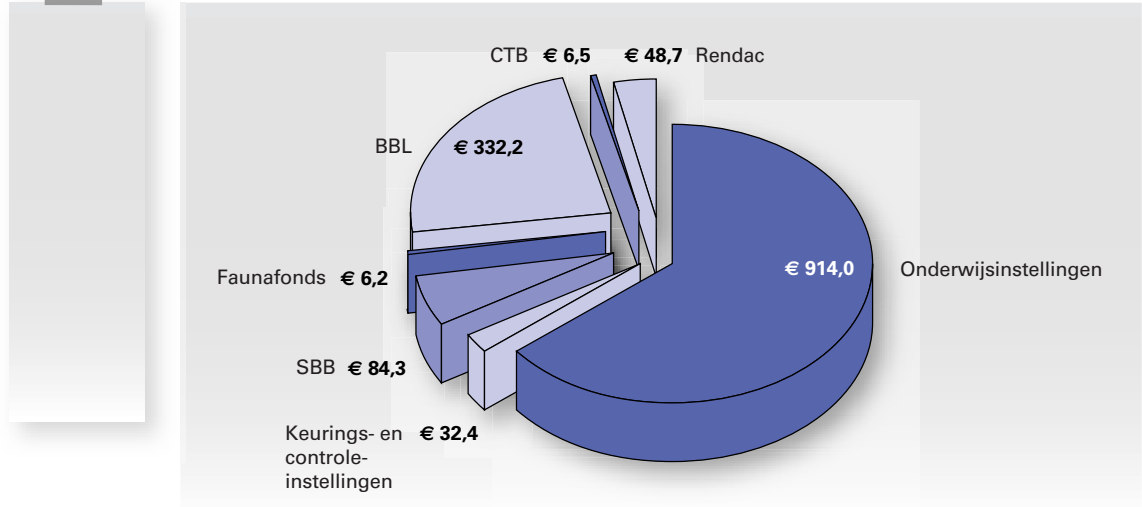
| Instelling/ sector | Rijks- bijdragen (x € mln) | Premies en tarieven (x € mln) | Overige inkomsten (x € mln) | Baten totaal (x € mln) | Lasten totaal (x € mln) |
|---|----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 19 Landbouw-onderwijsinstellingen | 810,6 | 93,2 | 10,2 | 914 | 1411,5 |
| 7 Keurings- en controle-instellingen | 2,2 | 30 | 0,2 | 32,4 | 62,3 |
| Staatsbosbeheer | 83,5 | | 0,8 | 84,3 | 128,3 |
| Faunafonds | 6,2 | | | 6,2 | 9,5 |
| Bureau Beheer Landbouwgronden | 65,8 | | 266,4 | 332,2 | 223,4 |
| College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen ^a | 1,9 | 4,6 | | 6,5 | 7,3 |
| Rendac | 14,7 | 34 | | 48,7 | 48 |
| Totaal RWT's bij LNV | 984,9 | 161,8 | 277,6 | 1.424,3 | 1890,3 |

^a Dit is de rijksbijdrage van vier ministeries: LNV, VROM, VWS en SZW

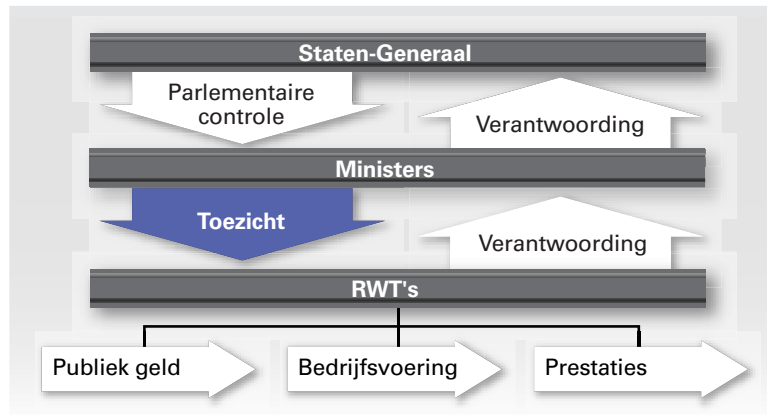
¹ De ontvangsten uit tarieven van SEV ad € 30,- zijn hierin niet opgenomen.

P
Publiek geld RWT's in 2004 (x mln)

Figuur 2.1



3 TOEZICHT



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het thema toezicht, dat wij toetsend hebben onderzocht. Voor een deel betreft dit het actualiseren van de bevindingen uit de onderzoeken RWT1 tot en met RWT4 over het toezichtbeleid en voor een deel betreft dit de inventarisatie van de ontwikkelingen van het toezicht zelf. Speciale aandacht is er voor de inzet van reviews in het toezicht, de rol van de raden van toezicht en het gebruik van andere vormen van verantwoording. Ons onderzoek heeft zich gericht op de volgende vragen:

1. Welke ontwikkelingen zijn er op het gebied van toezichtsvisie/beleid? Is er wel of geen toezichtsvisie?
2. Welke ontwikkelingen zijn er in het reviewbeleid?²
3. Legt het ministerie in zijn toezichtbeleid een koppeling tussen het toezicht van het ministerie en informatie uit het interne toezicht?
4. Legt het ministerie in zijn toezichtbeleid een koppeling tussen het toezicht van het ministerie en informatie uit de horizontale verantwoording?

3.2 Ontwikkelingen in de toezichtsvisie van LNV

Bij het Ministerie van LNV bestaat één algemene visie op het toezicht op externe organisaties: «Toezicht op externen». Deze algemene toezichtsvisie voldoet aan alle normen en uitgangspunten van de kabinetsvisie op toezicht. Vanuit deze algemene visie zullen in 2006 toezichtsvisies geformuleerd worden voor de afzonderlijke RWT's.

Volgens de toezichtsvisie van het Ministerie van LNV wordt een scheiding gemaakt tussen aansturing en toezicht. De aansturing geschiedt door de beleidsdirecties op basis van een aansturingsprotocol/arrangement per RWT, opgesteld door de desbetreffende beleidsdirectie. Het toezicht wordt uitgevoerd door een interne onafhankelijke toezichthouder van het Ministerie van LNV, de Unit Toezicht, die rechtstreeks onder de Bestuursraad van het Ministerie van LNV is geplaatst. De Unit Toezicht stelt jaarlijks toezichtplannen op voor de afzonderlijke RWT's.

Het proces van toezicht houden door de Unit Toezicht van het Bureau Bestuursraad is een cyclisch proces. Het jaarlijkse toezichtplan per RWT bevat behalve een beschrijving van de organisatie in kwestie ook een

² Naar aanleiding van aanbevelingen uit het RWT4 rapport en toezeggingen van de minister.

overzicht van de punten waaraan in dat specifieke jaar aandacht zal worden besteed. Hierbij gaat het zowel om algemene, altijd geldende punten als om zaken die naar aanleiding van de voorgaande jaarcyclus dan wel een risicoanalyse naar voren zijn gekomen.

Aan de hand van toezichtplannen per RWT doet de Unit Toezicht onderzoek naar het functioneren van de RWT's. Daarnaast is het mogelijk dat er dat jaar bij bepaalde organisaties een bijzonder onderzoek wordt gedaan.

De bevindingen uit de onderzoeken vormen de grondslag van het samenvattende oordeel van de Unit Toezicht over alle externe uitvoerende organisaties belast met taken van het Ministerie van LNV en over de aansturing door de beleidsdirecties. Van dit oordeel wordt verslag gedaan aan de minister. Het oordeel vormt tevens de basis voor de risicoanalyse ten behoeve van het volgende jaar.

3.3 Reviewbeleid

In december 2004 heeft het auditcommittee de «Kaderstelling reviewbeleid Ministerie van LNV» vastgesteld. Deze heeft betrekking op het beleid voor reviews bij subsidie-uitgaven in het kader van nationale financiële regelingen. Op basis van een risicoanalyse met zeven criteria moeten de te houden reviews geselecteerd worden door de beleidsdirecties. De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) moet toezicht houden op de vormgeving en uitvoering van het reviewbeleid. Tevens moet de directie FEZ de activiteiten coördineren die moeten leiden tot de uiteindelijke selectie van de uit te voeren reviews. De directie FEZ levert een bijdrage aan de jaarlijkse planning hiervan.

Volgens de *Handleiding Financiële Regelingen* van maart 1999 die tot doel heeft om de opzet van financiële regelingen (subsidies) te stroomlijnen moeten de beleidsdirecties een controlememorandum opstellen. Daarbij komen onderwerpen aan de orde als controlestructuur, sanctiebeleid en evaluatie van de regeling. In het hoofdstuk «Controle» worden ook het maken van een risicoanalyse en het opstellen van een controleprotocol genoemd.

Het reviewbeleid voor instellingen met een groot financieel belang is uitgewerkt: deze worden één keer per drie jaar gereviewd. De auditdienst van het Ministerie van LNV heeft van acht van deze RWT's (in al deze gevallen ging het om onderwijsinstellingen) in 2005 de jaarrekeningen 2003 gereviewd. Ook de jaarrekening van destructiebedrijf Rendac is gereviewd.

