

Vergaderjaar 2002–2003

28 655

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	ALGEMEEN DEEL	5	7	Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak	53
	Samenvatting	5	7.1	Inleiding	53
			7.2	Visies op horizontalisering	53
1	Inleiding	10	7.3	Visie van de Algemene Rekenkamer	55
1.1	Ontwikkelingen bij Rijk en RWT's	10	7.4	Bevindingen	57
1.2	Eerder onderzoek door de Algemene Rekenkamer	11	7.5	Conclusies	62
1.3	Leeswijzer	12	7.6	Aanbevelingen	64
			7.7	Reactie Kadaster en nawoord Algemene Rekenkamer	64
2	Beschrijving van het veld	14			
2.1	Afbakening terrein: RWT, ZBO of beide?	14			
2.2	Discussies over RWT-status	16	8	Slot	66
2.3	Aantallen RWT's	16			
2.4	Omvang publieke middelen	18	9	Reactie ministers	68
3	Normen	21	10	Nawoord Algemene Rekenkamer	74
3.1	Kaderstellende stukken van het kabinet	21	10.1	Inleiding	74
3.2	Normen van de Algemene Rekenkamer	26	10.2	De RWT-status	74
3.3	Conclusie en aandachtspunten	27	10.3	Beleidskader en evaluatie ZBO's/RWT's	74
			10.4	Normen voor verantwoording en toezicht	75
4	Ontwikkelingen in toezicht	29	10.5	Toezicht	75
4.1	Uitgangspunten Algemene Rekenkamer	29	10.6	Reviews	76
4.2	Toezicht	32			
4.3	Conclusies	35		DEPARTEMENTAAL DEEL	77
5	Verantwoording over rechtmatigheid	38	11	Inleiding	78
5.1	Uitgangspunten	38			
5.2	Historische terugblik	38	12	Ministerie van Buitenlandse Zaken	79
5.3	Verklaring van getrouwheid in praktijk onvoldoende	39	12.1	Beschrijving van het veld	79
			12.2	Verantwoording	80
5.4	Verantwoording over rechtmatigheid in de praktijk	40	12.3	Toezicht	81
5.5	Eenduidigheid en differentiatie	42	12.4	Visie op prestaties en bedrijfsvoering	81
			12.5	Conclusie	82
6	Verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering	44	12.6	Samenvattende tabel	82
6.1	Begrippen	44	12.7	Reactie minister	82
6.2	Uitgangspunten	45	12.8	Nawoord Algemene Rekenkamer	83
6.3	Verantwoorden over prestaties en bedrijfsvoering in de praktijk	47			
6.4	Conclusies en aanbevelingen	51			

13	Ministerie van Justitie	85	18.5	Reactie minister	129
13.1	Beschrijving van het veld	85	18.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	129
13.2	Verantwoording	86	18.7	Samenvattende tabel	130
13.3	Toezicht	87			
13.4	Conclusies	90	19	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	132
13.5	Reactie ministers	90	19.1	Beschrijving van het veld	132
13.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	90	19.2	Verantwoording	132
13.7	Samenvattende tabel	91	19.3	Toezicht	134
			19.4	Conclusies	137
			19.5	Reacties	138
14	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	93	19.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	139
14.1	Inleiding	93	19.7	Samenvattende tabel	141
14.2	Beschrijving van het veld	93			
14.3	Verantwoording	94	20	Ministerie van Economische Zaken	143
14.4	Toezicht	97	20.1	Beschrijving van het veld	143
14.5	Conclusies	100	20.2	Verantwoording	144
14.6	Reactie minister	100	20.3	Verslaggeving over de wettelijke milieutaak van de energiedistributiebedrijven (MAP)	145
14.7	Nawoord Algemene Rekenkamer	101		Toezicht	147
14.8	Samenvattende tabel	101	20.4	Conclusies	148
			20.5	Reactie minister	149
15	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	103	20.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	149
15.1	Beschrijving van het veld	103	20.7	Samenvattende tabel	150
15.2	Verantwoording	103	20.8		
15.3	Toezicht	104	21	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	152
15.4	Financieel beheer en verslaggeving Voortgezet			Beschrijving van het veld	152
	Onderwijs	106	21.1	Verantwoording	153
15.5	Conclusies	109	21.2	Toezicht	154
15.6	Reactie minister	109	21.3	Conclusies	155
15.7	Reactie TNO	110	21.4	Reacties minister en staatsbosbeheer	155
15.8	Nawoord Rekenkamer	111	21.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	156
15.9	Samenvattende tabel	111	21.6	Samenvattende tabel	157
			21.7		
16	Ministerie van Financiën	115	22	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	159
16.1	Beschrijving van het veld	115	22.1	Inleiding	159
16.2	Verantwoording	116	22.2	Beschrijving van het veld	159
16.3	Toezicht	117	22.3	Verantwoording	160
16.4	Conclusies	119	22.4	Toezicht	162
16.5	Reactie minister	119	22.5	SUWI	164
16.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	120	22.6	Conclusies	166
16.7	Samenvattende tabel	120	22.7	Reacties minister en SVB	167
			22.8	Nawoord Algemene Rekenkamer	168
17	Ministerie van Defensie	122	22.9	Samenvattende tabel	168
17.1	Beschrijving van het veld	122			
17.2	Verantwoording	122	23	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	171
17.3	Toezicht	123	23.1	Beschrijving van het veld	171
17.4	Conclusie	124	23.2	Verantwoording	172
17.5	Reactie minister	124	23.3	Toezicht	174
17.6	Samenvattende tabel	124	23.4	Conclusies	178
			23.5	Reacties minister en CTZ	179
18	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	126	23.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	180
18.1	Beschrijving van het veld	126	23.7	Samenvattende tabel	181
18.2	Verantwoording	126			
18.3	Toezicht	128	Bijlage 1	Tabel met conclusies, aanbevelingen en reacties	183
18.4	Conclusies	129	Bijlage 2	Afkortingenlijst	193

ALGEMEEN DEEL

Samenvatting

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. Op grond van de Comptabiliteitswet is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij een deel van die instellingen te controleren. In de Comptabiliteitswet worden de instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak», afgekort RWT's, genoemd. Ze komen grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Voorbeelden zijn onderwijsinstellingen, ziekenfondsen, rijksmusea en politieregio's. Zo'n 3200 instellingen besteden met elkaar ruim € 110 miljard aan publiek geld. Een groot deel van het geld (ongeveer 55%) is afkomstig van premies.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert een ontwikkeling in de goede richting wat betreft de praktijk, de uitgangspunten en de normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's. Uit de bestuurlijke reactie op dit rapport blijkt nogmaals dat er over de uitgangspunten en normen feitelijk geen verschil van mening bestaat tussen het kabinet en de Algemene Rekenkamer. In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende werd de behoefte aan een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heroverwogen. Het – inmiddels demissionaire – kabinet bereidt een nieuw beleidskader voor aan de hand waarvan het beleid voor RWT's en ZBO's zal worden geëvalueerd.

In haar vorige rapporten (januari 2000 en maart 2001) drong de Algemene Rekenkamer erop aan om de uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's wettelijk vast te leggen. De Algemene Rekenkamer betreurt het dat nog steeds niet in alle wet- en regelgeving de verantwoordingsplicht van RWT's over bijvoorbeeld de rechtmatigheid of geleverde prestaties voldoende is geregeld. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat er zo spoedig mogelijk adequate specifieke of algemene regelgeving komt.

De Algemene Rekenkamer signaleert dat er nog een lange weg te gaan is voor alle RWT's voldoen aan de normen die de regering de afgelopen jaren gesteld heeft bij onder meer de Comptabiliteitswet 2001, de Aanwijzingen voor de regelgeving, het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering en de Kaderstellende visie op toezicht. De implementatie en uitwerking van deze wet- en regelgeving vraagt de komende jaren veel aandacht en waar nodig maatwerk van de departementen en de RWT's.

Prestaties en bedrijfsvoering

Een groot aantal RWT's, ongeveer vier vijfde van het totaal, geeft in hun publieke verantwoording informatie over prestaties. Maar een klein deel, ongeveer één achtste, geeft daarnaast ook informatie over de effecten van deze prestaties. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verslaggeving erg verschillend is. RWT's en ministeries weten lang niet altijd precies wat prestaties zijn, hoe deze worden gemeten en hoe de betrouwbaarheid van de gegevens vastgesteld kan worden.

Nu vindt de verantwoording over de rechtmatigheid, bedrijfsvoering en de prestaties vaak in een aantal verschillende documenten plaats. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de gedachtevorming over de

toekomstige verantwoording na te gaan of dit in één verantwoordingsdocument kan. Daarin kan het bestuur van een RWT zich verantwoorden over de rechtmatigheid, de geleverde prestaties, de kwaliteit van de taakuitvoering en over essentiële onderdelen van de bedrijfsvoering.

Rechtmatigheid

Over ongeveer twee derde van het publieke geld dat door de RWT's wordt uitgegeven is in bepaalde mate verantwoording over de rechtmatigheid afgelegd. De Algemene Rekenkamer constateert dat vrijwel alle RWT's jaarverslagen leveren die vergezeld gaan van een verklaring van getrouwheid van de accountant.

Tot haar tevredenheid ziet de Algemene Rekenkamer dat er een tendens waarneembaar is dat steeds meer RWT's zich expliciet verantwoorden over de rechtmatigheid.

De rechtmatigheidsuitspraken zijn erg verschillend geformuleerd. Dit is op zichzelf niet in strijd met de bestaande wet- en regelgeving, maar het is op lange termijn onwenselijk. Het is nu vaak niet duidelijk waarover een uitspraak precies gedaan wordt.

Reviews

De Algemene Rekenkamer onderzocht hoe reviews door de departementale accountantsdiensten en de betreffende beleidsdirecties uitgevoerd worden. Zij constateert dat bij alle ministeries aandacht is voor het reviewbeleid, maar de wijze waarop het uitgevoerd wordt verschilt nogal. Ook binnen de departementen zelf zijn er verschillen. Beleidsdirecties hebben weinig aandacht voor reviews en er is een onduidelijke taakverdeling tussen de accountantsdienst en beleidsdirecties.

Review is een essentieel onderdeel van het toezicht door de minister op de rechtmatigheid van het geld dat decentraal, bijvoorbeeld door een RWT, besteed wordt. Daarmee maakt het onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het ministerie. De Algemene Rekenkamer beveelt het Ministerie van Financiën aan zijn verantwoordelijkheden te gebruiken om de departementen op korte termijn aan te zetten tot een actief reviewbeleid. De minister van Financiën houdt namelijk toezicht op de uitvoering van de begrotingen en op de controle door de departementale accountantsdiensten.

Toezichtvisies

Sinds enkele jaren werken verschillende departementen aan het ontwikkelen van toezichtvisies en beleid voor toezicht. De Algemene Rekenkamer vindt dat ministers expliciet moeten aangeven welke keuzen op grond van welke overwegingen worden gemaakt bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat ze daarover willen hebben om toezicht te kunnen houden.

De voortgang van de departementale toezicht- en verantwoordingsstructuren gaat langzamer dan verwacht. Nog lang niet bij alle ministeries bestaan er toezichtarrangementen voor alle individuele RWT's. Allerlei ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld VBTB en de bedrijfsvoeringsmededeling bij het Rijk, zullen dit waarschijnlijk gaan stimuleren. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om een concreet tijdspad aan te geven voor het formuleren van toezichtvisies.

Publieke organisaties communiceren steeds vaker met belanghebbenden en het grote publiek over hun kwaliteit en geleverde prestaties. De Algemene Rekenkamer verrichtte een apart deelonderzoek naar horizontale vormen van verantwoording en interne vormen van toezicht («checks and balances») bij RWT's. Voorbeelden hiervan zijn raden van toezicht, raden van commissarissen en gebruikersraden. Zij inventariseerde welke vormen er voorkomen en bij drie RWT's is onderzocht hoe deze werken. Ook keek de Algemene Rekenkamer hoe de minister deze vormen van toezicht en verantwoording zou kunnen gebruiken om te weten of een RWT zijn taak goed uitvoert. In de Kaderstellende visie op toezicht zegt het kabinet dat deze «horizontale» vormen van verantwoording en de interne vormen van toezicht niet het «verticale» toezicht van de minister kunnen vervangen. Ze vullen het hooguit aan.

Uit het onderzoek blijkt dat lang niet bij alle RWT's interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording voorkomen. Ongeveer de helft van de RWT's heeft een raad van toezicht of een raad van commissarissen en/of een gebruikersraad. Als deze instituten voorkomen, zijn ze erg verschillend van vorm en inhoud.

De Algemene Rekenkamer is met het kabinet van mening dat de minister relevante informatie binnen zijn eigen, verticale toezicht moet organiseren. «Horizontale» informatie, bijvoorbeeld van gebruikersraden, kan aanvullend zijn. Deze informatie kan iets zeggen over hoe goed de RWT zijn taak uitvoert. Voorwaarde is overigens wel dat deze informatie betrouwbaar is.

Uit het onderzoek bij de drie RWT's blijkt dat te weinig informatie toegankelijk en bruikbaar is om door anderen dan direct betrokkenen gebruikt te worden. De informatie is bovendien lastig te interpreteren, omdat het vaak niet duidelijk is wat de onderliggende criteria zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan intern toezicht en horizontale verantwoording te stimuleren. Ze kunnen bijdragen aan de kwaliteitszorg van de instellingen zelf.

Reactie ministers van Financiën en BZK

In zijn reactie van 13 september 2002 behandelde de minister van Financiën mede namens zijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal punten:

Discussie over RWT-status

De minister vindt het gebruik van eenduidige definities van het begrip RWT een aandachtspunt. Het Ministerie van Financiën zal op korte termijn initiatief nemen om samen met de Algemene Rekenkamer te komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van dit begrip. De minister acht het van belang om deze discussie uiterlijk rond de jaarwisseling 2002–2003 af te ronden.

Beleidskader en evaluatie ZBO's/RWT's

In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende zijn afspraken gemaakt over de zelfstandige bestuursorganen. Er wordt een evaluatie voorbereid waarbij een groot aantal aspecten van het beleid inzake RWT's en ZBO's aan de orde zal komen. Dit beleid zal in één samenhangend

beleidskader worden beschreven. Het kabinet heeft besloten om eerst de uitkomsten van deze evaluatie af te wachten. De behandeling van de Kaderwet ZBO's in de Eerste Kamer is daarom aangehouden.

Toezicht

De minister benadrukt dat de ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de kabinetsvisie «De kaderstellende visie op toezicht» (2001) en het vormen van toezichtvisies. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft daarbij een stimulerende rol.

Reviews

Het Ministerie van Financiën vindt goed reviewbeleid belangrijk. Daarom werd de handreiking «reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht» opgesteld. Het ministerie zal het komende jaar onderzoeken in welke mate de departementen aandacht schenken aan de elementen uit de handreiking.

De minister schrijft dat uit een onlangs uitgevoerde evaluatie is gebleken dat het kopiëren van stukken bij reviews geen problemen oplevert. Daarom vindt hij een wettelijke regeling niet opportuun.

Rechtmatigheid

Het Ministerie van Financiën onderschrijft het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer dat een minister in elk geval inzicht moet hebben in de rechtmatigheid van het publieke geld dat door RWT's geïnd en besteed is. Dit inzicht kan verkregen worden via een jaarlijkse accountantsverklaring die ook de rechtmatigheid omvat.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Discussie over RWT-status

De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang om de discussie met het Ministerie van Financiën over de RWT-status van een aantal organisaties af te ronden. Zij zal zich inspannen dit voor de jaarwisseling 2002–2003 af te ronden.

Beleidskader en evaluatie ZBO's/RWT's

De Algemene Rekenkamer constateert dat de behoefte aan een kaderwet voor ZBO's opnieuw zal worden gezien. Zij wijst erop dat vijf jaar geleden ook een omvangrijke doorlichtingsoperatie plaatsvond. Toen kwamen onder meer het instellingsmotief, de inbedding in het toezicht door het departement en eventuele andere controlemechanismen aan de orde. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken stelde dat de doorlichting het karakter van een voortgangsrapportage had. De Tweede Kamer zou hierover in 2000 geïnformeerd worden. Dat is nooit gebeurd.

De Algemene Rekenkamer dringt erop aan om de reeds beschikbare informatie te gebruiken en dat de Tweede Kamer alsnog de toegezegde informatie over de voortgang op het gebied van verantwoording en toezicht door RWT's ontvangt.

Toezicht

De Algemene Rekenkamer vindt dat de minister zich door middel van toezicht een oordeel moet kunnen vormen over de taakuitvoering en de recht- en doelmatige besteding van het publieke geld door de RWT. Zij wijst nogmaals op de taken van de minister van Financiën ten aanzien van het toezicht, zoals die in de Comptabiliteitswet 2001 staan.

Verder acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de onduide-

lijkheid of het verplicht is om te rapporteren over te leveren en geleverde prestaties wordt weggenomen.

Reviews

De Algemene Rekenkamer vindt de toenemende aandacht voor het reviewbeleid een positieve ontwikkeling.

Het punt van het kopiëren van dossiers bij reviews verdient meer aandacht. Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er zich in de praktijk wel degelijk problemen voordoen. De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat die kopieën beschikbaar moeten zijn om de conclusies van de review te kunnen onderbouwen.

1 INLEIDING

1.1 Ontwikkelingen bij Rijk en RWT's

Het belang van publieke verantwoording en toezicht voor de ontwikkeling van een democratische, doelmatige, transparante en integere publieke sector wordt breed onderkend. Zowel door rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zelf, als door de rijksoverheid is ten aanzien van de publieke verantwoording en toezicht de afgelopen jaren veel in gang gezet.

Veel verzelfstandigde organisaties experimenteren met nieuwe vormen van verantwoording zoals kwaliteitshandvesten, gebruikersraden, visitaties en benchmarking.

Tegelijkertijd werken de meeste departementen aan een verbetering van hun toezicht: bestaande toezichtarrangementen worden tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast.

In het afgelopen jaar springt de belangrijke ontwikkeling in wet- en regelgeving in het oog. Met name de parlementaire behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)¹ en de Kaderstellende visie op toezicht² alsmede de recente aanvaarding door de Tweede en Eerste Kamer van de Comptabiliteitswet (CW) 2001³, zijn belangrijke stappen in de normstelling voor verantwoording en toezicht. Ook de implicaties van de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) bij het Rijk voor het toezicht op, en de verantwoording door de RWT's beginnen zichtbaar te worden.

Vervolgens zijn vele andere ontwikkelingen binnen de rijksoverheid en daarbuiten relevant voor de verdere ontwikkeling van de verantwoording en het toezicht bij RWT's. Waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de discussies over het certificeren van niet-financiële verantwoordingsinformatie en binnen de accountancywereld aan discussies over de formulering en reikwijdte van accountantsverklaringen.

Overigens heeft het kabinet Balkenende besloten de behandeling van de Kaderwet ZBO's in de Eerste Kamer aan te houden in afwachting van de in het Strategisch Akkoord («regeerakkoord») van het kabinet Balkenende⁴ aangekondigde evaluatie van de doelmatigheid van ZBO's en de groei van dit verschijnsel. Dit gebeurt mede in het licht van de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor hun functioneren. De behoefte aan een algemene wettelijke regeling van ZBO's zal opnieuw worden bezien.

In de gecoördineerde reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op het algemene deel van dit rapport komt naar voren dat de uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht, zoals die mede in het voorstel voor een kaderwet ZBO's zijn opgenomen, niet ter discussie staan. Na de evaluatie zal worden bezien of deze moeten worden vastgelegd in een algemeen geldende kaderwet.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is begin 2002 afgerond. De onderzoeksbevindingen geven de stand van zaken van dat moment weer. De reacties van de ministers van Financiën en BZK dateren van september 2002.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 426, nr. 276.

² Tweede Kamer, vergaderjaren 2000–2001 en 2001–2002, 27 831, nrs. 1–3.

³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 327.

⁴ Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF en VVD, 3 juli 2002.

Hoewel veel in gang is gezet, zijn ook veel zaken nog niet uitgekristalliseerd, bijvoorbeeld:

- Hoe werkt de VBTB-operatie bij het Rijk door naar RWT's? RWT's zullen zich meer moeten gaan verantwoorden over prestaties die voor (het beleid van) de minister van belang zijn. Voor de departementen betekent dit dat zij gedwongen worden duidelijk hun informatie-behoefte aan te geven en de sturing en het toezicht in te richten op prestaties en effecten.
- Wie is verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering bij een RWT? Is dat het bestuur van een RWT of kan uiteindelijk de minister toch aangesproken worden op bijvoorbeeld het definiëren of het falen van het personeelsbeleid van een RWT? Het blijft immers gaan om de doelmatigheid en rechtmatigheid waarmee publieke middelen worden besteed en wettelijke taken worden uitgevoerd.
- Welke positie nemen raden van toezicht in in het denken over toezicht? Zijn raden van toezicht onderdeel van «extern toezicht», of zijn zij een element van interne kwaliteitsborging?

Met deze publicatie beoogt de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan de antwoorden op deze vragen.

1.2 Eerder onderzoek door de Algemene Rekenkamer

De onderwerpen «toezicht» en «verantwoording» zijn voor de Algemene Rekenkamer niet nieuw. De Algemene Rekenkamer heeft sinds begin jaren '90 een groot aantal onderzoeken gepubliceerd waarin het toezicht op RWT's en de verantwoording door RWT's centraal staan.⁵

Naar de relatie tussen toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) verrichtte de Algemene Rekenkamer in 1995 een rijksbreed onderzoek.⁶ Hiermee vestigde de Algemene Rekenkamer de aandacht op de inrichting, informatievoorziening, sturing, toezicht en personeelsuitgaven bij ZBO's.

Naast de vele onderzoeken naar toezicht en verantwoording die op een specifiek beleidsterrein zijn gericht, voert de Algemene Rekenkamer sinds enige jaren ook rijksbrede onderzoeken naar toezicht en verantwoording uit.

Het eerste voorbeeld van een rijksbreed onderzoek dat specifiek gericht is op het thema toezicht, is het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken* uit 1998.⁷

In dat rapport werd geconstateerd dat het toezicht in de praktijk niet altijd in voldoende mate is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is belangrijk omdat daarmee ook de wetgevende en controlerende taken van de Staten-Generaal in het geding komen.

Vanaf 1998 voert de Algemene Rekenkamer een meerjarig onderzoeksprogramma rond verantwoording door en toezicht op RWT's uit. Elk jaar rapporteert zij rijksbreed over de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht. Het programma loopt tot 2005. Met deze publicaties wil de Algemene Rekenkamer een beeld geven van de mate waarin verantwoordelijke ministers aan het parlement inzicht kunnen verschaffen in de rechtmatige en doelmatige inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Ook laat zij telkens zien hoe de ministers het toezicht op de RWT's inrichten.

⁵ Bijvoorbeeld onderzoek naar: het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad (1992) en door de Ziekenfondsraad (1993); het financieel toezicht op omroepverenigingen (1996); het toezicht op woningcorporaties (1996); de gevolgen voor het toezicht van concernvorming bij zorgverzekeraars (1997); Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen (2000) en onderzoek naar de Modernisering van verantwoording en toezicht in de Ziekenfondswet (2001).

⁶ Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, deel 3 bij het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2, 30 maart 1995.

⁷ Toezicht op uitvoering publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2, 31 maart 1998.

Inmiddels zijn in 2000 en in 2001 de eerste twee rijksbrede rapportages verschenen⁸ en zijn enkele handreikingen over toezicht en verantwoording uitgebracht.⁹ Dit rapport is het derde deel in deze serie.

In de voorgaande delen lag het zwaartepunt bij het toezicht op, en de verantwoording over rechtmatigheid. In dit rapport wordt daarnaast ook voor het eerst uitgebreid stilgestaan bij de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering en bij horizontale vormen van toezicht en verantwoording (waaronder raden van toezicht). Met deze verbreding beoogt de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van (nieuwe vormen van) toezicht en verantwoording.

