

Vergaderjaar 2010–2011

30 850

Verantwoording en toezicht rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2011

Conform het verzoek van de Commissie Rijksuitgaven van Uw Kamer om een reactie op de nadere zienswijze van de Algemene Rekenkamer aangaande RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak), en meer in het bijzonder op de aanbevelingen, ontvangt u hierbij mijn reactie. Deze reactie is mede namens mijn collega's van het kabinet.

Het kabinet is van mening dat er momenteel reeds een sluitend, effectief en efficiënt systeem van toezicht, verantwoording en informatievoorziening met betrekking tot RWT's aanwezig is. De werking van het systeem vraagt uiteraard blijvende aandacht, maar voor ingrijpende wijzigingen is naar onze mening geen aanleiding. Wel zijn er verbeteringen mogelijk, die nader verkend kunnen worden. Het kabinet beseft dat er binnen dit systeem een grote diversiteit is ten aanzien van de vormgeving en reikwijdte van het toezicht, maar ook ten aanzien van verantwoording en informatievoorziening. Dit wordt echter veroorzaakt door de wetgever zelf bepaalde wet- en regelgeving voor de specifieke taken die door de RWT's worden uitgevoerd.

Wijziging in het systeem moet naar het oordeel van het kabinet zorgvuldig worden afgewogen tegen de uitvoeringslast die dit met zich mee brengt, dit mede in het licht van de taakstelling op de Rijksdienst en de te verminderen regel- en controledruk die door het kabinet wordt nagestreefd.

Uitgangspunten van het kabinet

Specifieke wet- en regelgeving RWT's

De Comptabiliteitswet 2001 (CW) definieert rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) als «*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». In totaal zijn er momenteel zo'n 1 900 RWT's. Binnen deze groep vallen bijvoorbeeld de clusters van basisscholen (zo'n ongeveer 1000), zorgverzekeraars (31), politieregio's (25), GGZ instellingen (13), de academische ziekenhuizen (8), RWT's in het publieke omroepbestel, verschillende stichtingen ter bevordering van cultuur, ect. Een greep uit andere voorbeelden van RWT's betreft organisaties als Dienst wegverkeer, Autoriteit Financiële Markten, Sociale Verzekeringsbank, Prorail BV, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Havenbedrijf Rotterdam NV, Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Administratiekantoor (CAK). In de praktijk gaat het dus om een bonte verzameling van diverse organisaties die soms weinig met elkaar gemeen hebben, behalve het feit dat ze allemaal RWT zijn.

Typisch voor RWT's is dat de voor RWT's relevante voorschriften zijn neergelegd in individuele en specifieke wet- en regelgeving. Dit betekent dat voorschriften aangaande toezicht, verantwoording en informatievoorziening per organisatie (kunnen) verschillen. Zo gelden voor privaatrechtelijke RWT's de regels van het Burgerlijk Wetboek (BW). Bij de publiekrechtelijke RWT's is daarentegen maatgevend wat in de instellingswetten is vastgelegd op dit vlak. Betreft het RWT's die ook ZBO zijn – hetgeen voor het merendeel van de RWT's geldt – dan is tevens in veel gevallen ook de Kaderwet ZBO's relevant. Daarnaast kunnen er verslagleggingsvoorschriften zijn voor bepaalde groepen van RWT's. Op grond van artikel 91, lid 4 sub d van de CW heeft de Algemene Rekenkamer controlebevoegdheden bij alle RWT's.

Doordat de wetgever (Staten-Generaal en de regering) de wet- en regelgeving omtrent RWT's dus verschillend heeft vastgelegd, en in veel gevallen ook individueel specifiek op de betreffende RWT heeft toegesneden, is ten aanzien van de uitvoering van het toezicht op verantwoording en informatievoorziening geen uniforme benadering mogelijk. Wat aan de voorkant (via wet- en regelgeving) vaak welbewust niet uniform is geregeld, kan niet alsnog via de achterkant uniform plaatsvinden.

