



Departementaal uitvoeringstoezicht op zbo's

Een verkennend onderzoek naar het uitvoeringstoezicht door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat en Justitie en Veiligheid op de Kamer van Koophandel, de Dienst Wegverkeer en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Datum 20 maart 2020
Status Definitief

Colofon

Titel	Departementaal uitvoeringstoezicht op zbo's
Auteur(s)	-
Bijlagen	4
Kenmerk	2020-0000059427
Inlichtingen	Auditdienst Rijk

Inhoud

1	Over het onderzoek	7
1.1	Aanleiding en doelstelling van dit onderzoek	7
1.2	Organisatie uitvoeringstoezicht binnen SZW	7
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak	8
1.5	Leeswijzer	9
2	Managementsamenvatting	11
2.1	Departementen verschillen in inrichting en positionering van de toezichtfunctie	11
2.2	Departementen hebben interne regels, procedures en een toezichtvisie vastgesteld	12
2.3	Rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en taken zijn gescheiden	12
2.4	Samenwerking en kennisdeling vindt plaats op departementaal en interdepartementaal niveau	13
2.5	Good practices	13
3	Variatie in inrichting en positionering toezicht binnen departementen	14
3.1	Toezicht is onderdeel van de eigenaarsadvisering	14
3.2	Personele omvang van de toezichtfunctie tussen de 0,4 en 1,5 fte	15
3.3	Functieniveau van medewerkers toezicht algemeen op schaal	13 16
3.4	Governancestructuur laat ruimte voor maatwerk per zbo	16
4	Interne regels en procedures ten aanzien van het toezicht	18
4.1	Departementen hanteren zowel rijksbrede als departementale regelingen	18
4.1.1	Departementen beschikken over sturingsvisies, toezichtvisies en een werkinstructie	19
4.1.2	Specifieke regelingen en kaders	19
4.2	Risicomanagement is gebaseerd op door zbo's opgestelde risicoanalyses	20
4.3	De verantwoording van het toezicht kent zowel een interne als externe component	21
4.4	Informatievoorziening is gebaseerd op de P&C-cyclus	22
5	Rollen, taken en werkwijze in het toezicht gebaseerd op het driehoeksmodel	24
5.1	De opdrachtgeversrol belegd bij één of meerdere DG's en gescheiden van de eigenaarsrol	24
5.2	Geen expliciete rolverdeling met de interne toezichthoudende functies afgesproken	24
5.2.1	Taken toezichtfunctie	25
5.2.2	Werkwijze toezichtfunctie	26
5.3	Eigenaren zijn betrokken bij de zbo's	27
6	Samenwerking en kennisdeling	29
6.1	Samenwerking en kennisdeling met het zbo kent verschillende vormen	29
6.1.1	Kennisuitwisseling door middel van stages	29
6.1.2	Kennisdeling door middel van thematische bijeenkomsten	29
6.2	Interdepartementale samenwerking en kennisdeling	30
7	Verantwoording	31
7.1	Scope van het onderzoek	31
7.2	Onderzoeksvragen en referentiekader	31
7.3	Gehanteerde standaarden	32
7.4	Verspreiding rapport	32
8	Ondertekening	33

BIJLAGEN

Bijlage 1	Referentiekader	34
Bijlage 2	Overzicht van geïnterviewde functionarissen	35
Bijlage 3	Bronnen	36
Bijlage 4	Kerngegevens zbo's	39

1 Over het onderzoek

1.1 Aanleiding en doelstelling van dit onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de zelfstandige bestuursorganen UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en SVB (Sociale Verzekeringsbank). De plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft - in haar rol van eigenaar van beide zbo's - de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop het uitvoeringstoezicht op zbo's bij een aantal andere departementen is ingericht en wordt uitgevoerd. Aanleiding voor dit onderzoek is het voornemen om - mede in het licht van de in uitvoering zijnde evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) - het uitvoeringstoezicht binnen SZW verder te verbeteren. Dit toezicht is in 2016 overgeheveld van de Inspectie SZW naar het ministerie wat tevens aanleiding was om de Sturingsvisie¹ en het Toezichtbeleid SZW² te herijken. Hierbij is ook voorzien in een zelfevaluatie³ van het uitvoerings-toezicht in 2019. Deze zelfevaluatie heeft tot een aantal verbeterpunten geleid die inmiddels gedeeltelijk zijn geïmplementeerd. Eventuele aanvullende verbeter-maatregelen zullen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek - naast die uit de wetsevaluatie en de, eveneens door de ADR uitgevoerde, driejaarlijkse review⁴ - worden opgepakt.

1.2 Organisatie uitvoeringstoezicht binnen SZW

Het toezicht op het UWV en de SVB is binnen SZW nader uitgewerkt in het Toezichtbeleid SZW UWV en SVB uit 2016. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen het brede uitvoeringstoezicht en het onafhankelijke toezicht, waarbij de laatste vorm van toezicht aanvullend is op het toezicht in de P&C-cyclus en de sturingslijn. Het brede uitvoeringstoezicht is voor een belangrijk deel belegd in de reguliere sturingslijn via KPI's. De eigenaar krijgt op verschillende manieren inzicht in de kwaliteit van de uitvoering door de zbo's, zoals via de P&C-cyclus: SZW geeft via de meibrief voor 1 mei de zbo's de inhoudelijke en financiële kaders aan voor het opstellen van het (ontwerp)jaarplan en de begroting voor het volgende jaar. Daarbij wordt tevens ingegaan op de set en de normering voor de prestatie-indicatoren voor dat jaar. Daarna volgt uiteindelijk voor 1 oktober het definitieve jaarplan van de zbo's. Het besluit tot vaststelling van het jaarplan door de Raden van Bestuur van de zbo's moet worden goedgekeurd door de Minister van SZW. Door twee tertaalverslagen leggen de zbo's tussentijds verantwoording af over de uitvoering van het jaarplan, gevolgd door een jaarverslag dat voor 15 maart aan de Minister wordt aangeboden. Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening dient te worden goedgekeurd door de Minister. De eigenaar ontvangt naast de informatie conform de P&C-cyclus, informatie die in formele overleggen wordt gedeeld en tussentijdse, gevraagde en ongevraagde informatie van de zbo's. Daarbij valt te denken aan verantwoordingsinformatie over grote ICT-Projecten, toezichtrappen van de Inspectie SZW en adviezen van de auditcommittees.

Het zogenaamde onafhankelijke toezicht op het UWV en de SVB is sinds 2016 ondergebracht bij de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie, directie Stelsel en Volksverzekeringen, Afdeling Eigenaarschap Zbo (EIG). Tot 2016 was het uitvoerings-toezicht ondergebracht bij de Inspectie SZW. De Inspectie SZW oefent vanaf dat moment het zogeheten stelseltoezicht uit, waarbij zij zich richt op de werking en doeltreffendheid

¹ Herijking Sturingsvisie SZW - UWV - SVB, Maart 2016

² Toezichtbeleid SZW UWV en SVB (niet gedateerd)

³ Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB, Januari 2019

⁴ Op basis van het Toezichtbeleid SZW voert de ADR een driejaarlijkse review uit naar de werkzaamheden van de auditdiensten van UWV en SVB voor de controle van de verantwoordingen

van het stelsel van werk en inkomen als geheel. De Inspectie SZW en de directeur Stelsel en Volksverzekeringen voeren tweemaal per jaar een signaaloverleg, met als doel om de voor de andere partij relevante bevindingen onderling uit te wisselen. Gelet op de zware invulling van het brede toezicht als onderdeel van de reguliere sturingslijn is voor deze gescheiden constructie gekozen. Binnen de afdeling EIG zijn toezichtmedewerkers (naast de eigenaarsadviseurs en medewerkers P&C) specifiek belast met het toezicht. Om de onafhankelijkheid van de toezichtmedewerkers te garanderen is het toezicht op persoonsniveau gescheiden van de P&C-cyclus belegd. De toezichtmedewerker heeft de mogelijkheid om risicovolle toezichtbevindingen zelfstandig en direct aan de eigenaar te rapporteren. Als extra onafhankelijkheidswaarborg is daarnaast afgesproken dat – in geval van escalatie - informatievoorziening van de toezichtmedewerker aan de pSG niet via het afdelingshoofd EIG maar via het afdelingshoofd Handhaving en Gegevensuitwisseling (HG) loopt. De werkwijze van de toezichtmedewerkers binnen de afdeling EIG is vastgelegd in een interne werkinstructie genaamd: Werkwijze toezichtmedewerkers.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is leren van inzichten en ervaringen binnen andere departementen met uitvoeringstoezicht op (met UWV en SVB vergelijkbare) zbo's. Aansluitend op deze doelstelling luidt de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek:

Op welke wijze wordt binnen een aantal andere departementen invulling gegeven aan het uitvoeringstoezicht op zbo's en welke 'good practices' zijn eventueel bruikbaar bij de invulling van het uitvoeringstoezicht op UWV en SVB door SZW

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Hoe is de inrichting en positionering van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement (incl. de personele omvang en het functieniveau van de met het uitvoeringstoezicht belaste medewerker(s))?
2. Wat zijn de binnen het betreffende departement geldende interne regels en procedures met betrekking tot het uitvoeringstoezicht?
3. Hoe is de toedeling van rollen en taken ten aanzien van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement geregeld en welke werkwijzen worden hierbij gevolgd?⁵
4. Op welke wijze wordt er samengewerkt en kennis gedeeld op het gebied van het uitvoeringstoezicht?⁶

1.4 Onderzoeksaanpak

Op basis van de instellingscriteria en kenmerken opgenomen in het rapport de Leeuw⁷, is in overleg met de opdrachtgever een selectie gemaakt van te onderzoeken departementen die de eigenaarsrol vervullen van zbo's die enigszins vergelijkbaar zijn met UWV en SVB. Hierbij is met name gekeken naar overeenkomsten in:

- instellingsmotief (regelgebonden uitvoeringstaken);
- personele omvang in fte's (> 2000 fte);
- landelijke spreiding van vestigingen;
- spreiding over meerdere ministeries (als eigenaar van het zbo).

⁵ Het element van "werkwijzen" in deze deelvraag was oorspronkelijk opgenomen in deelvraag 4 maar is overgebracht naar deze deelvraag omdat dit aspect beter aansluit op rollen en taken. Zie hiervoor ook de verantwoording in hoofdstuk 8.

⁶ De elementen van "informatievoorziening" en "risicomanagement" die oorspronkelijk in deze deelvraag waren opgenomen zijn meegenomen in hoofdstuk 5 (regels en procedures). Zie de verantwoording in hoofdstuk 8.

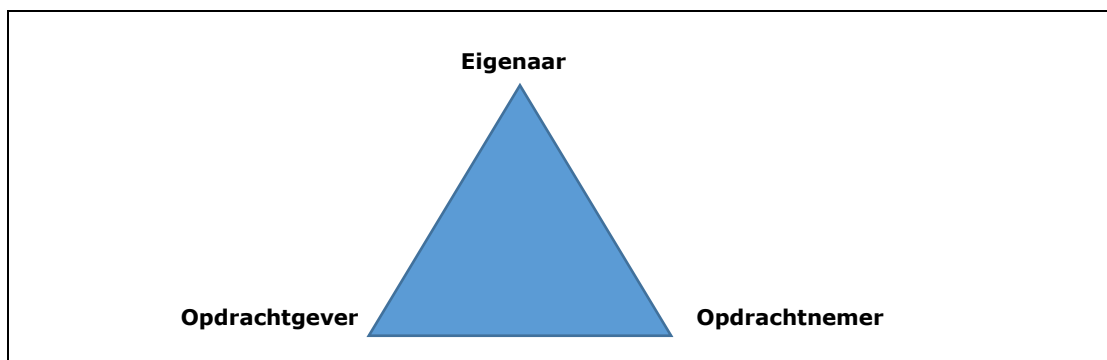
⁷ J. de Leeuw — Onderzoek naar de herpositionering van zbo's — ABDTOPConsult, Den Haag 2013.