1.3 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen: een algemeen deel en een departementaal deel. In het algemene deel wordt een totaaloverzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht. In het departementale deel wordt per departement de stand van zaken beschreven.¹⁰

1. Algemeen deel

Het algemene deel is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt een beeld van het terrein gegeven. Hierbij wordt ingegaan op aantallen RWT's, bedragen en ontwikkelingen.

De normontwikkeling bij het Rijk komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Met name de concept-Kaderwet ZBO's, de CW 2001 en de Kaderstellende visie op toezicht zijn in dit verband van belang.

In hoofdstuk 4 worden de ontwikkelingen in het toezicht (inclusief reviews) door de ministeries beschreven.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de stand van zaken in de verantwoording over rechtmatigheid. Tevens wordt een beschouwing gewijd aan de reikwijdte van accountants- en bestuursverklaringen.

In hoofdstuk 6 staat de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering centraal. Ook wordt een beeld gegeven van de opvattingen die bij (enkele) RWT's en ministeries leven over het verantwoorden over prestaties en bedrijfsvoering.

De horizontale vormen van verantwoording en intern toezicht («checks and balances»)¹¹ staan in hoofdstuk 7 centraal. In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld geschetst van het vóórkomen van raden van toezicht en van horizontale vormen van verantwoording. Ook wordt een beschouwing gewijd aan de relatie tussen horizontale verantwoording en verticaal toezicht.

In hoofdstuk 8 worden de hoofdconclusies samengevat en wordt een toekomstperspectief geschetst.

In hoofdstuk 9 is de volledige reactie opgenomen die de minister van Financiën, ook namens de andere ministers, op het algemene deel van het rapport heeft gegeven.

Hoofdstuk 10 tenslotte bestaat uit het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2. Departementaal deel

De departementale rapportages in dit deel zijn als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Beschrijving van het veld
3. Verantwoording

⁸ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 (Tweede kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2, 20 januari 2000) en deel 2 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, 29 maart 2001).

⁹ Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, januari 2000 en Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, maart 2001.

¹⁰ Uitgebreide versies van de departementale rapportages zijn als «achtergrondstudies» verkrijgbaar bij de Algemene Rekenkamer en beschikbaar op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

¹¹ Over dit onderwerp is een afzonderlijke achtergrondstudie («Checks and balances») verkrijgbaar bij de Algemene Rekenkamer. Deze is ook beschikbaar via de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

4. Toezicht
5. Conclusies
6. Samenvattende tabel

Uitgebreide versies van de departementale rapportages en van het deelonderzoek naar checks and balances zijn te vinden op de internetsite van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Bijlage 1 bevat een overzicht met de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen. Een lijst met de gebruikte afkortingen staat in bijlage 2.

2 BESCHRIJVING VAN HET VELD

2.1 Afbakening terrein: RWT, ZBO of beide?

Het ontwerp-Kaderwet ZBO's richt zich op *zelfstandige bestuursorganen* (ZBO's). De controlebevoegdheden en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer – op grond van artikel 91, lid I sub d, van de Comptabiliteitswet 2001 – hebben betrekking op de *rechtspersonen met een wettelijke taak* (RWT's).

Zelfstandige bestuursorganen

De *Kaderwet ZBO's* definieert een zelfstandig bestuursorgaan als: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Waarbij «krachtens de wet» wordt uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».

In het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* van de Algemene Rekenkamer (1995) wordt de volgende definitie gehanteerd: ZBO's zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Hierbij is bestuursorgaan gedefinieerd als in de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:1): een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Het Ministerie van Financiën hanteert in de *Referentielijst RWT's en ZBO's* (januari 2002) de definitie uit de Aanwijzingen inzake ZBO's (aanwijzing 124a): een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de *Kaderwet adviescolleges*, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. De definitie in de *Kaderwet ZBO's* is beperkter dan deze definitie.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 91 lid 1 sub d van de Comptabiliteitswet 2001 taken en bevoegdheden bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

RWT's zijn rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

De Algemene Rekenkamer heeft geen taken en bevoegdheden op grond van de Comptabiliteitswet bij ZBO's die geen RWT zijn. Wel kan zij bij deze organisaties bevoegdheden hebben op grond van lid 1 sub a, b en c van artikel 91 (financiële bindingen met het Rijk).

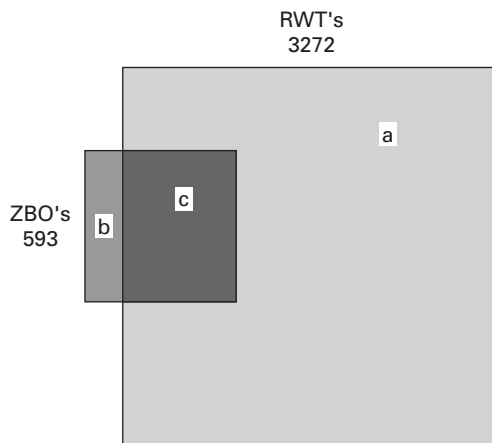
De categorieën ZBO's en RWT's komen grotendeels overeen, maar er zijn ook belangrijke verschillen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen beide categorieën.

Door de Algemene Rekenkamer zijn 102 clusters¹² van RWT's geïdentificeerd voor 2000: in totaal gaat het om 3 193 individuele RWT's. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de verhoudingen tussen aantal RWT's en ZBO's.

¹² Clusters zijn voor het beleid relevante groepen gelijksoortige RWT's. Zo vormen bijvoorbeeld de (besturen van) instellingen voor primair, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneducatie drie clusters van RWT's, waarbij het in totaal om ongeveer 2 745 individuele RWT's gaat. Op de vertekening die de «onderwijs-RWT's» geven op het totaalbeeld wordt verderop in dit hoofdstuk ingegaan.

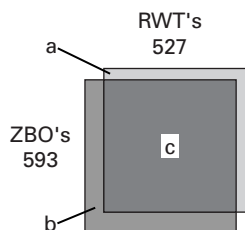
De indeling in clusters is belangrijk omdat de minister zich een oordeel over de recht- en doelmatige besteding van de publieke middelen dient te vormen op een voor het beleid relevant niveau. Om het beleidsrelevante niveau te bepalen kan als uitgangspunt een hele sector, een wet of een taak worden gehanteerd. Een cluster (beleidsrelevant niveau) kan dan ook zowel betrekking hebben op één enkele RWT als op een groep van RWT's.

Figuur 2.1A Verhoudingen tussen door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde RWT's en ZBO's in 1998¹³



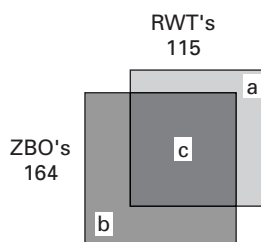
Het aantal RWT's en daarmee de verhouding tot de ZBO's wordt zeer sterk bepaald door de (besturen van) instellingen voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Dat zijn er namelijk ongeveer 2745. Deze zijn wel RWT, maar geen ZBO. Exclusief deze instellingen is de verhouding als volgt:

Figuur 2.1B Verhoudingen tussen door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde RWT's en ZBO's in 1998, exclusief instellingen voor primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie



De Referentielijst RWT's en ZBO's van het Ministerie van Financiën (januari 2002) geeft op basis van *clusters* RWT's en ZBO's het volgende beeld:

Figuur 2.1C Verhoudingen tussen door het Ministerie van Financiën geïdentificeerde clusters RWT's en ZBO's in 2002



Van de RWT's is 13% tevens ZBO (veld c, figuur 2.1A). Als de (besturen van) instellingen van primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) buiten beschouwing worden gelaten, is ongeveer 80% van de RWT's ook ZBO (veld c, figuur 2.1B). In dat geval is sprake van:

¹³ De Algemene Rekenkamer beschikt niet over recentere gegevens over het exacte aantal ZBO's, zodat de gegevens van 1998 worden gepresenteerd.

- Rechtspersonen;
- met een wettelijke taak;
- én wettelijke heffing;
- én openbaar gezag.

Er zijn echter ook RWT's die geen ZBO zijn (veld a). Een RWT die geen ZBO is, is in tegenstelling tot een ZBO niet bekleed met openbaar gezag. Voorbeelden zijn: academische ziekenhuizen (OCenW), de NS-taakorganisaties (V&W), rijksmuseale instellingen (OCenW) en de (besturen van) instellingen van PO, VO en BVE (OCenW).

Van de ZBO's is ongeveer 70% eveneens RWT; 30% van de ZBO's is geen RWT (veld b, figuur 2.1A). Als een organisatie alleen ZBO is geldt één van de volgende punten:

- geen rechtspersoon (bijv. Kiesraad);
- en/of geen wettelijke taak (bijv. silicose stichting);
- en/of geen wettelijke heffing (diverse keuringsinstellingen).

Andere voorbeelden van ZBO's die geen RWT zijn: de Adviesraad voor het Wetenschapschaps- en Technologiebeleid (OCenW) en het Nederlands Instituut van Registeraccountants (EZ).

2.2 Discussies over RWT-status

Enkele departementen verschillen van mening met de Algemene Rekenkamer over de vraag of bepaalde rechtspersonen RWT zijn. Deze discussie speelt al vanaf het begin van de RWT-onderzoeksstrategie van de Algemene Rekenkamer. Ze richt zich op de interpretatie van de bepalende onderdelen in de omschrijving van RWT's in artikel 91, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet 2001: «wettelijke taak», i.c. het uitoefenen van een bij of krachtens de wet geregelde taak, en «wettelijke heffing», i.c. het bekostigd worden uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Een complicerende factor bij de discussie is dat de departementen ook onderling van mening verschillen.

Deze discussie sleept al enkele jaren en er zit geen schot in. De Algemene Rekenkamer probeert nu in samenspraak met het Ministerie van Financiën een uitweg te vinden uit de impasse die inmiddels ontstaan is, door te komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van het begrip RWT en met name van het begrip wettelijke heffing daarin. Bezien wordt daarbij of het een optie is om aan te sluiten bij de omschrijving van het begrip publiek geld, zoals die bij de behandeling van de Kaderwet ZBO's is gegeven door de regering.¹⁴ Gestreefd wordt naar besluitvorming hierover voor eind 2002.

In de bijlage wordt meer in detail op de discussiepunten tussen de Algemene Rekenkamer en de departementen ingegaan.

2.3 Aantallen RWT's

Ultimo 1998 zijn er ongeveer 3 262 RWT's geïnventariseerd, ultimo 1999 zijn dat er 3 266 en ultimo 2000 3 193. In deze tellingen zijn de Stichting Joods Humanitair Fonds en de woningcorporaties, waarover de RWT-status discussie bestaat, niet meegenomen. Alle andere RWT's waarover deze discussie wordt gevoerd wel.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van het aantal RWT's per ministerie ultimo 1998, 1999 en 2000.

¹⁴ Enigszins verwarrend is dat in de Kaderwet geen onderscheid wordt gemaakt tussen premies en tarieven. Als gesproken wordt over tarieven kunnen ook premies bedoeld zijn.

Tabel 2.1 Aantal RWT's per ministerie ultimo 1998, 1999 en 2000

Ministerie	1998	1999	2000
Buitenlandse Zaken (Buiza)	1	1	1
Justitie	85	80	80
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	30	30	31
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)	± 2 882	2 891	2 805
Financiën	6	6	7
Defensie	1	1	1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)	7	7	7
Verkeer en Waterstaat (V&W)	45	45	48
Economische Zaken (EZ)	34	27	21
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)	34	34	34
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	27	39	49
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	110	105	107
Totaal	± 3 262	3 266	3 193

Bij veel ministeries is in vergelijking met de stand van zaken in 1998¹⁵ sprake van het oprichten van nieuwe RWT's: één bij de ministeries van EZ, LNV, VWS, Financiën, Justitie en BZK, twee bij het ministerie van VROM en vier bij het ministerie van V&W. Daarentegen is bij veel ministeries eveneens sprake van het wegvallen van een of meer RWT's: de ministeries van OCenW, EZ¹⁶, Justitie, SZW, VWS en LNV.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) N.V. in 2000 de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) overgenomen (een 100% dochter), waardoor het aantal personeelsleden van de FMO aanzienlijk is toegenomen.¹⁷ Bij het Ministerie van BZK zijn vooral bij de politieregio's veel ontwikkelingen geweest (zie in het departementaal deel het hoofdstuk over toezicht en verantwoording op het terrein van het ministerie van BZK).

Ook bij het Ministerie van SZW hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden. In het kader van Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is het aantal RWT's in de sociale zekerheidssector van acht teruggebracht naar vijf. Aan de andere kant hebben de nieuw opgerichte Centra voor Werk en Inkomen (CWI) een wettelijke taak gekregen. Bij een aantal RWT's van het Ministerie van Justitie verandert de bekostigingswijze van vaste bedragen naar financiering die wordt bepaald op basis van de omvang van de output.

Tabel 2.2 geeft per ministerie een overzicht van het aantal clusters RWT's, het aantal RWT's, de totale ontvangsten aan publieke middelen van de RWT's en het aantal RWT's waar discussie is over de RWT-status ultimo 2000.

¹⁵ Zie Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nrs. 1–2.

¹⁶ Door fusies en overnames van energiedistributiebedrijven.

¹⁷ De FMO N.V. is opgericht in 1970 als een gezamenlijke onderneming van de Nederlandse staat en het Nederlandse bedrijfsleven. Anno 2000 is 51% van de aandelen in handen van de Staat en 42% in handen van de Nederlandse banken. De overige 7% van de aandelen is in het bezit van werknemers- en werkgeversorganisaties en circa 120 Nederlandse bedrijven en particulieren.

Tabel 2.2 Aantal clusters RWT's, aantal RWT's, totale publieke ontvangsten en aantal discussie RWT's per ministerie ultimo 2000

Ministerie	Aantal clusters RWT's	Aantal RWT's	Ontvangsten in € miljard	Aantal discussie RWT's
Buitenlandse Zaken (Buiza)	1	1	0,1	1
Justitie	11	80	1,7	13
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	7	31	3,2	0
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)	21	2 805	21,0	0
Financiën	7	7	0,3	3
Defensie	1	1	0,1	0
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)	7	9	0,1 (0,07)	0
Verkeer en Waterstaat (V&W)	17	48	4,8	3
Economische Zaken (EZ)	7	21	10,9	16
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)	6	34	0,7	0
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	6	49	45,6	39
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	11	107	29,7	0
Totaal	102	3 193	118,5	74

2.4 Omvang publieke middelen

In 2000 hadden de RWT's in totaal bij benadering € 119 miljard aan ontvangsten (uitgaande van dezelfde omvang in 2000 van de publieke middelen van de energiedistributiebedrijven als in 1999). In 1999 was dat € 114 miljard, in 1998 € 109 miljard en in 1997 € 100 miljard. Zonder de energiedistributiebedrijven hadden de RWT's in 2000 in totaal bij benadering € 110 miljard aan ontvangsten via rijksbijdragen, premieheffing¹⁸ en tarieven.

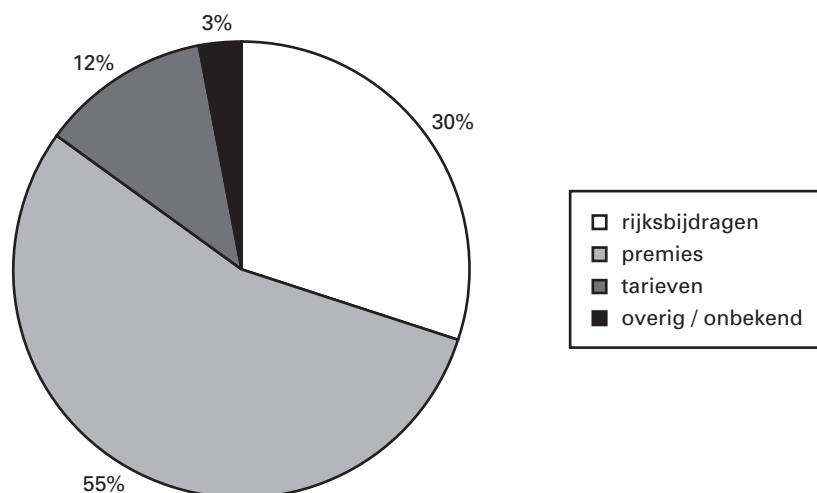
De bedragen zijn een benadering, omdat voor een aantal RWT's de omvang en aard van de publieke middelen niet (precies) bij de Algemene Rekenkamer bekend is.¹⁹ Daarnaast spelen voor 1999 en 2000 afrondingsverschillen door de omzetting van guldens naar euro's.

In onderstaande figuren, tabellen en tekst zal in verband met de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren steeds worden uitgegaan van de geschatte ontvangsten van de energiedistributiebedrijven voor 2000.

¹⁸ Dit is inclusief contributies en bijdragen van aangesloten leden e.d.

¹⁹ Informatie over de aard en omvang van de publieke middelen ontbreekt op het terrein van het Ministerie van SZW voor arbeidsvoorziening (2000), verschillende keuringsinstellingen, opleidingsinstituten Arbeidsomstandigheden en certificerende arbodiensten; op het terrein van het Ministerie van Justitie (Stichtingen voor Rechtsbijstand en Rechtsbijstand Asiel, Stichting Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening Gelderland, een viertal Gezinsvoogdij-instellingen (GVI's), opvang- en behandelcentrum Het Keerpunt en FPI De Rooyse Wissel); op het terrein van het Ministerie van VWS (Rendac); op het terrein van het Ministerie van EZ (Energie Distributiebedrijven (2000, waar schatting voor is gemaakt)), en op het terrein van het Ministerie van V&W (Hiswa, KTL-Certificattion en NMI Certin).

Figuur 2.2 Ontvangsten uit publieke middelen naar bron, 2000



Figuur 2.2 geeft de ontvangsten uit publieke middelen naar bron in 2000. Het grootste deel van de publieke middelen van de RWT's is afkomstig van premies, namelijk ongeveer 55%: dit betreft vrijwel geheel premies uit de twee grote budgetsectoren sociale zekerheid bij het Ministerie van SZW en zorg bij het Ministerie van VWS.

Daarnaast is ongeveer eenderde van de publieke middelen afkomstig van rijksbijdragen. Dit bedrag is als volgt verdeeld:

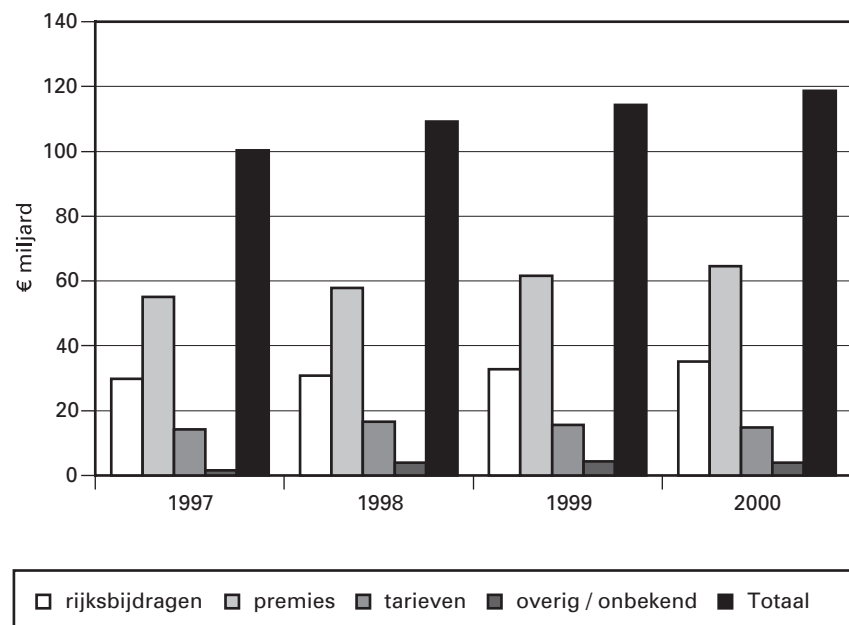
- OCenW (onderwijsinstellingen) circa 55%
- SZW (Lisv, Sociale Verzekeringsbank) circa 15%
- VWS (met name ziekenfondsen) 10%.

Ongeveer 12% van de publieke middelen is afkomstig van tarieven (ongeveer 73% hiervan betreft EZ (energiedistributiebedrijven en Gasunie) en circa 20% V&W).

Ten slotte is ongeveer 3% van de publieke middelen afkomstig uit overige publieke bronnen (zoals rente-inkomsten).

Deze verdeling van ontvangsten naar bron is vergelijkbaar met de verdeling in 1998 (premies 53%, rijksbijdragen 28%, tarieven 15% en overig/onbekend 4%). Het aandeel premies en rijksbijdragen in het totaal is iets toegenomen, dat van tarieven en overig/onbekend iets afgenomen.

Figuur 2.3 Ontvangsten uit publieke middelen naar bron en totaal, 1997-2000

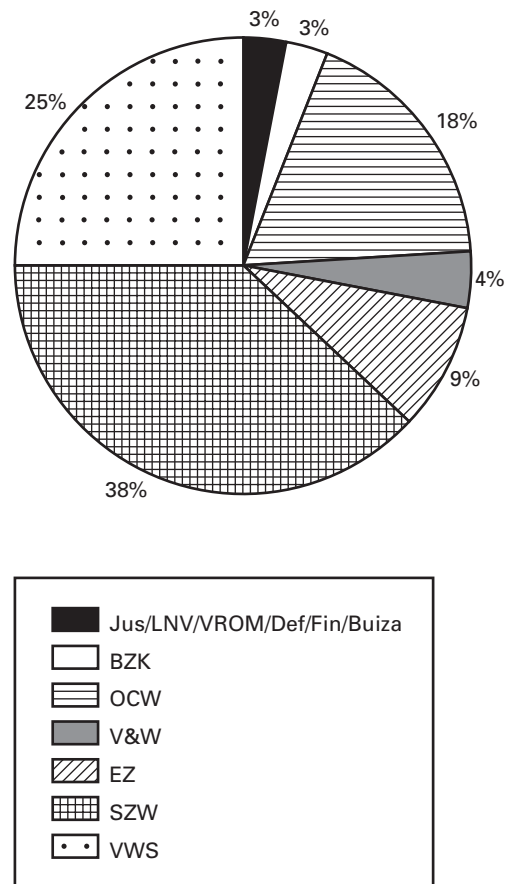


Figuur 2.3 geeft de ontwikkeling van de ontvangsten naar bron en totaal in de periode 1997-2000. In de periode 1997-2000 nemen de publieke middelen van de RWT's geleidelijk toe van ongeveer € 100 miljard tot ongeveer € 119 miljard. Hierbij nemen zowel de ontvangsten uit premies als rijksbijdragen in de gehele periode toe. De ontvangsten uit tarieven nemen in de periode 1997-1998 toe, om vervolgens in de periode 1998-2000 licht te dalen. De overige publieke bronnen nemen in de periode 1997-1999 toe, om vervolgens in 2000 licht af te nemen.

Figuur 2.4 geeft de verdeling van het publieke geld voor RWT's naar ministerie in 2000. Uit de figuur blijkt dat 81% van de publieke middelen valt onder de ministeries SZW (38%), VWS (25%) en OCenW (18%). De

verdeling is vergelijkbaar met de verdeling in 1998 (SZW en EZ nemen enkele procentpunten af, OCenW en VWS enkele procentpunten toe).