Voor Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is de auditdienst van het Ministerie van LNV zelf de controlerend accountant.

Het beleid ten aanzien van overige instellingen moet nog worden uitgewerkt. Zo is de selectie voor de reviews van de tariefgefinancierde instellingen (de keuringsinstellingen) nog niet tot stand gekomen.

De auditdienst stuurt de rapporten van de onderzoeken naar de beleidsdirecties. Deze moeten de bevindingen analyseren en eventuele vervolgacties ondernemen, die worden afgestemd met de departementale auditdienst.

In de kaderstelling reviewbeleid van het Ministerie van LNV is een paragraaf over het sanctiebeleid jegens de instellingsaccountant opgenomen. Bij constatering van ontoereikende uitvoering van de

controlewerkzaamheden door de instellingsaccountant worden hem sancties opgelegd.

3.4 Geen verbinding toezichtsvisie en intern toezicht

In de algemene toezichtsvisie van het Ministerie van LNV wordt geen koppeling gemaakt met de informatie waarover een raad van toezicht (intern toezicht) beschikt. Ook in de toezichtplannen van de Unit Toezicht van Bureau Bestuursraad van het Ministerie van LNV wordt niet vermeld dat voor het toezicht gebruikgemaakt wordt van de informatie van een raad van toezicht. Dat zou mogelijk zijn bij Staatsbosbeheer, de groene onderwijsinstellingen of destructiebedrijf Rendac.³

Het ministerie kan in de meeste gevallen beschikken over andere (horizontale) verantwoordingsinformatie van de RWT's. Het gaat daarbij om gegevens uit rapporten in verband met visitatie, accreditatie, certificering of inspectie, nieuwsbrieven (voor klanten), stukken van bestuursvergaderingen, auditverslagen en dergelijke.

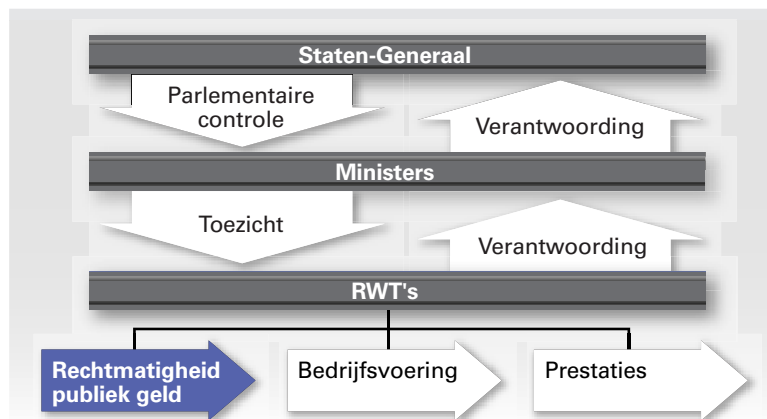
In de algemene toezichtsvisie van het Ministerie van LNV wordt echter geen koppeling gemaakt met deze bronnen van informatie: er wordt niet aangegeven dat deze informatie wordt gebruikt voor het toezicht. Wel vernamen wij in gesprekken met het ministerie over de aansturing van de agrarische onderwijsinstellingen en het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), dat deze informatie in de praktijk wordt gebruikt om het beeld van de instellingen te completeren.

3.5 Conclusies

Met het opstellen van één algemene visie op het toezicht op externe organisaties heeft het Ministerie van LNV veel vooruitgang geboekt. Vanuit deze algemene visie zullen in 2006 toezichtsvisies geformuleerd worden voor de afzonderlijke RWT's. In de algemene toezichtsvisie wordt echter geen koppeling gemaakt met de informatie van raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie van RWT's. Er is een vastgestelde kaderstelling voor het reviewbeleid, maar het beleid moet nog worden uitgewerkt voor de RWT's met een minder groot financieel belang.

³ Alle groene onderwijsinstellingen op twee na hebben een raad van toezicht.

4 RECHTMATIGHEID



4.1 Inleiding

Het thema «rechtmatigheid» hebben wij toetsend onderzocht. Wij vinden 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» verstaan wij 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 zijn visie «Toezicht op externen» stelt de minister van LNV dat bij het toezicht op het werk van de uitvoerder het ministerie zich ervan verzekert dat het innen en besteden van publiek geld aan de daaraan gestelde eisen van rechtmatigheid en het gestelde financiële kader voldoet. Volgens het «model aansturingsarrangement externe organisatie» moet de jaarrekening worden opgesteld conform wettelijke en aanvullende voorschriften en vergezeld gaan van een accountantsverklaring.

4.3 Drie rechtmatigheidsverklaringen ontbreken

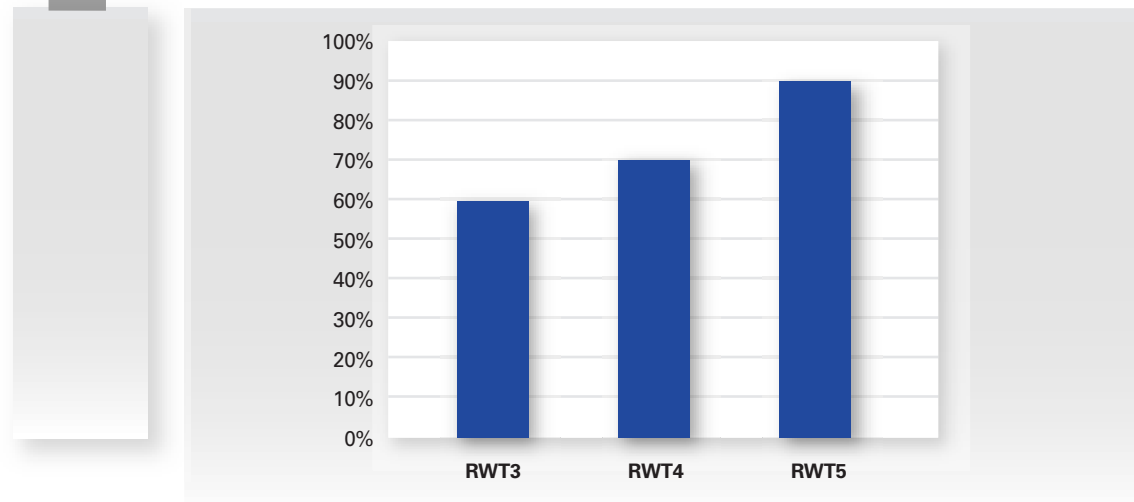
De minister van LNV heeft in zijn reactie op het vierde RWT-onderzoek toegezegd dat de toen ontbrekende verklaringen met ingang van 2004 beschikbaar zouden zijn. De instellingsaccountants hebben echter geen rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekeningen 2004 van het Faunafonds, het CPE en de SEV afgegeven. Aangezien deze laatstgenoemde stichting per 1 januari 2007 ophoudt te bestaan, wordt over de jaarrekeningen geen

rechtmatigheidsverklaring meer verwacht. Het ministerie verwacht dat bij de jaarrekening van het Faunafonds over 2005 geen rechtmatigheidsoordeel zal worden gegeven.

Wij doen de minister de aanbeveling ervoor te zorgen dat ook het Faunafonds over 2006 een rechtmatigheidsverklaring heeft.

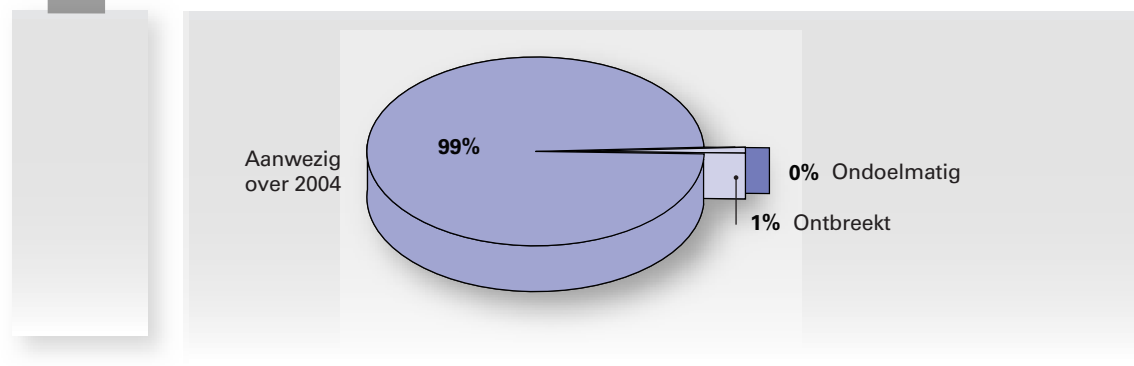
A Aantal RWT's met rechtmatigheidsverklaring