Op basis van bovenstaande criteria en kenmerken is een drietal⁸ zbo's geselecteerd waarvan het bijbehorende departement - in de hoedanigheid van eigenaar en toezichthouder - als onderzoeksobject is uitgekozen:

Departement	zbo
Justitie en Veiligheid	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
Economische Zaken en Klimaat	Kamer van Koophandel (KvK)
Infrastructuur en Waterstaat	Dienst Wegverkeer (RDW)

Tabel 1: overzicht onderzoeksobjecten

Ter voorbereiding op het onderzoek is documentonderzoek uitgevoerd en zijn vervolgens verkennende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW en vertegenwoordigers van UWV en SVB. Dit om een goed beeld te krijgen van de inrichting en werking van het uitvoeringstoezicht binnen dit departement en om beter zicht te krijgen op de eventuele knelpunten en verbetermogelijkheden. De bevindingen uit deze gesprekken vormden - tezamen met die uit de verzamelde documentatie - input voor het gehanteerde referentiekader dat is opgenomen in [Bijlage 1](#). In dit referentiekader zijn de onderzoeksvragen nader uitgewerkt in onderzoekscriteria die de basis hebben gevormd voor de interviews bij de drie departementen en de zbo's. Uitgaande van het zogenaamde driehoeksmodel⁹ (eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer) zijn bij elk departement interviews gehouden met één of meerdere functionarissen die een rol vervullen in deze driehoek. Een overzicht van functionarissen die zijn geïnterviewd is opgenomen in [Bijlage 2](#). Voor een overzicht van gebruikte bronnen zie [Bijlage 3](#).



Figuur 1: Het driehoeksmodel als basis van de sturingsrelatie met uitvoeringsorganisaties

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de managementsamenvatting waarbij tevens de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Daarbij worden de belangrijkste bevindingen op de vier deelvragen van het onderzoek samengevat en worden de geïdentificeerde "good practices" beschreven. In de daaropvolgende vier hoofdstukken (hoofdstuk 3 tot en met 6) worden de bevindingen op de vier onderzoeksvragen nader beschreven. Elk hoofdstuk begint met een weergave van de betreffende onderzoeksvraag en een korte samenvatting van de inhoud van het hoofdstuk. Vervolgens worden de bevindingen op de onderzoeksvraag beschreven. Het rapport wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een verantwoording.

Waar in dit rapport wordt gesproken over 'toezicht', wordt - tenzij anders aangegeven - uitvoeringstoezicht bedoeld. In het rapport wordt door elkaar gesproken over 'toezicht-

⁸ In de opdrachtbevestiging is nog een vierde ministerie genoemd, dat bij nader inzien geen medewerking wilde verlenen aan dit onderzoek. Dit betrof het ministerie van VWS als eigenaar van het CAK. In overleg met de opdrachtgever is daarom besloten dit onderzoeksobject te laten vervallen (zie hoofdstuk 7: verantwoording).

⁹ Het driehoeksmodel is bij alle onderzochte departementen het leidende model voor de inrichting van het toezicht geweest en is gebaseerd op de circulaire Governance ten aanzien van zbo's.

eenheid' en 'toezichtfunctie'. In beide gevallen wordt de organisatorische eenheid (afdeling of directie) op departementaal niveau bedoeld, die is belast met taken op het gebied van het door de eigenaar uit te oefenen toezicht op het zbo. Waar in het rapport wordt gesproken over de Kaderwet, wordt de Kaderwet zbo's bedoeld.

2 Managementsamenvatting

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze wordt binnen een aantal andere departementen invulling gegeven aan het uitvoeringstoezicht op zbo's en welke 'good practices' zijn eventueel bruikbaar bij de invulling van het uitvoeringstoezicht op UWV en SVB door SZW?

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is in dit onderzoek gekeken naar vier aspecten van het uitvoeringstoezicht:

- inrichting en positionering
- interne regels en procedures
- rollen, taken en werkwijze
- samenwerking en kennisdeling

2.1 Departementen verschillen in inrichting en positionering van de toezichtfunctie

De toezichtfunctie is bij de drie onderzochte departementen ondergebracht bij een stafdirectie, rechtstreeks ressorterend onder de eigenaar. Bij EZK is de toezichtfunctie binnen de financiële functie (FEZ) ondergebracht, bij IenW is het onderdeel van de concernstaf bedrijfsvoering (FMC), terwijl bij JenV deze functie in een afzonderlijke stafdirectie binnen het pSG Cluster is georganiseerd. Daarmee is de toezichtfunctie bij deze ministeries onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van de opdrachtgeversrol.

De totale personele omvang van deze toezichtfuncties per departement is afhankelijk van het aantal zelfstandige organisaties waarvoor het departement de eigenaarsrol vervult en is verschillend. Bekijkt men de capaciteit per zbo dan blijkt dat EZK en JenV één medewerker en IenW twee medewerkers per zbo inzet voor de brede eigenaarsadvisering. Het toezicht maakt bij alle onderzochte ministeries onderdeel uit van deze bredere adviestaak.

De adviseurs hebben doorgaans een financieel-economische of bestuurs-/bedrijfskundige achtergrond en opereren op een functieniveau van (senior) adviseur (S11-13) of van coördinerend specialistisch adviseur (S13-15). Als belangrijkste competenties van de adviseurs worden gevraagd: politiek-bestuurlijke sensitiviteit, netwerkvaardigheden, omgevingsbewustzijn, advies-vaardigheden en het kunnen optreden als stevige gesprekspartner.

De inrichting van het uitvoeringstoezicht binnen de drie departementen is gebaseerd op een generieke toezichtvisie en is daarmee in grote lijnen voor alle zelfstandige organisaties op dezelfde wijze vormgegeven. Er spelen ten aanzien van de onderzochte zbo's (op dit moment) geen bijzondere omstandigheden die een intensivering of andere inrichting van het toezicht noodzakelijk maken. De RDW beschikt als enige van de onderzochte zbo's over een Raad van Toezicht, waarvan de taken en bevoegdheden in overeenstemming zijn gebracht met de Kaderwet zbo's. De andere zbo's beschikken over één of meerdere adviesraden.

2.2 Departementen hebben interne regels, procedures en een toezichtvisie vastgesteld

Uit het onderzoek is gebleken dat alle onderzochte departementen beschikken over een (recente) toezichtvisie waarin de generieke uitgangspunten van de sturing en het toezicht op de zbo's waarvoor het departement verantwoordelijk is, zijn vastgelegd. EZK beschikt over zowel een sturingsvisie als een toezichtvisie, IenW heeft de toezichtvisie opgenomen in een bredere eigenaarsvisie en JenV beschikt over een toezichtvisie waarin tevens de sturingsvisie is opgenomen. Alleen de toezichtfunctie van IenW beschikt over een uitgebreide werkinstructie (handboek) op operationeel niveau. Specifieke afspraken met de individuele zbo's zijn vastgelegd in een algemeen protocol (KvK) of meerdere specifieke protocollen (COA). Voor de RDW zijn de afspraken op het gebied van sturing en toezicht vastgelegd in een beleidsregeling die op basis van artikel 21 Kaderwet door de minister van IenW is vastgesteld.

Voor alle onderzochte departementen geldt dat het toezicht 'risk based' is doordat het (mede) wordt gebaseerd op periodieke risicoanalyses die door het zbo worden uitgevoerd en waarover zij periodiek rapporteren in het kader van de P&C-cyclus. De toezichtfunctie van IenW monitort deze risico's in een dashboard. Bij geen van de onderzochte ministeries worden gezamenlijke risicosessies met de zbo's georganiseerd of nemen vertegenwoordigers van de zbo's deel aan de departementale risicoanalyses.

Alle onderzochte toezichtfuncties werken aan de hand van een jaarplan en leggen achteraf intern aan de departementsleiding verantwoording af over de activiteiten en ontwikkelingen van het afgelopen jaar. Voor wat betreft de externe verantwoording is in geen van de departementale jaarverslagen over 2018 specifieke (niet financiële) informatie aangetroffen over de doelmatigheid van het uitgevoerde beleid door de zbo's en over de wijze waarop hier vanuit het departement toezicht op wordt gehouden. Op grond van de Comptabiliteitswet is vanaf het verslagleggingsjaar 2019 het opnemen van deze informatie in het departementale jaarverslag verplicht.

De informatie waarop de toezichtfunctie zich baseert in het uitvoeren van het toezicht op de zbo's is bij de drie onderzochte departementen primair gebaseerd op de rapportages die periodiek worden verstrekt door de zbo's en op de periodieke overleggen die in dat kader op diverse bestuurlijke niveaus worden gevoerd. Aanvullend hierop is de informatie die vanuit de opdrachtgever (Beleid) wordt verstrekt van belang aangezien de opdrachtgever - buiten de P&C-cyclus om - frequente contacten onderhoudt met het zbo.

2.3 Rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) en taken zijn gescheiden

Bij alle onderzochte departementen zijn de rollen van eigenaar (toezichthouder) en opdrachtgever gescheiden in die zin dat het eigenaarschap op (p)SG-niveau is belegd terwijl de opdrachtgeversrol bij een BeleidsDG is ondergebracht. Op het niveau van taakverdeling betekent dit dat Beleid verantwoordelijk is voor de beleidsinhoudelijke aansturing van het zbo en het in dat verband maken (en monitoren) van prestatieafspraken (KPI's). De toezichtfunctie bewaakt het functioneren en de continuïteit van de organisatie als geheel en ziet met name toe op de financiële en bedrijfsvoeringsaspecten.

Bij alle departementen ligt de primaire taak van de toezichtfunctie in het adviseren van de eigenaar. Daarbij ligt de nadruk op de brede eigenaarsadvisering waarvan het toezicht slechts een onderdeel vormt. De toezichteenheden kennen dan ook geen afzonderlijke functies voor de uitoefening van specifieke toezichttaken. De invulling van het toezicht geschiedt bij de onderzochte departementen enerzijds langs de formele lijn van de P&C-cyclus (en de daaraan gekoppelde gesprekscyclus) en anderzijds door afstemming en informatie-uitwisseling over specifieke aangelegenen en het onderhouden van informele

contacten. Geen van de toezichtfuncties voert haar toezichthoudende taak uit door middel van het structureel uitvoeren van eigen onderzoek.

Bij alle onderzochte departementen gaven de eigenaren aan zich persoonlijk zeer betrokken te voelen bij de uitvoeringsorganisaties en deze als onmisbare schakel te zien bij de realisatie van beleidsdoelstellingen. Concreet geven zij hieraan invulling onder meer door deelname aan periodiek overleg met het bestuur van het zbo, door op regelmatige basis werkbezoeken af te leggen en door het management van het zbo's nauw te betrekken bij departementsbrede activiteiten en bijeenkomsten, zoals managementdagen.

2.4 Samenwerking en kennisdeling vindt plaats op departementaal en interdepartementaal niveau

Samenwerking en kennisdeling met de zbo's wordt bij de departementen belangrijk gevonden. Dit uit zich onder meer in de uitwisseling van personeel in de vorm van stages en detachering. Met name bij IenW wordt hier in de relatie met de RDW op meer structurele basis concreet invulling aan gegeven. Daarnaast vindt het delen van kennis plaats in themabijeenkomsten en door deelname van medewerkers van het zbo aan departementale of rijksbrede kennisbijeenkomsten. Bij IenW wordt jaarlijks een speciale zbo-dag georganiseerd.