Verantwoord vertrouwen, systeemverantwoordelijkheid en specifieke verantwoordelijkheid

In 2004 is het rapport «*Bewijzen van goede dienstverlening*» van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) verschenen. De strekking van dat rapport was dat de controlezucht van de overheid de dienstverlening verlamde. De WRR hekelde de cultuur van wantrouwen jegens uitvoerende organisaties en bepleitte meer vertrouwen. Achtereenvolgende kabinetten hebben dit als leidraad genomen in hun standpunten als het gaat om de relatie overheid vs. uitvoering (zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op het *Interdepartementale Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau* (IBO-VOR), en op *Kaderstellende visie op toezicht II*). Algemene uitgangspunten voor het Rijk in relatie tot uitvoeringsinstanties zijn daarbij vertrouwen in de professional, een goede inrichting van het (interne) sturingsmodel bij de betreffende instellingen en een goede openbare verantwoording van de besturen naar alle belanghebbenden.

Met het op afstand zetten van de uitvoering van wettelijke taken bij RWT's heeft de wetgever in beginsel ook de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van de maatschappelijke doelstelling bij een RWT zelf belegd. Zij verantwoorden zich over hun taakuitoefening, doorgaans via een openbaar jaarverslag aan de samenleving en aan belanghebbenden¹. Van

¹ Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 26, over de publieke verantwoording.

belang daarbij is een goed werkend systeem van *checks and balances* (de interne *governance*, ofwel het sturingsmodel). De overheid – lees de minister – borgt binnen dat kader de publieke belangen op systeem-niveau. De betreffende wet- en regelgeving bepaalt onder meer de (wettelijke) taken van de RWT, in hoeverre een RWT autonoom is in het functioneren en in welke gevallen een minister kan bijsturen.

Zoals al eerder aangegeven is ook de wijze van verantwoording geregeld in de voor de RWT geldende wet- en regelgeving, inclusief de verantwoording naar het parlement toe. Dit impliceert tegelijkertijd dat de basis voor de verantwoording van een minister over een RWT niet ligt in de CW of in de Rijksbegrotingvoorschriften, maar in hetgeen is vastgesteld in de betreffende relevante specifieke wetgeving.

Toezicht, verantwoording en rechtmatigheid

Om ministeriële verantwoordelijkheden goed te borgen, houdt een minister toezicht op een RWT. De wijze waarop de minister hieraan invulling geeft, is neergelegd in toezichtvisies en toezichtarrangementen. Deze toezichtvisies en -arrangementen bevatten een samenhangend stelsel van (aandachts)punten, die zowel de organisatie als de inhoud van het toezicht betreffen; dit om de verantwoordelijkheden van de minister ook daadwerkelijk waar te kunnen maken.

Omdat de taak en de mate waarin een minister verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een publieke taak via zelfstandige organisaties maatwerk betreft en ook verschillend vormgegeven is, dient goed toezicht op maat gesneden te worden. Dat laat onverlet dat zich wel een aantal algemene lijnen hebben ontwikkeld. Zo zijn voor zelfstandige bestuursorganen een aantal standaardbepalingen vastgelegd in de *Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen*. Veel van deze bepalingen zijn ook opgenomen in de *Kaderwet ZBO's*. Daarnaast hanteren de ministeries voor de vormgeving van hun toezicht de *Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) 2005*. In deze visie wordt onder andere opgemerkt dat de vorm en omvang van het toezicht plaats zou moeten vinden op basis van een afweging tussen risico's enerzijds en van kosten en baten anderzijds. Toezicht kan en hoeft daarom niet overal in gelijke mate of op gelijke wijze plaats te vinden. De minister kan zich in sommige gevallen, na een zorgvuldige afweging en op basis van een goede interne «*governance*», beperken tot het houden van systeemtoezicht. In ieder geval is een minister uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van het toezicht op de RWT's binnen haar/zijn domein.

De wijze waarop de minister zich moet verantwoorden over het uitvoeren van het toezicht richting Uw Kamer (inclusief rechtmatigheid van de uitgaven), vloeit eveneens voort uit hetgeen daarover in de wet- en regelgeving van een RWT (of cluster van RWT's) is neergelegd. Algemeen uitgangspunt hierbij is, zoals al eerder aangegeven, dat RWT's in het openbaar rekenschap afleggen aan de samenleving en belanghebbenden over de uitvoering van de publieke taken. Dit gebeurt thans op adequate wijze, waarbij een online publieke verantwoording in feite de standaard lijkt te worden. De betreffende minister meldt daarnaast in de bijlage Toezichtsrelaties ZBO's/RWT's in het departementale jaarverslag aan Uw Kamer bijzonderheden die zich hebben voorgedaan in de relatie tussen het departement en RWT's/ZBO's, binnen het raam van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister ten aanzien van deze organisaties. Het betreft hier nadrukkelijk een uitzonderingsrapportage. Beginzelen als verantwoord vertrouwen («*alles op orde, tenzij...*»), *single audit* en *single information* en vermindering van bureaucratie liggen hieraan ten grondslag. Met de systematiek van de uitzonderingsrap-

