

Vergaderjaar 1998–1999

26 400

Toezicht op keuringen in Nederland

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 juni 1999

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport «Toezicht op keuringen in Nederland».

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 juni 1999.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Walsem

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Piv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Vacature (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

1

Heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de onafhankelijkheid van de keurende instanties, ook als deze onderdeel zijn van de overheid?

Nee. De Rekenkamer heeft wel onderzoek gedaan naar de mate waarin voor aanwijzing of erkenning van keurders het criterium onafhankelijkheid als eis wordt gesteld. Dit was slechts in geringe mate het geval. Keurders binnen de overheid waren niet in het onderzoek naar de tien voorbeeldkeuringen betrokken. Overigens blijkt uit de inventarisatie in bijlage 4 dat nog slechts een beperkt aantal keurders, zoals de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, onderdeel is van de overheid.

2

Kan de Algemene Rekenkamer nader uiteenzetten waarom zij besloten heeft tot dit onderzoek naar toezicht op keuringen? Overweegt de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek op dit terrein? (blz. 1)

Het onderzoek Keuringen paste voor de Rekenkamer binnen twee onderzoekslijnen. Ten eerste in een lijn van rijksbreed onderzochte beleidsinstrumenten (inspecties, vergunningen, zelfstandige bestuursorganen, convenanten, enzovoort). Ten tweede heeft de Rekenkamer een aantal onderzoeken gedaan waarin het fenomeen toezicht centraal stond, uitmondend in het rapport «Toezicht op uitvoering publieke taken» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2). Tenslotte weegt bij de selectie van onderwerpen mee in hoeverre deze direct van belang zijn voor de burger. Een vervolgonderzoek op dit terrein wordt vooralsnog niet overwogen.

3

Heeft de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek, waarbij wordt geconcludeerd dat de controlerende instanties buiten de overheid beter voldeden dan de rijksinspecties, kunnen constateren of dit ook aan andere factoren zou kunnen liggen dan aan het ontbreken van controle door sommige rijksinspecties? Zo ja, welke factoren speelden dan een rol? (blz. 13)

De Rekenkamer heeft eventuele dieper liggende oorzaken waardoor controlerende instanties buiten de overheid beter voldeden dan de rijksinspecties niet nader geanalyseerd. Het feit dat enkele rijksinspecties geen controles uitoefenden op de door de Rekenkamer onderzochte keuringen was inderdaad een in het oog springend punt waarop rijksinspecties zich onderscheidden van controlerende instanties buiten de overheid. De Rekenkamer constateerde dat de desbetreffende inspecties zich ook nauwelijks bewust waren van het feit dat zij hier een controletaak hebben. Dit zou mogelijk verklaard kunnen worden door een grotere afstand tot het veld en door het feit dat de rijksinspecties een breder en algemener takenpakket hebben dan de inspecties buiten de overheid.

4

Speelt het geconstateerde feit, dat niet (volledig) is voldaan aan de Rekenkamernormen inzake waarborgen voor integriteit, een doorslaggevende rol in de beoordeling van organisaties? Met andere woorden: kunnen organisaties die niet of niet volledig aan de integriteitsnormen voldoen, even competent hun taken uitoefenen? Zo neen, waarom niet? (blz. 13–14)

Nee, het feit dat niet (volledig) voldaan werd aan de Rekenkamernormen inzake waarborgen voor integriteit heeft geen doorslaggevende rol gespeeld in het beoordelen van organisaties. Bij het beoordelen van organisaties hebben naast waarborgen voor integriteit ook aspecten als

overzicht van het veld, planning en aanpak van controles en waarborging van de kwaliteit van controles meegewogen. Evenmin is gezegd dat organisaties die deze waarborgen voor integriteit niet hadden getroffen incompetent waren in hun taakuitvoering. Dit neemt echter niet weg dat nalatigheid van organisaties op het punt van de bewaking van integriteit van zeer ingrijpende invloed kan zijn op de kwaliteit van hun activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan het niet consciëntieus toepassen van normen of het blind tekenen van keuringsattesten. De Rekenkamer vindt daarom dat waarborgen voor het bewaken van integriteit thuishoren in het pakket van minimumeisen voor keuringsstelsels.