Figuur 4.1



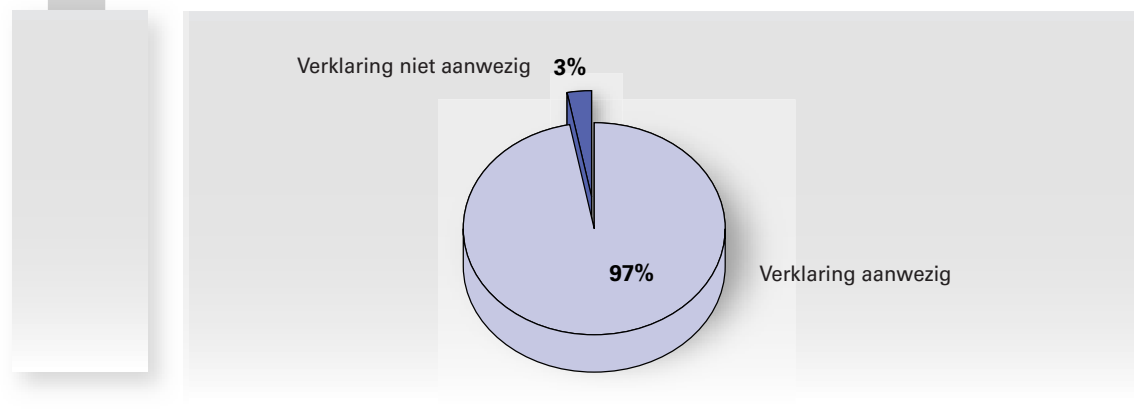
V Verantwoording rechtmatigheid publiek geld

Figuur 4.2



V Verwachting jaarrekening over 2005

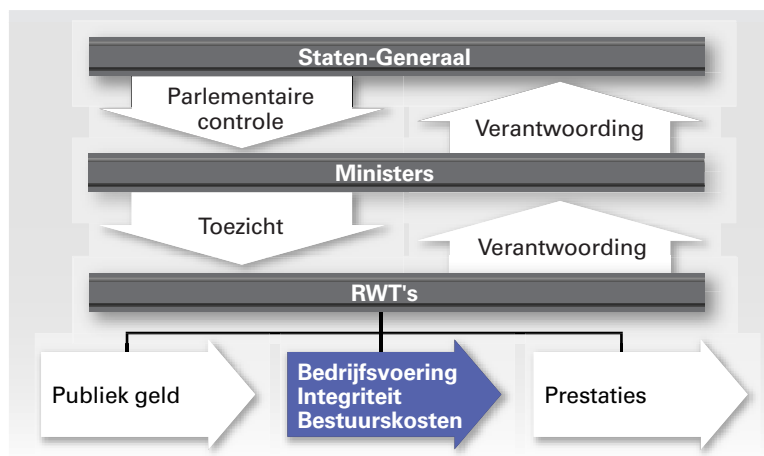
Figuur 4.3



4.4 Conclusies

Ondanks de toezegging van de minister van LNV dat alle instellingen over 2004 een rechtmatigheidsverklaring zouden hebben, ontbreken er nog drie. Eén daarvan acht de minister aantoonbaar ondoelmatig. De rechtmatigheidsverklaring van het Faunafonds zal ook over 2005 nog ontbreken. Wij bevelen de minister aan ervoor te zorgen dat ook het Faunafonds over 2006 over een rechtmatigheidsverklaring beschikt.

5 BEDRIJFSVOERING, INTEGRITEIT EN BESTUURSKOSTEN



5.1 Inleiding

De thema's «bedrijfsvoering», «integriteit» en «bestuurskosten» zijn verkennend onderzocht. Dit betekent dat wij hiervoor nog geen heldere normen hebben vastgesteld. Wij kunnen daar zodoende geen harde uitspraken over doen. We bespreken de thema's hieronder.

5.2 Bedrijfsvoering

In het vierde RWT-onderzoek constateerden wij dat er op het gebied van toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's nog veel moet gebeuren. We hebben er daarom voor gekozen het onderzoek naar de bedrijfsvoering verder op te pakken in deel 5. Het onderzoek naar de bedrijfsvoering heeft zich gericht op de onderstaande hoofdvragen:

- Welke analyse heeft de minister gemaakt voor het bepalen van de voor het toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering bij RWT's?
- Hoe houdt de minister toezicht op de relevante onderdelen?
- Op welke wijze legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering bij RWT's?

5.2.1 Toezicht op bedrijfsvoering

Uit de toezichtsvisie van het ministerie blijkt dat het Ministerie van LNV zich niet primair verantwoordelijk acht voor de bedrijfsvoering van RWT's. In de toezichtsvisie is echter ook aangegeven dat het ministerie wel toezicht houdt op onderdelen van de bedrijfsvoering en dat dit toezicht gebaseerd is op een risicoanalyse, waarmee de voor het toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering worden geanalyseerd.

Uit de toezichtsvisie blijkt dat de Unit Toezicht van het Bureau Bestuursraad moet beoordelen of er sprake is van goede afspraken over de bedrijfsvoering tussen ministerie (beleidsdirectie) en RWT. Bij het toezicht dient het Ministerie van LNV zich er volgens de toezichtsvisie van te verzekeren dat het beheer ordelijk en controleerbaar is en dat de RWT in control is.

Uit het «model aansturingsarrangement externe organisatie» blijkt dat de minister opdracht kan geven voor een evaluatie van een RWT op onder meer transparantie en kwaliteit van de bedrijfsvoering, voorzover dat een

relatie heeft met de uitoefening van taken waarvoor de minister verantwoordelijk is.

Voor voorbeelden van hoe het toezicht op de bedrijfsvoering in de praktijk gestalte krijgt wordt verwezen naar de hoofdstukken 9 en 10 (verdiepende onderzoeken naar Wellantcollege en naar Skal).

5.2.2 Verantwoording over bedrijfsvoering in algemene termen

Het Ministerie van LNV verantwoordt zich aan de Tweede Kamer niet expliciet over het toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV wordt wel in algemene termen ingegaan op het «systeem van aansturing van en toezicht op externe organisaties».

5.3 Integriteit

Wij achten integriteitszorg een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Integriteit betreft de betrouwbaarheid en onkreukbaarheid van de publieke sector.

Het onderzoek naar integriteitszorg bij RWT's was gericht op het verwerven van inzicht over de kwaliteit van het inzicht van de minister enerzijds en de kwaliteit van het integriteitsbeleid van RWT's anderzijds.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de volgende hoofdvragen:

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

Het woord «integriteit» komt als zodanig niet voor in de toezichtsvisie van het departement. Wel wordt in het hoofdstuk «Algemene kwaliteitsaspecten» het begrip zorgvuldigheid genoemd: het publieke optreden van de instelling moet voortdurend voldoen aan de geschreven en ongeschreven eisen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid, billijkheid en rechtsbescherming.

Uit ons onderzoek is gebleken dat er op dit moment bij het Ministerie van LNV geen apart beleid geformuleerd is op het gebied van integriteit bij de RWT's en dat er geen afspraken gemaakt zijn tussen de minister en de RWT's over informatie-uitwisseling met betrekking tot integriteit.

Volgens de Unit Toezicht vindt de minister wel dat de RWT's aandacht moeten besteden aan integriteit. Het daadwerkelijk maken van afspraken is echter een taak van de beleidsdirecties.

5.4 Bestuurskosten

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

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

raad van toezicht of de minister) en om de vraag of en hoe de (publieke) verantwoording daarover is geregeld.

Het onderzoek naar bestuurskosten bij RWT's heeft zich gericht op de volgende hoofdvragen:

- Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de minister op het gebied van bestuurskosten bij RWT's? Wat is de rol van de RWT zelf hierbij?
- 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?
- Analyseert en gebruikt de minister de informatie over bestuurskosten bij RWT's voor zijn eigen verantwoording?

Uit het onderzoek is gebleken dat de minister van LNV betreffende de bestuurskosten van de RWT's geen beleid geformuleerd heeft. Er zijn geen criteria voor de toegestane hoogte van de bestuurskosten en er zijn evenmin afspraken met de RWT's over wat zij over de bestuurskosten moeten rapporteren aan het ministerie. Ook in de verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer staat geen informatie over dit onderwerp.

Sommige RWT's hebben in hun jaarverslag wel gegevens over de hoogte van de bestuurskosten opgenomen, bijvoorbeeld het CTB, Skal en een aantal onderwijsinstellingen.

Wij zijn nagegaan wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister zijn op het punt van benoeming en zeggenschap over bezoldiging en vergoedingen van interne toezichthouders en besturen bij en van de RWT's. Voor de resultaten verwijzen we naar de hiernavolgende tabellen.