portage biedt de minister inzicht in de bijzonderheden bij de RWT's binnen zijn domein en de eventueel genomen maatregelen. Voor enkele clusters van RWT's, zoals scholen, ontvangt Uw Kamer tevens inspectierapportages. De toezichtvisies van een departement zijn eveneens openbare informatie. Daarmee is de informatievoorziening naar Uw Kamer en naar de samenleving adequaat gewaarborgd.

Ten aanzien van de uitgaven en ontvangsten van een RWT speelt ook het punt van rechtmatigheid. Deze moet vanzelfsprekend goed geborgd zijn. Daartoe dient het jaarverslag /de jaarrekening van de betreffende RWT van een accountantsverklaring of een getrouw beeldverklaring te zijn voorzien. De minister steunt hier vervolgens op bij zijn toezicht en verantwoording. De inhoud van een dergelijke verklaring kan voor de minister een reden zijn in te grijpen bij de RWT, bijvoorbeeld als onrechtmatigheden van materieel belang door een onvoldoende werking van het systeem van *checks* en *balances* niet worden gecorrigeerd.

Conclusie: sluitend systeem, effectief en efficiënt

Het hiervoor beknopt beschreven systeem van verantwoordelijkheid, toezicht, verantwoording, rechtmatigheid en informatievoorziening is naar de mening van het kabinet transparant, sluitend, effectief en tevens efficiënt ingericht. Ook functioneert het systeem naar behoren. De Algemene Rekenkamer heeft daarover in zijn rapportage RWT 5 (uit 2006) gezegd dat de activiteiten van de kabinetten en de publieke instellingen tot grote vooruitgang hebben geleid en dat ministeries en RWT's vrijwel geheel voldoen aan de wet- en regelgeving die betrekking heeft op verschillende elementen van de toezichts- en verantwoordingsketen¹. In het RWT5-Terugblikonderzoek (2009) wordt dat positieve beeld bevestigd. Ook in het AR-overzicht «stand van zaken onderzochte thema's 2005 en 2008» wordt aangegeven dat het toezicht is verbeterd (bijna alle ministeries hebben een toezichtvisie) en dat er voldoende inzicht in de rechtmatigheid is. Tevens wordt vooruitgang geconstateerd op het gebied van de publieke verantwoording door RWT's.

Naar mijn mening is daarmee een stevige basis gelegd voor een adequate informatievoorziening aan Uw Kamer over RWT's, ter borging van Uw controlerende taak. Het kabinet ziet ook in de werking van het systeem geen aanleiding dit systeem ingrijpend aan te passen, bijvoorbeeld door aanvullende overkoepelende informatie aan te bieden. Indien in een individueel geval zaken niet conform wet- en regelgeving blijken te zijn, dan dienen er vanzelfsprekend specifieke verbeteracties plaats te vinden. In het overleg tussen de minister en de desbetreffende vakcommissie van Uw Kamer kan dit aan de orde komen.

Dat er grote diversiteit in verantwoordelijkheden, verantwoordingen en rapportages met betrekking tot RWT's bestaat, is ontegenzeggelijk waar. Tegelijkertijd is dit, zoals reeds diverse malen aangegeven, het directe gevolg van de diversiteit van regelgeving voor een RWT, die op haar beurt doorgaans verband houdt met de specifieke taak van de RWT en de verhouding tussen de minister en de betreffende RWT.

Bij de verdere gedachtewisseling met Uw Kamer en de Algemene Rekenkamer over dit onderwerp wil het kabinet benadrukken dat de afweging tussen nut en noodzaak van aanvullende wensen enerzijds en inzet van extra menskracht en middelen anderzijds steeds scherp moet plaatsvinden. Er ligt immers een forse taakstelling op het apparaat van de Rijksdienst die dwingt tot prioritering.

¹ Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met wettelijke taken, deel 5, pagina 7.