5

Kan de Algemene Rekenkamer mededelen welke informatie meer gewenst wordt in de jaarverslagen van toezichthouders over uitgevoerde controles en resultaten van het toezicht? (blz. 20)

De aanbevelingen van de Rekenkamer op dit punt zijn opgenomen in de checklist voor doorlichting wettelijke keuringen, onderdeel Toezicht op competentie keurings- en overige instellingen buiten de overheid, blz. 34 van het rapport. Het gaat hierbij meer specifiek om informatie over aantallen erkende keurders, (redenen van) intrekkingen van erkenningen, aantallen uitgevoerde controles in relatie tot de geplande controlefrequentie, aantallen en soorten geconstateerde afwijkingen van de normen, oorzaken van afwijkingen, aantallen en soorten getroffen maatregelen en sancties. Hieraan dienen conclusies verbonden te worden over de mate waarin met het uitgeoefende toezicht een voldoende veiligheidsniveau voor de burger werd gerealiseerd.

6

Kan de Algemene Rekenkamer nader uiteenzetten waarom de minister inzicht dient te hebben in tarieven en kosten van keuringen? Is de Algemene Rekenkamer het eens met de stelling van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat tarieven lager kunnen uitvallen door een vrije keuringsmarkt? Is de Rekenkamer van mening dat een vrije keuringsmarkt gevolgen kan hebben voor de minimumeisen van het toezicht? Zo ja, welke? (blz. 20)

Zie hiervoor in het rapport paragraaf 7.3 Nawoord Rekenkamer, bladzijde 25 derde alinea. De Rekenkamer heeft geen oordeel over de gewenste of mogelijke hoogte van de tarieven. In de gevallen waarin er sprake is van een wettelijk monopolie is de minister verplicht de tarieven goed te keuren. Daarvoor is inzicht in de onderbouwing ervan noodzakelijk. Indien de minister zich ervan vergewist dat er sprake is van voldoende concurrentie behoeft het inzicht van de minister in kosten en tarieven van wettelijke keuringen minder vergaand te zijn. Dat er diversiteit in keuringsstelsels bestaat wordt door de Rekenkamer onderkend. Afhankelijk van de specifieke situatie, bijvoorbeeld een vrije keuringsmarkt, kan het toezicht op deze stelsels anders worden ingericht. De Rekenkamer ziet echter niet in waarom de geformuleerde minimumeisen, die er vooral op gericht zijn een gesloten toezichtketen te waarborgen, niet zouden gelden in situaties met een vrije keuringsmarkt. Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 9.

7

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat het ministerie van Economische Zaken verplicht is de Economische Controledienst te laten toezien op de keuring van gastoestellen, op grond van de wet (energiebesparing toestellen)? (blz. 21)

De Rekenkamer is van mening dat het afzien van controles op wettelijke keuringen gemotiveerd zou moeten worden door een risico-analyse, gebaseerd op inzicht in het veld. Uit het onderzoek bleek dat een dergelijke risico-analyse ontbrak. Het besluit om af te zien van toezicht door de ECD werd door het Ministerie van Economische Zaken gemotiveerd met het argument dat de keuringseisen die tijdens de overgangstermijnen van het Besluit rendementseisen CV-ketels van kracht waren geen rendementseisen bevatten. Dit was een onjuist argument, aangezien de keuringseisen wel rendementseisen bevatten.

8

Kan uit het onderzoek de conclusie worden getrokken dat het feit dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het toezicht centraal heeft georganiseerd via een directie Toezicht, ook een beter toezicht en daardoor een meer sluitende controle waarborgt? Zou de Algemene Rekenkamer dit ook voor andere ministeries aanbevelen? (blz. 22 en 27)

Het onderzoek van de Rekenkamer was niet gericht op het toetsen van verschillende manieren waarop toezicht kan worden georganiseerd, maar slechts op de vraag of aan de minimumeisen van een sluitende toezichtketen werd voldaan.