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 |
|--|---|--|---|
| Staatsbosbeheer | Wordt op voordracht van minister bij KB benoemd | Ja | Ja |
| Wageningen Universiteit en Researchcentrum | Ja | Ja | Ja |
| Overige groene onderwijsinstellingen | Nee | Nee | Nee |
| Rendac | Nee | Nee | Nee |
| Bureau Beheer Landbouwgronden | Ja | Er zijn geen bestuurskosten | Er zijn geen bestuurskosten |
| Overigen | N.v.t. | Er zijn geen bestuurskosten | Er zijn geen bestuurskosten |

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

B

Bevoegdheden minister inzake bestuur

Overzicht 5.2

| RWT | Minister benoemt bestuur | Minister keurt bezoldiging bestuur goed | Minister kan ingrijpen in vergoedingen bestuur |
|--|--|--|--|
| Groene onderwijsinstellingen | Nee | Nee | Nee |
| Centraal orgaan voor kwaliteits-aangelegenheden in de zuivel | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaai- en pootgoed voor landbouwgewassen | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor tuinbouwproducten | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Keuringsinstelling Skal | Nee | Nee | Ja |
| Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Controlebureau Pluimvee, Eieren en Ei-producten | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Bloembollenkeuringsdienst | De minister benoemt de voorzitter van het bestuur | Nee | Nee |
| Staatsbosbeheer | Directeur wordt op voordracht van Raad van Toezicht door minister benoemd (er is geen bestuur) | Rechtspositie directeur conform regels rijksambtenaren | Rechtspositie directeur conform regels rijksambtenaren |
| Faunafonds | Ja | Ja | Ja |
| Bureau Beheer Landbouwgronden | Ja | Er zijn geen bestuurskosten | Er zijn geen bestuurskosten |
| College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen | Wordt op voordracht van minister bij KB benoemd | Ja | Ja |
| Rendac | Nee | Nee | Nee |
| Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit | Ja | Ja | Ja |

5.5 Conclusies

Bedrijfsvoering

In de toezichtsvisie van het Ministerie van LNV is aangegeven dat het ministerie op basis van een risicoanalyse toezicht houdt op relevante onderdelen van de bedrijfsvoering. Hierbij dient het ministerie zich ervan

te verzekeren dat het beheer ordelijk en controleerbaar is en dat de RWT in control is. De Unit Toezicht van het Bureau Bestuursraad moet beoordelen of er sprake is van goede afspraken over de bedrijfsvoering tussen ministerie (beleidsdirectie) en RWT. Het Ministerie van LNV verantwoordt zich niet expliciet over het toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's aan de Tweede Kamer.

Integriteit

Hoewel de toezichtsvisie aandacht heeft voor het aspect «zorgvuldigheid», worden met de RWT's niet systematisch afspraken gemaakt over een te voeren integriteitsbeleid en de daarbij behorende informatie van RWT's aan het ministerie.

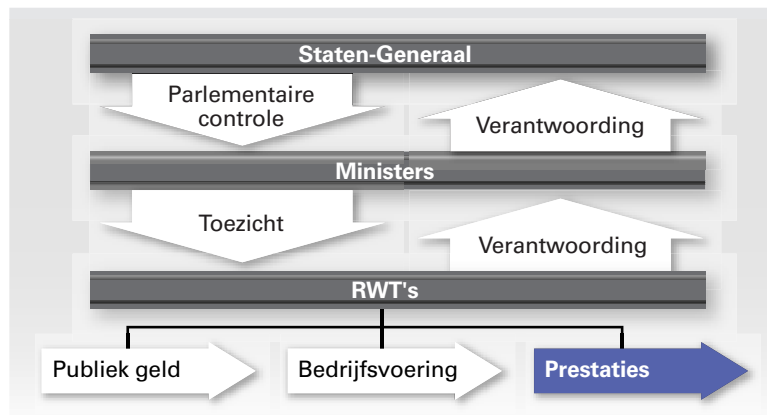
Bestuurskosten

De minister van LNV heeft voor de bestuurskosten van de RWT's geen beleid geformuleerd. Er zijn geen criteria voor de toegestane hoogte van de bestuurskosten en er zijn evenmin afspraken met de RWT's over wat zij over de bestuurskosten moeten rapporteren aan het ministerie. Ook in de verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer staat geen informatie over dit onderwerp.

Sommige RWT's hebben in hun jaarverslag wel gegevens over de hoogte van de bestuurskosten opgenomen.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister op het punt van benoeming en zeggenschap over bezoldiging en vergoedingen van interne toezichthouders en besturen verschillen per RWT.

6 PRESTATIES



6.1 Inleiding

Het thema «prestaties» hebben wij toetsend onderzocht. Onder «prestaties» van RWT's verstaan we producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van de wettelijke taak. Het antwoord op de vraag welke bijdrage de RWT's aan de beleidsdoelen hebben geleverd, kan alleen gegeven worden als de minister inzicht heeft in de prestaties van de RWT's.

Onze onderzoeksvragen waren:

- Welke afspraken heeft de minister met de RWT gemaakt over de informatie over prestaties die de RWT levert?
- Welke waarborgen heeft de minister of de RWT getroffen voor de kwaliteit van de prestatie-informatie?
- Op welke wijze benut de minister de informatie over de prestaties van de RWT?

6.2 Aanlevering van prestatie-informatie

Zowel in de algemene visie van het Ministerie van LNV «Toezicht op externen» als in de toezichtsplannen schenkt het ministerie aandacht aan prestaties. Voor het doelmatig uitvoeren van de wettelijke taakuitvoering moet informatie verzameld worden over de gerealiseerde prestaties en effecten. De instellingen moeten de prestaties duidelijk herkenbaar beschrijven in hun jaarverslag. Volgens het «model aansturing van externe organisatie» is het uitgangspunt van beleidsmatige aansturing dat er resultaatgerichte sturing plaatsvindt op basis van afspraken over de hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren producten en/of diensten en dat over het systeem van prestatieverantwoording en voortgangsrapportage afspraken gemaakt worden. Ook in het jaarplan moet de instelling relevante prestatie-indicatoren presenteren.

Echter, het ministerie heeft met de RWT's geen afspraken gemaakt over het waarborgen van de betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-informatie.

Vrijwel alle RWT's verantwoordden zich in hun jaarverslag over de prestaties. Zo nemen alle keuringsinstellingen, ook wanneer de afspraken hierover niet expliciet zijn vastgelegd in een protocol, gegevens op over

het aantal keuringen, inspectiebezoeken, klachten en afhandeling daarvan. Ook het verslag van het Faunafonds – bij het vorige RWT-onderzoek nog niet beschikbaar – bevat kwantitatieve informatie zoals de aantallen verzoekschriften en verleende tegemoetkomingen. Informatie over prestaties bij de landbouwonderwijsinstellingen is nog niet verbeterd ten opzichte van het vorige onderzoek.

6.3 Gebruik van prestatie-informatie door de minister

Op welke wijze het ministerie gebruikmaakt van de geleverde prestatiegegevens verschilt per RWT. Zo kan het niet realiseren van een prestatie consequenties hebben voor de vergoeding in het jaar daarop. Ook kan de informatie over prestaties onderdeel uitmaken van periodieke gesprekken van het ministerie met de instelling.

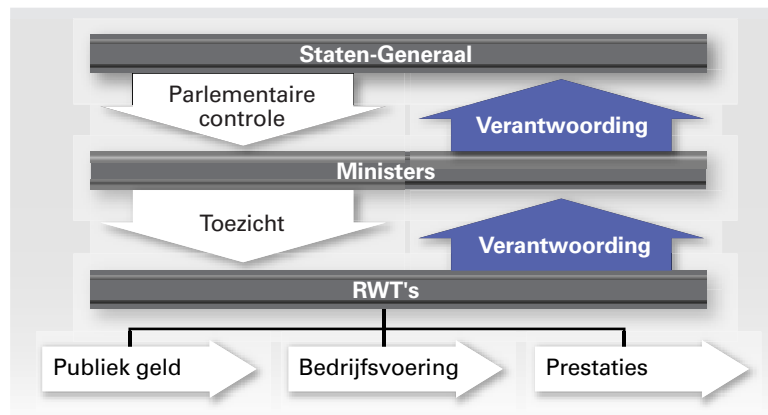
De minister van LNV informeert de Tweede Kamer in zijn jaarverslag in sterk geaggregeerde vorm over de prestaties van RWT's. Alleen van Staatsbosbeheer en Wageningen Universiteit en Researchcentrum wordt bij de beleidsdoelstellingen ook prestatie-informatie opgenomen. Er zijn ook RWT's die hun jaarverslagen rechtstreeks naar de Kamer sturen; dit zijn onder andere het CTB, Staatsbosbeheer en het Faunafonds.

6.4 Conclusies

Het Ministerie van LNV besteedt in de toezichts- en aansturingsarrangementen aandacht aan het leveren van prestatie-informatie door de RWT's. Wel moet het de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie nog vaststellen. De informatie aan de Tweede Kamer wordt voor de meeste RWT's in sterk geaggregeerde vorm aangeboden. De agrarische onderwijscentra geven in hun jaarverslagen geen informatie over prestaties, met uitzondering van Wellantcollege.

Wij doen de minister van LNV de aanbeveling ervoor te zorgen dat ook deze onderwijsinstellingen informatie over prestaties opnemen in hun jaarverslagen.

7 VERANTWOORDING



7.1 Inleiding

Het thema «verantwoording» hebben wij toetsend onderzocht. Het onderzoek richtte zich zowel 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.

Wij hebben zowel het departementale jaarverslag als de jaarverslagen van de RWT's over 2004 onderzocht.