Figuur 2.4 Verdeling van het publieke geld naar verantwoordelijk ministerie, 2000



3 NORMEN

3.1 Kaderstellende stukken van het kabinet

3.1.1 Inleiding

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2* (2001) werd geconstateerd dat er veel ontwikkelingen waren met betrekking tot de door de regering geformuleerde uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's. Gewezen werd onder meer op de indiening van een wetsvoorstel voor Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's)²⁰ en het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT, Commissie Borghouts).²¹

Sinds deze publicatie uit 2001 hebben de ontwikkelingen zich doorgezet. Het voorstel Kaderwet ZBO's is inmiddels door de Tweede Kamer vastgesteld en eind april 2002 aan de Eerste Kamer gezonden. De parlementaire behandeling van dit voorstel van wet is op verzoek van de minister van Financiën in september 2002 door de Eerste Kamer aangehouden (zie ook inleiding en reactie van de minister van Financiën). Het kabinet heeft in juni 2001 een Kaderstellende visie op toezicht, tevens reactie op het advies van de Commissie Borghouts, uitgebracht.²² Daarnaast is de Comptabiliteitswet 2001 van kracht geworden en is het wetsvoorstel voor de eerste wijziging daarvan²³ eind april 2002 doorgezonden naar de Eerste Kamer. In beide documenten worden enige regels gesteld voor verantwoording en toezicht bij RWT's.

De hiervoor genoemde en nog enige andere Kamerstukken²⁴, waarin regering en Tweede Kamer in overleg uitgangspunten en normen hebben geformuleerd voor verantwoording door en toezicht op organisaties op afstand van het Rijk, waaronder RWT's, alsmede voor de verantwoording van de minister daarover aan de Staten-Generaal, worden in dit rapport verder aangeduid als «kaderstellende stukken».

3.1.2 Hoofdpijnen

Met name in de voorstellen en de andere Kamerstukken betreffende de Kaderwet ZBO's, de Comptabiliteitswet 2001, de eerste wijziging daarvan, en de Kaderstellende visie op toezicht zijn door het kabinet voor alle belangrijke onderdelen van toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand van het Rijk (ZBO's en RWT's) uitgangspunten en normen geformuleerd.

Uit deze stukken komt een algemeen kader voor inrichting, verantwoording en toezicht bij ZBO's en RWT's naar voren, met op hoofdlijnen de volgende uitgangspunten:

- ZBO's dienen te voldoen aan dezelfde eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden.²⁵ De uitgangspunten voor ZBO's gelden ook voor RWT's.²⁶
- De verantwoordelijkheid voor het functioneren van de openbare dienst behoort door ministers zelf gedragen te worden: rechtstreeks als het over ministeries zelf gaat en via een wettelijk toezichts- en sturings-instrumentarium als het om ZBO's gaat.²⁷
- Voor het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid is een goed toezichtbeleid noodzakelijk.²⁸
- De minister zendt elke vijf jaar een verslag aan de Staten-Generaal ten

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2.

²¹ Vertrouwen in onafhankelijkheid, Den Haag, 1 november 2000.

²² Kaderstellende visie van het kabinet op toezicht annex kabinetsreactie op het rapport Borghouts d.d. 20 juni 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nrs. 1–3).

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 035.

²⁴ Behalve de in de vorige noten genoemde stukken gaat het hierbij om: Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 6 november 2000 met de minister van BZK over de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 806, nr. 6), Handelingen Verantwoordingsdebat 27–28 juni 2001 (Handelingen 2000–2001, nr. 92, Tweede Kamer, p. 5731–5751; Handelingen 2000–2001, nr. 93, Tweede Kamer nr. 93, p. 5808–5820; Handelingen 2000–2001, nr. 93, Tweede Kamer, p. 5821–5838).

²⁵ Wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's), Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 5, p. 39.

²⁶ Idem, p. 28.

²⁷ Idem, p. 28.

²⁸ De kaderstellende visie op toezicht, 20 juni 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1, p. 16.

behoefte van de beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO.²⁹

Over deze algemene uitgangspunten bestond geen verschil van mening tussen de Tweede Kamer en de regering. Op basis van deze uitgangspunten kan uit de betreffende stukken een samenhangend en consistent geheel aan eisen en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's worden afgeleid. Uit de analyse van de Kaderstellende visie op toezicht en de (ontwerp) wet- en regelgeving komt naar voren dat de uitgangspunten en normen van het kabinet in hoge mate overeenkomen met de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's. Dat geldt ook voor de nadere uitwerking. In volgende paragrafen zal meer in detail worden ingegaan op de kabinetsnormen met betrekking tot toezicht en review, rechtmatigheid, prestaties en bedrijfsvoering, kasbeheer en vermenging van publieke en private geldstromen.

3.1.3 Uitwerking kabinetsnormen

3.1.3.1 Toezicht

Het kabinet heeft in de Kaderstellende visie op toezicht aangegeven dat een goed toezichtbeleid noodzakelijk is om de rol van toezicht ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven. Goed toezichtbeleid geeft aan wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's het voorgestelde toezicht zouden kunnen bevatten.

Toezichtbeleid vanwege de minister is gebaseerd op vooraf geformuleerde eenduidige kwaliteitseisen (bij voorkeur resultaatsverplichtingen) waaraan de onder toezicht staande organisatie dient te voldoen. De toezichthouder houdt toezicht aan de hand van deze vastgestelde eisen. Duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren vormen de randvoorwaarde voor de uitvoering en de basis voor het toezicht. De kern van goed toezicht ligt in het bepalen van de soort informatie. Belangrijk is welke informatiestromen van toezicht naar beleid en vice versa nodig zijn om het proces van terugkoppeling goed te laten verlopen. De informatierelatie is essentieel voor zowel intern als extern gepositioneerde toezichthouders.

Checklist toezicht

Naar aanleiding van het advies van de commissie Borghouts (Ambtelijke Commissie Toezicht)³⁰ is door het kabinet een checklist ontwikkeld teneinde bij doorlichting van toezichtarrangementen een goed beeld te krijgen van de structuur van het toezicht. De checklist kan tevens gebruikt worden bij de keuze voor de inrichting van nieuwe toezichtarrangementen of bij wijziging van de bestaande.

De departementen dienen deze checklist voor alle ZBO's in te vullen. Deze operatie is begin 2002 van start gegaan en moet in juli 2005 afgerond zijn.

3.1.3.2 Review

In de Baseline Financieel en materieelbeheer³¹ wordt onder «beheer van overdrachtsuitgaven» (subsidies en uitkeringen) gewezen op de relatie tussen inzicht in de rechtmatigheid, het hebben van een toezichtvisie en toezichtarrangementen, controleprotocollen en een reviewbeleid. Daarin wordt gesteld dat een ministerie zich een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de middelen die door het ministerie beschikbaar worden gesteld aan RWT's. Het departement kan

²⁹ Wetsvoorstel Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO's), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 2, artikel 32.

³⁰ Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid, november 2000.

³¹ Ministerie van Financiën, Baseline Financieel en materieelbeheer, 29 mei 2001.

controleprotocollen opstellen ten behoeve van de accountant van de RWT. Het departement dient zorg te dragen voor een reviewbeleid, teneinde door middel van (periodieke) reviews vast te stellen dat de desbetreffende accountant de controle heeft uitgevoerd overeenkomstig de aanwijzingen van het controleprotocol. Deze reviews kunnen worden uitgevoerd door de departementale accountantsdienst.

3.1.3.3 *Rechtmatigheid*

De Kaderwet ZBO's stelt dat de vereiste accountantsverklaring (van ZBO's) mede betrekking moet hebben op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door het ZBO (artikel 35).

De ontwikkeling naar meer zicht op rechtmatigheid is niet alleen zichtbaar bij de RWT's, maar ook bij de gemeenten. Het Besluit Accountantscontrole Gemeenten geeft aan dat de reikwijdte van de accountantscontrole, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan bepaalde minimumeisen dienen te voldoen. Deze eisen hebben zowel betrekking op de rechtmatigheid als op het getrouwe beeld van de jaarrekening.

Artikel 35 Kaderwet ZBO's (gewijzigd voorstel van wet, 26 maart 2002)

1. De jaarrekening, waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd van het financieel beheer en van de geleverde prestaties over het verstreken boekjaar, wordt ingericht zoveel mogelijk met overeenkomstige toepassing van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. De jaarrekening gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door het zelfstandig bestuursorgaan aangewezen accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Bij de aanwijzing van de accountant bedingt een zelfstandig bestuursorgaan dat aan Onze Minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant.
3. De verklaring, bedoeld in het tweede lid, heeft mede betrekking op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door een zelfstandig bestuursorgaan.
4. De accountant voegt bij de verklaring, bedoeld in het tweede lid, tevens een verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van een zelfstandig bestuursorgaan voldoen aan eisen van doelmatigheid.

Nota van Toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002-68, besluit 19-11-2001)

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur dient de accountant in zijn accountantsverklaring, naast een oordeel over het getrouwe beeld, ook een oordeel over de rechtmatigheid van de jaarrekening uit te spreken. Rechtmatigheid is een belangrijk begrip voor gemeenten, omdat gemeenten, zoals alle overheden, publiek geld besteden. De verplichting tot het uitspreken van een rechtmatigheidsoordeel zou echter zonder aanvullende voorschriften op uiteenlopende wijzen kunnen worden ingevuld. Dat is niet gewenst. Zowel de reikwijdte van de accountantscontrole, de accountantsverklaring als het verslag van bevindingen dienen aan bepaalde minimumeisen te voldoen. Deze eisen hebben zowel betrekking op de rechtmatigheid, het nieuwe element in de accountantsverklaring, als het getrouwe beeld van de jaarrekening. Voorts is het wenselijk dat het rechtmatigheden getrouw beeld oordeel in de accountantscontrole bij Rijk, provincies en gemeenten dezelfde (minimum) betekenis heeft.

3.1.3.4 *Verantwoorden over bedrijfsvoering*

Bij de accountantsverklaring bij de jaarrekening dient volgens het wetsvoorstel voor de Kaderwet ZBO's tevens een verslag van bevindingen te worden geleverd of het beheer en de organisatie van een ZBO voldoen aan eisen van doelmatigheid (Wetsvoorstel, artikel 35). Deze eisen van doelmatigheid worden onder meer bepaald door de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering van een organisatie dienen te worden

gehanteerd (Memorie van Toelichting, p. 31–32). De regering werkt de notie van een «bedrijfseconomisch verantwoord beheer» niet verder uit. Dit wordt aan lagere regelgeving, vaak informatie- of beheersprotocollen overgelaten (Nota van Antwoord, p. 102).

3.1.3.5 Verantwoorden over prestaties

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's en de Comptabiliteitswet 2001 is ook vastgelegd dat ZBO's zich dienen te verantwoorden over de taakuitoefening, het gevoerde beleid, de te leveren prestaties en de geleverde prestaties. Deze door het ZBO verschaft informatie stelt de minister vervolgens in staat verantwoording af te leggen aan het parlement over de bijdrage van het ZBO aan de van rijkswege gestelde beleidsdoelen.

«Een zelfstandig bestuursorgaan stelt jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag op. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot kwaliteitszorg» (Wetsvoorstel, artikel 18)

«De informatie over prestaties gaat over producten, diensten, kosten en kwaliteit en luidt ten minste in dezelfde termen als de minister nodig heeft om verantwoording af te kunnen leggen aan het parlement» (derde nota van wijziging Kaderwet ZBO's).

In het kader van de derdeninformatie³² in VBTB is bij derde nota van wijziging in het voorstel voor de Comptabiliteitswet 2001³³ artikel 44a ingevoegd, waarbij de ZBO's en RWT's verplicht worden periodiek informatie over geraamde en gerealiseerde prestaties te verschaffen aan de minister.

3.1.3.6 Kasbeheer

In 2000 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport *Vermogensvorming van instellingen buiten het rijk*³⁴. Mede naar aanleiding van dit rapport besloot het kabinet nadere regels te stellen voor het beheer van liquide middelen en de financiering van RWT's. Deze regels werden vastgelegd in de eerste wijziging CW 2001³⁵, die inmiddels door de Tweede Kamer is vastgesteld. Uit het oogpunt van risico-arm kasbeheer dient een groot deel van de RWT's hun liquide middelen voortaan rentedragend aan te houden in 's Rijks schatkist.

Voor de overige (kleine) RWT's wordt het beheer van liquide middelen aan regels gebonden. Het aantrekken van financiële middelen met als doel daarmee via het uitzetten ervan additionele financiële middelen te verwerven is voortaan verboden. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën op dit terrein regels heeft gesteld.

3.1.3.7 Vermenging publiek privaat

Er is nieuwe regelgeving in de maak voor RWT's die naast hun publieke taak activiteiten in de markt (willen) verrichten. Twee risico's spelen daarbij een rol; de mogelijke concurrentievervalsing als gevolg van vermenging van publieke en private activiteiten en de mogelijkheid van weglekken van publieke middelen (kruissubsidiëring). Volgens het wetsvoorstel Markt en overheid³⁶ moeten publieke organisaties, waaronder RWT's en overheden toestemming vragen voor het verrichten van marktactiviteiten. Deze activiteiten worden alleen toegestaan onder bepaalde voorwaarden, waaronder eisen die gesteld worden aan de administratie. Ook in de Kaderwet ZBO's³⁷ zijn enkele bepalingen opgenomen voor privaatrechtelijke ZBO's die activiteiten verrichten naast hun wettelijke taak. Deze dienen een gescheiden boekhouding bij te

³² Beleids- of verantwoordingsinformatie van derden, bijvoorbeeld RWT's of ZBO's aan de minister.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 11.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nrs 1–2.

³⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 035, nr. 326.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 050, nr 3.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 426, nr. 276.

houden en afzonderlijk verantwoording af te leggen in hun jaarrekening (artikel 38). Publiekrechtelijke ZBO's dienen in de toelichting op hun begroting ook aan te geven welke posten betrekking hebben op de wettelijke taak dan wel andere activiteiten (artikel 27, lid 3). Ook in het voorstel voor de eerste wijziging CW 2001 wordt aandacht besteed aan dit thema. Niet-collectieve middelen worden uitgezonderd van de regels voor kasbeheer onder de voorwaarde dat deze middelen op een adequate wijze separaat in de jaarrekening van de betrokken RWT worden verantwoord (artikel 45 lid 4).

3.1.3.8 Informatie in de departementale begrotingen en verantwoordingen

Met de Comptabiliteitswet 2001 worden verantwoording en toezicht bij RWT's in het kader van VBTB geplaatst. In zijn beleidsverantwoording dient de minister ook informatie over de beleidsresultaten van derden (waaronder ZBO's en RWT's) op te nemen. Daarnaast dient de minister zich in het kader van zijn bedrijfsvoering door middel van toezicht op het functioneren van de RWT's te verzekeren van de betrouwbaarheid van deze (en financiële) informatie. Ten slotte dient de departementale verantwoording ook inzicht te bieden in de financiële resultaten van de op afstand geplaatste organisaties.

Bij de tweede nota van wijziging³⁸ zijn aan de artikelen 18 en 65 van het voorstel Comptabiliteitswet 2001 nieuwe leden (resp. vierde en tweede lid) toegevoegd, waarbij de minister van Financiën de mogelijkheid wordt gegeven regels te stellen voor de informatie die in de departementale begrotingen respectievelijk jaarverslagen wordt opgenomen over ZBO's en RWT's. In de toelichting op de wijziging is aangegeven wat de informatie tenminste zal behelzen. In de verdiegingsbijlagen van de begroting en het jaarverslag zal in ieder geval worden opgenomen een overzicht van alle ZBO's en RWT's. Tevens dient per ZBO en RWT het beleidsartikel waarin het ZBO of de RWT is opgenomen met het daarbij behorende begrotingsbedrag c.q. gerealiseerde bedrag, te worden weergegeven. In het departementale jaarverslag zal tevens inzicht moeten worden gegeven in het gebruik van de ministeriële bevoegdheden met betrekking tot de goedkeuring van tarieven, begroting, jaarrekening en in de opbouw van de vermogenspositie van de rechtspersoonlijkheid bezittende ZBO's en van de RWT's. De (uitwerkingen van de) bepalingen worden opgenomen in de Rijkbegrotingsvoorschriften en gaan gelden met ingang van het begrotingsjaar 2004.

In de slotbeschouwing van het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2* heeft de Algemene Rekenkamer er voor gepleit om voor verantwoording en toezicht bij RWT's aansluiting te zoeken bij het VBTB-traject. Ze heeft daarbij aangegeven dat naar haar mening van het momentum gebruik zou moeten worden gemaakt. In dit rapport kan worden geconstateerd dat dat voluit is gebeurd.

Artikel 21 van de Comptabiliteitswet 2001 stelt dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van hun ministerie. Het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering* geeft een nadere invulling van artikel 21. De reikwijdte van dit kader omvat mede het ministeriële toezicht op instellingen op afstand van het Rijk. Om daaraan inhoud te kunnen geven dient iedere minister – in relatie tot de omvang van zijn verantwoordelijkheid – een visie op dit toezicht te ontwikkelen. De Algemene Rekenkamer heeft er in eerdere RWT-publicaties verschillende malen op aangedrongen dat ministers dergelijke

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 9.

toezichtvisies ontwikkelen, waarin zij dan expliciet aangeven welke keuzen op grond van welke overwegingen gemaakt moeten worden bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat zij willen hebben. Op de stand van zaken bij de ontwikkeling van de toezichtvisies door de departementen wordt in het hoofdstuk over toezicht nader ingegaan.

3.2 Normen van de Algemene Rekenkamer

3.2.1 Toezicht en verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft haar normen en uitgangspunten ten aanzien van verantwoording door, en toezicht op ZBO's en RWT's sinds 1995 uiteengezet in een reeks van opeenvolgende rapporten.³⁹ Op hoofdlijnen houden deze het volgende in.

Uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is, dat aan publiek geld, ongeacht of dit wel of niet over de rijksbegroting loopt, altijd dezelfde eisen moeten worden gesteld als in de Comptabiliteitswet aan begrotingsgeld. Ze is daarom van mening dit publieke geld rechtmatig geïnd en besteed moet zijn (dat wil zeggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld). Verder moet het financiële beheer ervan ordelijk en controleerbaar zijn. De instellingen moet zich daarover – tenminste jaarlijks – verantwoorden. Verder dient de organisatie jaarlijks verslag te doen van de uitvoering van de (wettelijke) taak: de activiteiten die zij daartoe verricht en de prestaties die zij daarvoor levert. Met name moet hierbij aandacht worden besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Verantwoording over de prestaties (taakuitvoering) moet gebeuren in samenhang met de financiële verantwoording (de financiën).

De Algemene Rekenkamer is ook van mening dat de minister zich door middel van toezicht een oordeel moet vormen over de vraag of de RWT de publieke taken naar behoren uitvoert en de daarmee gemoeide publieke gelden recht- en doelmatig int, beheert en besteedt. Dit toezicht van de minister beziet de Algemene Rekenkamer vooral in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. In ons huidige staatsbestel moet uiteindelijk altijd de minister aan de Staten-Generaal kunnen rapporteren over de uitvoering van een publieke taak en de rechten doelmatigheid van de daarmee gemoeide publieke middelen. Dit geldt ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid.⁴⁰

Om dit mogelijk te maken dient een minimumpakket aan bevoegdheden voor de minister om te sturen en bij te sturen geregeld te zijn. De Algemene Rekenkamer hanteert daarbij als uitgangspunt dat er duidelijke afspraken moeten bestaan tussen ministerie en RWT over de reikwijdte en diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering. De minister zou een visie moeten hebben op de vraag over welke prestaties en elementen van bedrijfsvoering hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden.

In de achtereenvolgende hoofdstukken zal meer in detail worden ingegaan op de normen van de Algemene Rekenkamer.

³⁹ Deel 3 bij het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 1–2; Toezicht op uitvoering van publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2; Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 1, Tweede Kamer vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2; Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 2, Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2; Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nrs. 1–2; Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak (Algemene Rekenkamer, januari 2000); Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (Algemene Rekenkamer, maart 2001).

⁴⁰ Zie ook: Mr. Dr. A. J. E. Havermans, Zonder verantwoordelijkheid geen democratie, Den Haag, februari 2002.

3.3 Conclusie en aandachtspunten

Bij het van kracht worden van de Comptabiliteitswet 2001 en de eerste wijziging daarvan worden in feite via de Comptabiliteitswet verantwoording door, en toezicht op de RWT's en de informatieverstrekking van de minister aan de Tweede Kamer geregeld. Dit vindt plaats in het kader van VBTB. De Algemene Rekenkamer heeft daar verschillende malen op aangedrongen. Ze is dan ook verheugd over deze ontwikkelingen.

Bij deze positieve constatering kan ook een aantal opmerkingen worden gemaakt:

- Voor de RWT's, niet zijnde ZBO's, is er – anders dan voor de ZBO's – nog geen algemene (wettelijke) regeling (in ontwikkeling) met betrekking tot de financiële verantwoording en het toezicht. Daar staat tegenover dat het merendeel daarvan wel een afdoende specifieke regeling kent en dat bij behandeling van de Kaderwet ZBO's in de Tweede Kamer en ook elders door de regering is gesteld voor ZBO's en RWT's dezelfde uitgangspunten met betrekking tot verantwoording en toezicht te hanteren.
- De Algemene Rekenkamer heeft bij de bepalingen over financieel toezicht in de Kaderwet ZBO's enige kanttekeningen gemaakt: vooral voor ZBO's met gemengde financiering (begrotingsbijdragen en premies/tarieven) vertoont de regeling leemtes. Voorts hanteert de Kaderwet een betrekkelijk beperkt begrip ZBO: zo vallen beheer-ZBO's en keurings- en certificeringsinstellingen (nog) niet onder de definitie van de Kaderwet.
- In de toelichting bij de Comptabiliteitswet 2001 wordt alleen gesproken over overzichten bij de begroting waarin zijn opgenomen de op de departementale beleidsartikelen begrote bedragen voor de ZBO's en/of de RWT's: de (geraamde) rijksbijdragen. Dit is slechts een deel van het publiek geld bij ZBO's/RWT's. Tarieven en premies vallen daar niet onder.
- De algemene uitgangspunten en normen van het Rijk zijn verspreid over verschillende documenten: met name het voorstel Kaderwet ZBO's, de Comptabiliteitswet 2001 en de Kaderstellende visie op toezicht. Van belang is ook dat de Kaderwet ZBO's nog niet in de Eerste Kamer is behandeld. Voorts betreft het een nota (de Kaderstellende visie op toezicht), die uiteraard geen bindende werking heeft. De nota geeft alleen uitgangspunten die de departementen zelf regarderend en daarvoor is in principe geen wetgeving nodig. Het betekent wel dat de departementen zich gemakkelijker aan die uitgangspunten kunnen onttrekken, tenzij Financiën en/of BZK een actieve regelende en handhavende rol op zich nemen.
- De normen en uitgangspunten voor de verslaggeving over bedrijfsvoering bij ZBO's/RWT's zijn nog het minst ver uitgewerkt. Voor de (verantwoording over de) bedrijfsvoering door organisaties buiten het Rijk is (tot nu toe) alleen wat geregeld in het voorstel Kaderwet ZBO's: het ZBO moet verslag doen van de doelmatigheid van de besteding van de (publieke) middelen en de controlerende accountant moet daaraan in zijn controle/verklaring aandacht geven. De mate waarin, diepgang, frequentie, in welk document, aansluiting VBTB etc. zijn nog in ontwikkeling. Opgemerkt moet ook worden dat in de toelichting op het hiervoor genoemde nieuw in de Comptabiliteitswet 2001 ingevoegde artikel 44a nadrukkelijk wordt aangegeven dat de op grond van dit artikel op te leveren informatie niet gaat over de interne bedrijfsvoering van ZBO's en RWT's.

- De Algemene Rekenkamer acht het van belang om onderscheid te maken tussen de verschillende objecten van toezicht, zoals: markten, naleving van regelgeving, lagere overheden (waaronder provincies en gemeenten), Europese subsidies en wet- en regelgeving en andere organisaties met een publieke taak, zoals RWT's. Voor verschillende objecten moeten verschillende publieke belangen geborgd worden. Ook kan de wijze en organisatie van het toezicht verschillen. In het kabinetsstandpunt wordt het onderscheid tussen de verschillende toezichtsobjecten niet expliciet gemaakt. De Algemene Rekenkamer acht het zinvol, in het bijzonder voor de Tweede Kamer, dat er bij een volgende stap in het denken over toezicht enige systematiek aangebracht wordt in het toezichtveld en de gehanteerde normatiek.
- Tenslotte zijn door het kabinet nog geen uitgangspunten en normen geformuleerd voor een integriteitsbeleid bij RWT's.