Interdepartementaal wordt kennis op het gebied van toezicht op verzelfstandigde organisaties gedeeld in de door het ministerie van BZK gecoördineerde Contactgroep Verzelfstandiging en Toezicht (CVT). Deze groep heeft tevens een signalerende en initiërende rol waar het gaat om vraagstukken op het gebied van toezicht en het ontwikkelen van beleidskaders hieromtrent. Tussen de zbo's onderling vindt kennisdeling op het thema van verzelfstandiging en toezicht plaats in de Rijksbrede Benchmark Groep (RBB), waarin alle door ons onderzochte zbo's participeren.

2.5 Good practices

In het onderzoek is een zestal 'good practices' geïdentificeerd die mogelijk interessant zijn voor de opdrachtgever om te benutten ter verbetering van de inrichting van het uitvoeringstoezicht van het departement van SZW. Voor een uitgebreide beschrijving van deze 'good practices' wordt verwezen naar de blauwe kaders in het rapport.

De 'good practices' die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen betreffen de volgende onderwerpen:

- *het terughoudend gebruik van de termen 'toezicht' en 'toezichthouder';*
- *de mogelijkheid om een adviesorgaan voor het zbo in te richten met verdergaande taken en bevoegdheden dan een traditionele raad van advies;*
- *het gebruik van werkinstructies op operationeel niveau;*
- *het hanteren van bondige en overzichtelijke periodieke rapportageformats;*
- *het instellen van 'vaste' accountteams voor de P&C-cyclus;*
- *het bevorderen van samenwerking en kennisdeling met het zbo door middel van stages en detachering.*

3 Variatie in inrichting en positionering toezicht binnen departementen

Onderzoeksvraag

Hoe is de inrichting en positionering van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement (inclusief de personele omvang en het functieniveau van de met het uitvoeringstoezicht belaste medewerker(s))?

De inrichting en positionering van het uitvoeringstoezicht is voor een belangrijk deel ingekaderd door de Kaderstellende Visie 2005 en de Circulaire Governance zbo's, die beiden uitgaan van het driehoeksmodel. Dit model gaat uit van een onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van de opdrachtgeversrol binnen het departement. Naast dit aspect is tevens onderzocht wat de personele omvang van de gehele toezichtfunctie is en hoeveel capaciteit gemoeid is met het toezicht op de door ons onderzochte zbo's afzonderlijk. Ook is onderzocht welke eisen er worden gesteld aan de toezichtmedewerkers op het gebied van kennis en competenties en is gekeken naar de vraag of de inrichting van het toezicht is afgestemd op de governance van het zbo.

3.1 Toezicht is onderdeel van de eigenaarsadvisering

In de tabel hieronder is voor de drie onderzochte departementen aangegeven op welk ambtelijk niveau binnen het ministerie de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol voor het betreffende zbo is belegd, en bij welke directie/afdeling de toezichtfunctie¹⁰ is ondergebracht. Daarbij dient te worden aangetekend dat ook andere departementen de opdrachtgeversrol voor de zbo's vervullen. Gelet op het feit dat het hier gaat om de interne positionering (en scheiding) van beide rollen is hieronder volstaan met de aanduiding van de interne opdrachtgever.

zbo	Departement	Eigenaar	Opdrachtgever	Toezichtfunctie
KvK	EZK	pSG	DG Bedrijfsleven en Innovatie	FEZ- Afdeling Beleidscontrol en Sturing (BC&S)
RDW	IenW	locoSG	DG Mobiliteit	FMC – Afdeling Governance Zelfstandige Organisaties (GoZO)
COA	JenV	SG	DG Migratie	pSG Cluster - Directie Eigenaarsadvisering (DEA) ¹¹

Tabel 2: organisatorische positionering departementale toezichtfunctie

Bij geen van de drie departementen is sprake van een organisatorische eenheid die zich exclusief met uitvoeringstoezicht bezighoudt. Bij alle onderzochte departementen is sprake van een organisatorische eenheid met als taak de ondersteuning van de eigenaar in zijn/haar rol van eigenaar van zbo's (en andere zelfstandige uitvoeringsorganisaties). Taken en werkzaamheden op het gebied van uitvoeringstoezicht maken bij alle drie onderzochte departementen integraal onderdeel uit van de bredere taak van eigenaarsadvisering. Bij alle departementen is – in lijn met de uitgangspunten van de Kaderstellende

¹⁰ In dit onderzoek wordt onder toezichtfunctie verstaan: de organisatorische eenheid of functie(s) op departementaal niveau die specifiek is/zijn belast met het uitvoeringstoezicht.

¹¹ DEA is bij formeel instellingsbesluit ingericht: Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 24 mei 2018 (kenmerk: 2173517/18/DP&O), houdende wijziging van het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de centralisatie van eigenaarsadvisering en control en enkele actualiseringen, Stcrt. Juni 2018, nr. 29983.

Visie op Toezicht 2005¹² - sprake van een onafhankelijke positionering van de toezicht-houdende rol (inclusief de ambtelijke ondersteuning hiervan) ten opzichte van de opdrachtgevende rol. Bij EZK is de toezichtfunctie binnen de financiële functie (FEZ) ondergebracht, bij IenW¹³ is het onderdeel van de concernstaf bedrijfsvoering (FMC), terwijl bij JenV deze functie in een afzonderlijke stafdirectie binnen het pSG Cluster is georganiseerd. De opdrachtgeversrol berust bij de onderzochte ministeries bij een BeleidsDG.

Good practice 1

Het driehoeksmodel gaat uit van gelijkwaardigheid tussen de drie rolhouders waarbij een ieder respect heeft voor elkaars rol en positie binnen de driehoek. De eigenaren van de onderzochte zbo's benadrukken allen het belang van deze gelijkwaardigheid als uitgangspunt voor de relatie en gaan daarbij bewust de begrippen "toezicht" en "toezichthouder" uit de weg. Deze begrippen veronderstellen een hiërarchische verhouding die naar hun mening geen recht doet aan dit uitgangspunt van gelijkwaardigheid. Zo is de term "toezicht" ook niet terug te vinden in de benaming van de toezichtfuncties en heeft IenW om deze reden recentelijk de term 'toezicht' zelfs geschrapt uit de naam van de afdeling en gewijzigd van 'Cluster Toezicht' in 'Team Governance Zelfstandige Organisaties (GoZO)'.

3.2

Personele omvang van de toezichtfunctie tussen de 0,4 en 1,5 fte

Vooropgesteld dient te worden dat bij geen van de onderzochte departementen sprake is van een afzonderlijke toezichtfunctie, noch van personele functies die exclusief zijn belast met het houden van toezicht. Het toezicht op de zbo's maakt bij alle drie departementen deel uit van de bredere functie van eigenaarsondersteuning en medewerkers van de betreffende afdeling/directie vervullen een adviserende en coördinerende rol ten aanzien van de sturing van de zbo's. Het toezicht maakt hier een (beperkt) onderdeel van uit. De functie van 'toezichtmedewerker' bestaat bij deze departementen dan ook niet. De betreffende medewerkers vervullen de functie van (senior) adviseur bedrijfsvoering.

In onderstaande tabel is de personele omvang beschreven van de departementale toezichtfuncties als geheel en van de personele omvang van functies die specifiek zijn belast met de advisering (incl. het toezicht) ten aanzien van de onderzochte zbo's¹⁴. Voor deze laatste categorie is de capaciteit aangegeven die zich 'dedicated' bezighoudt met de eigenaarsadvisering van het betreffende zbo (zowel in aantallen als in fte's). De capaciteit voor coördinatie, management en ondersteuning is hierbij niet meegerekend.

¹² *Minder last, meer effect - Kaderstellende visie op Toezicht (2005), Brief van 19 december 2006 van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Vz. van de Tweede Kamer, Kamerstuk 27831, nr. 21.*

¹³ *Binnen IenW zijn er een aantal kleinere zelfstandige organisaties waarvan een (Beleids)DG de eigenaarsrol vervult. De afdeling GoZO vervult hier de rol van meta-toezichthouder.*

¹⁴ *De capaciteit op zbo-niveau is mede afhankelijk van de omvang van het zbo en kan derhalve afwijken voor andere verzelfstandigde organisaties.*

Departement	zbo	Toezichtfunctie	Omvang in fte's (totaal)	Omvang in fte's (zbo) ¹⁵	Aantal medew. (zbo)
EZK	KvK	FEZ- Afdeling Beleidscontrol en Sturing (BC&S)	20 fte ¹⁶	0,4 fte	1
IenW	RDW	FMC – Afdeling Governance Zelfstandige Organisaties (GoZO)	11 fte	1,5 fte	2
JenV	COA	pSG Cluster - Directie Eigenaarsadviering (DEA)	20 fte	1 fte	1

Tabel 3: personele omvang departementale toezichtfuncties

3.3 Functieniveau van medewerkers toezicht algemeen op schaal 13

De medewerkers van de toezichtfuncties van de drie departementen vervullen de functie van senior adviseur bedrijfsvoering (S11-13) of coördinerend specialistisch adviseur bedrijfsvoering (S13-15). Een senior adviseur met een accountverantwoordelijkheid voor één of meerder zbo's opereert over het algemeen op een functieniveau S13. Als vooropleiding wordt een academisch niveau gevraagd, doorgaans met een bestuurs-/bedrijfskundige of financieel-economische achtergrond. Een andere achtergrond is ook denkbaar maar van belang is wel dat de medewerker kennis heeft van overheidsfinanciën en van governance- en bedrijfsvoerings-vraagstukken. Werkervaring opgedaan bij een uitvoeringsorganisatie is een pré maar bij geen van de departementen is dit een vereiste voor de functie. De gevraagde competenties voor deze functie zijn:

- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit
- Netwerkvaardigheden
- Omgevingsbewustzijn
- Adviesvaardigheden
- Stevige gesprekspartner

3.4 Governancestructuur laat ruimte voor maatwerk per zbo

In [Bijlage 4](#) is een overzicht opgenomen met de kerngegevens van de zbo's die onderdeel uitmaken van dit onderzoek. De Kaderstellende visie gaat ervan uit dat het uitvoeringstoezicht van het departement is afgestemd op de interne governance van het zbo en spreekt in dat verband over *selectief* uitvoeringstoezicht. De drie onderzochte zbo's zijn omvangrijke uitvoeringsorganisaties met meerdere vestigingen, verspreid over het land. Alle vervullen een publieksfunctie waarbij de zbo's directe contacten onderhouden met burgers en bedrijven. De KvK en de RDW zijn (deels) tariefgefinancierde organisaties, terwijl het COA volledig vanuit de JenV-begroting gefinancierd wordt.

	KVK	RDW	COA
Bestuur	Raad van Bestuur	Directie	Raad van Bestuur
Auditcommissie (j/n)	Nee	Ja	In oprichting
Interne auditfunctie (j/n)	Ja	Ja	Ja
Externe accountant (j/n)	Ja	Ja	Ja
Raad van Toezicht (j/n)	Nee	Ja	Nee
Raad van Advies	Centrale Raad (1) en Regionale Raden (5) ¹⁷	Nee	Ja

¹⁵ De omvang in fte's per zbo is bij benadering aangegeven op basis van een inschatting van de departementen.

¹⁶ Bij dit aantal dient te worden aangetekend dat de Afdeling Beleidscontrol van FEZ een bredere taak heeft dan eigenaarsadviering. Bij benadering omvat de eigenaarsadviering circa 40% (8 fte) van de totale capaciteit. De in de volgende kolom aangegeven capaciteit voor de eigenaarsondersteuning ten aanzien van de KvK (0,4 fte) betreft 40% van één medewerker (1 fte) die de KvK in portefeuille heeft.

¹⁷ De Centrale Raad en de vijf Regionale Raden (Noord, Oost, Noordwest, Zuidwest en Zuid) hebben voor de KvK een strategische adviesrol.