Onze onderzoeksvragen bij de verantwoording door de minister waren:

- Voldoet de verantwoording in het departementale jaarverslag over het toezicht van de minister op RWT's aan de daaraan te stellen eisen?
- 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:

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

7.2 Verantwoording door de minister

7.2.1 Jaarverslag 2004

De verantwoording in het departementale jaarverslag 2004 over het toezicht op de RWT's voldoet niet op alle punten aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 (RBV 2005) en de normatiek van de Algemene Rekenkamer. Zo bevat het geen paragraaf over toezichtsrelaties met een onderdeel over het toezicht op RWT's, en geen totaaloverzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van ZBO's en 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. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 (RBV 2004) werd deze informatie vereist. In de RBV 2005 is sprake van een uitzonderings-

rapportage waarbij een minister bepaalt wat hij wil verantwoorden. Wel wordt in het jaarverslag gerapporteerd over financiële problemen bij een aantal RWT's.

In de bijlage bij het departementale jaarverslag met (ZBO's en) RWT's worden alleen de rijksbijdragen aan de RWT's gegeven; de ontvangsten uit tarieven ontbreken in het overzicht.

7.2.2 Jaarverslag 2005

Wij hebben onderzocht in hoeverre 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 uiteenzetten:

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

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

Informatie in het jaarverslag 2005

Overzicht 7.1

| Vermelding namen RWT's/ZBO's in bijlage? | Vermelding elders in het jaarverslag? | Financiële omvang? | Toezichtsparagraaf? |
|--|---------------------------------------|---|--|
| Ja | N.v.t. | Alleen melding van de omvang van de bijdragen uit de begroting. Geen informatie over heffingen of over vermogens. | Melding van de aansturing van ZBO's/RWT's in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Geen informatie over de normaalpositie. Geen informatie over goedkeuring tarieven, begrotingen of jaarrekeningen. |

7.3 Verantwoording door RWT's

De helft van de RWT's van het Ministerie van LNV legt publieke verantwoording af door middel van een (publiek toegankelijk) jaarverslag, op papier of digitaal.⁴ Deze instellingen leggen verantwoording af over de volgende onderwerpen:

- Financieel beleid: de meeste instellingen met een jaarverslag geven hiervan een globale verantwoording.
- Prestaties en bedrijfsvoering: alle jaarverslagen geven een overzicht

⁴ Negen instellingen hebben een jaarverslag op papier én op hun website, vier alleen op papier, twee alleen op hun website.

van de prestaties, over de bedrijfsvoering wordt in de meeste gevallen beperkt informatie gegeven.

- Integriteit en bestuurskosten: drie instellingen gaan in hun jaarverslag expliciet in op deze onderwerpen.
- Kwaliteitszorg: het merendeel van de instellingen met een jaarverslag geeft informatie over kwaliteitszorg.
- De omgang met belanghebbenden (de «stakeholderdialoog»): het merendeel van de instellingen met een jaarverslag laat blijken op de één of andere manier voor de taakuitvoering gebruik te maken van informatie-uitwisseling met stakeholders.
- Het functioneren van bestuur en raad van toezicht: in de helft van de jaarverslagen wordt expliciet ingegaan op dit onderwerp.
- De wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen («maatschappelijke verslaglegging»): slechts vier jaarverslagen gaan in op dit onderwerp, waaronder één instelling die een apart milieujaarverslag heeft en één met een uitgebreid onderdeel in het jaarverslag over «arbo en milieujaarverslag».

De RWT's die geen publieke verantwoording afleggen, zijn: NAK-Tuinbouw alsmede de onderwijsinstellingen Aeresgroep, Van Hall Instituut, Stoas en alle agrarische onderwijscentra, behalve Wellantcollege.

Wij vinden dat de RWT's zich publiek – dus niet alleen aan de minister maar ook aan andere belanghebbenden – zouden moeten verantwoorden.

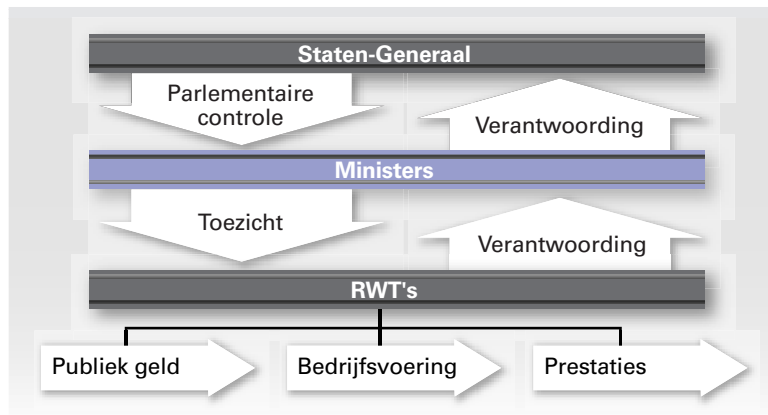
7.4 Conclusies

De verantwoording in het departementale jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV over het toezicht op de RWT's voldoet niet aan alle eisen van de RBV 2005 en aan die van de Algemene Rekenkamer. Er ontbreekt een paragraaf over toezichtsrelaties met een onderdeel over het toezicht op RWT's en over het gebruik van toezichtsbevoegdheden door de minister. In het jaarverslag ontbreekt bovendien een totaaloverzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van ZBO's en RWT's. In de bijlage met ZBO's en RWT's worden alleen de rijksbijdragen vermeld, de ontvangsten uit tarieven ontbreken. De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat minister dit inzicht moet geven omdat het relevante informatie is voor de Tweede Kamer om te kunnen oordelen over het toezicht van de minister.

De helft van de RWT's van LNV legt geen publieke verantwoording af door middel van een jaarverslag, op papier of digitaal.

Wij bevelen de minister van LNV aan het departementaal jaarverslag volgens de eisen van RBV 2005 en die van de Algemene Rekenkamer op te stellen, en in het jaarverslag een overzicht op te nemen van de opbouw van de vermogenspositie en alle geldstromen naar en van de RWT's. Verder bevelen wij de minister aan ervoor te zorgen dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen.

8 TERUGBLIK



8.1 Inleiding

Wij hebben onderzocht in hoeverre de ministers hun voor RWT's relevante toezeggingen, gedaan in eerder door ons gepubliceerde onderzoeken, zijn nagekomen. Het gaat om publicaties na het eerste RWT-onderzoek «Toezicht op de uitvoering van publieke taken» van 31 maart 1998. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in dit hoofdstuk. We hebben onderstaande onderzoeken betrokken in onze terugblik:

- de voorgaande onderzoeken naar toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak (delen 1 tot en met 4, zie Algemene Rekekamer 2000a, 2001, 2002a, 2004);
- *Toezicht op Staatsbosbeheer* (Algemene Rekenkamer 2006);
- *Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw* (Algemene Rekenkamer 2002b).

8.2 Stand van zaken

In onderstaande tabel is de stand van zaken vermeld over de opvolging van onze aanbevelingen in eerdere RWT-rapportages over het Ministerie van LNV.

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

| Titel | Omschrijving | Opgevolgd |
|--|---|---------------|
| Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, delen 1 t/m 4 | Rechtmatigheidsverklaringen: beschikten de instellingen in 2000 nog nauwelijks over een rechtmatigheidsverklaring, over de jaarrekening 2004 ontbreken er nog maar drie. <i>Toezicht:</i> het ministerie heeft sinds 2000 de visie toezicht op externen vastgesteld en de afspraken met de meeste RWT's vastgelegd in aansturingsarrangementen. <i>Verantwoording:</i> de RWT's verantwoorden zich nog in geringe mate over bedrijfsaspecten. De prestaties worden in de jaarverslagen wel weergegeven. | +/- + + |
| Toezicht op Staatsbosbeheer | De aanbevelingen hebben betrekking op de zekerheid die de minister zich zou moeten verschaffen over de juiste en volledige registratie van de werkelijk gemaakte kosten, inzicht in de kwaliteit van de aan de verantwoording ten grondslag liggende informatie, inzicht in de stand van zaken in de belangrijkste natuurgebieden die een internationale status hebben en de omvang van het beheerde areaal naar doeltype en «overige producten». De minister zou de accountant verzoeken om hierover uitspraken te doen in de verklaring. In 2005 is een «task force» ingesteld die aan een zichtbare relatie tussen beoogd effect en ingezette middelen gaat werken | - |

| Titel | Omschrijving | Opgevolgd |
|---|---|-----------|
| Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw | De aanbevelingen die in de terugblik zijn onderzocht hebben betrekking op het toezicht op het CTB door het Ministerie van LNV. De Algemene Rekenkamer constateert dat het toezicht sinds de publicatie van haar rapport duidelijk is verbeterd. | + |

8.3 Conclusies

Sinds onze eerste publicatie over toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak is er een duidelijke verbetering waarneembaar in de onderwerpen die daarin aan de orde kwamen. Voor de overige onderwerpen verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken. Het toezicht op Staatsbosbeheer is nog steeds in ontwikkeling. Wij zullen dit met aandacht blijven volgen. De aansturingsrelatie met het CTB is duidelijk.

9 VERDIEPEND ONDERZOEK BIJ WELLANTCOLLEGE

9.1 Inleiding

Wij hebben verdiepend onderzoek gedaan bij Wellantcollege. Dit college verzorgt een groot aantal agrarische opleidingen op VMBO- en MBO-niveau voor ongeveer 14 000 leerlingen. Het college heeft 27 vestigingen, verspreid over de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. De rijksbijdrage bedroeg in 2004 € 86,7 miljoen.