Verbeterpunten

Verbetering informatie

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de bestaande normen en regels voor informatieverantwoording van ministers aangaande de RWT's niet toereikend zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat elke minister tenminste één keer per jaar (bij voorkeur in het departementale jaarverslag) een geaggregeerd overzicht geeft van de omvang van de publieke middelen bij de onder hem ressorterende RWT's (zowel financiering als eigen vermogen en reserves), alsmede oordeelt over het functioneren en presteren van deze RWT's, toegespitst op hun wettelijke taak en de wijze waarop hij tot zijn oordeel is gekomen.

Het kabinet hecht aan het uitgangspunt van een uitzonderingsrapportage. De taak van een RWT is vastgelegd in de specifieke wet- en regelgeving en het toezicht is in zijn algemeenheid beschreven in de toezichtvisies/-arrangementen van het departement. In het departementale jaarverslag dienen bijzonderheden te worden opgenomen (bijvoorbeeld met betrekking tot de goedkeuring van de tarieven door de betrokken minister, bijzonderheden ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening, de toegankelijkheid daarvan, de geleverde prestaties, of bijzonderheden die betrekking hebben op (de opbouw van) de vermogenspositie). Het zou in de optiek van het kabinet niet correct zijn als het departementale jaarverslag de functie van primaire verantwoording (zoals in wet- en regelgeving vastgesteld) overneemt en dienovereenkomstig integraal het functioneren en presenteren van RWT's weer zou geven.

De kwalitatieve eisen die aan de uitzonderingsrapportage worden gesteld, zijn recent in de Rijksbegrotingvoorschriften 2010 nader verduidelijkt. De wijze waarop departementen invulling aan de uitzonderingsrapportage geven, is evenwel in de praktijk nog verschillend. Dit betekent dat ook de informatiewaarde van de uitzonderingsrapportage varieert; hier is zeker ruimte voor verbetering. In samenwerking met de departementen en de Algemene Rekenkamer wordt dan ook gezien hoe ten behoeve van het jaarverslag 2011 de bijlage RWT/ZBO daarop kan worden aangepast. De uitzonderingsrapportage van de vroegere ministeries V&W en VROM kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

Zoals reeds opgemerkt is de Algemene Rekenkamer voorstander van een geaggregeerd overzicht van de omvang van de publieke middelen van de onder een departement ressorterende RWT's. In het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt echter reeds een totaaloverzicht van geldstromen in de belangrijkste budgetdisciplinesectoren (Rijksbegroting eng, Sociale Zekerheid en Zorg) weergegeven. De geldstromen bij de tariefgefinancierde RWT's worden, indien deze niet tot één van deze sectoren worden gerekend, daarbij inderdaad niet opgenomen. Hier betreft hier doorgaans organisaties in de marktsector die niet onder de definitie «collectieve sector» vallen. De verantwoording en jaarverslagen van deze organisaties zijn, zoals gebruikelijk in het maatschappelijk verkeer, wel openbaar en worden meestal aan het parlement toegezonden.

Niettemin wil het kabinet verkennen of en in hoeverre een integraal overzicht naast de bestaande rapportage toegevoegde waarde kan hebben c.q. in de plaats daarvan kan komen. Van belang daarbij is vooral hoe zich dat verhoudt tot de reikwijdte van de ministeriele verantwoordelijkheid/bevoegdheden en welke uitvoeringslasten dat met zich mee zou brengen.

Verbetering reviewbeleid

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om voor alle RWT's vast te stellen dat de accountant zelf een oordeel geeft over de rechtmatigheid, dat ministers expliciet in hun jaarverslagen opnemen of de rechtmatigheid bij alle RWT's op orde is en dat ministers een periodiek *reviewbeleid* opstellen voor hun RWT's.

Inzicht in de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van een RWT wordt momenteel geborgd door ofwel een rechtmatigheidsverklaring van de accountant of door een getrouwheidsoordeel van de accountant bij de rechtmatigheidsverantwoording van het bestuur. Bij een deel van RWT's is een rechtmatigheidsverklaring van de accountant vereist. Andere RWT's werken met een getrouwheidsoordeel van de accountant bij de rechtmatigheidsverantwoording van het bestuur. Dit is in lijn met de werkwijze die op Rijksniveau plaatsvindt en door de Algemene Rekenkamer wordt geaccepteerd. Feit is dat nagenoeg alle RWT's een verklaring hebben, waarmee de rechtmatigheid is geborgd. Dit is ook de conclusie van de Algemene Rekenkamer. Ik zie derhalve geen aanleiding om hier verandering in te brengen.