Deze kanttekeningen impliceren dat voor de Algemene Rekenkamer de belangrijkste aandachtspunten voor de komende jaren zullen zijn:

- de vraag of door het kabinet de wet- en regelgeving op elkaar wordt afgestemd c.q. sluitend gemaakt;
- en de implementatie van de uitgangspunten en normen, zowel bij de departementen als bij de RWT's.

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

In de nabije toekomst zullen RWT's zich – mede onder invloed van VBTB, de Kaderwet ZBO's en de wijzigingen in de Comptabiliteitswet – in toenemende mate naast rechtmatigheid, ook moeten gaan verantwoorden over prestaties. Ook wordt nu al door zowel RWT's als enkele ministeries nagedacht over de wijze waarop RWT's zich in de toekomst zouden moeten verantwoorden over hun bedrijfsvoering. Eerder pleitte de Algemene Rekenkamer al voor een bedrijfsvoeringsverklaring door het bestuur van de RWT.⁴¹

De vraag wordt actueel of in de toekomst de verantwoording over alle drie de onderdelen (rechtmatigheid, bedrijfsvoering, prestaties) niet beter op een geïntegreerde manier kan plaatsvinden. Momenteel is de verantwoording over deze onderwerpen in veel gevallen nog verspreid over een aantal documenten.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de gedachtevorming over de toekomstige publieke verantwoording door RWT's nadrukkelijk ook de mogelijkheid te betrekken van een geïntegreerd verantwoordingsdocument waarin het bestuur van een RWT zich aan alle belanghebbenden verantwoordt over de rechtmatigheid, de geleverde prestaties, de kwaliteit van de taakuitvoering en over essentiële onderdelen van de bedrijfsvoering. Dit document zou vervolgens voorzien kunnen worden van een verklaring van getrouwheid van een externe accountant.

Uit de analyse die voor dit onderzoek is gemaakt komt naar voren dat sommige jaarverslagen en -rekeningen weliswaar aanzetten bevatten voor zo'n geïntegreerde verantwoording, maar over de gehele linie nog onvoldoende zijn om van een volledig en betrouwbaar geïntegreerd verantwoordingsdocument te kunnen spreken.

⁴¹ Algemene Rekenkamer, Handreiking voor verslaggeving van RWT's, juni 2000.

4 ONTWIKKELINGEN IN TOEZICHT

4.1 Uitgangspunten Algemene Rekenkamer

4.1.1 Definitie toezicht

Om zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, dient de minister naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer toezicht te houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij de RWT.

Zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer hanteert de volgende definitie van toezicht:

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

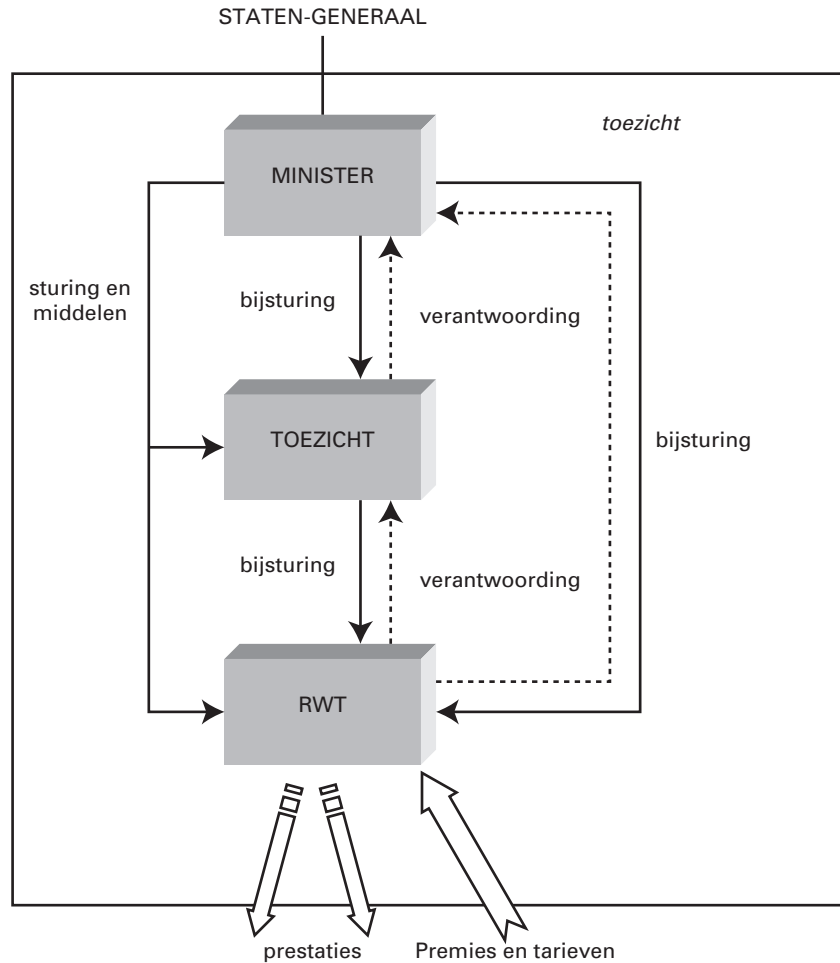
In de definitie komen drie elementen naar voren: informatie verzamelen, oordelen vormen en interveniëren.

4.1.2 Gesloten toezichtketen

Toezicht staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties, niet alleen tussen de minister en de RWT, maar ook tussen de minister en de Staten-Generaal. De Algemene Rekenkamer gaat uit van de «gesloten toezichtketen». Dit betekent dat de RWT transparant is in zijn functioneren en informatie levert aan de diverse belanghebbenden, waaronder de minister. De minister en/of toezichthouder bepalen welke informatie zij nodig hebben om op hun beurt hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Voor de minister betekent dit onder meer dat hij rapporteert aan de Staten-Generaal. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van RWT, minister en/of toezichthouder dienen duidelijk geregeld te zijn. In de keten mogen geen van de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies ontbreken en dienen deze op elkaar te zijn afgestemd.

Het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties kan in algemene zin als volgt in beeld worden gebracht.⁴²

⁴² Zie ook: Algemene Rekenkamer, Toezicht op uitvoering publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs.1–2, 31 maart 1998.



De minister legt primair verantwoording af aan de Staten-Generaal op een voor het beleid relevant niveau. Dit betekent in verschillende gevallen dat oordelen over afzonderlijke RWT's geaggregeerd dienen te worden tot oordelen op het niveau van de sector, wet of taak.

Wanneer bijvoorbeeld de uitvoering van een wettelijke taak in zijn geheel door een cluster van RWT's (bijvoorbeeld de uitvoering van de Ziekenfondswet) wordt uitgevoerd dan dienen de oordelen over de afzonderlijke instellingen (bijvoorbeeld de ziekenfondsen X, Y, Z etc.) geaggregeerd te worden.

Geregeld dient te zijn dat de minister de benodigde informatie kan krijgen om zich een geïntegreerd en geaggregeerd oordeel te vormen. Hij zal daarom de bevoegdheid moeten hebben om voor de financiële verantwoording, de controle daarop en het verslag over de taakuitvoering nadere regels te stellen. Hoewel toezicht een continue activiteit is, moet de toezichthouder zich naar de mening van de Algemene Rekenkamer minimaal jaarlijks op basis van de opgeleverde informatie een oordeel vormen of wordt voldaan aan de eisen.

Voorts dient een passend pakket aan bevoegdheden voor de minister om te sturen en bij te sturen geregeld te zijn.

4.1.3 Toezichtvisies

De minister dient volgens de Algemene Rekenkamer te beschikken over een visie en beleid voor toezicht waarin sprake is van een sluitende toezichtketen van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.⁴³

In de toezichtvisie dient aangegeven te worden welke algemene eisen worden gesteld aan de verantwoording van RWT's en het toezicht door de minister; met name wat het toezicht moet opleveren. Ministers dienen – in relatie tot de omvang van de verantwoordelijkheid – per RWT of cluster RWT's uit te maken hoe diepgaand hun inzicht in het functioneren en het beheer van de RWT moet zijn. Afhankelijk daarvan vragen ze informatie of richten ze hun toezichtarrangement in.⁴⁴

4.1.4 Review als onderdeel van toezicht

Een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's is de review. Door middel van een review beoordeelt het ministerie en/of toezichthouder of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant gebruik kan worden gemaakt⁴⁵ en of de regelgeving voldoet. De review is daarmee tevens een van de manieren waarop een ministerie kan vaststellen of de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie voldoet aan de gestelde eisen en of de regelgeving duidelijk genoeg is of aanpassing behoeft. De verantwoordelijkheid voor de *kwaliteit* van de verantwoordingsinformatie ligt overigens bij het bestuur van de RWT. De Algemene Rekenkamer acht de uitvoering van het reviewbeleid de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties. Het reviewbeleid moet deel uitmaken van het toezicht door de beleidsdirectie. Als de beleidsdirectie het nodig acht kan zij aan de departementale accountantsdienst verzoeken een review uit te voeren. Het is dus niet de bedoeling dat het reviewbeleid uitsluitend onderdeel is van de reguliere algemene controletaak van de accountantsdienst.

In de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* die door het Ministerie van Financiën (Directie Accountancy Rijksoverheid, DAR) is opgesteld, wordt het standpunt van de Algemene Rekenkamer onderschreven. Er wordt aangegeven dat de vaststelling van de uit te voeren reviews een primaire verantwoordelijkheid is van de decentrale managers. Deze hebben de verantwoordelijkheid te waarborgen dat door de instellingsaccountant wet- en regelgeving is getoetst.

4.1.5 Toezicht op kleine RWT's

Kleine RWT's met een financieel belang van de wettelijke taak van minder dan € 200 000 komen met name voor bij de Ministeries van SZW, V&W en VROM. Het betreffen vooral examen- en keuringsinstellingen, die een wettelijke taak naast hun – vaak omvangrijke – commerciële activiteiten uitvoeren. Departementen houden vooral vanwege het geringe financiële belang nauwelijks toezicht op deze RWT's en vragen weinig informatie op. Overigens moet hierbij aangetekend worden dat de minister van SZW de (publieke) RWT-status van de betreffende rechtspersonen niet erkent.

⁴³ Zie onder meer: Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, blz. 36–43.

⁴⁴ Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000 26 982, nrs. 1–2, p. 28–29.

⁴⁵ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, p. 39.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er een aantal keurings- en exameninstellingen die een omzet uit de wettelijke taak hebben van minder dan € 200 000. De ANWB verzorgt, als kleine activiteit naast haar hoofdwerkzaamheden, de uitgifte van klein vaarbewijzen. De omzet die de ANWB behaalt met de wettelijke taak bedroeg over 1999 € 156 000.

Ook kleine regionale luchthavens zijn RWT. Zij hebben als wettelijke taak het verzorgen van de exploitatie van het vliegveld. Vaak hebben de 12 kleinere regionale luchthavens relatief geringe opbrengsten uit landingsgelden. Het vliegveld Hoogeveen en vliegveld Seppe behaalden over 2000 een wettelijke taakomzet uit landingsgelden van circa € 61 000 respectievelijk € 85 000.

Over kleine RWT's is weinig opgenomen in de departementsbrede toezichtsvisies. Op de betreffende ministeries is men van mening dat bij de oordeelsvorming over de rechtmatigheid en de wijze waarop die plaatsvindt niet alle RWT's over een kam geschoren moeten worden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook bij kleine RWT's de minister inzicht moet hebben in de recht- en doelmatige uitoefening van de wettelijke taken van de RWT's. In elk geval zou bekeken en expliciet gemaakt moeten worden welke informatie minimaal noodzakelijk is om enige mate van toezicht uit te oefenen.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de uitgangspunten die de Algemene Rekenkamer hanteert bij differentiatie in het toezicht met betrekking tot rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld door RWT's.

4.2 Toezicht

4.2.1 Ontwikkelingen in toezichtsvisies

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2* constateerde de Algemene Rekenkamer dat eind 1999 drie ministeries reeds beschikten over een departementsbrede toezichtvisie (OCenW, SZW en VWS). Bij zes ministeries (Justitie, BZK, VROM, LNV, V&W en EZ) was op dat moment een visie in ontwikkeling.

In de onderstaande tabel wordt aangegeven wat de stand van zaken van de toezichtsvisies is bij de departementen.

	Eind 1999	Eind 2001
BuiZa	–	–
Justitie	In ontwikkeling	In ontwikkeling
BZK	In ontwikkeling	Ten dele gereed
OCenW	Gereed	Gereed
Financiën	–	–
Defensie	–	–
VROM	In ontwikkeling	Wel per cluster van RWT's
V&W	In ontwikkeling	Gereed
EZ	In ontwikkeling	Gereed
LNV	In ontwikkeling	In ontwikkeling
SZW	Gereed	Gereed
VWS	Gereed	Gereed

Eind 2001 hebben vijf ministeries (EZ, V&W, OCenW, VWS, SZW) een departementsbrede toezichtsvisie en bij twee ministeries (LNV, Justitie) is

deze nog steeds in ontwikkeling. Bij vier ministeries (Defensie, VROM, Buitenlandse Zaken en Financiën) is geen sprake van het opstellen van een departementsbrede visie voor toezicht op en verantwoording door RWT's. Bij het Ministerie van VROM zijn er wel uitgewerkte toezichtsarangementen per cluster van RWT's.

Het Ministerie van BZK heeft een normenkader sturingsvisie ZBO's en agentschappen ontwikkeld, maar dit bevat geen visie over de wijze van toezicht houden en de uitgangspunten daarbij.

Bij enkele departementen (bijv. de Ministeries van LNV, BZK en Justitie) duurt het proces om te komen tot een toezichtvisie veel langer dan gepland.

Toezichtvisie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

In het rapport «Welingelicht Toezicht» staan de algemene uitgangspunten van het Ministerie van V&W ten aanzien van sturing en toezicht op ZBO's en RWT's. Daarnaast zijn in het rapport richtlijnen en eisen voor de organisatie, inrichting en vormgeving van het toezicht opgenomen. Onafhankelijkheid en transparantie zijn eisen voor de organisatie van het toezicht. Onderdeel van het toezicht zijn de activiteiten informatie verzamelen, oordeel vormen en interveniëren. Volgens het Ministerie van V&W zal voor weinig risicovolle ZBO's en RWT's de omvang van sturing en toezicht beperkt kunnen zijn.

De algemene toezichtvisie vormt de basis voor het opstellen van specifieke toezichtvisies per ZBO en RWT: maatwerk op basis van een risicoanalyse. Het opstellen van toezichtvisies voor de grote publiek- en privaatrechtelijke RWT's heeft daarbij prioriteit.

Het ministerie heeft hiervoor een aandachtspuntenlijst opgesteld. Deze komt niet volledig overeen met het normenkader uit de Handreiking toezicht van de Algemene Rekenkamer.

Enkele elementen die bijvoorbeeld ontbreken zijn: de waarborgen voor het eigen functioneren als toezichthouder, een rapportagestructuur van de toezichthouder en het expliciete toezicht op bedrijfsvoering.

Bij de aanwezige toezichtsvisies komen over het algemeen de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie aan de orde. Onderwerpen als review, bedrijfsvoering en horizontale verantwoording maken meestal geen deel uit van de toezichtsvisies.

4.2.2 Reviewbeleid

4.2.2.1 Inleiding

In haar rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2*⁴⁶ (2001) besteedde de Algemene Rekenkamer al aandacht aan reviews. Het bleek dat de reviews (voornamelijk) in dienst staan van de beoordeling van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het ministerie en onvoldoende gericht zijn op de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke gelden door de RWT's. Ook zou de keus voor het al dan niet uitvoeren van reviews meer moeten worden onderbouwd door risicoanalyses en door enig eigen onderzoek van ministers bij de RWT's. Tevens werd geconstateerd dat er geen rijksbreed kader was vastgesteld voor reviewbeleid van ministeries, waardoor een zekere mate van uniformiteit in de beoordeling van situaties mogelijk zou zijn.

Kopiëren dossiers

Verder werd in deze publicatie geconstateerd dat reviewdossiers van de departementale accountantsdiensten (DAD's) niet altijd stukken bevatten ter onderbouwing van de reviewbevindingen. De beleidslijn van externe accountants van RWT's is namelijk dat de DAD's geen kopieën mogen maken uit de controledossiers. Deze mogen alleen ingezien worden. De

⁴⁶ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2.

ministers van Financiën en BZK gaven in hun reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan het van belang te achten dat het recht op het kopiëren van stukken en uitdraaien van elektronische dossiers op termijn wettelijk wordt geregeld.

4.2.2.2 Ontwikkelingen reviews

In maart 2000 besloot het Periodiek Vaktechnisch Overleg Departementale accountantsdiensten (PVOD) van het IODAD tot oprichting van een werkgroep die de verbetermogelijkheden van een verdere harmonisering van het beleid en uitvoering van reviews moet gaan onderzoeken, evenals een betere communicatie met gereviewde accountants.

In januari 2001 bracht het IODAD het rapport *Reviews door departementale accountantsdiensten* uit, met daarin 21 aanbevelingen gericht op het verbeteren van het departementale en interdepartementale reviewbeleid en reviewproces.

De Algemene Rekenkamer constateert dat vrijwel alle «aandachtspunten review» en «aandachtspunten controleprotocol» in de aanbevelingen van het IODAD zijn opgenomen.

4.2.2.3 Reviewonderzoek Ministerie van Financiën

In IODAD-verband werd afgesproken dat iedere accountantsdienst inventariseert welke van de aanbevelingen uit het rapport relevant zijn en welke vervolgacties moeten worden ondernomen.

Het Ministerie van Financiën (DAR) heeft deze inventarisatie uitgevoerd en heeft daarbij de departementen verzocht een vragenlijst in te vullen over de praktijk van het reviewbeleid.

Dit resulteerde in de handreiking *Review als sluitstuk van goed toezicht. Een handreiking voor het waarborgen van betrouwbare verantwoordingsinformatie* (juni 2002). In deze rapportage wordt geconstateerd dat «op alle departementen gebruik wordt gemaakt van het instrument review. Alleen de wijze waarop een en ander georganiseerd is behoeft verbetering».

Voorts werd geconstateerd dat het reviewbeleid in het algemeen wordt gezien als een exclusieve taak van de departementale accountantsdiensten. Reviews worden vooral uitgevoerd voor het verkrijgen van de benodigde zekerheid voor de goedkeurende departementale accountantsverklaring. Sommige beleidsdirecties laten daarnaast op basis van risicoanalyse en beoordeling van de ontvangen verantwoordingsinformatie aanvullende reviews uitvoeren. Weinig beleidsdirecties stellen zelf expliciet het reviewbeleid vast.

Algemeen beeld is dat reviews met name gezien worden in relatie tot subsidiebeheer en minder in de relatie van het departement met RWT's. De kaderstellende en toezichthoudende rol ten aanzien van reviews wordt door de directies FEZ nauwelijks ingevuld.

Bij een aantal departementen zijn verbeteracties ondernomen om het reviewbeleid te verankeren in het toezichtbeleid. Echter, de waarborging dat de RWT uitvoering geeft aan wet- en regelgeving en dat de externe accountant wet- en regelgeving toetst, heeft over het algemeen weinig tot geen aandacht.

Vanuit het oogpunt van de eigen verantwoordelijkheid van het departement probeert het Ministerie van Financiën vooralsnog zonder wetswijzigingen of dwang, maar via overreding de departementen het reviewbeleid te laten plaatsen in de context van het toezichtbeleid.

Kopiëren dossiers

Een in het voorjaar van 2002 door het Ministerie van Financiën uitgevoerde inventarisatie bij de DAD's wees uit dat zich bij het kopiëren van dossiers bij de departementen in de praktijk meestal geen problemen voordoen. Wel wees de inventarisatie uit dat de DAD van het Ministerie van EZ bij één kantoor geen kopieën mag maken en bij een ander kantoor een geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

4.2.2.4 Reviewonderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van dit derde RWT-onderzoek ook aandacht besteed aan de uitvoering van de reviews. Zij constateert dat in de mate waarin, en de diepgang waarmee, de departementen reviews uitvoeren grote verschillen bestaan. Ook *binnen sommige departementen zijn aanzienlijke verschillen tussen beleidsdirecties. Dit gevarieerde beeld strookt op hoofdlijnen met het beeld dat uit de inventarisatie van de DAR naar voren komt.*

Een voorbeeld van omgang met review

Ministerie van Justitie

Wanneer de DAD in de controle 2001 tegenkomt dat een beleidsdirectie geen adequaat reviewbeleid heeft ontwikkeld en doet uitvoeren, zal dat in de controlebevindingen inzake het financieel beheer worden vermeld.

Bij een aantal departementen beperkt de review zich tot de gelden die worden ontvangen door de RWT. De besteding van publieke middelen dóór de RWT blijft buiten de review.

Voor de sector sociale zekerheid blijft de review beperkt tot de begrotingsuitvoering.

De AD van het Ministerie van SZW voert in opdracht van de directie Toezicht ten behoeve van de sector sociale zekerheid reviews uit. De AD kijkt hiermee in hoeverre de toezichtsinformatie van (de toezichthouder) het Ctsv toereikend is. Doel van de review is vaststellen dat het Ctsv-rechtmatigheidsonderzoek van voldoende kwaliteit is. De activiteiten van de AD richten zich op de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de verantwoording hierover.

4.3 Conclusies

4.3.1 Toezichtvisies

Bij verschillende departementen wordt sedert enige jaren gewerkt aan de ontwikkeling van toezichtvisies en van een toezichtbeleid. De progressie in opzet van departementale toezichtstructuren is langzamer dan verwacht. De Algemene Rekenkamer constateert dat ten opzichte van de tweede RWT-publicatie de situatie met betrekking tot het aanwezig zijn van toezichtvisies slechts licht voordelig gewijzigd is. Wel wordt er bij veel departementen gewerkt aan toezichtvisies en/of arrangementen. De checklist Toezicht kan hierbij behulpzaam zijn.

Nog lang niet bij alle departementen bestaan er toezichtarrangementen voor alle individuele RWT's. De implementatie van de Kaderwet ZBO's betekent in de komende jaren waarschijnlijk wel dat het ontwikkelen van een toezichtvisie zal worden versneld. De progressie in feitelijke uitvoe-

ring en werking was in de onderzochte periode nog geringer en zal komende jaren nauwgezet gevolgd worden door de Algemene Rekenkamer.

In de toezichtvisies die reeds zijn ontwikkeld komen de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie aan de orde. Onderwerpen als review, bedrijfsvoering en horizontale verantwoording maken veelal geen deel uit van de toezichtvisies.

Externe ontwikkelingen (VBTB, Kaderwet ZBO's, Kaderstellende visie op toezicht, bedrijfsvoeringsmededeling bij het Rijk, toenemende aandacht voor review) zullen de departementen de komende jaren stimuleren hun toezicht op de RWT's aan te passen. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om een concreet tijdpad in de nabije toekomst te bepalen voor het formuleren van de toezichtvisies.

Het is van belang dat het toezicht is toegesneden op het product dat moet worden opgeleverd en op het publieke belang dat daarbij in het geding is. Daarbij dient goed te worden vastgelegd wat het publieke belang is.