In het verdiepend onderzoek bij Wellantcollege zijn we ingegaan op de volgende thema's:

- bedrijfsvoering;
- toezicht;
- verantwoording.

9.2 Bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van Wellantcollege heeft een plaats binnen het strategisch beleidsplan voor 2003–2007. Daarin staat een ontwikkeling naar natuurlijk leren centraal. Wellantcollege heeft zich een aantal doelen gesteld, die zijn onderverdeeld in drie thema's (vernieuwend onderwijs, midden in de maatschappij en organisatie van professionals). Bij deze thema's zijn kritieke succesfactoren met prestatie-indicatoren geformuleerd. Voor het meten van de ontwikkelingen en het bepalen van de realisatie van de strategische doelstellingen maakt Wellantcollege gebruik van de «Wellant Kwaliteitskaart» (*balanced score card*).

Het ministerie heeft niet met Wellantcollege overlegd welke onderdelen van de bedrijfsvoering speciaal belangrijk zijn voor het beleid en het toezicht.

9.3 Toezicht

Het Ministerie van LNV heeft eind 2004 een plan opgesteld om tot intensivering van het toezicht op de onderwijsinstellingen te komen. Daarin worden verschillende acties genoemd die met ingang van 2005 in gang zouden worden gezet. Wellantcollege heeft een Raad van Toezicht. De leden van de Raad van Toezicht worden door de raad zelf benoemd. De minister heeft hier geen invloed op. De raad houdt integraal toezicht op het beleid van het College van Bestuur en de algemene gang van zaken van de instelling.

Specifiek genoemd wordt ook de taak van het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden van het college van bestuur en het benoemen van de accountant.

De begroting, de jaarrekening en het financieel jaarverslag van de stichting behoeven de goedkeuring van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht heeft geen rechtstreeks contact met de minister van LNV. Het jaarverslag van de raad van toezicht is opgenomen in het jaarverslag van Wellantcollege.

9.4 Verantwoording

Om een keuze te maken voor een instelling die in dit onderzoek betrokken zou worden, kwam Wellantcollege naar voren vanwege zijn publieke verantwoording op internet. Daar geeft het college een helder en transparant beeld van zijn organisatie voor elke buitenstaander. Niet alleen over opleidingsmogelijkheden, maar ook informatie over het rendement in het afgelopen jaar, de bereikte resultaten van het strategisch

beleidsplan en (een verkorte versie van) de financiële verantwoording worden op de website van het college weergegeven. Het jaarverslag geeft een toelichting bij de taak van de Raad van Toezicht rond het financieel jaarverslag en het toezicht op de bedrijfsvoering, de kosten die het nieuwe onderwijsconcept met zich meebrengt, en de professionalisering van de bedrijfsvoering. Ook over prestaties en bedrijfsvoering verantwoordt het college zich – zoals al vermeld in de paragraaf over de bedrijfsvoering. De bestuurskosten (college van bestuur en raad van toezicht) worden weergegeven in het jaarverslag, terwijl ook wordt aangegeven dat deze gegevens te vinden zijn in de jaarrekening, die openbaar is.

9.5 Conclusies

Het Ministerie van LNV heeft met Wellantcollege geen afspraken gemaakt voor het toezicht op de bedrijfsvoering. Wellantcollege verantwoordt zich in zijn jaarverslag wel over bedrijfsvoeringsaspecten.

Het jaarverslag van Wellantcollege – op papier en digitaal beschikbaar – geeft voor belanghebbenden een uitvoerig beeld van de instelling. Wij beschouwen dit als een good practice.

Wellantcollege heeft een Raad van Toezicht. De minister van LNV maakt echter geen gebruik van de gegevens van deze raad.

10 VERDIEPEND ONDERZOEK BIJ SKAL

10.1 Inleiding

Wij hebben verdiepend onderzoek gedaan bij de keuringsinstelling Skal. Skal is in 1985 opgericht onder de naam S.E.C. (Stichting Ekomerik Controle) en opereert sinds 1992 onder de huidige naam (voluit: Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten). Skal is als enige organisatie in Nederland aangewezen om toe te zien op de naleving van de productievoorwaarden beschreven in Verordening (EEG) nr. 2092/91 inzake biologische productiemethoden. Skal is daartoe geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

De inkomsten van Skal bedroegen in 2004 in totaal circa € 3,1 miljoen. Zie voor de opbouw van dit bedrag het overzicht in tabel 9.1.

Inkomsten Skal

Overzicht 10.1

| Type inkomsten | Bedrag | Percentage van totaal |
|---|--------------------|-----------------------|
| Reguliere bijdragen aangeslotenen | € 2.958.406 | 96,4% |
| Overige inkomsten uit publieke activiteiten | € 68.646 | 2,2% |
| Totaal inkomsten uit publieke activiteiten | € 3.027.052 | 98,6% |
| Inkomsten uit private activiteiten | € 42.285 | 1,4% |
| Totaal inkomsten | € 3.069.337 | 100% |

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat Skal zich vrijwel uitsluitend met publieke taken bezighoudt en ook dat het een vrijwel uitsluitend tariefgefinancierde organisatie is.

In ons onderzoek bij Skal hebben we nader gekeken naar de volgende thema's:

- bedrijfsvoering;
- integriteitsbeleid;
- bestuurskosten.

Op alle onderzochte thema's wordt Skal door ons als een good practice beschouwd.

10.2 Bedrijfsvoering

Het Ministerie van LNV heeft met Skal overlegd en afspraken gemaakt over de voor haar beleid en toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering. Skal is het in grote lijnen eens met het ministerie over wat «relevante aspecten van de bedrijfsvoering» zijn. Skal rapporteert daar jaarlijks over aan het ministerie. Bovendien moet de jaarrekening een verslag van de accountant over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bevatten.

De minister van LNV bezit ook een goedkeuringsrecht voor het reglement van certificering en toezicht van Skal.

10.3 Integriteit

Het Ministerie van LNV heeft met Skal afgesproken dat Skal aandacht besteedt aan integriteit.

Het integriteitsbeleid van Skal richt zich op geheimhouding en het voorkomen van belangenverstremming. Dit geldt voor de medewerkers, het bestuur en voor de inspecteurs van Skal. Dit is vastgelegd in het kwaliteitshandboek en staat in de arbeidsvoorwaarden, in het reglement van certificatie en toezicht en in het contract bij de uitbesteding van inspecties. In de taakomschrijving van inspecteurs wordt vermeld dat zij uitsluitend inspecteren en niet mogen adviseren.

In het jaarverslag 2004 van Skal is aangegeven dat medewerkers en inspecteurs van Skal verplicht zijn melding te maken van nevenfuncties waarbij belangenverstremming kan voorkomen. Verder blijkt uit het jaarverslag dat bestuursleden van Skal geen persoonlijk belang mogen hebben bij bedrijven, die onder controle van Skal staan. Bestuursleden ondertekenen een verklaring dat zij niet rechtstreeks betrokken zijn bij de productie of verhandeling van biologische producten.

10.4 Bestuurskosten

Het Ministerie van LNV heeft geen specifieke afspraken gemaakt met Skal over de informatieverstrekking over bestuurskosten, maar is daar wel via de jaarrekening van op de hoogte. Ook is het ministerie via de agenda's van de bestuursvergaderingen op de hoogte van voorstellen voor vergoedingen. Het bestuur wordt niet door de minister benoemd en evenmin stelt de minister de bezoldiging van het bestuur vast. De minister kan, als dat nodig zou zijn, wel ingrijpen in de hoogte van de bestuurskostenvergoedingen, ook al omdat hij wat betreft de Skal-tarieven over een goedkeuringsrecht beschikt.

10.5 Conclusie

Wij beschouwen Skal op alle door ons onderzochte thema's als een good practice.

11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

11.1 Conclusies

Met het opstellen van de visie «Toezicht op externen» heeft het Ministerie van LNV veel vooruitgang geboekt ten opzichte van de situatie zoals die was ten tijde van het eerste RWT-onderzoek. Vanuit deze algemene visie zal het ministerie in 2006 toezichtsvisies formuleren voor de afzonderlijke RWT's. Ook heeft het ministerie aangegeven dat het toezicht houdt op onderdelen van de bedrijfsvoering van de RWT's.

Hoewel de toezichtsvisie aandacht heeft voor het aspect «zorgvuldigheid», worden met de RWT's niet systematisch afspraken gemaakt over een te voeren integriteitsbeleid. In de visie wordt geen koppeling gemaakt met de informatie van raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie van RWT's.

Het aantal RWT's dat inmiddels een rechtmatigheidsverklaring heeft bij de jaarrekening is in de afgelopen jaren aanmerkelijk gestegen. In 2004 hadden drie instellingen een dergelijke verklaring niet. In 2005 zal de rechtmatigheidsverklaring van het Faunafonds nog ontbreken. Een kaderstelling voor het reviewbeleid is inmiddels vastgelegd, maar nog niet voor alle RWT's uitgewerkt.