Klanten-/gebruikersraad	Partnerraad ¹⁸	Overlegorgaan Centrale Ontheffingverlening ¹⁹	Nee
	Gebruikersraad Handelsregister ²⁰	Stichting Coördinerend overleg Bedrijfsleven ²¹	
		Branche Begeleidingsgroep ²²	

Tabel 4: Governance zbo's

In alle gevallen wordt de governance van de zbo's door de eigenaar als goed functionerend en volwassen aangemerkt, op grond waarvan verscherpt toezicht of toepassing van specifieke toezichtinstrumenten op dit moment niet aan de orde is. De inrichting van het uitvoeringstoezicht door de departementen verschilt ook niet wezenlijk van het toezicht op de andere zbo's waarvoor de drie departementen de eigenaarsrol vervullen. Er is weliswaar soms sprake van maatwerk in de vorm van toezichtarrangementen met individuele zbo's, maar deze betreffen niet de inrichting van het toezicht als zodanig, maar bevatten specifieke afspraken met betrekking tot zaken als de inrichting en planning van overlegstructuren en de informatievoorziening.

Good Practice 2

In de governancestructuur van zbo's vervult de raad van advies een belangrijk klankbord- en adviesrol met een deskundige 'blik van buiten naar binnen'. Zowel de KvK als het COA beschikken over een dergelijk orgaan. In de praktijk kan er evenwel behoefte bestaan aan een orgaan met functies die verder gaan dan die van een gemiddelde raad van advies. De "circulaire governance ten aanzien van zbo's" biedt de mogelijkheid om een dergelijk orgaan in te richten, mits de bevoegdheden van de eigenaar vanuit de Kaderwet daarbij worden gerespecteerd. Zo beschikt de RDW over een Raad van Toezicht waarvan de taken en bevoegdheden zijn aangepast aan de eisen van Kaderwet zbo's.

¹⁸ De Partnerraad bestaat uit leden van de belangrijkste leveranciers op het Digitale Ondernemersplein. Deze raad adviseert de RvB over ontwikkeling en beleid met betrekking tot het Digitale Ondernemersplein.

¹⁹ Dit overlegorgaan zorgt ervoor dat belanghebbende partijen nauw betrokken zijn bij het invoeren van verbeteringen en het ontwikkelen van een toekomstbeeld en bestaat uit vertegenwoordigers vanuit diverse overheden en brancheorganisaties.

²⁰ Deze raad is samengesteld uit vertegenwoordigers van publieke en private afnemers van informatie uit het Handelsregister. De Gebruikersraad Handelsregister kan de RvB adviseren over gewenste veranderingen in het producten- en dienstenaanbod van de KvK.

²¹ Het doel van deze stichting is om de wijze waarop de RDW de taken realiseert optimaal op de wensen van de voertuig- en transportbranche te laten aansluiten.

²² Een overlegorgaan waarin met brancheorganisaties wordt afgestemd over voertuigdocumenten en registratie en over de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten.

4 Interne regels en procedures ten aanzien van het toezicht

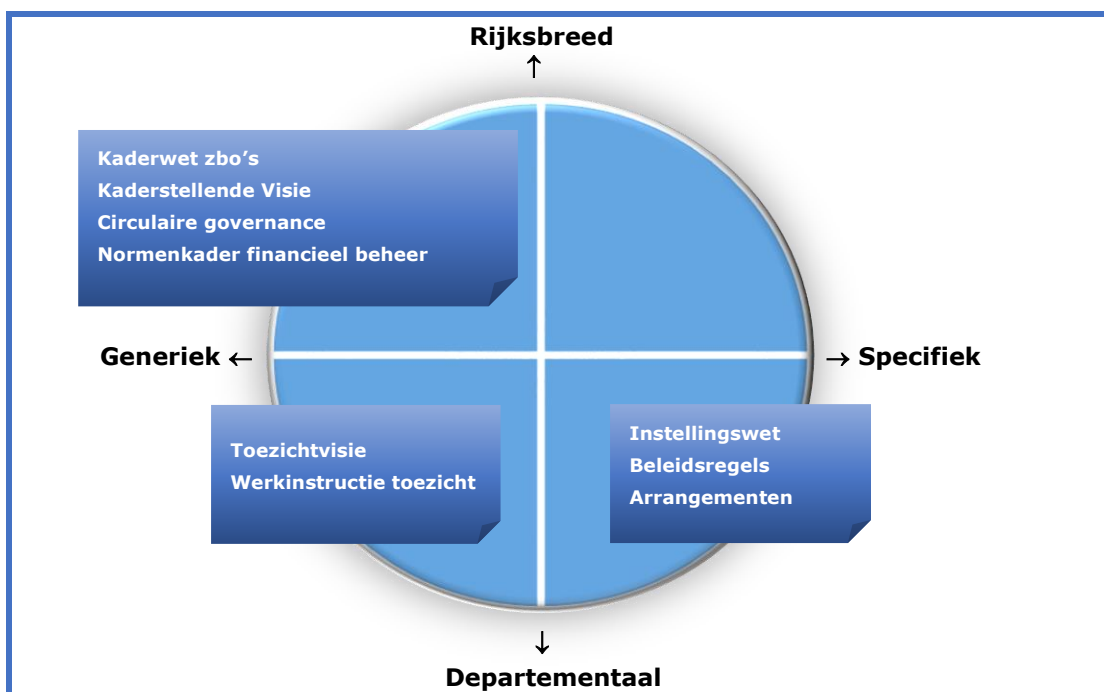
Onderzoeksvraag

Wat zijn binnen het betreffende departement geldende interne regels en procedures met betrekking tot het uitvoeringstoezicht?

Voor de beantwoording van deze vraag is onderzocht welke interne regelingen en kaders van toepassing zijn op het uitvoeringstoezicht (generiek) en op het toezicht op het betreffende zbo in het bijzonder (specifiek). Daarnaast is onderzocht op welke wijze de toezichtfunctie eventuele risico's van het zbo in beeld krijgt en welk proces daarvoor gevolgd wordt. Tenslotte is onderzocht op basis van welke informatie de toezichtfunctie haar taak uitvoert en hoe deze informatie wordt vergaard.

4.1 Departementen hanteren zowel rijksbrede als departementale regelingen

Ten aanzien van de regelingen en kaders met betrekking tot het toezicht kan aan de ene kant een onderscheid worden gemaakt tussen rijksbrede en departementale regelingen en kaders en aan de andere kant tussen generieke en (zbo) specifieke regelingen en kaders (zie figuur 1).



Figuur 2: drie niveaus van regelingen en kaders t.a.v. zbo's

Op rijksbreed (generiek) niveau is het toezicht op zbo's wettelijk geregeld in de Kaderwet zbo's. De zbo's die onderdeel zijn van dit onderzoek vallen onder de werking van deze Kaderwet. Daarnaast zijn er rijksbrede kaders van toepassing op het toezicht op zbo's: de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005), de Circulaire Governance ten aanzien van zbo's (2015) en het Normenkader voor financieel beheer, verantwoording en toezicht (2013)²³.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 33822, nr.1 (Bijlage I, Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht).

4.1.1

Departementen beschikken over sturingsvisies, toezichtvisies en een werkinstructie

Dit onderzoek richt zich primair op de onderste helft van de figuur: de interne (departementale) regelingen en kaders met betrekking tot het toezicht op zowel generiek als specifiek niveau. Op generiek niveau is het toezicht vastgelegd in een sturings- en/of toezichtvisie en (voor het operationele niveau) in werkinstructies ten behoeve van de medewerkers die zich met toezicht bezighouden.

Uit het onderzoek is gebleken dat alle onderzochte departementen beschikken over een recente toezichtvisie waarin de uitgangspunten van de sturing en het toezicht op de zbo's waarvoor het departement verantwoordelijk is, zijn vastgelegd. Daarbij is bij EZK een onderscheid gemaakt tussen een sturingsvisie en een specifieke toezichtvisie. Bij IenW is sprake van één eigenaarsvisie waarvan de visie op toezicht onderdeel uitmaakt en bij JenV is sprake van een omgekeerde situatie: daar is de sturingsvisie onderdeel van de toezichtvisie en is dus geen sprake van een separaat document waarin de sturings- of eigenaarsvisie is vastgelegd.

	Sturingsvisie	Toezichtvisie	Werkinstructie
EZK	Sturing op agentschappen en zbo's (2019)	Toezichtvisie zbo's, rwt's stichtingen en externe organisaties (2014)	Handreiking Toezicht Risicomanagement externe organisaties
IenW	Synergie in de driehoek versterken en verstevigen, Eigenaarsvisie zbo's 2019-2023 (2018)	(geen afzonderlijke toezichtvisie)	Handboek Toezicht; beschrijving van de werkwijze van de Unit Toezicht (2014)
JenV	(geen afzonderlijke sturingsvisie)	Visie op Toezicht (2019-concept)	(geen afzonderlijke werkinstructie)

Tabel 5: Generieke regelingen en kaders per departement

Bij EZK is een werkinstructie aangetroffen specifiek toegesneden op het proces van risicomanagement. Alleen bij IenM geldt een generieke werkinstructie (handboek) waarin op operationeel niveau de werkwijze wordt beschreven van wat op het moment van publicatie (2014) nog de Unit Toezicht heette (inmiddels 'omgedoopt' tot Team Governance Zelfstandige Organisaties'). JenV beschikt niet over een werkinstructie.

Good Practice 3

Het Team Governance Zelfstandige Organisaties (GoZO) van IenW beschikt over een uitgebreide werkinstructie in de vorm van een Handboek waarin op een overzichtelijke en systematische manier de werkwijze van de afdeling met betrekking tot het toezicht is beschreven en waarin toezichtinstrumenten nader zijn uitgewerkt in processen en afwegingskaders.

4.1.2

Specifieke regelingen en kaders

Naast de generieke interne regelingen en kaders ten aanzien van toezicht zijn er specifieke, op de zelfstandige organisaties toegesneden regelingen van toepassing; de zogenaamde arrangementen. Hierin zijn afspraken met de betreffende organisaties vastgelegd over diverse specifieke onderwerpen. EZK en JenV kennen naast een algemeen

toezichtarrangement voor de KvK resp. het COA, een specifieke arrangement voor de financiële verantwoording door de accountant. Daarnaast is voor het COA een specifiek arrangement getroffen met betrekking tot de bekostiging. IenW heeft geen afzonderlijke arrangementen met de RDW getroffen. Daar staat echter tegenover dat voor de RDW afzonderlijke beleidsregelingen zijn opgesteld waarin nadere regels zijn vastgelegd omtrent sturing en toezicht.²⁴

In de onderstaande tabel zijn de specifieke regelingen en arrangementen per ministerie/zbo.

	Instellingswet	Beleidsregeling art. 21 Kaderwet ex.	Arrangementen
EZK/ KvK	Wet op de Kamer van Koophandel	<i>(geen nadere beleidsregeling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Protocol van werkafspraken Kamer van Koophandel (2018) - Accountantsprotocol KvK (2019)
IenW/RDW	Wegenverkeerwet	<ul style="list-style-type: none"> - Regeling sturing van, en toezicht op Dienst Wegverkeer (2012) - Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer (2012) 	<i>(geen afzonderlijke arrangementen)</i>
JenV/COA	Wet COA	Bevoegdhedenregeling COA (2015) ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Toezichtarrangement COA (2015) - Accountantsprotocol COA (2019) - Bekostigingsafspraken Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2019)

Tabel 6: specifieke regelingen en arrangementen per departement/zbo

4.2 Risicomanagement is gebaseerd op door zbo's opgestelde risicoanalyses

Volgens de Kaderstellende Visie geven uitvoeringstoezichthouders hun toezicht vorm op basis van risicoanalyses. Dit veronderstelt dat de inrichting en uitvoering van het toezicht (mede) is gebaseerd op periodieke risicoanalyses van de betreffende zbo's.