4.3.2 Review

De Algemene Rekenkamer constateert in haar onderzoek dat bij alle departementen aandacht is voor het reviewbeleid, alleen de mate van implementatie verschilt nogal tussen de departementen. Ook binnen de departementen zijn aanzienlijke verschillen waarop de beleidsdirecties inhoud geven aan het reviewbeleid. De AD heeft in de praktijk (teveel) een sturende en initiërende rol, bij beleidsdirecties is er veelal gebrekkige aandacht voor reviews en in veel gevallen is er een onduidelijke taakverdeling tussen AD en beleidsdirecties. Ondanks goede voorbeelden is het algemene beeld dat review nog onvoldoende plaats heeft in het feitelijke toezicht van de ministeries. Review hoort zo wel – in de visie van de DAR als van de Algemene Rekenkamer – een belangrijk onderdeel van toezicht te zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het belang van een reviewbeleid door het IODAD en in de Baseline Financieel en materieelbeheer is onderkend. Zij constateert tevens dat tot dusverre veel tijd en energie is besteed aan het inventariseren van de situatie en het rapporteren daarover. De Algemene Rekenkamer waardeert geleverde inspanning van het Ministerie van Financiën, maar constateert tevens dat actie nodig is om de feitelijke situatie op reviewgebied in de toekomst daadwerkelijk te verbeteren. Ook constateert zij dat de door de ministers van Financiën en BZK van belang geachte wettelijke regeling ten aanzien van het kopiëren van dossiers⁴⁷ nog niet is gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer wijst – in navolging van Financiën – op de toezichthoudende en kaderstellende verantwoordelijkheden die de directies FEZ hebben voor de opzet en implementatie van het departementale reviewbeleid. Zij constateert dat nog niet alle directies FEZ deze verantwoordelijkheden in voldoende mate waarmaken.

Gezien het belang van het onderdeel review voor toezicht en informatievoorziening, en gezien de conclusies uit zowel het onderzoek van de Algemene Rekenkamer als van de DAR, beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de minister van Financiën zijn regelgevende en toezichthoudende verantwoordelijkheden ten volle benut om de departementen op korte termijn aan te zetten tot een actief reviewbeleid.

⁴⁷ Zie Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, p. 55.

Review is een essentieel onderdeel van het toezicht door het ministerie op de rechtmatigheid van de decentraal bestede middelen. Daarmee maakt de review ook onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het ministerie. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het reviewbeleid één van de aspecten is die in het kader van de implementatie van de baseline wordt aangepakt.

De Algemene Rekenkamer beveelt ten slotte aan om bij de komende doorlichting van de toezichtarrangementen ook het element review mee te nemen.

5 VERANTWOORDING OVER RECHTMATIGHEID

5.1 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister aan de Tweede Kamer inzicht moet kunnen verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. De minister zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de RWT's moeten stellen. De Algemene Rekenkamer staat voorts op het standpunt dat het bestuur van een RWT verantwoordelijk is voor het feitelijk afleggen van een goede verantwoording over onder meer de rechtmatigheid. Een accountantsverklaring kan daarbij een behulpzaam instrument zijn. Het bestuur van de RWT treedt in dat geval op als opdrachtgever aan de accountant.

Als de verantwoording door het bestuur van een RWT vergezeld gaat van een accountantsoordeel, is de Algemene Rekenkamer van mening dat dat oordeel (een verklaring van getrouwheid) ook een expliciete en eenduidige uitspraak over de rechtmatigheid dient te bevatten.

Het belang van een nauwkeurige controle en uitgebreide rapportage door de accountant voor de democratische besluitvorming wordt treffend in het volgende citaat verwoord: «Mijns inziens is het van groot belang dat in ieder geval voor wat betreft de overheid aan die zorgvuldige rapportering de hand zal worden gehouden. Altijd bestaat de verleiding om je af te vragen of het niet wat minder zou kunnen. Moeten wij inderdaad wel zulke gedetailleerde rapporteringen hebben over de wijze waarop het overheidsbedrijf wordt gerund? Willen wij wel zoveel inzicht verkrijgen in de wijze waarop de administratie wordt gevoerd? Kunnen wij niet toe met wat meer globale beoordelingen van de situatie? Als men hier toegeeft zou er mijns inziens uit democratisch oogpunt een groot gevaar dreigen. En daarom is het van groot belang dat aan de precisering van wat de overheid van de accountant verwacht grote aandacht wordt besteed. Waarom is nauwkeurige controle nodig? Omdat, als we daarvan afdwalen, de vertegenwoordigende organen niet meer in staat zijn om een goed inzicht te verkrijgen in de vraag of datgene wat zij als wilsbesluit van een gemeenschap hebben geformuleerd inderdaad naar de letter en geest wordt uitgevoerd. Aldus kan men democratische besluitvorming in belangrijke mate ondermijnen. Dit besef ontbreekt al te vaak» (Mr. K. G. de Vries, in: *Rechtmatigheidscontrole en accountantscontrole bij de rijksoverheid*, NIVRA geschrift 52, 1989, p. 16–17).

5.2 Historische terugblik

Het verzoeken om een expliciete verklaring ten aanzien van het naleven van wet- en regelgeving naast een verklaring van getrouwheid vindt zijn oorsprong in de discussie over de accountantsverklaring ten behoeve van de departementale verantwoordingen. De 5e wijziging van de CW (1992) is aan te merken als startpunt van het vragen om een «rechtmatigheidsverklaring».⁴⁸ Het rechtmatig handelen speelt in de verantwoordingsprocessen bij de overheid een dermate belangrijke rol dat de naleving van wet- en regelgeving een onmisbaar onderdeel van de accountantscontrole werd geacht en onderdeel van de verklaring moest zijn. Het is opvallend dat de bijzondere betekenis van het rechtmatig handelen binnen de overheid geen consequenties had voor de eisen aan de financiële verantwoording, maar wel voor de eisen aan de accountantscontrole en accountantsverklaring. Eisen te stellen aan verantwoordingsplichtigen werden hiermee getransformeerd in eisen te stellen aan de controleurs.

⁴⁸ De term getrouwheid houdt in dat het beeld dat de jaarrekening oproept, juist en toereikend moet zijn. Toereikend heeft betrekking op het feit of al hetgeen nodig is voor een goede interpretatie van de jaarrekening duidelijk en voldoende is. De controle is opgezet met het doel een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening als geheel geen onjuistheden van materieel belang bevat. De term rechtmatigheid verwijst naar het innen en besteden van publiek geld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

De controle op de naleving van wet- en regelgeving heeft sindsdien meer en meer de aandacht gekregen, eerst via explicitering in controleprotocollen, maar daarna ook in wetgeving (Algemene Wet Bestuursrecht, Wet dualisering gemeentebestuur, Kaderwet ZBO's) door een expliciete mededeling van een accountant over het naleven van wet- en regelgeving te vragen. Het standpunt van de Algemene Rekenkamer past in deze ontwikkeling.

5.3 Verklaring van getrouwheid in praktijk onvoldoende

De eis voor expliciete aandacht voor de rechtmatigheid in de accountantsverklaringen is niet alleen historisch te verklaren, maar heeft ook in de huidige controlepraktijk een aantal praktische gronden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat een *verklaring van getrouwheid* bij de verantwoording door een RWT momenteel in de praktijk onvoldoende houvast aan de minister verschaft over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen. De oorzaak hiervan is tweeledig.

Ten eerste laten de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (met name Richtlijn 250, punt 19) ruimte voor interpretatieverschillen. De hoofdzakelijk indirecte rechtmatigheidstoetsing (dat wil zeggen via de controle van de bedragen en toelichtingen in de financiële verantwoording) kan daardoor in de praktijk qua reikwijdte en diepgang variëren. Door een expliciet rechtmatigheidsoordeel in de verklaring op te nemen, neemt de vergelijkbaarheid van de verklaringen toe.

Ten tweede kan voor een getrouw beeldverklaring veelal volstaan worden met controles van een mindere diepgang dan noodzakelijk is om de door ministers en RWT's gewenste mate van zekerheid over de rechtmatigheid te verkrijgen.

Indien de controle op de naleving van wet- en regelgeving *niet expliciet* in de controleopdracht van de externe accountant is opgenomen, heeft dit aspect immers *alleen* betekenis bij de opzet van de controle, wanneer die naleving een medebepalend aspect vormt voor de juistheid en volledigheid van de weergave van posten in de financiële verantwoording en de toelichting daarop (bijv. niet uit de balans blijvende verplichtingen). Diegenen – zoals bijvoorbeeld de eindverantwoordelijke ministers – die meer «assurance» willen hebben over de verantwoording als geheel dan wel over bepaalde onderdelen of bepaalde aspecten, dienen dus naast de getrouw beeldverklaring een expliciete mededeling over het naleven van wet-en regelgeving te vragen.

Zij zullen daarvoor dan wel aanvullende eisen moeten formuleren gericht aan de verantwoordingsplichtige (het bestuur van de RWT) en zonodig aan de accountant. Die aanvullende informatie ten behoeve van een rechtmatigheidsoordeel kan op verschillende wijzen worden verkregen. Wat vaak gebeurt is dat de overheid de RWT verzoekt die informatie te verstrekken op basis van de wet of de verduidelijking van die wetgeving in de vorm van controleprotocollen. Die informatievraag is vaak zeer specifiek gericht op het doel van de regelgeving, maar is zeker niet eenduidig qua structuur (te verrichten werkzaamheden, controlegrondbelangen, rapportering). Dit is een reden waarom de accountantsverklaringen die thans door RWT's aan de ministeries worden verstrekt aanzienlijk verschillen qua formulering. Het vaststellen van de rechtmatigheid wordt daardoor aanzienlijk bemoeilijkt.

De Algemene Rekenkamer wijst op twee algemene punten met betrekking tot accountantscontroles:

- Er bestaat een spanning tussen wat een accountant altijd zou moeten doen gezien de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAC's) en dat wat hem expliciet gevraagd wordt te doen via de controleopdracht (eventueel aangevuld met een protocol). Meer duidelijkheid over de status van/verhouding tussen de een en de ander is noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer zal met het NIVRA in contact treden over aanscherping van de RAC's;
- Het uitvoeren van rechtmatigheidstoetsen is veelal arbeidsintensief. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om met de kosten voor accountscontrole rekening te houden in de financiering van de RWT's. De financiering van de controle dient aangepast te zijn op het soort controle dat noodzakelijk is.

5.4 Verantwoording over rechtmatigheid in de praktijk

5.4.1 Meer inzicht in rechtmatigheid

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat vrijwel alle RWT's jaarverslagen leveren die vergezeld gaan met een accountantsverklaring over getrouwheid. Slechts bij twee clusters RWT's (bestaande uit in totaal drie RWT's) is er geen getrouw beeld verklaring: een maal bij het Ministerie van VWS (Rendac) en bij het Ministerie van LNV (Faunafonds en Jachtfonds).

In 1998 werd over 59% van het publieke geld bij RWT's een duidelijke uitspraak gedaan over de rechtmatigheid. In 2000 is dit percentage gestegen tot 68% (inclusief de schatting van de energiedistributiebedrijven: 63%).

Toelichting bij de percentages:

- Het gaat hier niet in alle gevallen om een expliciet rechtmatigheidsoordeel waaruit blijkt dat de rechtmatigheid in het oordeel is betrokken; veelal wordt in de verklaring volstaan met de mededeling dat de naleving van wet- en regelgeving in de controle is betrokken. In die gevallen geven het jaarverslag en de bijgevoegde accountantsverklaringen wel voldoende duidelijkheid dat minimaal de rechtmatigheid bekeken is;
- De conclusies zijn gebaseerd op de tekst van de verklaring plus de toelichting. Dat betekent dat in het onderzoek door de Algemene Rekenkamer specifieke wet- en regelgeving, controleprotocollen en feitelijke werkzaamheden niet zijn onderzocht en getoetst;
- Het percentage rechtmatigheidsuitspraken betekent niet dat in de gevallen waar een expliciete rechtmatigheidsuitspraak ontbreekt de accountant de rechtmatigheid per definitie *niet* beoordeeld heeft.

Het aantal rechtmatigheidsuitspraken is dus iets toegenomen en zal naar verwachting, gezien de voornemens bij diverse departementen en de ontwikkelingen in de wetgeving, in de nabije toekomst nog verder toenemen.

Een positieve ontwikkeling is zichtbaar bij het Ministerie van EZ. Sinds het rekeningjaar 1999 verstrekt het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) ook een rechtmatigheidsverklaring over het publieke geld en heeft het bestuur van het Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) besloten in principe een rechtmatigheidsverklaring door de accountant te laten opstellen.

Ook bij het Ministerie van Justitie en in de zorgsector (VWS) zijn positieve ontwikkelingen ten aanzien van een oordeel over de rechtmatigheid aan te geven. Bij Justitie is per 1 januari 2002 de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van

Justitie van kracht. Hierin is geregeld dat de RWT's jaarlijks een rechtmatigheidsoordeel aan de beleidsdirectie moeten verstrekken. Dit betekent dat voor het overgrote deel van de RWT's een verandering in de accountantscontrole zal moeten plaats vinden. In de zorgsector zal per verslagjaar 2001 voor de Ziekenfondswet zowel op wetsniveau als per ziekenfonds inzicht in de rechtmatigheid bestaan.

Het aantal RWT's *mét* een rechtmatigheidsuitspraak bedraagt 2 882 en heeft betrekking op een bedrag van € 75 miljard (68%, inclusief EDB's: 62%). Het aantal RWT's *zonder* rechtmatigheidsuitspraak bedraagt 272 (€ 34 miljard (31%), inclusief EDB's: € 43 miljard (36%). 39 RWT's beschikken voor een deel van de publieke middelen over een rechtmatigheidsuitspraak.

Alleen in de sociale zekerheid en de onderwijssectoren bestaan totaaloverzichten van geconstateerde fouten of onrechtmatigheden. Op het terrein van de sociale zekerheid en voor de topstructuurorganen ressorterend onder het Ministerie van VWS, rapporteert de minister expliciet aan de Tweede Kamer over de rechtmatigheid.

Bij vrijwel alle (97%) (overwegend) begrotingsgefinancierde RWT's is sprake van een rechtmatigheidsuitspraak. Het gaat hierbij om 89% van de publieke middelen die naar de begrotingsgefinancierde RWT's gaan. Slechts in 10% van de tariefgefinancierde RWT's is een expliciete rechtmatigheidsuitspraak aanwezig. Het betreft hier wel 44% (als de EDB's worden meegerekend: 17%) van de publieke middelen die naar de tariefgefinancierde RWT's gaan.

Tabel 5.1 Rechtmatigheidsuitspraken – naar publieke middelen in 2000

<i>Rechtmatigheid</i>		
uitspraak over (in mld €)	75,1	68%, incl. EDB's: 63%, van alle RWT's
– overwegend ¹ Tariefgefinancierd	2,4	44%, incl. EDB's 17% van de tariefgefinancierde RWT's
– overwegend Premiegefinancierd	47,6	62% van de premiegefinancierde RWT's
– overwegend Begrotingsgefinancierd	25,1	89% van de begrotingsgefinancierde RWT's

¹ Er zijn 210 RWT's die een gemengde financiering (rijksbijdrage, premie of tarief) kennen. 90 RWT's: rijksbijdrage en tarief, 116 RWT's: rijksbijdrage en premies, 3 RWT: premie en tarief en 1 RWT: rijksbijdrage, premie én tarief. In vrijwel alle gevallen (205) is sprake van 1 hoofdbron met daarnaast een veel kleinere bron.

Tabel 5.2. Rechtmatigheidsuitspraken naar aantallen RWT's in 2000

Aantal RWT's met rechtmatigheidsuitspraak	2 882 (90%)
– overwegend Tariefgefinancierd	11 (10%)
– overwegend Premiegefinancierd	12 (10%)
– overwegend Begrotingsgefinancierd	2 857 (97%)
– Onbekend	2 (17%)

De Algemene Rekenkamer constateert met tevredenheid dat het percentage rechtmatigheidsuitspraken is toegenomen en dat in het rijksbeleid ten aanzien van RWT's een tendens waarneembaar is dat steeds meer RWT's zich expliciet verantwoorden over de rechtmatigheid (zie onder andere de sectoren Zorg en Zekerheid, Justitie en verschillende RWT's van de Ministeries van OCenW, BZK, EZ, VROM en V&W). Hierdoor wordt voor

parlement en burger transparant gemaakt dat sprake is van rechtmatigheid van de besteding en de inning van publieke middelen.

Met de Kaderwet ZBO's zal de hier boven geschetste ontwikkeling nog worden versneld. De Kaderwet ZBO's stelt immers dat de vereiste accountantsverklaring (van ZBO's) mede betrekking moet hebben op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door het ZBO (artikel 35).

5.5 Eenduidigheid en differentiatie

5.5.1 Eenduidigheid in oordelen ontbreekt vaak, maar is wel gewenst

Hoewel het aantal rechtmatigheidsuitspraken toeneemt constateert de Algemene Rekenkamer echter ook dat deze nog steeds sterk in formulering verschillen. Deze verscheidenheid is weliswaar niet in strijd met bestaande wet- en regelgeving, maar is op de lange termijn onwenselijk. Nu is in veel gevallen uit de formulering van de rechtmatigheidsuitspraak plus de toelichting daarop, niet duidelijk op te maken welke uitspraak nu precies over wat gedaan wordt.

Gezien de variëteit in reikwijdte en formuleringen van de huidige accountantsoordelen en de interpretatieproblemen die dit met zich meebrengt, pleit de Algemene Rekenkamer voor meer eenduidigheid in de wet- en regelgeving ten aanzien van de eisen aan:

- (1) de verantwoording door het bestuur van de RWT;
- (2) de opdrachtformulering aan de accountant gericht op het verschaffen van een rechtmatigheidsoordeel en;
- (3) de formulering van een rechtmatigheidsoordeel.

Het bepaalde in het voorstel Kaderwet ZBO's en het Besluit accountantscontrole gemeenten (inclusief de voorbeeldtekst voor een goedkeurende verklaring) biedt daarvoor goede aanknopingspunten.

Als door de minister en het bestuur van een RWT bij de jaarverantwoording door de RWT gevraagd wordt om een accountantsverklaring met een expliciet rechtmatigheidsoordeel, gaf de Algemene Rekenkamer vorig jaar⁴⁹ al aan waaraan volgens haar de controle, de opdrachtverlening (via een controleprotocol) en de rapportage door de externe accountant zouden moeten voldoen.

Bij de controle door de externe accountant van de RWT's dient aandacht besteed te worden aan de relevante wettelijke voorschriften, dat wil zeggen voorschriften die betrekking hebben op de ontvangsten en uitgaven en het financieel beheer van de RWT. In een controleprotocol dient daarom een actueel overzicht te zijn opgenomen van alle voor de controle op rechtmatigheid relevante wet- en regelgeving. Uit de regelgeving en het controleprotocol moet blijken welke activiteiten en werkzaamheden van de externe accountant van de RWT wordt gevraagd. De Algemene Rekenkamer pleitte voorts voor een expliciet en *positief geformuleerd* rechtmatigheidsoordeel. In het verslag van werkzaamheden zou duidelijk gemaakt moeten worden welke *werkzaamheden* hebben geleid tot een redelijke zekerheid over de rechtmatigheid. Ook zou expliciet duidelijk gemaakt moeten worden welke *uitgangspunten* voor oordeelsvorming (waaronder de gehanteerde tolerantiegrenzen) zijn gehanteerd. Tot slot zouden *oordelen* zoveel mogelijk geüniformeerd geformuleerd moeten zijn (gelijke formulering in gelijke gevallen) en zou de minister een mogelijkheid tot het stellen van *nadere regels* moeten hebben.

⁴⁹ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, p. 32–34.

5.5.2 Differentiatie in aanpak mogelijk en wenselijk?

Sommige ministeries en RWT's wijzen op de wenselijkheid van differentiatie. Dit is met name het geval waar sprake is van RWT's met een klein financieel of maatschappelijk belang of van organisaties waarvan de wettelijke taak slechts een klein gedeelte van de activiteiten vormt. Zij wijzen er op dat het mogelijk is om op andere manieren dan via een rechtmatigheidsoordeel van een accountant tot voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding en inning van de publieke middelen te kunnen komen (bijvoorbeeld via periodiek overleg tussen minister en RWT, of door een verslag over de rechtmatigheid van het bestuur van een RWT aan de minister). De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) laat deze ruimte ten aanzien van subsidieverstrekingen inderdaad toe⁵⁰. In de visie van de Algemene Rekenkamer kan van dit alternatief slechts sprake zijn in uitzonderingsgevallen en als de gevolgde procedure en de oordeelsvorming navolgbaar en controleerbaar zijn, en de uitkomst openbaar. Een alternatief voor controle door een externe accountant van de RWT zou ook kunnen zijn dat de eindverantwoordelijke minister rechtstreeks aan een extern accountantskantoor opdracht geeft de rechtmatigheidscontrole op de inning en besteding van de publieke middelen bij de RWT uit te voeren.

Van geval tot geval zou in de visie van de Algemene Rekenkamer moeten worden geëxpliciteerd waarom voor een bepaald alternatief wordt gekozen. Uitgangspunt bij elke variant is dat de minister inzicht moet krijgen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen.

De Algemene Rekenkamer geeft de ministers in overweging om in geval van RWT's met een zeer gering maatschappelijk of financieel belang de RWT-status te heroverwegen. Sturing en publieke verantwoording kunnen in deze gevallen wellicht efficiënter worden uitgevoerd als de taakuitvoering bij het ministerie is ondergebracht.

⁵⁰ Artikel 4.78 (5) stelt dat bij wettelijk voorschift of bij de subsidieverlening vrijstelling of ontheffing kan worden verleend van onderzoek van de financiële verantwoording door een accountant.

6 VERANTWOORDING OVER PRESTATIES EN BEDRIJFSVOERING

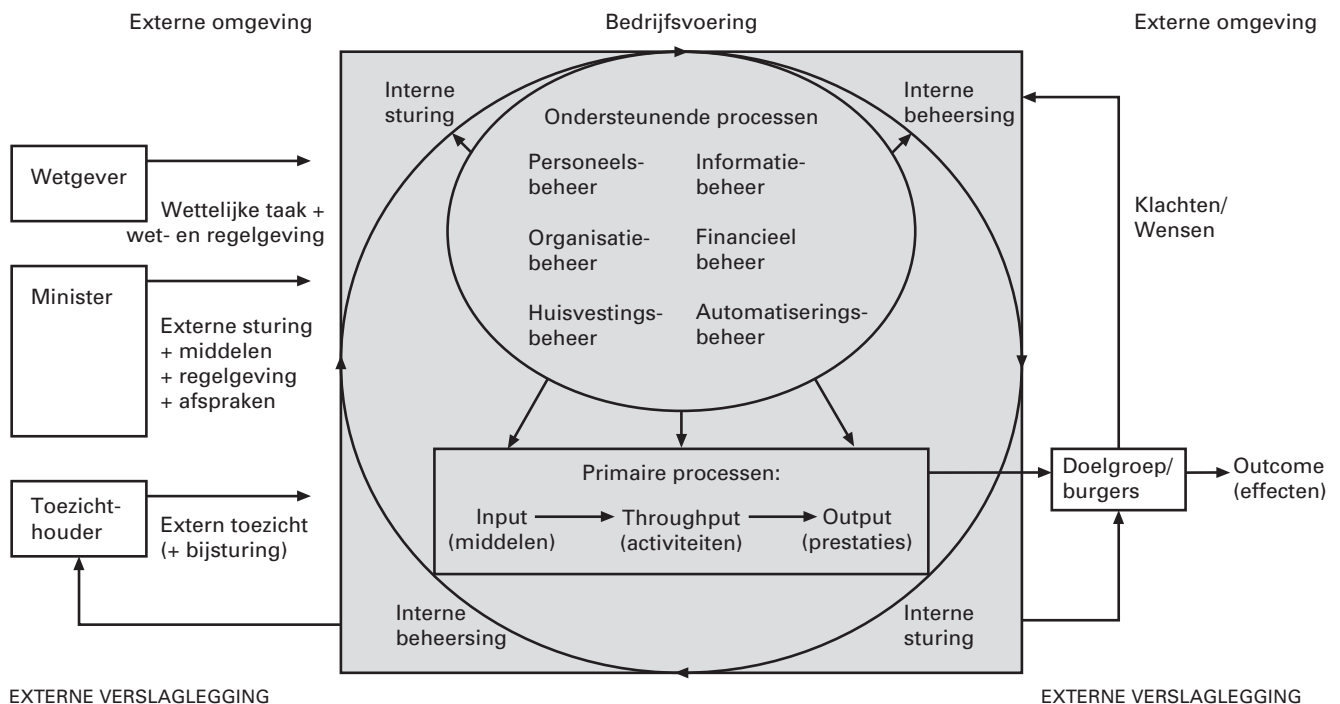
6.1 Begrippen

Het Ministerie van Financiën hanteert in het *Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*⁵¹ de volgende definitie van bedrijfsvoering: *Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Onder bedrijfsprocessen worden hierbij verstaan de primaire processen en de processen die hiervoor faciliterend zijn.*

De elementen van bedrijfsvoering – (interne) sturing, beheersing, primaire processen en ondersteunende processen – heeft de Algemene Rekenkamer in haar *Achtergrondstudie Bedrijfsvoering* als volgt gedefinieerd: (Interne) sturing is het richting geven aan de wijze waarop de organisatie haar taken moet realiseren binnen de gestelde (wettelijke) kaders en omgeving. Dit houdt in het creëren van de organisatorische voorwaarden hiervoor, het vertalen van taken in doelstellingen, plannen en budgetten en de communicatie daarover. (Interne) beheersing is het op grond van periodieke en niet-periodieke informatie verkrijgen van inzicht in de (mate van) realisatie van taken en het op basis van die informatie zonnodig bijsturen.