Het Ministerie van LNV heeft geen beleid geformuleerd voor de bestuurskosten van de RWT's. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister zijn op het punt van benoeming en zeggenschap over bezoldiging en vergoedingen van interne toezichthouders en besturen bij en van de RWT's erg divers.

In de toezichtsvisie en aansturingsarrangementen zijn afspraken gemaakt over het leveren van prestatie-informatie door de RWT's. De meeste instellingen leveren die prestatie-informatie in hun jaarverslag. Alleen de agrarische onderwijscentra blijven hierin achter, met uitzondering van Wellantcollege. De waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie heeft het ministerie nog niet vastgesteld.

De verantwoording over het toezicht op de RWT's in het departementale jaarverslag voldoet niet aan alle eisen van de RBV 2005 en aan die van de Algemene Rekenkamer. Er ontbreekt een paragraaf over toezichtsrelaties met een onderdeel over het toezicht op RWT's en over het gebruik van toezichtsbevoegdheden door de minister. In het jaarverslag ontbreekt bovendien een totaaloverzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van ZBO's en RWT's. In de bijlage met ZBO's en RWT's worden alleen de rijksbijdragen vermeld, de ontvangsten uit tarieven niet.

De minister legt in zijn jaarverslag geen verantwoording af over het toezicht op de bedrijfsvoering van de RWT's.

De informatie over geleverde prestaties door RWT's wordt voor de meeste RWT's in sterk geaggregeerde vorm aangeboden.

De helft van de RWT's van het Ministerie van LNV legt geen publieke verantwoording af door middel van een jaarverslag, op papier of digitaal. Hiertoe behoren onder meer drie onderwijsinstellingen en alle agrarische onderwijscentra, behalve Wellantcollege.

Sinds de eerste publicatie van de Algemene Rekenkamer over toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak is er een duidelijke verbetering waar te nemen in de onderwerpen die daarin aan

de orde kwamen. Het toezicht op Staatsbosbeheer is nog steeds in ontwikkeling. Wij zullen dit met aandacht blijven volgen. De aansturing-relatie met het CTB is duidelijk.

Het Ministerie van LNV heeft met Wellantcollege geen afspraken gemaakt voor het toezicht op de bedrijfsvoering. Wellantcollege verantwoordt zich in haar jaarverslag wel over bedrijfsvoeringsaspecten. Wellantcollege heeft een Raad van Toezicht. De minister maakt echter geen gebruik van de gegevens van de raad.

Het jaarverslag van Wellantcollege – op papier en digitaal beschikbaar – geeft een uitvoerig beeld van de instelling voor de belanghebbenden. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een good practice.

De onderzochte thema's bedrijfsvoering, integriteitszorg en bestuurskosten bij keuringsinstelling Skal worden door ons als een good practice beschouwd. Het ministerie heeft met Skal afspraken gemaakt over deze onderwerpen en Skal geeft hieraan invulling.

11.2 Aanbevelingen

Wij doen de minister de aanbeveling om ervoor te zorgen dat:

- het reviewbeleid voor alle RWT's uitgewerkt is;
- er in de algemene toezichtsvisie een koppeling gemaakt wordt met de informatie van raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie van RWT's;
- ook het Faunafonds over 2006 over een rechtmatigheidsverklaring beschikt;
- de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie zijn vastgesteld;
- ook de agrarische onderwijscentra informatie over prestaties opnemen in hun jaarverslagen;
- het departementaal jaarverslag conform de eisen van RBV 2005 en die van de Algemene Rekenkamer wordt opgesteld en een overzicht van de opbouw van de vermogenspositie en alle geldstromen naar en van de RWT's in het jaarverslag wordt opgenomen;
- alle RWT's publieke verantwoording afleggen.

12 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

12.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Wellantcollege en Skal gevraagd te reageren op het conceptrapport. De minister heeft dit gedaan op 11 september 2006. Wellantcollege en Skal reageerden respectievelijk op 7 september 2006 en 12 september 2006. De reacties worden hieronder integraal weergegeven, gevolgd door het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

12.2 Reactie minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

«Hierbij wil ik reageren op het departementale deel van het conceptrapport RWT-5, dat u mij toegezonden heeft. Voor wat betreft het algemene deel van het conceptrapport sluit ik aan bij de reactie van de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik zal eerst een aantal algemene opmerkingen maken over het rapport, waarna ik inga op uw conclusies en aanbevelingen.

Allereerst wil ik aangeven dat ik verheugd ben over de constatering van de Algemene Rekenkamer dat LNV veel vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van een aantal jaren geleden door het opstellen van de «LNV Visie toezicht op externen». Deze visie is voor LNV basis van de toezichtrelaties met externe partijen en van hieruit kan er de komende jaren verder gewerkt worden aan deze relaties. De visie voldoet aan alle normen en uitgangspunten van de Kaderstellende Visie op Toezicht. LNV is op dit moment bezig om zijn Visie toezicht op externen te herzien naar aanleiding van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Ik acht het van belang om aan te sluiten bij inzichten vanuit het governancedenken, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van maatschappelijke doelstellingen wordt neergelegd bij de uitvoerende organisatie. Naarmate de sturing, beheersing, toezicht en verantwoording binnen de externe organisatie beter op orde is, kan de overheid haar gedrag hieraan aanpassen. De borging van het publieke belang op systeemniveau, met een daarbij passende verantwoording naar het parlement is dan van belang.

Daarnaast lees ik met genoegen dat het verdiepende onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de keuringsinstelling Skal heeft geleid tot het predicaat «good practice». Hoewel het gaat over de verkennende onderdelen van het onderzoek, geeft dit oordeel toch aan dat LNV op een moderne wijze en op maatwerk beruste afspraken heeft gemaakt met de onder toezicht gestelde en dat er ook uitvoering wordt gegeven aan deze afspraken. Ik beschouw het predicaat «good practice» voor het jaarverslag van Wellantcollege naar aanleiding van het verdiepende onderzoek eveneens als een compliment.

Ik zal hieronder meer specifiek ingaan op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om in zijn toezichtvisie een koppeling te leggen met de informatie van de Raden van Toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie

In het algemeen kan ik deze aanbeveling overnemen. Er passen wel enige nuancerende opmerkingen. Het verticale toezicht maakt deel uit van een groter geheel van checks en balances dat de goede uitvoering van publieke taken door RWT's moet borgen. Hieronder vallen ook de Raden van Toezicht of andere, horizontale verantwoordingsinformatie. De RWT's binnen het LNV-domein zijn echter zeer divers in omvang en uitvoering. Dit betekent dat het toezichtarrangement in het algemeen, maar ook met betrekking tot dit onderdeel, maatwerk is dat onder mijn verantwoordelijkheid wordt ontworpen en vastgesteld. Conform de Kaderstellende Visie op Toezicht pas ik daarmee selectiviteit toe toegespitst op het uitvoeringstoezicht.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan ervoor te zorgen dat het reviewbeleid voor alle RWT's is uitgewerkt.

Deze aanbeveling neem ik over. In aanvulling op het beleid voor de grote RWT's zal ik komend jaar uitwerking geven aan het beleid voor de overige RWT's.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan ervoor te zorgen dat ook het Faunafonds een rechtmatigheidsverklaring over 2005 heeft.

De jaarrekening van het Faunafonds over 2005 is inmiddels uitgebracht zonder rechtmatigheidsverklaring van de accountant. Uw aanbeveling is dus niet haalbaar. Echter, voor 2006 zal ik aansturen op een rechtmatigheidsverklaring voor het Faunafonds. Ten behoeve van de accountantscontrole is inmiddels een controleprotocol opgesteld. Daarnaast heeft mijn Auditdienst een review uitgevoerd naar de werkzaamheden van de accountant van het Faunafonds. Deze hadden echter geen betrekking op specifieke werkzaamheden voor wat betreft de rechtmatigheid.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie over prestaties door de RWT's vast te stellen.

Ik erken dat het belangrijk is dat de geleverde informatie door RWT's betrouwbaar en valide is. Ik acht het ook van belang om vast te stellen dat de verantwoordelijkheid voor het leveren van betrouwbare en valide informatie bij de betreffende RWT's ligt. In de Visie toezicht op externen wordt, zoals u ook in uw rapport constateert, aandacht geschonken aan prestaties. Ik heb eerder aangegeven dat de visie herzien wordt naar aanleiding van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. In het kader van deze herziening zal ik aandacht schenken aan de verdere verbetering van de kwaliteit van de prestatiegegevens.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om ervoor te zorgen dat de AOC's in hun jaarverslagen informatie over prestaties opnemen.

De verantwoordelijkheid voor het algemene onderwijsbeleid berust bij de minister van OCW. Hiertoe behoort ook het opstellen van verantwoordingsrichtlijnen voor scholen. LNV is hierin volgend. Door de minister van OCW zijn stappen in gang gezet om te komen tot een maatschappelijk jaarverslag voor scholen, waarin naast financiële verantwoordingsgegevens ook gegevens over bedrijfsvoering en prestaties zullen zijn opgenomen. Dit maatschappelijk jaarverslag zal vooral een rol spelen in de zogenoemde horizontale verantwoording.