Uit het onderzoek blijkt dat de drie onderzochte departementen zich daarbij voornamelijk baseren op de risicoanalyses die door de zbo's zelf worden uitgevoerd en waarover zij in het kader van de P&C-cyclus periodiek rapporteren.

EZK heeft omtrent het proces van risicomanagement een werkinstructie (handreiking) opgesteld, met als doel dit proces bij de diverse zelfstandige organisaties te stroomlijnen. Op basis daarvan beoordeelt de toezichteenheid (FEZ) of en hoe de zelfstandige organisatie het risicomanagement uitvoert en of dat uitkomsten oplevert die bijzondere aandacht behoeven. FEZ maakt daarbij tevens gebruik van informatie die reeds voorhanden is, zoals informatie uit verantwoordingsstukken, bijbehorende controleverklaringen en onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Indien FEZ oordeelt dat een risico onvoldoende is afgedekt, wordt in onderling overleg (met beleid) afgesproken welke aanvullende beheersmaatregelen er getroffen dienen te worden.

²⁴ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/241281, houdende vaststelling van regels in verband met de implementatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de sturing van en het toezicht op de Dienst Wegverkeer en Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/241281, houdende vaststelling beleidsregels voor de sturing van en het toezicht op de Dienst Wegverkeer

²⁵ Deze regeling is niet gebaseerd op de Kaderwet maar op artikel 8 van de Wet COA

Naast de risicoanalyse van het zbo voert de toezichteenheid van IenW daarnaast een eigen risicoanalyse uit en stelt op basis daarvan een risicoprofiel op waarin de belangrijkste risico's in kaart worden gebracht en de bijbehorende beheersmaatregelen door het Team GoZO worden bijgehouden en gemonitord aan de hand van een 'dashboard'²⁶. Deze risico's worden tevens opgenomen in het jaarplan van het Team GoZO, waarin ook wordt aangegeven welke beheersmaatregelen van toepassing zijn en welke toezichtinspanningen de afdeling hierop verricht.

Bij JenV voeren de onderdelen van de migratieketen – waaronder het COA – eveneens op grond van de aanschrijving van FEZ, een eigen risicoanalyse uit waarover - net als bij de twee andere departementen - in de P&C-cyclus wordt gerapporteerd. Daarnaast voert DG Migratie samen met FEZ voor de gehele migratieketen een strategische risicoanalyse uit, waarvan de uitkomsten tevens input vormen voor de departementale risicoanalyse.

Bij geen van de onderzochte departementen worden speciale gezamenlijke risicosessies met de zbo's georganiseerd of nemen de zbo's deel aan de departementale risicosessies.

4.3 De verantwoording van het toezicht kent zowel een interne als externe component

De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het uitgevoerde toezicht heeft een interne en een externe component. Interne verantwoording vindt plaats door middel van verslaglegging van het uitgevoerde toezicht aan de eigenaar c.q. de leiding van het departement. Uit het onderzoek blijkt dat bij alle onderzochte toezichtfuncties gebruik wordt gemaakt van jaarplannen en dat achteraf intern verantwoording wordt afgelegd aan de departementsleiding over de uitgevoerde activiteiten en de ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht over het afgelopen jaar.

Bij externe verantwoording wordt in het departementale jaarverslag verantwoording afgelegd over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid door zelfstandige organisaties en over de wijze waarop hier vanuit het departement toezicht op wordt uitgevoerd. Over de externe verantwoording in de departementale jaarverslagen zegt de Algemene Rekenkamer²⁷ het volgende:

"Vanaf het begrotingsjaar 2019 moeten de ministers in hun jaarverslag ook informatie opnemen die nodig is voor het afleggen van verantwoording, als een andere organisatie het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht uitvoert (Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.2). De wet- en regelgeving geven niet aan wat dat voor informatie moet zijn en hoe die eruit moet zien. Wij pleiten er voor dat elke minister voor zichzelf nagaat welke informatie in diens jaarverslag het beste beeld geeft van het presteren en functioneren van de instellingen op afstand in relatie tot de doelstellingen van de minister en met welke informatie de minister zich wil verantwoorden²⁸. De bovenstaande bepalingen waren voor ons aanleiding om na te gaan welke informatie over enkele instellingen op afstand we nu al in de jaarverslagen over 2018 van 6 departementen aantreffen²⁹. We constateren dat de jaarverslagen 2018 het parlement een beeld geven van het geld dat de ministeries aan de rwt's en zbo's hebben overgemaakt. Het is uit de jaarverslagen niet op te maken welke prestaties de instellingen daarvoor geleverd hebben, laat staan wat de effecten zijn. Het parlement kan op grond van de jaarverslagen van de ministers dus niet weten of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn."

Het door de AR hierboven geschetste beeld wordt bevestigd ten aanzien van de zbo's die in dit onderzoek zijn betrokken. In geen van de departementale jaarverslagen over 2018

²⁶ Het proces hiervoor staat beschreven in het Handboek Toezicht.

²⁷ Staat van de rijksverantwoording 2018; Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit, Algemene Rekenkamer, 2019

²⁸ Over de wijze waarop de departementen vanaf het begrotingsjaar 2019 invulling gaan geven aan deze verplichting wordt momenteel nagedacht in een speciaal hiertoe ingestelde "Werkgroep Doelmatigheid" vanuit het interdepartementale Coördinatieoverleg Verzelfstandiging en Toezicht (CVT) dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt getrokken.

²⁹ Geen van de in dit onderzoek behandelde zbo's maakten deel uit van deze door de AR uitgevoerde steekproef.

is afzonderlijke (niet-financiële) informatie aangetroffen over de doelmatigheid van het uitgevoerde beleid door de zbo's en over de wijze waarop hier vanuit het departement toezicht op wordt gehouden. Het feit dat er geen kwalitatieve informatie in het departementale jaarverslag is opgenomen wil overigens niet zeggen dat de Tweede Kamer hierover niet wordt geïnformeerd. Zo wordt de Kamer jaarlijks door middel van afzonderlijke rapportages geïnformeerd over de uitvoering van beleid door de migratieketen (waaronder het COA) en worden de jaarverslagen van de zbo's en de uitgevoerde periodieke wettelijke evaluaties, door de betreffende ministers aan de Kamer aangeboden. Deze documenten bevatten eveneens informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering door de zbo's.

4.4 Informatievoorziening is gebaseerd op de P&C-cyclus

Voor het uitoefenen van toezicht is het essentieel dat het departement beschikt over de juiste en tijdige en volledige informatie vanuit het zbo. Onderzocht is hier op welke wijze het proces van informatievoorziening op hoofdlijnen is ingericht.

Bij de drie onderzochte departementen is een P&C-cyclus ingericht op basis waarvan het zbo wordt aangestuurd en de informatievoorziening is geregeld. Op onderdelen verschilt de inrichting van deze cyclus per departement, maar op hoofdlijnen verloopt dit proces bij de drie departementen op dezelfde wijze. Daarbij zijn aan de voorkant met de zbo's afspraken gemaakt over de periodiek aan te leveren informatie en zijn prestatieafspraken (KPI's) gemaakt op het gebied van beleid en bedrijfsvoering. Daarnaast worden bij de start van de jaarcyclus door het departement in een kaderbrief specifieke kaders (speerpunten) meegegeven, waar het zbo voor dat jaar specifiek aandacht dient te besteden en waarover het afzonderlijk dient te rapporteren. De periodieke rapportages vormen de basis van de informatievoorziening aan het departement. Als onderdeel van de cyclus is een periodieke gespreks-cyclus ingericht, waarbij op diverse bestuurlijke niveaus overleg wordt gevoerd met het zbo.

De informatievoorziening vanuit de periodieke rapportages en de daaraan gekoppelde overleggen vormen bij de drie onderzochte departementen de primaire informatiebronnen waarop het door hen uitgevoerde toezicht op de zbo's is gebaseerd. De in het kader van de P&C-cyclus door de zbo's aangeleverde informatie wordt door de medewerkers van de toezichtfunctie als omvangrijk gezien en men ervaart het als een uitdaging om uit deze informatiestroom de voor het toezicht meest essentiële informatie te filteren en eventuele risico's te identificeren. Zo is de toezichtfunctie van het ministerie van JenV voornemens om de uitgevraagde informatie nog eens kritisch tegen het licht te houden en te bezien of dit niet kan worden beperkt tot de echt essentiële informatie.

Good Practice 4

De Kamer van Koophandel hanteert een rapportageformat dat door het ministerie van EZK als voorbeeld wordt genoemd van een rapportageformat dat de sturing en het toezicht optimaal ondersteunt. De rapportages zijn beknopt (< 20 pagina's) en beperken zich tot de hoofdlijnen, maar bevatten wel alle relevante stuurinformatie. Daarnaast wordt de informatie overzichtelijk gepresenteerd en hebben de rapportages een moderne en aantrekkelijke vormgeving wat de leesbaarheid ten goede komt.

Naast de formele overlegstructuren in het kader van de P&C-cyclus zijn er tal van overleggen en informele contacten tussen het departement en de zbo's op verschillende niveaus. Deze contacten en overleggen blijken het meest intensief en frequent plaats te vinden in de relatie met de opdrachtgever (BeleidsDG). Zo heeft de DG Migratie van JenV zelfs aan het begin van elke week een overleg met de Raden van Bestuur van het COA en

de twee andere organisaties van de zogenaamde migratieketen (Dienst Terugkeer & Vertrek en Immigratie en Naturalisatiedienst). Deze contacten zijn een belangrijke bron van informatie ten behoeve van het toezicht omdat signalen over mogelijke risico's en incidenten hier vaak (vroeg)tijdig worden opgevangen. Op basis van deze signalen kan eventueel nadere informatie worden vergaard en - waar nodig - worden geëscaleerd, bijvoorbeeld door agendering in het periodiek bestuurlijk overleg met het zbo.

Een bijzondere vorm van informatie-uitwisseling is geregeld tussen de organisaties van de migratieketen. Deze organisaties kennen een piketregeling waarbij informatie over incidenten en noodsituaties onderling wordt uitgewisseld via een apart hiervoor ingerichte mailbox. Medewerkers van DG Migratie hebben toegang tot deze mailbox.

5 Rollen, taken en werkwijze in het toezicht gebaseerd op het driehoeksmodel

Onderzoeksvraag

Hoe is de toedeling van rollen en taken ten aanzien van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement geregeld en welke werkwijzen worden hierbij gevolgd?

Voor de beantwoording van deze vraag is enerzijds onderzocht hoe binnen het ministerie de rolverdeling is op het gebied van het uitvoeringstoezicht (interne rolverdeling) en anderzijds hoe deze rolverdeling is in de relatie met de toezichthoudende functies en/of organen van het zbo zelf (externe rolverdeling). Daarnaast zijn de concrete taken en de werkwijze van de toezichtfunctie in beeld gebracht en is gekeken naar de wijze waarop de eigenaar zijn rol persoonlijk invult.