Een primair proces is het omzetten van middelen (mensen, geld, informatie, enz.) in producten/prestaties, gericht op het realiseren van de taken en doelen van de organisatie. Ondersteunende processen zijn de processen die direct dan wel indirect de primaire processen faciliteren. De ondersteunende processen betreffen onder meer de zogenaamde PIOFHA-processen (personeel, informatie, organisatie, financiën, huisvesting en automatisering).

Het geheel kan als volgt in een schema worden weergegeven:



Bij de *prestaties* gaat het om de zaken die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van een RWT in het kader van zijn wettelijke taak; het gaat daarbij om de producten die de RWT «verlaten». Prestaties dienen te worden onderscheiden van «activiteiten». *Prestatiegegevens* betreffen: kernachtige en gestructureerde informatie over (1) de beoogde en/of

⁵¹ Ministerie van Financiën, Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering, februari 2002.

gerealiseerde effecten van beleid, (2) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (3) de daarmee gemoeide kosten.⁵²

6.2 Uitgangspunten

6.2.1 *Uitgangspunten Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ter waarborging van de continuïteit van de taakuitvoering, de bedrijfsvoering van RWT's ordelijk en controleerbaar moet zijn en dat de instellingen zich daarover moeten verantwoorden. Voorts dient de organisatie jaarlijks verslag te doen van de uitvoering van de (wettelijke) taak: de activiteiten die zij daartoe verricht en de prestaties die zij daarvoor levert. Met name moet hierbij aandacht worden besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Verantwoording over de prestaties (taakuitvoering) dient te geschieden in samenhang met de financiële verantwoording (de financiën/middelen).

De verslaglegging over prestaties moet naar de mening van de Algemene Rekenkamer aansluiten bij de wettelijke taak. Wanneer de wettelijke taak niet of nauwelijks in wet- en regelgeving is geregeld in termen van prestaties dan moet de RWT zelf zijn prestaties (output) in relatie tot de wettelijke taak formuleren.

De Algemene Rekenkamer is van opvatting dat de RWT in beginsel zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en prestaties en een goede verantwoording hierover. De RWT zou een beeld moeten hebben van de informatiebehoefte van belanghebbenden en moet zijn verantwoording-informatie daar zoveel mogelijk op afstemmen. Onderwerpen als doelstellingen, prestaties, financiën/middelen en bedrijfsvoering moeten zoveel mogelijk in onderlinge samenhang worden belicht.

Er dienen duidelijke afspraken te bestaan tussen ministerie en RWT over de reikwijdte en diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering en die afspraken dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een contract. De minister zou, vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid een visie moeten hebben op de vraag over welke prestaties en elementen van bedrijfsvoering hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden.

Over welke onderwerpen een RWT zich zou moeten verantwoorden zijn in algemene zin geen uitspraken te doen. Dat verschilt per RWT. Om relevante aspecten te selecteren kan de minister gebruik maken van een risicoanalyse waarbij onder meer wordt nagegaan welke aspecten van belang zijn voor:

- het waarborgen van de rechtmatigheid van inningen en bestedingen (op de lange termijn);
- het waarborgen van de continuïteit van de te leveren prestaties;
- het waarborgen van het publiek belang.

6.2.2 *VBTB en RWT's*

Als gevolg van de VBTB-operatie zullen ministers in het kader van de verantwoording over de mate waarin beleidsdoelen zijn gerealiseerd, in toenemende mate hun informatiebehoefte richting RWT's moeten specificeren. Het belang van tijdige en juiste verantwoordingsinformatie voor de ministers neemt hiermee toe.

Van RWT's wordt echter voorsnog binnen het VBTB-implementatie-

⁵² Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, 2001.

traject niet geëist dat ze hun eigen begroting en jaarverslag in VBTB termen opstellen. De prioriteit ligt bij het verkrijgen van betrouwbare informatie van derden ten behoeve van de ministeriële verantwoording die voldoet aan VBTB-eisen.⁵³ In de commentaren bij de Voortgangsrapportages VBTB van het Ministerie van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer al enige keren gemeld dat de derdeninformatie in de verantwoordingen een belangrijk aandachtspunt is. In het commentaar op de *4e Voortgangsrapportage VBTB*⁵⁴ (6 maart 2002) stelt de Algemene Rekenkamer:

«De Voortgangsrapportage geeft op het punt van de derden-informatie aanleiding tot bezorgdheid. Nog niet alle ministeries weten wie de bronnen van derdegegevens zijn en het is veelal onzeker of de derden-informatie tijdig zal worden geleverd. Over de kwaliteit (met name betrouwbaarheid) van de derden-informatie wordt geen informatie verstrekt. Ook is onduidelijk welke reële alternatieven voor de derden-informatie eventueel bestaan. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de minister van Financiën nadere duidelijkheid verschaft over deze lacunes en onzekerheden, teneinde hun invloed op de kwaliteit van de komende VBTB-begrotingen en -verantwoordingen goed te kunnen inschatten.»

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat ook de verantwoordingsinformatie over prestaties van de RWT's bij de VBTB-acties voor de Rijksoverheid wordt betrokken. Zij wil er in dit kader nogmaals op wijzen dat vanwege de continuïteit van de taakuitvoering er ook aandacht moet zijn voor de bedrijfsvoering van RWT's.

6.2.3 Sturen op prestaties

Het definiëren van, en sturen op, prestatiegegevens kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van sturing, toezicht en verantwoording in de publieke sector. Bovendien geven ze de minister (en de RWT zelf) handvatten voor het bijsturen van de RWT. Sturen op prestaties maakt het ook beter mogelijk om de burger respectievelijk de klant te informeren. Dat laatste kan een bijdrage zijn aan de versterking van de democratie.

Effectieve prestatiesturing is echter niet alleen een kwestie van het formuleren van concrete en meetbare «doelen» en «prestaties», maar stelt ook eisen aan de interne organisatie, de organisatiecultuur en aan de wisselwerking tussen organisatie en omgeving.

Als beleidsdoelstellingen niet meetbaar zijn geformuleerd en informatiebehoefte van de RWT zelf en van belanghebbenden niet duidelijk zijn geformuleerd, dan wordt het formuleren van prestatie-indicatoren sterk bemoeilijkt. Ook is het dan niet goed mogelijk een duidelijk verband tussen input, output en outcome te leggen. Van meten naar verbeteren is dan een lange weg.

Ook in technische zin is het vaak erg lastig om de juiste prestatie-indicatoren te formuleren. Enerzijds moeten zij voldoen aan de zogenaamde Smarteisen (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) en anderzijds aan allerlei betrouwbaarheidseisen. Bij dit laatste komt al snel de vraag naar certificering aan de orde: wie waarborgt de juistheid van de prestatiegegevens?

In de Comptabiliteitswet 2001 worden ten aanzien van de certificering van de niet-financiële informatie in het jaarverslag van het Rijk zowel aan de

⁵³ De minister van Financiën zal de vraag naar de wenselijkheid en mogelijkheid van toepassing van VBTB bij RWT's meenemen in de evaluatie van VBTB in 2004.

⁵⁴ Ministerie van Financiën, 14 februari 2002.

departementale accountantsdiensten als aan de Algemene Rekenkamer taken toegekend (artikel 66 en 82).⁵⁵

Het sturen op prestaties is lastig in organisaties die in een sterk gepoliti-seerde omgeving functioneren, uiteenlopende doelen hebben, met conflicterende belangen te maken hebben of programma's uitvoeren waarbij samenwerking van een aantal organisaties op verschillende niveaus vereist is.⁵⁶ Het invoeren van prestatiemeting en -sturing stelt hoge eisen aan het management van een organisatie en aan de interne planning en control.

Prestatiemeting en -sturing kan ongewenste neveneffecten met zich mee brengen. Prestatie-indicatoren leiden niet vanzelfsprekend tot een betere kwaliteit vanwege het risico dat de uitvoering zich te sterk gaat richten op het scoren op van te voren vastgestelde indicatoren en haar blik op de omgeving daarmee verliest. Het lerend vermogen neemt daarmee af en de relatie tussen de scores op de prestatie-indicatoren en de kwaliteit van het werkelijke functioneren neemt af («performance paradox»).

De kritische kanttekeningen bij het sturen op prestaties doen niets af aan het belang ervan, maar maken wel duidelijk dat de komende jaren van departementen en RWT's een grote inspanning gevraagd zal worden.

6.3 Verantwoorden over prestaties en bedrijfsvoering in de praktijk

Voor de tweede RWT-publicatie ging de Algemene Rekenkamer globaal na in welke mate RWT's rapporteren over aspecten van financieel beheer. In het onderzoek voor deze publicatie is de aandacht voor verantwoording uitgebreid. Onder invloed van VBTB is het onderwerp financieel beheer verbreed naar bedrijfsvoering.

Naast bedrijfsvoering is, eveneens onder invloed van VBTB, een begin gemaakt met aandacht voor de verantwoording over prestaties. In vorige publicaties werd in dit kader gesproken over taakuitvoering. In deze is gekozen voor de term «prestaties», omdat deze beter aansluit op VBTB.

De Algemene Rekenkamer inventariseerde voor alle RWT's over welke aspecten van bedrijfsvoering zij zich in hun jaarverslagen en jaarrekeningen over het verslagjaar 2000 verantwoorden en in welke mate zij zich verantwoorden over prestaties. Daarnaast is de Algemene Rekenkamer bij een beperkt aantal RWT's (15) en bijbehorende departementen (12) hun visie op verantwoording over bedrijfsvoering en prestaties nagegaan. Deze groep RWT's was niet representatief voor het totale RWT-veld.

6.3.1 Verantwoording door RWT's

Een groot aantal RWT's geeft in hun jaarverslagen informatie over prestaties. Het aantal RWT's dat informatie geeft over de effecten is klein. Een zeer klein aantal RWT's legt in hun jaarverslag een koppeling tussen middelen en prestaties.

Het definiëren van prestaties en het ontwikkelen van prestatie-indicatoren is nuttig, maar blijkt in de praktijk vaak lastig. Vooral het onderscheid tussen activiteiten, prestaties en effecten blijkt vaak moeilijk aan te geven. Ook de betrouwbaarheid van de informatie is een probleem.

Ongeveer tweederde van de clusters van RWT's geeft enige informatie over één of meer elementen van bedrijfsvoering. De mate waarin RWT's

⁵⁵ Vaststelling van de Comptabiliteitswet 2001, Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 327.

⁵⁶ Zie: N. Roberts, The synoptic model of strategic planning and the GRPA, in: Public productivity & Management Review, vol 23–3, p. 297–281.

⁵⁷ Zie o.a. S. van Thiel en F. Leeuw, The performance paradox in the public sector, in: Public performance & Management Review, vol. 25–3, march 2002, p. 267–281.

aandacht besteden aan de eerder onderscheiden elementen van bedrijfsvoering verschilt sterk per RWT. De aandacht die RWT's in hun jaarverslag aan ondersteunende processen besteden is iets groter dan de aandacht voor de andere drie elementen. Vooral kwaliteitszorg en personeel komen regelmatig in de jaarverslagen aan de orde.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister zijn informatiebehoefte ten aanzien van een RWT dient te formuleren teneinde de Tweede Kamer te kunnen informeren over het bereiken van de gestelde doelen en zijn ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Globaal heeft voor ruim éénderde van de clusters van RWT's de minister meer gedetailleerd vastgelegd over welke prestaties en/of over welke aspecten van bedrijfsvoering hij informatie wil ontvangen. De verschillen zijn op dit punt groot. In sommige gevallen is het ministerie vergevorderd met het expliciteren van de informatiebehoefte ten aanzien van bedrijfsvoering en prestaties, terwijl het ministerie in andere gevallen nog aan het begin van een dergelijk traject staat.

Ministerie van V&W – RDW Centrum voor voertuigtechniek en -informatie (RDW).

Het Ministerie van V&W heeft als beleid om voor elke ZBO en RWT een specifieke toezichtsvisie op te stellen. De toezichtsvisie voor de RDW is eind 2001 vastgesteld. De RDW is grotendeels tarief gefinancierd en heeft als taak om onder meer de gegevens van voertuigen en hun eigenaars te verzamelen en te beheren en te beslissen over het toelaten van voertuigen op de Nederlandse markt.

De toezichtsvisie is gebaseerd op een risicoanalyse waarbij uitgaande van de verantwoordelijkheid van de minister een aantal risico's zijn benoemd.

De visie geeft aan welke verantwoordingsdocumenten de RDW moet aanleveren en welke onderwerpen daarin aan de orde moeten komen. Onder meer is aangegeven dat het jaarverslag een aantal prestatie-indicatoren moet bevatten. Ook is aangegeven welke aspecten het ministerie betreft bij het beoordelen van deze documenten. Hiervoor zijn een aantal aspecten genormeerd. Het ministerie legt haar oordeelsvorming op schrift vast.

6.3.2 Opvattingen van RWT's over verantwoorden

Het externe jaarverslag is één van de verantwoordingsdocumenten waarin RWT's zich verantwoorden over prestaties en aspecten van bedrijfsvoering. Met jaarverslagen bedienen organisaties vaak een groot publiek. Hierdoor heeft de informatie in de jaarverslagen veelal een globaal karakter en komt de verantwoording over prestaties en aspecten van bedrijfsvoering niet altijd hierin tot uitdrukking.

Diverse RWT's verstrekken naast het jaarverslag specifieke verantwoordingsinformatie aan de minister. Deze informatie is niet altijd openbaar vanwege bijvoorbeeld het politieke of beursgevoelige karakter.

Een voorbeeld van diverse verantwoordingsdocumenten: de Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De Sociale Verzekeringsbank verzorgt de uitvoering van de volksverzekeringen (AOW, Anw, AKW en TOG). Zij stelt de volgende verantwoordingsdocumenten op:

- een jaarverslag;
- een bedrijfskostenverslag waarin de begroting wordt vergeleken met de realisatie;
- een doelmatigheidsrapportage;
- een verantwoordingsdocument voor de toezichthouder, het Ctsv;
- een sociaal jaarverslag; en
- een rapportage handhavingsactiviteiten.

In de nieuwe uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid zullen deze producten geïntegreerd worden in één document, het jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat verantwoording door middel van verschillende, naast elkaar bestaande rapportages het risico met zich meebrengt dat er een verbrokken beeld ontstaat. Het maakt het moeilijk een totaalbeeld te verkrijgen van het functioneren van een RWT.

Aan de verslaggeving over prestaties en bedrijfsvoering ligt veelal een visie van de RWT zelf ten grondslag, waarbij overigens eveneens de informatieplicht vanuit wet- en regelgeving een rol speelt. Alle door de Algemene Rekenkamer nader onderzochte RWT's staan positief tegenover verantwoordden over de wettelijke taak.

TNO

Een voorbeeld van een RWT die zijn verantwoordingsinformatie heeft verbeterd is de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO). Deze organisatie ontvangt een rijksbijdrage als basisfinanciering voor technologieontwikkeling. Een belangrijke impuls voor het verbeteren van de verantwoording vormde het Strategisch Plan dat TNO heeft opgesteld voor de periode 1999–2002. Door in dit plan concrete en meetbare doelen op te nemen kon de verantwoordingsinformatie daarop worden gericht en ontstond een duidelijk referentiekader om ontwikkelingen tegen af te zetten.

Een andere impuls betroffen externe beoordelingen van een aantal belangrijke aspecten. Zo laat TNO haar kennispositie periodiek beoordelen door een externe wetenschappelijke commissie. Ook de klant- en werknemerstevredenheid worden door externe bureaus regelmatig beoordeeld.

Verslaggeving dient om belanghebbenden periodiek op efficiënte wijze inzicht te geven in de uitvoering van de wettelijke taken en de daarmee gemoeide middelen. Daarvoor is het nodig dat de RWT een beeld heeft van zijn belanghebbenden en van de informatiebehoefte van de belanghebbenden.

Als belanghebbenden zien de RWT's het betreffende ministerie, de «instellingen» en de personen die op een of andere wijze betrokken zijn bij of te maken hebben met de RWT. De meeste door de Algemene Rekenkamer nader onderzochte RWT's geven aan hun verslaggeving over prestaties en bedrijfsvoering af te stemmen op de wensen van deze belanghebbenden.

De door de Algemene Rekenkamer nader onderzochte RWT's houden het bestuur van de RWT primair verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering. In het algemeen staan deze RWT's positief tegenover een bedrijfsvoeringsverklaring. De RWT's willen geen sterkere ambtelijke bemoeienis met de *interne bedrijfsvoering*.

Waarborgfonds Motorverkeer

Het Waarborgfonds Motorverkeer is één van de vier RWT's die bedenkingen heeft bij een bedrijfsvoeringsverklaring. Zij geeft aan dat een bedrijfsvoeringsverklaring dubbelop zou zijn omdat de minister reeds via andere bronnen wordt geïnformeerd over de bedrijfsvoering. Het Waarborgfonds geeft eveneens aan dat de samenstelling van het bestuur zorgt voor toezicht op bedrijfsvoering en prestaties (waarborg). In het bestuur zijn namelijk twee van de belanghebbenden vertegenwoordigd. De verzekeraars die toezicht houden of de werkzaamheden goed gaan (efficiëntie) omdat deze een directe relatie hebben met de door hun te betalen bijdragen. Aan de andere kant de benadeelden die via de ANWB en Transport en Logistiek Nederland toezicht houden op de effectieve uitvoering van de wet (ontvangen benadeelden snel het geld waar ze recht op hebben).

Vijf van de door de Algemene Rekenkamer nader onderzochte RWT's (SVB, Opta, Staatsbosbeheer, Kadaster en StAB) willen op termijn toe naar een bedrijfsvoeringsverklaring. Vanuit de ministeries wordt vrijwel nooit aangestuurd op een bedrijfsvoeringsverklaring.

Staatsbosbeheer

Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is bedrijfsvoering op afstand gezet waarbij expliciet uitgangspunt was dat de RWT verantwoording aflegt aan de Raad van Toezicht over uitvoering en daarmee bedrijfsvoering, de minister heeft daar geen bemoeienis mee. Wel wil Staatsbosbeheer toe naar een bedrijfsvoeringsverklaring.

RWT's denken na over verbeteringen in hun verantwoordingsdocumenten. De verantwoordingen zijn daarmee in beweging (groeitraject). Nadruk ligt hierbij op verbeteringen die ertoe leiden het functioneren van de RWT beter in beeld te brengen alsmede de verantwoording nadrukkelijker te richten op de onderscheiden belanghebbenden.

Drie van de nader door de Algemene Rekenkamer onderzochte RWT's (COA, Kadaster en Staatsbosbeheer) behoren mét de IB-groep en de RDW tot de ondertekenaars van het Handvest Publieke Verantwoording. Zij delen de beleidsopvatting dat uitvoerders van wettelijke taken zich dienen te verantwoorden over hun wettelijke taak en het gevoerde beleid. Zij geven specifiek aan overtuigend besef te hebben van de noodzaak van het afleggen van verantwoording aan een breder publiek: de positie op het snijvlak van bestuur en samenleving vraagt om zorgvuldige en publieke verantwoording over hun handelen en de kwaliteit van de dienstverlening. Hierbij spelen transparantie, betrouwbaarheid, participatie, wensen en behoefte van belanghebbenden en toegankelijkheid een centrale rol.⁵⁸

6.3.3 Opvattingen van ministeries over verantwoorden

In het algemeen ligt in aanwijzingen of in wet- en regelgeving vast welke informatie de minister wanneer van de RWT dient te ontvangen. Een aantal ministeries heeft dit vastgelegd in de toezichtvisie of in toezichtarrangementen. De mate waarin ministeries hun informatiebehoefte hebben aangegeven verschilt sterk. Sommige ministeries (zoals die van SZW, OCenW, V&W en VROM) zijn vergevorderd in het expliciteren van hun informatiebehoeften ten aanzien van prestaties en bedrijfsvoering. Andere ministeries staan soms voor alle, soms voor enkele van hun RWT's nog aan het begin van een dergelijk traject, of er bestaat in het geheel geen informatieverplichting. Voor ongeveer eenderde van de RWT's bestaan er expliciete afspraken over de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. Bij enkele RWT's stuurt de minister in het kader van VBTB aan op verbetering van de informatie om de voortgang in het door de minister geformuleerde beleid te kunnen vaststellen.

Sommige ministeries vragen aan de RWT geen verantwoordingsinformatie over de bedrijfsvoering.⁵⁹ Als reden voeren zij aan dat de bedrijfsvoering de verantwoordelijkheid is van de RWT en niet van de minister.

Ministerie van Justitie vraagt om een bedrijfsvoeringsparagraaf

Het Ministerie van Justitie heeft in 2001 een regeling vastgesteld waarin is vastgelegd dat elke RWT op het beleidsterrein van Justitie in hun jaarlijkse verantwoording een bedrijfsvoeringsparagraaf moet opnemen waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de Administratieve Organisatie, de betrouwbaarheid van de informatievoorziening, MenO-maatregelen en de wijze van kwaliteitsborging.

⁵⁸ Een ander initiatief dat het belang van publieke verantwoording onderstreept is de F.G. Kordes-Trofee (Arthur Andersen): Verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. Doel hiervan is het verbeteren van de verslaggeving en prestatieverantwoording door (beste jaarverslag) publieke organisatie. Zij concludeerden dat het kwaliteitsniveau van de verslaggeving is toegenomen in de periode 1995–1999, maar dat over de gehele linie nog verbetering mogelijk is. Door middel van een jaarverslag wordt verantwoording afgelegd aan belanghebbenden over het bereiken van de doelstellingen van de organisatie en de wijze waarop dit is gebeurd met de beschikbare middelen. De burger is vaak klant en aandeelhouder (democratisch staatsbestel) en dat vergt een heldere, transparante verslaggeving en prestatieverantwoording (afleggen van verantwoording aan externe belanghebbenden). Eind 2002 zal door de minister van OCenW een speciale Kordes-Trofee worden toegekend aan de onderwijsinstelling met het beste jaarverslag.

⁵⁹ Het Ministerie van Financiën geeft aan dat bij de evaluatie van VBTB de informatiebehoefte op het gebied van bedrijfsvoering zal worden meegenomen.

Diverse ministeries kijken vanuit de optiek van doelmatig functioneren van een RWT naar enkele aspecten van bedrijfsvoering. Een risico van deze aanpak is dat de aandacht vooral wordt gericht op die aspecten van bedrijfsvoering waarmee relatief hoge kosten zijn gemoeid en dat aspecten van bedrijfsvoering die relevant zijn voor de rechtmatigheid, de continuïteit van de prestaties en andere voor de minister van belang zijnde aspecten (zoals bijvoorbeeld de privacy van persoonsgegevens en veiligheid) hierdoor onderbelicht blijven.

In het algemeen zijn de ministeries tevreden over de informatie die ze ontvangen van de RWT's. Ongeveer eenderde gaf in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aan dat de verantwoording in ontwikkeling is.