Het jaarverslag dient te voldoen aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 en die van de Algemene Rekenkamer.

Ik wil hierbij aansluiten bij de reactie van de ministers van Financiën en BZK. Voldoen aan de Rijksbegrotingsvoorschriften is hierbij natuurlijk het uitgangspunt, maar er is vanwege redenen van doelmatigheid gekozen voor de vorm van uitzonderingsrapportage. Indien er zich bijzonderheden voordoen in de (toezicht)relatie met RWT's, dan zal daarvan melding worden gemaakt in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

In het jaarverslag dient een overzicht opgenomen te worden van de opbouw van de vermogenspositie en de ontvangsten uit de tarieven van de meeste keuringsinstellingen.

Ook hier wil ik aansluiten bij de reactie van de ministers van Financiën en BZK. Zijn er bijzonderheden te melden, dan zal ik dat doen. Standaard acht ik het niet zinvol om allerlei gedetailleerde informatie over een diverse groep van RWT's te melden in het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan ervoor te zorgen dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen.

In het algemeen neem ik deze aanbeveling over. Voor wat betreft de onderwijscentra wordt hier al aan gewerkt (zie hierboven). Ik wil hierbij wel opmerken dat deze aanbeveling naar mijn inzicht alleen zinvol is voor RWT's die niet in opheffing zijn en voldoende omvang of graad van organisatie hebben. In de andere gevallen zal publicatie disproportioneel zijn.»

12.3 Reactie Wellantcollege

«Bij brief van 21 juni 2006 heeft u Wellantcollege in de gelegenheid gesteld te reageren op het deelconceptrapport «Onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5», voor zover dat betrekking heeft op Wellantcollege. Hieronder treft u onze reactie aan. Wij verzoeken u bij de vaststelling van uw definitieve rapport rekening te houden met de gemaakte opmerkingen.

Uw verdiepend onderzoek bij Wellantcollege wekt de indruk dat slechts LNV toezicht zou moeten houden op de bedrijfsvoering van Wellantcollege. Die indruk is onjuist. Wellantcollege staat eveneens onder toezicht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dan met name van de onderwijsinspectie. LNV maakt gebruik van deze rapportages. Bovendien worden format en inhoud van de rapportages in overleg tussen LNV en OCW vastgesteld.

Daarnaast legt Wellantcollege aan LNV verantwoording af via het Kwaliteitscentrum Examinering.

Verder is er inhoudelijk overleg over het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de minister van LNV via de Groen Kenniscoöperatie.

Wellantcollege heeft al enige tijd een Raad van Toezicht en behoort op dit gebied tot de voorlopers binnen de BVE-sector. Inmiddels is er door de BVE-raad een governancecode vastgesteld waarin een en ander is vastgelegd. Bovendien ligt er een ontwerp wijziging van Wet bij de Tweede Kamer voor de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, waarin het hebben van een Raad van Toezicht verplicht is.

Ook transparantie en inhoudelijke verantwoording naar stakeholders is onderdeel van de governancecode BVE.»

12.4 Reactie Skal

Ons rapport heeft het bestuur van Skal geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen.

12.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De genoemde punten in de reactie van de minister van LNV geven ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de gelijktijdig met dit rapport verschenen rijksbrede rapportage gaan wij in op de eigen verantwoordelijkheid van uitvoerende organisaties en de verantwoordelijkheid van de minister.

Wij onderkennen de diversiteit van de RWT's binnen het LNV-domein. Wij pleiten ervoor te stimuleren dat de instellingen en sectoren zelf governancecodes ontwikkelen en gebruiken. Ook bepleiten wij dat er maximaal gebruikgemaakt wordt van bestaande checks-and-balances rondom deze instellingen. In de algemene toezichtsvisie zou echter kunnen worden opgenomen dat bij het opstellen van de toezichtsarrangementen ook aandacht geschonken wordt aan de relatie met de informatie van de raden van toezicht.

De jaarrekening van het Faunafonds over 2006 zien wij met belangstelling tegemoet, evenals de uitwerking van het reviewbeleid voor de tariefgefinancierde instellingen.

Wij waarderen het dat er stappen zijn gezet om te komen tot een maatschappelijk jaarverslag voor de onderwijsinstellingen met gegevens

over bedrijfsvoering en prestaties, alsmede over de voorgenomen acties tot het beter borgen van de kwaliteit.

Wij menen dat alle publieke gelden publiek verantwoord moeten worden, dus ook ontvangsten uit tarieven en de vermogens van de RWT's. In het nawoord bij het rijksbrede rapport gaan wij hier nader op in. Ook vinden wij dat alle RWT's zich publiek moeten verantwoorden, ongeacht hun omvang.

Wij kunnen ons vinden in de reactie van Wellantcollege. Wij zijn ons bewust van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van OCW en LNV waar het gaat om het beleid voor het onderwijs.

| Conclusies | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Reactie minister en RWT's | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|--|--|---|--|
| Met het opstellen van de visie «Toezicht op externen» heeft het ministerie van LNV veel vooruitgang geboekt op het gebied van het toezicht. Een koppeling met de informatie van de raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie ontbreekt echter. | Wij bevelen de minister aan om in zijn toezichtvisie een koppeling te leggen met de informatie van de raden van toezicht en/of andere horizontale verantwoordingsinformatie. | De minister kan dit overnemen, maar wil door de diversiteit van de RWT's hiervan selectief gebruikmaken. | Wij zien in de toezichtvisie graag de relatie met de informatie van raden van toezicht terugkomen. |
| Het reviewbeleid is voor RWT's met een groot financieel belang uitgewerkt. Voor de overige nog niet. | Wij bevelen de minister aan ervoor te zorgen dat het reviewbeleid voor alle RWT's is uitgewerkt. | Voor de overige RWT's zal dit het komende jaar worden uitgewerkt. | Wij zien dit met belangstelling tegemoet. |
| Het Faunafonds zal over 2005 niet over een rechtmatigheidsverklaring beschikken. | Wij bevelen de minister aan ervoor te zorgen dat het Faunafonds een rechtmatigheidsverklaring over 2006 heeft. | Zal in 2006 gebeuren. Er is wel een controleprotocol opgesteld. | Wij zien de jaarrekening 2006 met belangstelling tegemoet. |
| Het ministerie heeft de waarborgen van betrouwbaarheid en validiteit van de geleverde informatie over prestaties door de RWT's niet vastgesteld. | Wij bevelen de minister deze waarborgen vast te stellen. | Bij de herziening van de toezichtvisie zal aandacht geschonken worden aan de verbetering van de kwaliteit van de prestatiegegevens. | Wij nemen met instemming kennis van deze actie. |
| De meeste agrarische onderwijscentra (AOC's) geven in hun jaarverslagen geen informatie over prestaties. | Wij bevelen de minister aan om ervoor te zorgen dat de AOC's in hun jaarverslagen informatie over prestaties opnemen. | In komende maatschappelijke jaarverslagen zal informatie over bedrijfsvoering en prestaties staan. | Wij zien dit met belangstelling tegemoet. |
| Het jaarverslag van het Ministerie van LNV bevat geen paragraaf over toezichtsrelaties en het gebruik van toezichtsbevoegdheden door de minister. | Het jaarverslag dient te voldoen aan de eisen van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2005 en die van de Algemene Rekenkamer. | De minister zal alleen over uitzonderingen rapporteren. | Alle publieke gelden dienen publiek verantwoord te worden. |
| In het jaarverslag van het Ministerie van LNV ontbreekt een overzicht van de opbouw van de vermogenspositie en de ontvangsten uit de tarieven van de meeste keuringsinstellingen. | Zie eerdere aanbeveling over het jaarverslag. | De minister zal alleen over uitzonderingen rapporteren. | Alle publieke gelden dienen publiek verantwoord te worden. |
| De helft van de RWT's legt geen publieke verantwoording af door middel van een jaarverslag. | Wij bevelen de minister aan ervoor te zorgen dat alle RWT's publieke verantwoording afleggen. | Zie toezegging over de AOC's. Voor sommige RWT's acht de minister dit disproportioneel. | Alle RWT's moeten publieke verantwoording afleggen ongeacht hun omvang. |

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 voorgeschreven 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

| | |
|------|---|
| AOC | Agrarisch Opleidingcentrum |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| BBL | Bureau Beheer Landbouwgronden |
| CPE | Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten |
| CTB | College voor de Toelating van de Bestrijdingsmiddelen |
| CW | Comptabiliteitswet |
| FEZ | Financieel Economische Zaken |
| KB | Koninklijk Besluit |
| LNV | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| MBO | Middelbaar beroepsonderwijs |
| RBV | Rijksbegrotingsvoorschriften |
| RWT | Rechtspersoon met een wettelijke taak |
| SEV | Stichting examens Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit |
| VMBO | Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs |
| ZBO | Zelfstandig bestuursorgaan |

LITERATUURLIJST

Publicaties

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

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

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

Algemene Rekenkamer (2000b). *Toezicht op Staatbosbeheer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 045, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

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

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

Algemene Rekenkamer (2002b). *Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 615, 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.