5.1 De opdrachtgeversrol belegd bij één of meerdere DG's en gescheiden van de eigenaarsrol

De vraag met betrekking tot de interne rolverdeling betreft de rolverdeling tussen de toezichtfunctie en de opdrachtgevende functie. De opdrachtgeversrol is bij de onderzochte departementen belegd bij één of meerdere BeleidsDG's en is aldus (conform het driehoeksmodel) gescheiden van de eigenaarsrol. De toezichthouder richt zich daarbij primair op het functioneren van de organisatie in het algemeen en op de financiën en de bedrijfsvoering in het bijzonder. De beleidsmatig inhoudelijke aansturing van het zbo is in handen van de opdrachtgever, die in dat kader prestatieafspraken in de vorm van KPI's maakt. De monitoring van de nakoming van deze afspraken ligt dan ook primair bij de opdrachtgever. Binnen JenV wordt voor de migratieketen door de opdrachtgever een ketenbenadering gehanteerd waarbij onder andere sprake is van een gecoördineerde overlegstructuur. Het verantwoordelijke BeleidsDG (DG Migratie) kent voor de regie op deze keten - naast een directie die verantwoordelijk is voor het beleid - zelfs een eigen directie³⁰.

De rol van de overige specialistische staffuncties is bij de onderzochte departementen primair een adviserende. De binnen deze functies aanwezige specialistische kennis is van groot belang voor de uitvoering van het toezicht. Enerzijds ad hoc in gevallen waarin bepaalde issues spelen waarover de eigenaar geadviseerd dient te worden, maar ook meer gestructureerd door een deelname in de P&C-cyclus.

5.2 Geen expliciete rolverdeling met de interne toezichthoudende functies afgesproken

De externe rolverdeling waar het in dit onderzoek om gaat betreft de rolverdeling tussen de departementale toezichtfunctie en de toezichthoudende functie(s) en/of organen van het zbo.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen expliciete rolverdeling met de interne toezichthoudende functies en/of organen (auditfunctie, auditcommissie, raden van toezicht en advies, externe accountant) van het zbo is afgesproken. De geldende rolverdeling is gebaseerd op de generieke sturingsafspraken die op hun beurt weer zijn gebaseerd op het driehoeksmodel. Dit impliceert dat de interne toezichthoudende functies en organen van

³⁰ DG Migratie - Directie Regie Migratieketen

het zbo primair een interne rol hebben, en dat zij hun taken en werkzaamheden in dienst van het zbo uitvoeren. Nadere afspraken op dit punt brengt het risico van 'zij-sturing' met zich mee die haaks staat op de sturingslijn van het driehoeksmodel.

Het bovenstaande betekent niet dat er tussen de toezichtfuncties van de departementen en de toezichthoudende functies van de zbo's geen overleg wordt gevoerd. Zo voert bijvoorbeeld de eigenaar van de RDW minimaal jaarlijks overleg met de Raad van Toezicht en het auditcommittee en wordt jaarlijks een diner georganiseerd om over algemene ontwikkelingen en vraagstukken te spreken. De eigenaar van het COA voert regelmatig gesprekken met de Ondernemingsraad en de eigenaar van de KvK voert viermaal per jaar overleg met de bedrijfsvoeringsketen van de KvK, waar ook de afdeling Finance & Control aan deelneemt. Ook zijn er op operationeel niveau overleggen tussen de departementale toezichteenheden en de interne auditfuncties van de zbo's.

5.2.1 *Taken toezichtfunctie*

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, is bij geen van de onderzochte departementen sprake van een organisatorische eenheid die zich exclusief met uitvoeringstoezicht bezighoudt. De primaire taak van de organisatieonderdelen die het toezicht uitvoeren is het adviseren van de eigenaar. Het uitvoeringstoezicht maakt daarbij dus onderdeel uit van de bredere taak van eigenaarsadvisering. Dit betekent ook dat het houden van toezicht bij deze eenheden geen specifieke toezichttaken of werkzaamheden met zich meebrengt maar dat het toezicht is verweven in de reguliere taken en werkzaamheden die deze eenheden uitvoeren in het kader van de P&C-cyclus en de voorbereiding van de gesprekscyclus. De rol van toezichthouder komt daarbij vooral tot uitdrukking in de inhoudelijke beoordeling van de door het zbo aangeleverde rapportages (en achterliggende financiële en niet-financiële informatie) en het signaleren van mogelijke risico's of andere issues.

De toezichtfunctie van JenV (Directie Eigenaarsadvisering) heeft haar taken expliciet beschreven in een instellingsbesluit³¹. Daarin worden genoemd:

- a. *het toetsen van de doelmatigheid en de continuïteit van de uitvoering van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening;*
- b. *het toetsen van de bedrijfsvoering van de organisatie en het adviseren binnen de planning en controlcyclus;*
- c. *het toezien op het goed functioneren van het sturingsmodel;*
- d. *de advisering over kaders en richtlijnen voor diensten en verzelfstandigde organisaties en het coördineren van ontwikkelingen daaromtrent.*

Voor EZK worden de taken van de toezichtfunctie (FEZ) concreet beschreven in de toezichtvisie van dat ministerie³²:

- a. *het ondersteunen van de eigenaar/PSG in zijn verantwoordelijkheid voor agentschap/zbo's;*
- b. *het opstellen van een agenda met strategische thema's die bepalend zijn voor de toekomst van het agentschap en zbo;*
- c. *het op basis van de informatie van de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de stafdirecties komen tot een samenhangend beeld van het agentschap en het zbo;*
- d. *het monitoren van de gemaakte afspraken;*
- e. *het tijdig signaleren van politiek-bestuurlijke risico's;*
- f. *het inventariseren en ordenen van de relaties met de agentschappen en de zbo's en het inrichten van een efficiënte overlegcyclus;*
- g. *het voorbereiden van de beschreven overleggen;*
- h. *het bevorderen van een goede communicatie tussen alle betrokkenen.*

³¹ *Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 24 mei 2018 (kenmerk: 2173517/18/DP&O), houdende wijziging van het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de centralisatie van eigenaarsadvisering en control en enkele actualiseringen, Stcrt. Juni 2018, nr. 29983.*

³² *Sturing op agentschappen en zbo's (2019)*

In de toezichtvisie van IenW wordt de taak van de toezichtfunctie (FMC/Team GoZO) aldus omschreven:

"Dit team vervult de dagelijkse gang van zaken zoals het contact met de zbo's, advisering en voorbereiding van overleggen, voorbereidingen op de goedkeuring van begrotingen en jaarstukken. Daarnaast coördineren zij de interdepartementale contacten rondom zbo's en leggen zij de verbinding met o.a. het CIO-office, HRM en Juridische Zaken binnen IenW."

Hoewel de beschrijvingen van de taken op onderdelen verschillen komen de taken van de drie toezichtfuncties inhoudelijk met elkaar overeen en zijn er op dat punt dus geen significante verschillen.

5.2.2 *Werkwijze toezichtfunctie*

Zoals eerder aangegeven, is bij alle onderzochte departementen de P&C-cyclus het instrument waarvan gebruik wordt gemaakt om uitvoering te geven aan sturing en toezicht. Bij alle onderzochte departementen is de toezichtfunctie ook primair verantwoordelijk voor de coördinatie van de P&C-cyclus en de advisering van de eigenaar hieromtrent en bereidt zij de periodieke overleggen die in dat kader plaatsvinden voor. Dit betekent echter niet dat de toezichtfunctie de P&C-cyclus geheel zelfstandig uitvoert. Zij is daarvoor – naast de input vanuit het zbo zelf - afhankelijk van de deskundigheid van andere spelers binnen het departement. Dit betekent dat voor het doorlopen van de P&C-cyclus binnen de drie departementen een netwerk is opgebouwd, waarbij input en deskundigheid wordt geleverd door vertegenwoordigers vanuit de opdrachtgevende functie (BeleidsDG) en vanuit overige betrokken staffuncties.

Een belangrijke staffunctie in dit verband is FEZ vanwege de aanwezigheid van financieel-economische kennis, vereist om de financiële informatie te kunnen beoordelen. Bij de twee departementen waar de toezichtfunctie is ondergebracht bij FEZ (EZK en IenW) is sprake van korte lijnen en verloopt deze samenwerking op een directe en natuurlijke wijze. Bij JenV is een vaste senior-adviseur vanuit FEZ toegevoegd aan het accountteam voor het COA (zie Good Practice 5). Naast de financieel-economische kennis vanuit FEZ, wordt door de onderzochte departementen voor het toezicht tevens gebruik gemaakt van specialistische kennis op het gebied van juridische zaken (WJZ), facilitaire zaken & huisvesting (FMH), informatievoorziening (ICT) en personeel en organisatie (HRM). Met name de specialistische kennis op het terrein van ICT wordt door de departementen als belangrijk aangemerkt vanwege de toenemende digitalisering en de hoge financiële risico's van (grote) ICT-projecten. Bij alle drie departementen is dan ook sprake van een intensivering van de samenwerking tussen de toezichtfunctie en de ICT-functie.

Good Practice 5

Het ministerie van JenV werkt sinds ongeveer een jaar met vaste accountteams per (grotere) zbo. Deze teams worden getrokken door de accounthouder van het betreffende zbo vanuit DEA en bestaan verder uit vertegenwoordigers van FEZ, DP&O (HRM), DHF (huisvesting en facilitair), DI&I (informatievoorziening), DWJZ (juridisch) en van de BeleidsDG (DG Migratie). Dit vormt de kern samenstelling van het accountteam (kernteam). Daarnaast heeft een vertegenwoordiger van het betreffende zbo op zekere momenten in het P&C-proces eveneens zitting in het team (accountteam groot). Deze werkwijze met vaste aanspreekpunten vergroot de efficiency en effectiviteit en versterkt de onderlinge samenwerking en kennis- en informatieuitwisseling

Bij geen van de onderzochte departementen heeft de toezichtfunctie een expliciete taak tot het uitvoeren van eigen onderzoek bij het zbo. De toezichthouder heeft op basis van artikel 20 lid 1 van de Kaderwet de bevoegdheid om zelfstandig onderzoek uit te (laten) voeren bij het zbo en in het verleden zijn bij de onderzochte departementen op incidentele basis in opdracht van de toezichtfunctie dergelijke onderzoeken door externe partijen uitgevoerd. Van een onderzoekstaak op structurele basis is bij de drie toezichtfuncties echter geen sprake. Een dergelijke structurele taak zou naar de mening van betrokkenen ook niet goed stroken met de onderlinge rolverdeling van het sturingsmodel waarbij deze taak primair berust bij de interne toezichthouders van het zbo.

5.3 Eigenaren zijn betrokken bij de zbo's

Uit de gesprekken met de drie eigenaren kwam naar voren dat zij zich allen persoonlijk zeer betrokken voelden bij het betreffende zbo. Zij gaven aan dat de zbo's een onmisbare schakel vormen in de keten beleid - uitvoering - inspectie en dat het departement voor het behalen van de beleidsdoelstellingen voor een belangrijk deel afhankelijk is van de zbo's (en andere zelfstandige organisaties). Dit is niet altijd het geval geweest. In het verleden legden veel zbo's de nadruk te veel op de "Z" van zelfstandig en bekommerden departementen zich relatief weinig om de uitvoering. Inmiddels is het inzicht ontstaan dat men elkaar keihard nodig heeft en is een beweging zichtbaar waarbij zbo's dichter tegen het moederdepartement aankruipen. De Kaderstellende Visie op Toezicht en de introductie van het driehoeksmodel is daar mede debet aan geweest en inmiddels wordt dit model algemeen geaccepteerd als het sturingsmodel voor zelfstandige organisaties binnen de rijksoverheid.

Bij twee van de drie onderzochte ministeries is de eigenaarsrol van de onderzochte ZBO's belegd bij de pSG (of locoSG) terwijl bij JenV de SG zelf deze rol vervult. Allen geven aan belang te hechten aan een professionele eigenaarsondersteuning die dichtbij en onafhankelijk in de organisatie is gepositioneerd. In paragraaf 3.1 is reeds aangegeven dat dit bij alle drie departementen het geval is.