Uit het onderzoek komt niettemin naar voren dat het toezicht vooral tekort schiet wanneer er sprake is van een beleidsdirectie die toezicht houdt op slechts één organisatie. In deze gevallen werd met name niet gecontroleerd of de organisatie blijvend aan de gestelde eisen voldeed en werd informatie niet beoordeeld. Het kunnen vergelijken van verschillende organisaties is hiervoor mogelijk een voordeel. Ook het feit dat het toezicht niet functioneel gescheiden is van beleid en regelgeving en ook niet als zodanig behoeft te worden verantwoord, werkt mogelijk belemmerend op de uitvoering van deze taak. Aangezien de directie Toezicht bij het Ministerie van SZW vanuit diverse regelingen toezicht houdt op verschillende typen organisaties en dit ook de enige taak is, zou dit het betere resultaat kunnen verklaren. Het instellen van een dergelijke directie heeft naar het oordeel van de Rekenkamer daarom wellicht meerwaarde wanneer sprake is van een voldoende groot aantal organisaties waarop door een ministerie toezicht dient te worden gehouden.

9

Kan de Algemene Rekenkamer verklaren waarom eerst gesproken wordt over het belang van een sluitende toezichtstructuur, die aansluit bij de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, en later wordt gesteld dat voor het geval van het APK-keuringsstelsel de eis van sluitendheid van de toezichtketen onafhankelijk is van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid? (blz. 26 – 28)

In beide passages heeft de Rekenkamer willen benadrukken dat sluitendheid van de toezichtketen de belangrijkste eis is. De nadere invulling van deze toezichtketen is afhankelijk van de specifieke wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

10

Welke conclusie trekt de Algemene Rekenkamer uit het voldoen aan de eisen van de Wegenverkeerswet 1994 en het Vademecum? (blz. 27)

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft willen aangeven dat het toetsingskader van de Rekenkamer verder gaat dan het meer algemene kader dat in de Wegenverkeerswet 1994 en het Vademecum wordt gegeven. De Rekenkamer concludeerde dat met het voldoen aan deze meer algemene eisen nog niet werd voldaan aan de minimumeisen die de

Rekenkamer stelt aan een sluitende toezichtstructuur. De Rekenkamer constateerde bijvoorbeeld dat criteria ontbraken die gericht waren op de kwaliteit van de taakuitvoering door de RDW. Ook waren de verplichtingen in het Informatiestatuut dermate ruim dat zij relevante verantwoordingsinformatie niet uitsloten, maar evenmin garandeerden. Zo wordt in het Jaarverslag 1998 van de RDW verslag gedaan van diverse samenwerkingsrelaties, maar wordt niets vermeld over een eventuele samenwerking met het Ministerie van Justitie, die gegevens zou moeten opleveren over de mate van volledigheid van de keuring. In haar antwoord op het rapport van de Rekenkamer gaf de minister overigens ook aan dat het toezicht op de APK-keuringen verbeterd zou worden, onder andere via wijzigingen in de Wegenverkeerswet 1994, het Voertuigreglement en de APK-erkenningsregeling.

11

Houdt de herhaalde conclusie over de Algemene Inspectiedienst in het nawoord in dat de Rekenkamer van mening is dat de AID in haar controlerende taak tekort schiet? (blz. 28)

Ja. De Rekenkamer constateerde dat de AID niet beschikte over een globale risico-analyse van haar gehele controleterrein op basis waarvan beleidsmatige prioriteiten werden gesteld. De AID kon dan ook niet aangeven waarom bij de door de Rekenkamer onderzochte keuringen van scharreleieren en biologische landbouwproducten ervan was afgezien een eigen controle-aanpak te formuleren en naar eigen zeggen slechts werd opgetreden na klachten uit het veld. Ook kon door de AID niet worden aangegeven waarom aan het wel geformuleerde actieve controlebeleid inzake de keuring van melk in de praktijk geen uitvoering werd gegeven.

12

Bij het overzicht van Bijlage 4 worden bij keurders in Nederland soms verscheidene getallen genoemd. Wat betekent dat?

In die gevallen waarin keuringen op grond van Europese regelgeving zowel plaatsvinden door fabrikanten zelf als door erkende keuringsinstellingen, zijn beide aantallen vermeld. In de kolom «aantal» geeft het eerste getal het aantal «zelfkeurders» weer, het tweede getal het aantal in Nederland gevestigde erkende keuringsinstellingen. Dit correspondeert met de verschillende scores in de kolom «afstand tot de overheid».