Het gebruik van verantwoordingsinformatie verschilt sterk per ministerie, maar ook binnen een ministerie tussen verschillende RWT's. Verantwoordingsinformatie wordt gebruikt om bij te sturen, het veld te monitoren en ten behoeve van de eigen verantwoording.

6.3.4 Vergelijking met verantwoording van ministeries

De Algemene Rekenkamer bracht voor een drietal agentschappen in kaart over welke aspecten van bedrijfsvoering zij zich in hun jaarverslag/ rapportage verantwoordden en of en hoe deze agentschappen zich in hun jaarverslag verantwoordden over prestaties. Dit ter vergelijking met de verantwoordingen van de RWT's. Overigens zijn agentschappen onderdeel van het ministerie, de minister is integraal verantwoordelijk. Hierdoor worden andere eisen gesteld aan de verantwoording. Het betreft de agentschappen het *Bureau voor de Industriële Eigendom* (BIE; Ministerie van EZ), het *Centraal Justitieel Incasso Bureau* (CJIB; Ministerie van Justitie) en *Laser* (Ministerie van LNV).

Uit de analyses van de jaarverslagen kwam een hoge mate van overeenkomst met RWT's naar voren. De agentschappen legden in hun jaarverslag de nadruk op financiële informatie en gaven in beperkte mate en met name in kwalitatieve zin informatie over bedrijfsvoering. In de jaarverslagen werd geen relatie gelegd tussen de taak, de prestaties en de bedrijfsvoering en werd – net als bij RWT's – ook in andere rapportages dan het jaarverslag verslag gedaan over deze elementen.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

Verslaggeving over prestaties en met name bedrijfsvoering vertoont een sterk gevarieerd beeld: de mate waarin, de diepgang, de frequentie, in welk document, aansluiting bij VBTB, etc. De gedachtevorming over de vraag waar differentiatie terecht is en waar niet, en welke rol precies van het Ministerie van Financiën, de vakdepartementen en de RWT's zelf wordt verlangd, is nog niet afgerond.

Prestaties

De Algemene Rekenkamer concludeert dat RWT's in veel gevallen op de goede weg zijn in het vormen van een visie op verslaglegging en het verantwoordden over geleverde prestaties. Tevens concludeert de Algemene Rekenkamer dat bij de RWT's dezelfde problemen spelen als bij het Rijk: wat zijn de prestaties, hoe worden prestaties gemeten, hoe wordt de betrouwbaarheid van de gegevens vastgesteld, hoe een relatie met doelen, middelen (en effecten) te leggen, etcetera. De departementen zijn daarnaast in het algemeen ook nog niet ver in het exact formuleren van

de informatie/prestaties (en bijbehorende indicatoren) die RWT's moeten leveren. Ook niet als het gaat om het realiseren van de departementale doelstellingen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers en op punten de minister van Financiën in het bijzonder aan:

- in de verslaggeving door RWT's meer aandacht te eisen voor de koppeling tussen middelen en prestaties en doelen (voorwaarde voor inzicht in doelmatigheid van hun functioneren);
- daarbij vanaf het begin ook de RWT's, ZBO's én lagere overheden te betrekken, zodat voor het formuleren van de prestaties de departementen iets kunnen leren van de RWT's, ZBO's en lagere overheden die al ver zijn op dit punt;
- het richtinggevend vermogen van de departementen als «opdrachtgever» (het formuleren van de informatiebehoefte) te versterken.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er ten aanzien van bedrijfsvoering grote verschillen zijn in het denken over eigen verantwoordelijkheid van RWT's en de eindverantwoordelijkheid van de minister. Voorts geeft de informatie in de jaarverslagen over bedrijfsvoering over het algemeen een beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van de RWT.

De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers aan de eigen verantwoordelijkheid van de RWT zo veel mogelijk te expliciteren en de verslaggevingseisen en sanctie- en interventiemogelijkheden daarop aan te passen. Als aan het RWT-bestuur vergaande eigen verantwoordelijkheid wordt toegekend valt het aan te bevelen een jaarlijks verslag te vragen waarin expliciet en systematisch wordt ingegaan op de te leveren en geleverde prestaties (middelen en doelen) en de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taak.

Informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer constateert een grote verscheidenheid in de mate waarin ministers hun informatiebehoefte ten aanzien van bedrijfsvoering en prestaties naar RWT's hebben aangegeven.

De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers aan hun informatiebehoefte beter te specificeren, vast te leggen en de RWT daar ook aan te houden. Formulering van de informatiebehoefte is noodzakelijk opdat de minister de Tweede Kamer kan informeren over het bereiken van zijn eigen doelen (mede in het licht van VBTB) en zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken.

De Algemene Rekenkamer beveelt de besturen van de RWT's aan ten behoeve van hun rapportage aan belanghebbenden een beeld te hebben van die belanghebbenden en van de informatiebehoefte van de belanghebbenden.⁶⁰

⁶⁰ Zie ook: Algemene Rekenkamer, Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag, januari 2000.

7 SYSTEMEN VAN CHECKS AND BALANCES BIJ RECHTSPERSONEN MET EEN WETTELIJKE TAAK

7.1 Inleiding

In onze samenleving gaat toenemende autonomie van burgers en organisaties gepaard met horizontalisering van invloedsuitoefening en verantwoordelijkheidverdeling. Openbaarheid van bestuur en elektronische netwerken versterken de doorwerking in de publieke sector. Het verticale, unicentrische besturingsmodel staat daarmee onder druk. Op uiteenlopende platforms worden systemen van *checks and balances* aanbevolen als antwoord op deze diepgaande veranderingen in samenleving en openbaar bestuur.

De Algemene Rekenkamer verrichtte een apart deelonderzoek naar horizontale vormen van verantwoording en interne vormen van toezicht («*checks and balances*») bij RWT's. Zij is zich bewust van de toenemende vraag naar horizontale en op het grote publiek gerichte verantwoordingsprocessen en van de bereidheid van publieke organisaties om met belanghebbenden (*stakeholders*) en het grote publiek te communiceren over kwaliteit en prestaties. Omdat raden van toezicht in de publieke sector midden in de belangstelling staan, wordt hieraan extra aandacht besteed.

Het oorspronkelijke begrip *checks and balances* verwijst naar het machtsevenwicht dat de grondleggers van het Amerikaanse federalistische staatsbestel voor ogen hadden. Belangrijke elementen hierin zijn dat wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht gescheiden zijn en dat de centrale (federatie) en decentrale (deelstaten) bestuursniveaus gelijkwaardig aan elkaar zijn met ieder duidelijk afgebakende bevoegdheden. Controlemechanismen (*checks*) moeten de balans tussen de belangen van de machten (*balances*) waarborgen. In dit hoofdstuk wordt het begrip gebruikt voor interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording in relatie tot het verticaal toezicht. Gebruikers, afnemers, leveranciers en andere belanghebbenden (*stakeholders*) spelen een belangrijke rol in de *checks and balances* rond RWT's.

7.1.1 Onderzoeksvragen

De eerste leidende vraag in dit deelonderzoek is die naar het voorkomen en de werking van *checks and balances in de praktijk*. *Welke vormen van intern toezicht en horizontale verantwoording komen voor bij RWT's en hoe functioneren deze?* Om deze vraag te beantwoorden heeft de Algemene Rekenkamer een brede inventarisatie naar het voorkomen van horizontale *checks and balances* uitgevoerd en heeft zij bij drie publieke organisaties op afstand van het rijk een studie naar de werking ervan verricht.

De tweede leidende vraag in dit ontwikkelingsonderzoek is die naar de bijdrage die intern toezicht en horizontale verantwoording kunnen leveren aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor rechtmatige en doelmatige uitvoering van wettelijke taken door RWT's.

7.2 Visies op horizontalisering

7.2.1 Kaderstellende visie op toezicht

Eén van de standpunten die het kabinet verwoordt in de *Kaderstellende visie op toezicht*⁶¹ is dat horizontaal toezicht niet de plaats van verticaal

⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: De kaderstellende visie op toezicht, Den Haag 2001.

toezicht in kan nemen, maar er wel onder voorwaarden een aanvulling op kan vormen. Het kabinet stelt dat toezicht moet worden gezien als onderdeel van een breder systeem van *checks and balances* met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. Het kabinet sluit zich aan bij de gedachte dat belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren een rol bij het toezicht dienen te krijgen. Bij de inrichting van nieuwe en wijziging van bestaande toezichtarrangementen wil het kabinet daarom in beginsel instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij onder toezicht staande organisaties invoeren en daarnaast instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering instellen. Een raad van toezicht, mits uitdrukkelijk gepositioneerd als intern orgaan van de onder toezicht staande organisatie, kan volgens het kabinet een toegevoegde waarde hebben binnen de interne verantwoordingsstructuur van de toezichthouder. Ten slotte stelt het kabinet dat de aanwezigheid van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle de uitoefening van het verticale toezicht door de minister nooit kan vervangen, maar dat het toezicht zich wel kan beperken tot een metaniveau. Dit mits de instrumenten goed functioneren en voorzover de publieke belangen dat toelaten.

Het kabinet beschouwt de professionalisering van en een cultuuromslag onder toezichthouders van groot belang. Daarom moeten «zachte» of organisatieculturele kanten van toezicht, zoals onderlinge verhoudingen, wederzijds gerechtvaardigd vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming bij de taakuitvoering betrokken worden. Om dit te bereiken is het kabinet voornemens het personeels- en opleidingsbeleid onder toezichthouders ruimschoots aandacht te geven.

7.2.2 De commissies Meurs en Glasz

In twee sectoren – zorg en onderwijs – zijn zwaarwegende adviezen uitgebracht voor een versterking van de positie en het verbeteren van het functioneren van raden van toezicht. De commissie Health Care Governance⁶² heeft daarover de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisdirecteuren (NVZ) geadviseerd en de commissie Glasz⁶³ de HBO-Raad. Deze beide adviescommissies gaan er net als het kabinet van uit, dat het toezicht door of vanwege de minister niet kan worden vervangen door horizontale vormen van toezicht. Het verticale toezicht is nodig vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en om de burgers vertrouwen te kunnen geven.

Voor beide adviescommissies was verzelfstandiging en schaalvergroting van de instellingen een belangrijke reden om met aanbevelingen voor versterking van het toezicht te komen. Beide commissies constateerden dat de bestaande toezichtarrangementen niet helder waren en dat de aangetroffen toezichtpraktijk te grote verschillen vertoonde. Beide zochten de oplossing vooral in het versterken van de positie en het verbeteren van het functioneren van de raad van toezicht. Beide adviescommissies hebben zich daarbij laten leiden door het gedachtegoed van *corporate governance*. Beide commissies richten hun advies voor raden van toezicht overigens op de afzonderlijke instellingen en niet op het bestel.

Beide adviescommissies onderkennen de mogelijkheid dat het intern toezicht faalt. De adviescommissie voor de zorgsector wil het falen zien te voorkomen door de samenstelling van de raad van toezicht zo transparant

⁶² Commissie Health Care Governance: Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, Den Haag 1999. (Commissie Meurs).

⁶³ Commissie Transparant Toezicht Hogescholen: De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht, Den Haag 2000. (Commissie Glasz).

mogelijk te maken en elke groep belanghebbenden adviesrecht bij de benoemingen toe te kennen. De adviescommissie voor het hoger beroepsonderwijs zoekt de oplossing helemaal aan de andere kant, namelijk bij de Ondernemingskamer. Volgens de Algemene Rekenkamer is het wenselijker dat de minister niet via de Ondernemingskamer maar direct kan ingrijpen bij wanbeleid.

7.3 Visie van de Algemene Rekenkamer

7.3.1 Verticaal toezicht

In de visie van de Algemene Rekenkamer bestaat toezicht – zoals in hoofdstuk 4 uiteen werd gezet – uit drie elementen: informatie-verzameling, oordeelsvorming en zo nodig interventies⁶⁴. Toezicht dient onafhankelijk plaats te vinden.

Verticaal toezicht op RWT's betreft het toezicht dat de minister of de toezichthouder uitoefent.

Gezien het uitgangspunt van de gesloten toezichtketen (zie hoofdstuk 4) kunnen kwaliteitseisen worden gesteld aan de informatie die de minister voor zijn toezicht gebruikt. Deze eisen gelden ook voor de aanvullende informatie die uit horizontale systemen voortkomt.

7.3.2 «Horizontaal toezicht»

De term horizontaal toezicht verwijst in het spraakgebruik naar de invloed van belanghebbenden (zoals burgers of klanten) op het beleid van RWT's. De Algemene Rekenkamer is er geen voorstander van deze vormen van «beïnvloeding» tot het toezicht te rekenen. Gebruikersraden, cliëntenraden, ledenraden en soortgelijke organen waarin deze belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, oefenen ongetwijfeld invloed uit, maar kunnen vrijwel nooit interveniëren in het beleid van directie of bestuur van de RWT. Bovendien hebben zij vrijwel nooit de bevoegdheid om zelf actief informatie over het reilen en zeilen van de organisatie in te winnen, en moet dus worden afgewacht welke informatie door de organisatie wordt verstrekt. De Algemene Rekenkamer rekent deze organen dan ook niet tot de interne of externe toezichthouders en pleit er voor het begrip «toezicht» te reserveren voor verticaal toezicht of intern toezicht.

7.3.3 Intern toezicht

Intern toezicht is het toezicht op het bestuur door een orgaan binnen dezelfde RWT. In beginsel past de taak van de raad van commissarissen, de raad van toezicht en de ondernemingsraad binnen de definitie van toezicht. Zij worden door de directie, de raad van bestuur of het college van bestuur geïnformeerd over het reilen en zeilen van de RWT en vragen zonedig om aanvullende informatie. Zij vormen zich daar een oordeel over, hoewel de oordeelsvorming in praktijk vaak weinig expliciet en veelal zonder duidelijke criteria plaatsvindt. Zij kunnen vervolgens op verschillende manieren interveniëren, bijvoorbeeld door bezwaar te maken tegen een beslissing van directie of bestuur of door niet in te stemmen met een besluit of document waar die instemming in wettelijke voorschriften of interne procedures is voorgeschreven. De Algemene Rekenkamer rekent naast de ondernemingsraad ook de raden van commissarissen en raden van toezicht nadrukkelijk tot het *interne* toezicht van de RWT. De leden komen weliswaar van buiten de organisatie, maar de raad wordt bekostigd door de RWT en vormt er een organiek onderdeel van.

⁶⁴ Algemene Rekenkamer, Toezicht uitvoering op publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

Een aantal *management tools* voor adequate bedrijfsvoering, zoals kwaliteitszorgsystemen en prestatiecontracten, worden nogal eens verward met toezicht. Al deze instrumenten genereren wel informatie waarmee publieke organisaties hun functioneren en prestaties inzichtelijk, vergelijkbaar en beoordeelbaar kunnen maken. Daarmee spelen ze wel een rol binnen het systeem van checks and balances.

7.3.4 Metatoezicht

De term metatoezicht wordt in de Kaderstellende visie op toezicht en door de Algemene Rekenkamer verschillend gebruikt. Metatoezicht is in de visie van de Algemene Rekenkamer toezicht waarbij gesteund wordt op de toezichtresultaten van anderen. Een voorbeeld is het geaggregeerde beeld dat de minister krijgt van de zorgverzekeringssector via de onafhankelijke toezichthouder CTZ.

In de Kaderstellende visie op toezicht verwijst de term naar toezicht dat gericht is op het toetsen van het functioneren van de horizontale en interne instrumenten. Borghouts⁶⁵ definieert de term preciezer: «metatoezicht, door anderen ook wel systeemtoezicht genoemd. (is) het houden van toezicht op systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet langer het primaire object van de controle is.» Interne kwaliteitssystemen kunnen volgens hem bij metatoezicht een belangrijke ondersteunende rol spelen.

De Algemene Rekenkamer noemt deze vorm van toezicht echter systeemgericht toezicht, een vorm van direct toezicht, wat zich onderscheidt van gegevensgericht toezicht. Dit in navolging van accountants die systeemgericht en/of gegevensgericht controleren. De Algemene Rekenkamer deelt de visie van het kabinet dat een goed uitgevoerd systeemgericht toezicht de voorkeur verdient.

7.3.5 Verticale verantwoording

De informatie die vanuit de RWT naar de minister gaat valt uiteen in verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie.

Verantwoordingsinformatie is de informatie die de RWT aan de minister ter beschikking stelt als onderdeel van het verticaal toezicht. Met deze informatie kan de minister dus nagaan of aan de gestelde eisen is voldaan.

Beleidsinformatie is informatie die de RWT aan de minister ter beschikking stelt zodat de minister in staat is diens beleid vast of bij te stellen. Beleidsinformatie kan tevens verantwoordingsinformatie zijn.

7.3.6 Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording is het ter beschikking stellen van (verantwoordings)informatie door de RWT aan anderen dan de minister over het eigen functioneren of presteren. Waar verticale verantwoording voortkomt uit een verplichting binnen de toezichtrelatie, vindt horizontale verantwoording veelal op min of meer vrijwillige basis plaats. Horizontale verantwoording kan in die gevallen worden omschreven als transparant zijn, zichtbaar zijn, aangaan van discussie. Drijfveren hiertoe zijn soms verplichtingen maar komen veelal voort uit zorg voor de relatie met derden of uit de kwaliteitszorg.

⁶⁵ Mr. H. C. H. L. Borghouts, voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, in Bestuurskunde jaargang 11 – mei 2002, nummer 3.

Horizontale verantwoording komt veelal voor zonder dat er sprake is van toezicht. Denk bijvoorbeeld aan het *Handvest publieke verantwoording* waarin organisaties verklaren zich te willen verantwoorden aan het brede

publiek, zonder dat dit publiek bevoegdheden heeft in de organisatie te interveniëren of naar eigen inzichten informatie te verzamelen. Zelfs van oordeelsvorming op basis van de verantwoordingsinformatie zal zelden sprake zijn. Horizontale vormen van verantwoording die sterk in opkomst zijn, zijn certificering van kwaliteitsborgingssystemen, *benchmarking* van publieke organisaties, op burgers gerichte kwaliteitshandvesten en kwaliteitsbeoordelingen door toezichthoudende instanties. De Algemene Rekenkamer verwacht van publieke organisaties dat zij zich rekenschap geven van de verschillen in verantwoordingsinformatie die voor de betrokken *stakeholders* van belang (kunnen) zijn.⁶⁶

7.3.7 Kan horizontale verantwoording het verticale toezicht aanvullen?

In de Kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet dat de horizontale vormen van verantwoording en de interne vormen van toezicht het verticale toezicht door de minister niet kunnen vervangen, maar hooguit kunnen «aanvullen». De Algemene Rekenkamer vindt dat in de Kaderstellende visie op toezicht onvoldoende duidelijk is gemaakt wat met «aanvullen» wordt bedoeld. Van «aanvullen» in de zin van «bijvoegen van onderdelen die nog ontbreken» kan in de visie van de Algemene Rekenkamer geen sprake zijn, want de minister behoort alle voor hem relevante informatie in principe al binnen het verticaal toezicht te hebben georganiseerd. «Aanvullen» in de betekenis van «in een breder perspectief plaatsen» of «vanuit meerdere invalshoeken bezien» kan in de visie van de Algemene Rekenkamer wel zinvol zijn.

7.4 Bevindingen

7.4.1 Het voorkomen van checks and balances in de praktijk

De Algemene Rekenkamer heeft geïnventariseerd welke interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording daadwerkelijk voorkomen bij rechtspersonen met een wettelijke taak.⁶⁷

7.4.1.1 Raden van commissarissen

Raden van commissarissen komen voor bij tweeëntwintig (clusters van) RWT's.

Een raad van commissarissen op grond van een wettelijke verplichting bij:

- De Nederlandse Bank (DNB)
- Destructor Rendac
- Energiedistributiebedrijven (EDB)
- KIWA
- Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO)
- Nederlandse Gas Unie
- NOVEM
- NS Railinfrabeheer
- Railned BV
- TPG (TNT postgroep NV)
- Verkeersleiding BV
- Ziekenfondsen.

⁶⁶ Algemene Rekenkamer: Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, Den Haag 2001.

⁶⁷ In de analyse wordt niet ingegaan op het feit dat bij vennootschappen commissarissen als toezichthouder een andere rol spelen dan de leden van Raden van Toezicht bij andere rechtspersonen.

Een niet-wettelijk voorgeschreven raad van commissarissen bij:

- Certificerende instellingen en deskundigenregisters, Arbodiensten
- Certificerende instellingen vakbekwaamheid en examen/opleidingsinstellingen Arbo- en Kernenergiewet
- Certificerende instellingen voor hijs- en hefwerktuigen
- Keuringsinstanties Wet gevaarlijke werktuigen
- Exploitanten luchtvaartterreinen (Schiphol)
- Innovam
- Loodswezen (Fac. Bedrijf en regionale corporaties)
- Nederlands Meetinstituut (NMI BV)
- Waarborg Platina, Goud en Zilver (WPGZ)
- Zorgverzekeraars AWBZ.

Tien raden van commissarissen zijn wettelijk verplicht op grond van artikel 158 t/m 164 Burgerlijk Wetboek boek 2 (structuurvennootschappen), en één, het ziekenfonds, is wettelijk verplicht op grond van artikel 53 t/m 63 Burgerlijk Wetboek boek 2 (onderlinge waarborgmaatschappij). Bij kleinere NV's, BV's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen is een raad van commissarissen niet verplicht. In het Burgerlijk Wetboek staan de wettelijke taken en bevoegdheden, evenals de voorschriften voor de samenstelling, zittingstermijn, schorsing van de leden alsmede informatievoorziening aan de raad.

De statuten van praktisch elk bedrijf waarin de overheid een belang heeft, bepalen dat één of meer commissarissen van overheidswege worden benoemd. Dat hoeft niet per definitie een commissaris in overheidsdienst te zijn. In tegendeel. Voor een evenwichtige spreiding van alle vereiste deskundigheden wordt steeds vaker een beroep gedaan op commissarissen met een bedrijfsachtergrond.

Met betrekking tot zijn verantwoordelijkheid en functioneren als interne toezichthouder en raadgever, neemt de overheidscommissaris geen bijzondere positie in ten opzichte van een «gewone» commissaris. Voor de overheidscommissaris zijn dezelfde wettelijke voorwaarden voor toezicht van toepassing, namelijk:

- De commissaris dient in de eerste plaats het belang van de organisatie. Wanneer het belang van de overheid niet samenvalt met dat van de organisatie, weegt hij de deelbelangen af tegenover het belang van de vennootschap.
- De commissaris functioneert onafhankelijk, dat wil zeggen zonder last of ruggespraak.
- De commissaris legt alleen verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.
- De commissaris verplicht zich tot vertrouwelijkheid.
- De commissaris dient te beschikken over de vereiste deskundigheid. Anders dan een werknemer kan hij zich niet verschuilen achter onwetendheid.

Omdat de commissaris geacht wordt in de eerste plaats het belang van de organisatie dienen, ziet de Algemene Rekenkamer een raad van commissarissen als intern toezicht dat gezien zijn niet-onafhankelijke positie het verticaal toezicht niet zal kunnen vervangen.

Gezien deze voorwaarden, kunnen overheidscommissarissen volgens de wet:

- niet tot ambtelijke rapportage en verantwoording worden verplicht;

- geen instructies krijgen van andere instanties dan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders;
- hun deelname aan bijvoorbeeld commissarisvergaderingen niet delegeren.

Een overheidscommissaris, die om welke reden dan ook niet aan bovengenoemde voorwaarden voldoet, kan niet naar behoren functioneren aangezien hij een dubbele loyaliteit draagt.⁶⁸

7.4.1.2 Raden van toezicht

In totaal kennen twintig (clusters van) rechtspersonen met een wettelijke taak een raad van toezicht. Daarvan zijn er dertien in wet- en regelgeving verplicht gesteld.