De persoonlijke betrokkenheid van de eigenaren vertaalt zich primair in het voeren van periodiek bestuurlijk overleg met het bestuur of directie van het zbo, waaraan in een aantal gevallen ook de opdrachtgever deelneemt. In tabel 7 is per ministerie aangegeven in welke formele overlegstructuren de eigenaar participeert, wie eraan deelnemen en in welke frequentie het overleg plaatsvindt.

Daarnaast investeren de eigenaren in de relatie met het zbo door met enige regelmaat werkbezoeken af te leggen. De eigenaar van het COA hecht eraan om daarbij tevens de werkvloer te bezoeken en persoonlijk met medewerkers en vertegenwoordigers van de ondernemingsraad te spreken. Bij IenW en EZK wordt het management van de zbo's ook uitgenodigd voor managementdagen en andere door het departement georganiseerde bijeenkomsten. De eigenaren benadrukken allen het belang van het investeren in een goede persoonlijke relatie met de bestuurders van het zbo. Alleen indien sprake is van een goede relatie is er, naar hun mening sprake van onderling vertrouwen en een open en transparante manier van met elkaar samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Of zoals één van de eigenaren het treffend zei: "het blijft mensenwerk en je moet toch een beetje van elkaar houden om het systeem te laten werken".

EZK KVK	Bedrijfsvoerings- overleg (4x per jaar)	Strategisch overleg (1x per jaar)	Integraal beleidsoverleg (4x per jaar)		
	Deelnemers: - Eigenaar (pSG) - Opdrachtgever - Eigenaarsadviseur - CFO KvK	Deelnemers: - Eigenaar (SG)* - Voorzitter KvK	Deelnemers: - Eigenaar (pSG) - Opdrachtgever - Voorzitter KvK		
JenV COA	Strategisch beraad (1x per jaar)	Bestuurlijk overleg (2x per jaar)	Eigenaars- overleg (1x per 6 weken)	Tertaal- gesprekken (3x per jaar)	Keten- gesprekken (2x per jaar)
	Deelnemers: - Eigenaar (SG) - Opdrachtgever - RvB COA	Deelnemers: - Eigenaar (SG) - Minister/Stas. - Bestuur COA - Opdrachtgever	Deelnemers: - Eigenaar (SG) - Bestuur COA	Deelnemers: - Eigenaar (SG) - Opdrachtgever - Bestuur COA	Deelnemers: - Eigenaar (SG) - Opdrachtgever - Bestuur COA (incl. IND en DT&V)
IenW RDW	Strategische dialoog (1x per jaar)	Overleg SG-RvT (1x per jaar)	Bestuurlijk overleg minister (1x per jaar)	Bestuurlijk overleg eigenaar (2x per jaar)	
	Deelnemers: - Eigenaar (loco-SG) - Opdrachtgever - Directie RDW	Deelnemers: - Eigenaar (loco-SG) - RvT RDW	Deelnemers: - Eigenaar (loco-SG) - Minister - Opdrachtgever - Directie RDW - RvT RDW	Deelnemers: - Eigenaar (loco-SG) - Opdrachtgever - Directie RDW	

Tabel 7: formele overlegstructuren waarin de eigenaar persoonlijk participeert

6 Samenwerking en kennisdeling

Onderzoeksvraag

Op welke wijze wordt er samengewerkt en kennis gedeeld met betrekking tot het uitvoeringstoezicht?

Voor de beantwoording van deze vraag is onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop vanuit de toezichtfunctie van het departement wordt samengewerkt en kennis wordt gedeeld met het zbo, en de wijze waarop de toezichtfunctie met toezichteenheden van andere departementen samenwerkt en kennis deelt.

6.1 Samenwerking en kennisdeling met het zbo kent verschillende vormen

Buiten de samenwerking en het delen van informatie in het kader van de formeel vastgestelde procedures (met name in de P&C-cyclus) is de samenwerking met het zbo in generieke zin van belang met als doel kennis en ervaring uit te wisselen en de relatie met het zbo te versterken. Hoewel er vele vormen van informele en minder gestructureerde vormen van samenwerking zijn die allemaal bijdragen aan dit doel, zijn er in dit onderzoek op twee terreinen meer gestructureerde samenwerkingsinitiatieven aangetroffen die in het kader van dit onderzoek interessant zijn en die hieronder nader worden toegelicht. Dit betreft kennisuitwisseling door middel van stages en (thematische) kennis-deling in de vorm van speciaal hiervoor georganiseerde bijeenkomsten.

6.1.1 Kennisuitwisseling door middel van stages

Stages en detachering zijn een goed instrument voor het uitwisselen van kennis, het versterken van de relaties en het bevorderen van politiek-bestuurlijke sensitiviteit of (omgekeerd) van gevoel voor de uitvoering. Uitwisseling van kennis en capaciteit door middel van stages wordt bij alle onderzochte departementen op incidentele basis aangemoedigd en vindt ook op incidentele basis plaats. Bij IenW is in de relatie met de RDW sprake van een meer structurele vorm van samenwerking op dit gebied.

Good Practice 6

Bij het ministerie van IenW worden medewerkers van de RDW gedetacheerd bij het (opdrachtgevende) BeleidsDG. Om het leereffect te vergroten is gekozen voor het instrument van detachering waarbij de betreffende medewerkers voor een langere periode (minimaal een half jaar) aan de slag gaan bij het departement. Vanwege de druk op de personele capaciteit op het departement is dit instrument helaas (nog) niet omgekeerd toegepast, maar ook op deze (eenzijdige) manier profiteren niet alleen de betrokken RDW medewerkers zelf, maar ook de beleidsmedewerkers op het departement van de uitwisseling van kennis en ervaringen.

6.1.2 Kennisdeling door middel van thematische bijeenkomsten

Binnen de ministeries van IenW en EZK worden jaarlijks bijeenkomsten met de zbo's georganiseerd waarin een bepaald thema centraal wordt gesteld. Naast het doel om daarmee kennis te delen op de inhoud van het thema, is dit ook een goede manier om de samenwerking en de onderlinge relatie met het departement en tussen de verschillende zbo's te bevorderen. Vanuit IenW wordt jaarlijks een zogenaamde zbo-dag georganiseerd

waarvoor alle zbo's worden uitgenodigd. Voor deze bijeenkomsten wordt jaarlijks een actueel thema gekozen dat aan de hand van een aantrekkelijk programma (met o.a. externe sprekers) nader wordt ingevuld. De locoSG is - in zijn rol als eigenaar - persoonlijk bij deze dag aanwezig

6.2 Interdepartementale samenwerking en kennisdeling

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)³³ is voor het Rijk het coördinerende en kaderstellende departement op het gebied van (toezicht op) zbo's. De reeds aangehaalde Kaderstellende Visie op Toezicht en de Circulaire Governance zbo's³⁴ zijn voorbeelden van kaderstelling op dit gebied. Naast kaderstelling heeft dit ministerie tevens de taak om de samenwerking tussen de departementen te bevorderen en kennis over verzelfstandiging rijksbreed te delen. Eén van de instrumenten om hier invulling aan te geven is de Contactgroep Verzelfstandigingen en Toezicht (CVT); een interdepartementale overlegstructuur dat eens in de zes weken bijeenkomt. Het betreft een overleg op waar vertegenwoordigers vanuit de ministeries, die zich bezighouden met de eigenaarsadvisering en het toezicht, aan kunnen deelnemen. Op besluitvormend niveau valt dit onderwerp onder de verantwoordelijkheid van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) en het SG-Beraad.

De CVT heeft een bredere scope dan alleen het delen van kennis en uitwisselen van informatie. Men probeert vanuit de CVT ook bepaalde vraagstukken nader uit te diepen of een gezamenlijke aanpak af te spreken, waardoor van de CVT tevens een uniformerende werking uitgaat. Zo wordt vanuit de CVT momenteel in werkgroepverband (Wergroep Doelmatigheid) nagedacht over een (rijksbrede) aanpak naar aanleiding van de eisen die de Comptabiliteitswet vanaf het rapportagejaar 2019 stelt aan de verslaglegging over de doelmatigheid van zbo's. De toezichteenheden van de onderzochte ministeries zijn allen in de CVT vertegenwoordigd.

³³ Deze taak is ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO), Directie Ambtenaar & Organisatie, Afdeling Organisatie.

³⁴ De circulaire is afkomstig van de minister van Wonen en Rijksdienst die destijds (2015) dit onderwerp in portefeuille had.

7 Verantwoording

7.1 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een met de opdrachtgever overeengekomen opdrachtbevestiging³⁵. Het onderzoek waarvan de resultaten in dit rapport zijn vastgelegd, wijkt op een aantal onderdelen af van hetgeen in de opdrachtbevestiging is beschreven. In dit hoofdstuk worden deze afwijkingen nader verklaard.

Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om het uitvoeringstoezicht bij vier departementen en zbo's te onderzoeken en vormde het uitvoeringstoezicht uitgevoerd door het ministerie van VWS op het CAK eveneens object van onderzoek. Aangezien er recentelijk reeds een aantal (vergelijkbare) onderzoeken bij het CAK waren uitgevoerd is in overleg met de opdrachtgever besloten dit departement als onderzoeksobject te laten vervallen en het onderzoek voort te zetten met drie onderzoeksobjecten.

7.2 Onderzoeksvragen en referentiekader

De volgende onderzoeksvragen zijn gehanteerd:

Op welke wijze wordt binnen een aantal andere departementen invulling gegeven aan het uitvoeringstoezicht op zbo's en welke 'good practices' zijn eventueel bruikbaar bij de invulling van het uitvoeringstoezicht op UWV en SVB door SZW

Ter beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Hoe is de inrichting en positionering van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement (incl. de personele omvang en het functieniveau van de met het uitvoeringstoezicht belaste medewerker(s))?
2. Wat zijn de binnen het betreffende departement geldende interne regels en procedures met betrekking tot het uitvoeringstoezicht?
3. Hoe is de toedeling van rollen en taken ten aanzien van het uitvoeringstoezicht binnen het betreffende departement geregeld en welke werkwijzen worden hierbij gevolgd?³⁶
4. Op welke wijze wordt er samengewerkt en kennis gedeeld op het gebied van het uitvoeringstoezicht?³⁷

Alle aspecten uit de vier onderzoeksvragen zijn in het onderzoek meegenomen en de bevindingen hierop zijn in deze rapportage vastgelegd. Voor de onderzoeksvragen 3 en 4 is echter op basis van voortschrijdend inzicht gekozen voor een iets andere indeling in de rapportage. De 'werkwijze' (oorspronkelijk onderdeel van vraag 4) is onderdeel geworden van vraag 3 waarin naast de 'rollen' en 'taken' ook de 'werkwijze' is beschreven. Daarnaast zijn de aspecten 'informatievoorziening' en 'risicomanagement' (oorspronkelijk eveneens onderdeel van vraag 4) onderdeel geworden van vraag 2 (regels en procedures). Daarmee is de kern van vraag 4 op de samenwerking en kennisdeling komen te liggen en heeft dat hoofdstuk in het rapport ook die titel gekregen. Tenslotte is in het rapport de volgorde van vraag 1 en 2 omgewisseld ten opzichte van de opdrachtbevestiging, aangezien inrichtingsaspecten (opzet en bestaan) doorgaans worden behandeld voordat aspecten

³⁵ Opdrachtbevestiging van 09 september 2019, kenmerk ADR 2019-0000147666

³⁶ Het element van "werkwijzen" in deze deelvraag was oorspronkelijk opgenomen in deelvraag 4 maar is overgebracht naar deze deelvraag omdat dit aspect beter aansluit op rollen en taken. Zie hiervoor ook de verantwoording in hoofdstuk 8.

³⁷ De elementen van "informatievoorziening" en "risicomanagement" die oorspronkelijk in deze deelvraag waren opgenomen zijn meegenomen in hoofdstuk 5 (regels en procedures). Zie de verantwoording in hoofdstuk 8.

met betrekking tot de uitvoering (werking) worden behandeld. Voor het rapport is daarom eveneens voor deze meer logische volgorde gekozen.