Vorenstaande neemt niet weg dat de kwaliteit van een verklaring op orde moet zijn; de minister steunt daar immers op. De mate waarin en de wijze waarop de minister de kwaliteit van de accountantscontrole bewaakt, verschilt per sector. Dit vloeit met name voort uit de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een minister binnen een beleidsterrein en wordt doorgaans neergelegd in de toezichtvisie. Vooral in sectoren waar de financiering van de RWT's vrijwel geheel via de begroting of via de premiesector loopt, vinden nu reviews plaats op basis van risico-signalen. Bij de overige RWT's, met name de tariefgefinancierde die zich vooral in de marktsector bewegen, kan dat anders liggen. Daar geldt het in het maatschappelijke verkeer gebruikelijke systeem van kwaliteitsbewaking ten aanzien van de accountantscontrole. Ik verwijs daarbij naar de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (Wta) en het daarop gebaseerde toezicht van AFM.

Het kabinet hecht waarde aan de kwaliteit van het systeem en dus ook aan de kwaliteit van de verklaring van de accountant bij haar RWT's. Binnen de daarvoor geldende regels ondersteunt het kabinet daarom een periodiek *reviewbeleid* van (begroting- en premiegefinancierde) RWT's op basis van een risicoanalyse. Zoals hierboven aangegeven, wordt bij de tariefgefinancierde RWT's vertrouwd op de reguliere kwaliteitsbewaking (door AFM en NIVRA) ten aanzien van de accountantscontrole.

Verbetering toezicht

De Algemene Rekenkamer doet op het vlak van toezicht de volgende aanbevelingen:

- Vraag van alle ministers een volwaardige toezichtvisie, die periodiek geactualiseerd wordt en die raadpleegbaar openbaar wordt gemaakt;
- Bepaal in de Rijksbegrotingvoorschriften dat kort moet worden aangegeven hoe het toezicht is uitgevoerd, welke normen zijn gehanteerd (hierbij kan ook verwezen worden naar de toezichtvisie), hoe het oordeel van de minister luidt en welke eventuele interventies hebben plaatsgevonden;
- Vraag alle ministers hun toezichtrapporten inclusief hun oordeel raadpleegbaar te maken en naar deze rapporten te verwijzen in hun jaarverslag.

In het rapport «*Weloverwogen toezicht*» concludeert de Algemene Rekenkamer dat bijna alle ministeries een toezichtvisie hebben opgesteld¹. Binnen deze visies wordt aangegeven hoe het toezicht wordt uitgevoerd en op basis van welke normen. Waar nodig worden deze visies nader vertaald in een toezichtarrangement voor een specifieke RWT. Deze toezichtvisies worden openbaar toegankelijk gemaakt op de website van het departement. Ik zal richting departementen het belang van openbaarheid van deze toezichtvisies/arrangementen blijven benadrukken.

Bij de verantwoording over het toezicht moet het specifieke wettelijk kader leidend zijn. In een aantal sectoren vindt verantwoording bijvoorbeeld plaats door verslagen van inspecties en van andere toezichthoudende organen aan Uw Kamer aan te bieden, gezamenlijk met de toezichtvisie van de verantwoordelijke minister. Deze lijn is ook nadrukkelijk met Uw Kamer in het Algemeen Overleg van 14 juni 2007 naar aanleiding van het RWT5-onderzoek besproken. Het kabinet is voornemens aan de toentertijd overeengekomen lijn vast te houden, te meer daar de rechtmatigheid van de RWT's nu voldoende is geborgd. Bovendien sluit deze lijn aan op de eigen verantwoordelijkheid, de taakuitvoering op afstand, de vaak bewust gekozen onafhankelijkheid van een RWT, alsmede bij het beleid om de toezicht- en verantwoordingslasten zoveel mogelijk te beperken. Vanuit dat perspectief is de Rijksbegroting niet de plek waar deze informatie thuishoort.

Zoals reeds toegelicht, bevatten de departementale jaarverslagen een bijlage waarin op basis van uitzonderingsrapportage wordt verwezen naar de toezichtrelatie met RWT's. Het kabinet ziet meerwaarde in een meer uniforme manier van rapporteren in de uitzonderingsrapportage. Om die reden zal het kabinet bezien hoe deze rapportage verder versterkt kan worden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Enige uitzondering betrof het Ministerie van Financiën; ondertussen is de toezichtvisie over één RWT af, de resterende twee visies zitten in de afrondende fase.