In de opdrachtbevestiging is in de centrale vraag sprake van 'best practices' in plaats van 'good practices' waar in dit rapport over wordt gesproken. Het onderzoeksteam is bij nader inzien van mening dat de term 'best practices' vanuit vaktechnisch oogpunt niet de juiste term is, aangezien het gebruik van deze term een waardering impliceert waarmee de ADR een oordeel uitspreekt (of in elk geval die indruk wekt). Om dit te voorkomen is gekozen voor de meer neutrale term 'good practices'.

Het gehanteerde referentiekader is weergegeven in bijlage 1. De gespreksverslagen uit de interviews zijn middels hoor- en wederhoor afgestemd met de geïnterviewden. De bevindingen in deze rapportage zijn middels hoor- en wederhoor afgestemd met de opdrachtgever. Het is uiteindelijk aan de opdrachtgever om al dan niet gebruik te maken van de in deze rapportage aangereikte best practices.

7.3 Gehanteerde standaarden

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

7.4 Verspreiding rapport

De opdrachtgever (pSG SZW) is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

8 Ondertekening

Den Haag, 20 maart 2020

Bijlage 1 Referentiekader

Onderzoeks-variabele	Onderzoeks-Criterium	Corresponderende vraag
Inrichting	Organisatorische Positionering	Waar is de toezichtfunctie binnen het departement ondergebracht en op welke manieren is de onafhankelijkheid van de toezichtfunctie daarbij geborgd?
	Personele omvang	Wat is de personele omvang van de toezichtfunctie in z'n geheel en hoeveel medewerkers houden zich specifiek met het toezicht op het zbo bezig?
	Kwalitatieve functie-eisen	Welke kennis, kunde en (praktijk) ervaring worden vereist van de toezichtmedewerkers?
	Governance	Wat is de governance van het zbo en op welke wijze is het departementale toezicht hierop afgestemd?
Regels en Procedures	Regelingen en kaders	Is de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd vastgelegd in regels en procedures?
	Risk based	In hoeverre is sprake van risicogestuurd (risk based) toezicht en hoe zorgt men ervoor dat de relevante risico's t.a.v. het zbo boven water komen?
	Verantwoording	Hoe vindt verantwoording plaats over het uitgevoerde toezicht en de effecten ervan?
	Geïnformeerd	Op welke wijze wordt bevorderd dat de toezichtfunctie beschikt over juiste, tijdige en volledige informatie vanuit het zbo?
Rollen, Taken & Verantwoordelijkheden	Rolverdeling (intern)	Welke spelers (directies/afdelingen) zijn - naast de toezichtfunctie - binnen het departement nog meer actief op het gebied van het uitvoeringstoezicht?
	Rolverdeling (extern)	Hoe is de rolverdeling tussen departementaal toezicht en de toezichthoudende functies van het zbo?
	Taken toezichtfunctie	Welke taken worden door de toezichtfunctie vervuld en hoe wordt hier concreet invulling aan gegeven?
	Rolinvulling eigenaar	Op welke wijze geeft de eigenaar persoonlijk invulling aan zijn eigenaarsrol?
Werkwijze	Samenwerkend (intern)	Op welke wijze wordt samenwerking tussen alle spelers binnen het toezicht bevorderd?
	Samenwerkend (interdepartementaal)	Op welke wijze wordt over departementsgrenzen heen kennis vergaard en uitgewisseld m.b.t. ontwikkelingen in het toezicht?

Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewde functionarissen

EZK	IenW	JenV
Eigenaar (pSG)	Eigenaar (locoSG)	Eigenaar (SG)
Hoofd afdeling BC&S	Hoofd afdeling GoZO	Coördinator directie DEA
Adviseur eigenaar KvK Directie FEZ/afdeling BC&S	Adviseurs eigenaar (2) RDW Directie FMC/Team GoZO	Adviseur eigenaar COA en IND Directie DEA
		Adviseur Directie FEZ
Beleidsmedewerkers (2) DG Bedrijfsleven en innovatie	Beleidsmedewerker DG Mobiliteit	Beleidsmedewerker DG Migratie
KvK	RDW	COA
Secretaris Raad van Bestuur Chief Finance & Risk Officer	Algemeen directeur Hoofd Directie Staf /Secretaris RvT	Directeur COA

In totaal zijn er 16 interviews gehouden met 20 personen. Naast bovengenoemde functionarissen is tevens een interview gehouden met twee vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkzaam bij de afdeling Organisatie van de Directie Ambtenaar & Organisatie van het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO).

Bijlage 3 Bronnen

WET- EN REGELGEVING

- *Comptabiliteitswet 2016* - Wet van 22 maart 2017, houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk
- *Besluit FEZ van het Rijk* - Besluit van 31 januari 2019, houdende regels over de directies Financieel Economische Zaken van de ministeries
- *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* - Wet van 2 november 2006 houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen
- *Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen* - Wet van 29 november 2001, houdende regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en sociale verzekeringswetten
- *Wegenverkeerswet 1994* - Wet van 21 april 1994, houdende vervanging van de Wegenverkeerswet
- *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* - Wet van 19 mei 1994, houdende regels betreffende de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers
- *Wet op de Kamer van Koophandel* - Wet van 25 november 2013, houdende regels omtrent de Kamer van Koophandel
- *Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid* - Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 24 mei 2018 (kenmerk: 2173517/18/DP&O), houdende wijziging van het Organisationsbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de centralisatie van eigenaarsadviesing en control en enkele actualiseringen, Stcrt.1 juni 2018, Nr. 29983
- *Regeling sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer* - Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/241282, houdende vaststelling van regels in verband met de implementatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de sturing van en het toezicht op de Dienst Wegverkeer
- *Beleidsregels sturing van en toezicht op de Dienst Wegverkeer* - Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 5 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/241281, houdende vaststelling beleidsregels voor de sturing van en het toezicht op de Dienst Wegverkeer
- *Reglement voor het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers* - Ministerie van Veiligheid en Justitie, Stcrt. 30 juni 2015, nr. 18134
- *Minder last, meer effect - Kaderstellende visie op Toezicht (2005)* - Brief van 19 december 2006 van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstuk 27831, nr. 21

- *Circulaire Governance ten aanzien van zbo's* - Ministerie van Wonen en Rijksdienst, 2015
- *Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht* - Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 33822, nr.1 (Bijlage I)

RAPPORTEN

- *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's* - J. de Leeuw, ABDTOPConsuIt, Den Haag 2013
- *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016* - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (2018)
- *Staat van de rijksverantwoording 2018, Continuïteit dienstverlening kostbaar bezit* - Algemene Rekenkamer (2019)
- *Verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk* - Achtergronddocument, Algemene Rekenkamer (2012)

OVERIGE DOCUMENTATIE

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ UWV & SVB

- *Overdracht P&C cyclus UWV (niet gedateerd)*
- *Herijking sturingsvisie SZW – UWV – SVB* (2016)
- *Toezichtbeleid SZW UWV en SVB* (2017)
- *Werkwijze Toezichtmedewerkers* - UWV en SVB (2017)
- *Invulling geven aan onafhankelijk toezicht (Concept 0.9, 2019)*
- *Rijksjaarverslag 2018 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid "Van ons allemaal voor ons allemaal"* (2019)
- *Stand van de uitvoering sociale zekerheid* (2019)
- *Verduidelijking van Sturingsvisie SZW voor rollen van de eigenaar: wat houdt aandacht voor integraal functioneren en toekomstbestendigheid in?* (2019)
- *Zelfevaluatie Toezicht SZW op UWV en SVB* (2019)
- *Jaarverslag 2018 UWV, Financieel-Economische Zaken* (2019)
- *SUWI Jaarverslag 2018, Audit Dienst SVB* (2019)
- *Keten risicosessies: uitkomsten en vervolgstappen* – Nota d.d. 6 juni 2019 aan auditcomité SZW, kenmerk: 19 AC 632 A (2019)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat/KVK

- *Gedragscode Kamer van Koophandel* (2014)
- *Handreiking Toezicht Risicomanagement externe organisaties*
- *Rijksjaarverslag 2018 XIII Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds* (2019)

- *Protocol van werkafspraken Kamer van Koophandel, Directie Ondernemerschap (2018)*
- *Sturing op agentschappen en zbo's van het ministerie van EZK: verantwoordelijkheden, relaties en beraden (2019)*
- *Toezicht op zbo's, rwt's, stichtingen en overige externe organisaties (2014)*
- *Accountantsprotocol KVK 2018, Raad van Bestuur KvK (2018).*
- *Kamer van Koophandel Q1 rapportage 2019 (2019).*
- *Kamer van Koophandel Jaarverslag 2018 "Een nieuwe identiteit, een nieuw DNA" (2019)*




Ministerie van Justitie en Veiligheid/COA

- *Accountantsprotocol COA: Instructie inzake de door de accountant te verrichten werkzaamheden ten aanzien van de subsidieverantwoording van het COA, Directie Financieel-Economische Zaken (2019)*
- *Bekostigingsafspraken Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2019)*
- *Bevoegdhedenregeling COA, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Unit Staf/team Juridische Zaken (2017)*
- *Visie op Toezicht (concept,2019)*
- *Rijksjaarverslag 2018 VI Justitie en Veiligheid "Van ons allemaal Voor ons allemaal" (2019)*
- *Toezichtarrangement COA (2015)*
- *Tweede tertaalrapportage eigenaar en opdrachtgever, Unit Staf/Team Control COA (2019)*
- *Financiële verantwoording 2018, COA (2019)*
- *Rapport Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (2012)*
- *Evaluatie COA: Oordeel en advies over doeltreffendheid, doelmatigheid, sturing en toezicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Bestuursdienst (2019)*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/Dienst Wegverkeer

- *Handboek Toezicht Beschrijving van de werkwijze van de Unit Toezicht (2014)*
- *Rijksjaarverslag 2018 XII Infrastructuur en Waterstaat "Van ons allemaal Voor ons allemaal" (2019)*
- *Synergie in de driehoek versterken en verstevigen, Eigenaarsvisie zbo's 2019-2023 (2018)*
- *Jaarverslag 2018 RDW, Directie RDW met instemming van de Raad van Toezicht, (2019)*

Bijlage 4 Kerngegevens zbo's

Kamer van Koophandel	Dienst Wegverkeer	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
	 RDW	 COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Eigenaar		
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (pSG)	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (locoSG)	Ministerie van Justitie en Veiligheid (SG)
Missie		
Het leven van ondernemers makkelijker maken met informatie en advies.	De RDW staat voor veiligheid, duurzaamheid en rechtszekerheid in mobiliteit.	Het COA is de organisatie in de vreemdelingenketen die asiel- zoekers leefbare en veilige opvang biedt en hen begeleidt naar een toekomst in Nederland of daar- buiten.
Vestigingen		
De Kvk heeft 19 kantoren waarvan het hoofdkantoor gevestigd is in Utrecht.	De RDW heeft 5 kantoren en 16 keuringsstations. Het hoofdkantoor is gevestigd in Zoetermeer.	Het COA heeft 4 kantoren en 59 opvanglocaties. Het hoofdkantoor is gevestigd in Den Haag.
Personeel		
Personele omvang (fte) in 2018: 1181 ³⁸	Personele omvang (fte) in 2018: 1.507,3 ³⁹	Personele omvang (fte) in 2018: 2.625 ⁴⁰

³⁸ https://almanak.overheid.nl/27623076/Kamer_van_Koophandel

³⁹ Jaarverslag 2018 (2019)

⁴⁰ FINANCIËLE VERANTWOORDING 2018 van het COA (2019)