Een raad van toezicht op grond van wet- en regelgeving bij:

- Academische ziekenhuizen
- Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)
- Informatie Beheer Groep (IB-groep)
- Kadaster
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
- Luchtverkeersbeveiliging (LVNL)
- NOS in het omroepbestel
- Stichting Pensioen & Verzekeringskamer (PVK)
- RDW (voorheen Rijksdienst voor het wegverkeer)
- Staatsbosbeheer
- Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB)
- TNO
- Universiteiten.

Een niet-wettelijk voorgeschreven raad van toezicht bij:

- Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB)
- ANWB
- Autoriteit-FM
- (Rijks)museale instellingen
- Regionale Opleidingscentra (ROC's)
- Hogescholen
- Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)

Al deze raden hebben uiteraard «toezien» als taak. Veertien raden van toezicht hebben daarnaast «adviseren van de directie» als taak. In wetten en statuten is slechts een enkele keer expliciet aangegeven of de raad van toezicht geacht wordt de belangen van de minister of die van de RWT te behartigen. In wet- en regelgeving wordt veelal de minister op enigerlei wijze genoemd. Deze aandacht ontbreekt voor enkele raden van toezicht die uit eigener beweging zijn ingericht. De ongewisheid over wiens belangen de raad van toezicht geacht wordt te dienen, is voor alle betrokkenen verwarrend: voor de raad van toezicht zelf, voor de minister en voor de burger. Dat de meeste raden van toezicht zowel «toezien» als «adviseren» tot taak hebben, versterkt de tweeslachtigheid. In de door de Algemene Rekenkamer onderzochte praktijk⁶⁹ blijken de raden van toezicht, net als raden van commissarissen, in voorkomende gevallen in de eerste plaats het belang van de organisatie te dienen. Net als raden van commissarissen ziet de Algemene Rekenkamer een raad van toezicht daarom als intern toezicht dat gezien zijn niet-onafhankelijke positie het verticaal toezicht niet zal kunnen vervangen.

⁶⁸ Ook door het kabinet wordt dit als een probleem ervaren (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 22 064, nr. 5 en nr. 6).

⁶⁹ Het Kadaster, een hogeschool en een ziekenfonds, waarover elders in dit hoofdstuk apart verslag wordt gedaan.

Bij de parlementaire behandeling van de Kaderwet ZBO's is aan de orde geweest of de wetgever algemene regels voor de inrichting en het functioneren van raden van toezicht op zou moeten stellen. Het kabinet voelde daar niet veel voor omdat een raad van toezicht slechts spaarzaam zou voorkomen. Ook voelde het kabinet om dezelfde reden niet veel voor algemene regels voor gebruikers- en cliëntenraden waardoor er te veel uitzonderingen op de algemene regel gemaakt zouden moeten worden⁷⁰.

7.4.1.3 Gebruikersraden en handvesten

Totaal dertien (clusters van) RWT's kennen een gebruikersraad. Deze zijn vrijwel alle in wet- en regelgeving voorgeschreven. Zo'n raad is doorgaans ingericht om de gebruikers, deelnemers, afnemers, cliënten, patiënten en dergelijke de gelegenheid te bieden om hun belangen en visies rechtstreeks met het bestuur van de RWT te bespreken.

Naam gebruikersraad	RWT
Gebruikersraad	Het Kadaster
Verbruikersraad (2*), klantenraad (6*), programmaraad (1*), consumentenraad (2*)	Energiedistributiebedrijven (20 stuks)
Ledenraad, verzekerdenraad	Ziekenfondsen
Medezeggenschapsraad, leerlingenraad, Ouderraad	Hogescholen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, vakinstellingen
Universiteitsraad en faculteitsraden	Universiteiten
Studentenraad	Open universiteit
Patiëntenraad of cliëntenraad	Academische ziekenhuizen
Klantennetwerk ¹	KIWA
User-overleg ²	Luchtverkeersbeveiliging (LVNL)

¹ Het klantennetwerk bestaat uit water(leiding)bedrijven.

² De leden zijn afgevaardigden van luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de diensten van de LVNL en de IATA, de internationale belangenvereniging van luchtvaartmaatschappijen.

Vijf zelfstandige bestuursorganen presenteerden november 2000 een *Handvest publieke verantwoording*. In navolging van de Britse traditie om in *citizen charters* te expliciteren welke kwaliteit de burgers van publieke diensten mogen verwachten⁷¹, willen deze vijf organisaties buiten het rijk zich ten overstaan van het grote publiek verantwoorden over hun betrouwbaarheid, transparantie, toegankelijkheid en binding met de maatschappelijke omgeving. Zij zien de samenleving, de maatschappelijke omgeving en vooral de burgers als hun klant en willen daarom dat de burger annex klant hen aanspreekt, de maat neemt en beoordeelt op deze kwaliteitsstandaarden. Het manifest had ook politiek-bestuurlijke betekenis. In het manifest en de toelichtende verklaringen wordt het verticale toezicht door de minister min of meer geproblematiseerd. De vijf organisaties buiten het rijk willen niet af van verticale verantwoording van rechtmatigheid en doelmatigheid richting centrale overheid, maar willen horizontale publieksgerichte vormen van verantwoording nadrukkelijk toevoegen: niet ondergeschikt, maar nevensgeschikt aan verticale verantwoording.

7.4.2 Drie gevalsstudies

De Algemene Rekenkamer heeft bij drie RWT's – het Kadaster, een hogeschool en een ziekenfonds – onderzocht hoe een systeem van *checks and balances* in de praktijk werkt. De drie gevalsstudies contrasteren nogal sterk. Het Kadaster is enig in zijn soort in een relatief overzichtelijke en rustige omgeving. De beoogde diensten en producten zijn relatief

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 426, nr. 9, pp. 18–19.

⁷¹ In het Verenigd Koninkrijk is de belangstelling voor citizen charter inmiddels al weer verflauwd. In ons land heeft de Tweede Kamer onlangs in een motie de regering gevraagd om met een «handvest voor kwaliteit» te komen dat voor alle bestuurslagen werkbaar zou moeten zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VII, nr. 12).

eenduidig te omschrijven en de kwaliteit die wordt geleverd is relatief eenvoudig te bepalen. Maar de klanten kunnen niet uitwijken naar een andere aanbieder.

De hogeschool daarentegen is er een van de vele aanbieders op een vechtmart.⁷² Onderwijs is per definitie een coproductie: beoogde diensten en producten zijn misschien nog wel eenduidig op te schrijven, maar de realisatie hangt af van de ontvankelijkheid en de medewerking van studenten. Kwaliteit van de geleverde diensten van een hogeschool is voor studenten lang niet altijd het voornaamste criterium. Studenten kunnen bovendien tamelijk makkelijk uitwijken naar een andere hogeschool binnen reisafstand.

Het ziekenfonds opereert op een zogenaamde verdringingsmarkt.⁷³ De diensten en producten van het ziekenfonds zijn sterk wettelijk gereguleerd. De daadwerkelijke zorg wordt buiten het ziekenfonds door zorgverleners geleverd. Verzekerden kunnen bij onvrede over bijvoorbeeld de dienstverlening en de hoogte van de nominale premie van een ziekenfonds overstappen naar een andere instelling, wat in praktijk beperkt voorkomt.

In het geval van het Kadaster is het ministeriële toezicht direct, en op relatief eenvoudige wijze ingericht. Toezicht op bedrijfsvoering en prestaties is geïntegreerd.

Bij de hogeschool daarentegen, zijn er tenminste twee verticale toezichthouders (CfI en de onderwijsinspectie) die onderling weinig met elkaar van doen hebben. Het toezicht dat de minister middels de onderwijsinspectie uitoefent op de kwaliteit van het onderwijs, is getrapd en wordt met meta-toezicht aangeduid. Daarnaast werken een aantal maatschappelijke organisaties die geen formele band met de minister hebben, in de praktijk ook als een toezichthoudende instantie, zoals de visitatiecommissies van de HBO-Raad, het Waarborgfonds en het Garantiefonds.

De zorgverzekeringssector heeft een getrapte toezichtstructuur. Ziekenfondsen leggen openbaar verantwoording af over doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) en daarmee aan de onafhankelijk toezichthouder, het CTZ, en het sturingsorgaan CVZ. Ziekenfondsen dienen in dit stelsel zelf bij de zorgaanbieders de rechtmatige naleving van het zorgcontract te controleren. CTZ reviewt het ziekenfonds. CTZ en CVZ leggen verantwoording af aan de minister.

Het intern toezicht i.c. de raad van toezicht bij het Kadaster, is door de wetgever ingericht. Het toezicht door de raad van toezicht en het ministeriële toezicht zijn verbonden doordat de minister bevoegd is de leden te benoemen en te ontslaan en doordat de raad van toezicht de jaarrekening, de begroting en het meerjarenbeleidsplan dient goed te keuren alvorens die aan de minister voorgelegd kunnen worden.

De raad van toezicht bij de onderzochte hogeschool is er op initiatief van de school, en heeft geen enkele formele band met het ministeriële toezicht. Omdat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet zijn geüniformeerd, komt in het hoger beroepsonderwijs een verscheidenheid aan interne toezichtpraktijken voor. De taakomschrijving in de instellingsbesluiten laat bovendien veelal ruimte voor de raad van toezicht voor de ontwikkeling van een eigen taakopvatting.

⁷² Hogescholen concurreren onderling en met andere onderwijsinstellingen als universiteiten en met werkgevers om extra leerlingen.

⁷³ Als gevolg van de Ziekenfondswet staat het totaal aantal ziekenfondsverzekerden vast. Concurrentie is uitsluitend gericht op de onderlinge verdeling van dit totaal.

Het interne toezicht bij het onderzochte ziekenfonds in de vorm van een raad van toezicht is er op initiatief van het ziekenfonds.⁷⁴ Er bestaat geen relatie met het verticale toezicht. Wel is er een sterke sturing doordat de diensten en producten van het ziekenfonds sterk zijn gereguleerd.

De raad van toezicht wordt binnen de organisaties als invloedrijk ten opzichte van de directie gezien. De aard en omvang van de invloed wisselt per in dit kader onderzochte RWT. Taakomschrijving, taakopvatting door de raad én door de directie, de verstandhouding, contacten binnen de organisatie, deskundigheden, persoonsgebonden factoren, en andere factoren dragen bij aan deze verschillen.

Beïnvloedingsmogelijkheden voor belanghebbenden (*stakeholders*) zijn in het geval van het Kadaster door de wetgever ingericht via een gebruikersraad. Bij het ziekenfonds zijn de verzekerden georganiseerd in de ledenraad die voortkomt uit de rechtsvorm van de RWT. Alleen bij de hogeschool zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van de gebruikers, in dit geval studenten, niet gescheiden van die van het personeel. Beide hebben zitting in medezeggenschapsraden en opleidingscommissies.

De invloed van de wettelijk voorgeschreven gebruikersraad van afnemers van kadastrale diensten op het beleid en de taakuitvoering van het Kadaster is onmiskenbaar. Maar bij de hogeschool en het ziekenfonds is de invloed van gebruikers, studenten, verzekerden en werknemers in de praktijk wisselend en niet bijzonder groot door gebrekkige representativiteit en/of professionaliteit in verhouding tot de complexiteit van de materie.

De horizontale *checks and balances* leveren in twee van de drie gevallen nauwelijks informatie die toegankelijk en bruikbaar is voor anderen dan de direct betrokkenen. Voorzover beschikbaar, is die informatie bovendien lastig te interpreteren, omdat het vaak niet duidelijk is wie zich voor wat verantwoordt en met welke criteria dat gebeurt. Dit houdt in dat de kwaliteit en juistheid van de informatie die door de interne organen worden gegenereerd, onduidelijk zijn.

7.5 Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat lang niet bij alle RWT's interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording voorkomen. Daar waar zij wél voorkomen, laten zij een grote verscheidenheid aan vorm en inhoud zien.

Inmiddels kent om en nabij de helft van de ongeveer honderd (clusters van) RWT's een raad van toezicht of commissarissen en/of een gebruikersraad.

In de Kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet dat de horizontale vormen van verantwoording en de interne vormen van toezicht het verticale toezicht door de minister niet kunnen vervangen, maar hooguit kunnen «aanvullen». De Algemene Rekenkamer is het volledig eens met het beginsel dat van vervanging geen sprake kan zijn. De Algemene Rekenkamer is van mening dat «aanvullen» in de betekenis van «in een breder perspectief plaatsen» of «vanuit meerdere invalshoeken bezien» zinvol kan zijn. De minister dient voor hem relevante informatie in principe al binnen het verticaal toezicht te hebben georganiseerd. Het is daarbij zonder meer een goede zaak om naast de verticale toezicht-

⁷⁴ Voor grotere Onderlinge Waarborgmaatschappijen is een raad van commissarissen wettelijk verplicht, waardoor dit ziekenfonds hiermee afwijkend is van het beeld van de sector.

informatie gebruik te maken van aanvullende horizontale informatiebronnen, vooral van informatie over de *kwaliteit van de taakuitvoering*. De aanvullende «horizontale informatie» is weliswaar niet strikt noodzakelijk voor de oordeelsvorming over rechtmatigheid, doelmatigheid, prestaties en effecten, maar kan wel de reguliere verticale informatie verrijken of verdiepen met andersoortige inzichten. Ook horizontale bronnen (bijvoorbeeld informatie van gebruikersraden of uit tevredenheidsonderzoeken) kunnen dus betrokken worden in het verticale toezicht. Voor al deze bronnen geldt overigens dat de minister zich dient te overtuigen van de betrouwbaarheid van de informatie.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de horizontale verantwoording en het interne toezicht bij de drie in dit kader onderzochte RWT's komt naar voren dat momenteel van verrijken of verdiepen nog nauwelijks sprake is. De horizontale *checks and balances* leveren daartoe vooralsnog te weinig informatie die toegankelijk en bruikbaar is voor anderen dan de direct betrokkenen. Voor zover beschikbaar, is die informatie bovendien lastig te interpreteren, omdat het vaak niet duidelijk is wat de onderliggende criteria zijn.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de inrichting van deze vormen van *checks and balances* voor de kwaliteitszorg door de instellingen zelf, verder gestimuleerd dient te worden. De noodzaak van het afleggen van verantwoording aan de overige belanghebbenden en direct betrokkenen vormt voor de RWT een extra prikkel om het reilen en zeilen van de organisatie inzichtelijk te maken en besluiten goed te beargumenteren. Bovendien kunnen de commentaren en kwaliteitsoordelen van de *stakeholders* belangrijke stuurinformatie bevatten voor het management van de RWT.

Bij het gebruik van horizontale informatiebronnen is het verstandig met de volgende onderzoeksresultaten rekening te houden:

- Raden van toezicht of raden van commissarissen zijn *interne* organen van de RWT. Hoewel de ene raad zich meer adviseur en de ander meer controleur voelt, zien alle onderzochte raden zich als onderdeel van de RWT en niet als onderdeel van het ministerieel toezicht. Uit de taakomschrijving van de raad van commissarissen in het Burgerlijk Wetboek, en uit de verzamelde taakomschrijvingen van raden van toezicht, wordt duidelijk dat dit bij RWT's de gebruikelijke situatie is. Uit dit deelonderzoek komt naar voren dat de raden niet onafhankelijk van de organisatie functioneren en het organisatiebelang doorgaans voor het belang van de minister laten gaan. Het metatoezicht kan gezien deze onderzoeksresultaten dan ook niet steunen op de bevindingen van deze interne toezichthouders. Intern toezicht kan derhalve niet (deels) het verticaal toezicht vervangen.
- Bij horizontale vormen van verantwoording en intern toezicht is meestal niet het algemeen belang maar een beperkte zienswijze van een bepaalde groep belanghebbenden in het geding. Ook is het aandachtsgebied veelal beperkt en afwijkend van dat van de minister (rechtmatigheid, doelmatigheid, prestaties). Dit zal in veel gevallen de oordeelsvorming kleuren. Het aandachtsgebied van de raad van toezicht of raad van commissarissen is veelal het breedst, maar de eigen taakopvatting van de raad blijkt een nogal sterke rol te spelen bij de benaderingswijze en de oordeelsvorming over het functioneren en de prestaties van de RWT.

- Horizontale informatie is voor de minister veelal niet toegankelijk gemaakt. De gewenste «aanvulling» blijkt slechts zelden door de RWT aan de minister aangereikt te worden. De minister zal voor het verkrijgen van bruikbare aanvullende informatie vaak een gerichte inspanning moeten plegen om deze informatie te verwerven.
- Tot slot blijkt uit het onderzoek dat de professionaliteit en representativiteit van het horizontale systeem van *checks and balances* niet altijd zijn gewaarborgd. Op deze twee terreinen is nog veel verbetering gewenst.

7.6 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het kabinet intern toezicht (bijvoorbeeld raad van toezicht) en horizontale verantwoording stimuleert. De wijze waarop horizontale *checks and balances* het best kunnen bijdragen aan kwaliteitsbeoordeling, zullen echter per RWT verschillen. Er is geen algemeen geldend recept voor de wijze waarop gebruikers, afnemers, deelnemers en andere belanghebbenden een rol in de kwaliteitsbeoordeling kunnen spelen. Bij de afweging dienen zowel de verwachte opbrengsten als de te verwachte directe kosten (als vergoedingen, secretariële ondersteuning) en indirecte kosten (als hogere bestuurslast en langere besluitvormingsprocessen) te worden meegewogen.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de minister per RWT nagaat of de verticale informatierelatie optimaal is georganiseerd. Kan informatie van interne of horizontale bronnen de verantwoordingsinformatie verrijken of verdiepen? Kan deze informatie beleidsinformatie opleveren? Voorwaarde daarbij blijft dat de betrouwbaarheid van de informatie is vastgesteld.

Verder acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de interne toezichtorganen (zoals de raad van toezicht) en verantwoordingsplatforms (zoals de gebruikersraad) zelf publieke verantwoording afleggen over het eigen functioneren en de geboekte resultaten. Deze verantwoording zou zowel voor externe belanghebbenden als voor de minister waardevol kunnen zijn bij de beeldvorming over het functioneren van de RWT als geheel.

7.7 Reactie Kadaster en nawoord Algemene Rekenkamer

7.7.1 Reactie Kadaster

Op eigen verzoek heeft het Kadaster bestuurlijk gereageerd op het onderdeel checks and balances in het conceptrapport en op de achtergrondstudie. Hieronder wordt de reactie in samengevatte vorm weergegeven.

Het Kadaster is, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, wel van mening dat zijn gebruikersraad de mogelijkheid tot interventie heeft. Het Kadaster geeft als voorbeeld dat de minister veel waarde zal hechten aan het advies van de gebruikersraad bij een tariefswijziging.

Het Kadaster acht voorts certificering van kwaliteitssystemen en dergelijke van belang voor de interne bedrijfsvoering maar vindt niet dat zij een rol in de horizontale verantwoording spelen.

Het Kadaster wijst erop dat toezicht en verantwoording niet alleen instrumenten in dienst van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn, maar

vooral ook instrumenten ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit en transparantie van ZBO's. In de visie van het Kadaster kan de minister in zijn functie van toezichthouder bij het vormen van een overall-mening over het functioneren gebruik maken van de uitkomsten van het horizontale toezicht, zoals de oordelen van de gebruikersraad over de kwaliteit van de producten van het Kadaster.

Het Kadaster betreurt het dat niet te herleiden is of de conclusies van de gevalsstudies voor alle drie de onderzochte organisaties in gelijke mate gelden.

Tot slot pleit het Kadaster er voor om ten aanzien van de horizontale verantwoording te kiezen voor een «ja, indien» en niet, zoals de Algemene Rekenkamer dat doet, voor een «nee, tenzij».

7.7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Voor de Algemene Rekenkamer is bij een interventie de formele regeling van belang: heeft de gebruikersraad het recht om in te grijpen bij een beleidsvoornemen of een uitvoeringspraktijk die de gebruikers niet wenselijk is? Zo ja: heeft zij gebruik gemaakt van dat recht? Voor het Kadaster is het veeleer een zaak van gebleken invloed: heeft de gebruikersraad het beleid of de uitvoering weten te beïnvloeden? Zo ja: is de wens of het advies van de gebruikers door de organisatieleiding opgevolgd?

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het oordeel door een onafhankelijke, certificerende instantie over de organisatie en bedrijfsvoering van de RWT vrijwel altijd ook als een extern signaal is bedoeld. In deze zin *kan* certificering een rol spelen in de horizontale verantwoording aan burgers en andere belanghebbenden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat horizontale en interne vormen van toezicht de toezichtsinformatie voor de minister kunnen aanvullen in de zin van «de beoordeling van prestaties en geleverde kwaliteit van de publieke organisatie in een breder perspectief plaatsen». Maar dit kan niet in de plaats treden van verticaal toezicht. De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat voor de beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid, prestaties en kwaliteit van rechtspersonen met een wettelijke taak de minister binnen de op zijn verantwoordelijkheden toegesneden toezichtsketen de benodigde informatie moet organiseren. Naar aanleiding van het commentaar van het Kadaster heeft de Algemene Rekenkamer enkele passages in de tekst aangepast.

8 SLOT

Het afgelopen jaar heeft het kabinet veel normen voor toezicht en verantwoording bij ZBO's ontwikkeld. Met name de parlementaire behandeling van de Kaderwet ZBO's, de Kaderstellende visie op toezicht en de voorgestelde wijzigingen bij de 1e wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (CW) maken de progressie in normontwikkeling bij het kabinet zichtbaar. De Algemene Rekenkamer kan zich in hoge mate in deze normen vinden. De uitwerking en implementatie daarvan door de departementen zal de komende jaren veel aandacht en «maatwerk» vragen.

De uitgangspunten van het kabinet zijn nog versnipperd over een groot aantal documenten. Dit brengt risico's voor een consistente uitvoering met zich mee.

De Algemene Rekenkamer heeft de stand van zaken ten aanzien van de verantwoording door, en het toezicht op RWT's onderzocht. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat in de praktijk weliswaar wordt gewerkt aan verbetering van de verantwoordings- en toezichtstructuren, maar dat nog een lange weg te gaan is voordat de verantwoording over, en het toezicht op rechtmatigheid, prestaties en bedrijfsvoering voldoen aan de normen die het kabinet heeft gesteld⁷⁵. Zij constateert dat ten aanzien van de verantwoording over rechtmatigheid en bij de ontwikkeling van toezichtvisies door de departementen sprake is van lichte vooruitgang.

De Algemene Rekenkamer bracht dit jaar voor het eerst de stand van zaken ten aanzien van de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering door RWT's alsook de horizontale vormen van verantwoording bij RWT's in kaart. Dit onderzoek laat – hetgeen te verwachten viel – een sterk gedifferentieerde praktijk zien. Afgaande op de normen die in de recente normstellende stukken van het kabinet zijn geregeld acht de Algemene Rekenkamer minder differentiatie in «mate waarin» gewenst. Differentiatie in «manier waarop» kan juist wel gewenst zijn.

De informatie in de jaarverslagen, jaarrekeningen en de bijgevoegde accountantsverklaringen geeft nog niet voldoende duidelijk inzicht in de doelmatigheid van het beheer en de organisatie (de bedrijfsvoering) van de RWT zoals in de Kaderwet ZBO's wordt geëist.

Bij verschillende departementen wordt sedert enige jaren gewerkt aan de ontwikkeling van toezichtvisies en aan een toezichtbeleid. De progressie in opzet van departementale toezicht- en verantwoordingsstructuren is langzamer dan verwacht en verschilt sterk per departement. De implementatie van nieuwe wet- en regelgeving betekent in de komende jaren waarschijnlijk wel dat het ontwikkelen van een toezichtbeleid zal worden versneld.

De RWT's zullen zich in het licht van de geschetste ontwikkelingen breder over de uitvoering van de publieke taak en de daarmee gemoeide publieke gelden moeten verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer beveelt de Ministeries van Financiën en BZK aan gebruik te maken van hun (gedeeltelijk pasverworven) kaderstellende, coördinerende en toezichthoudende taak om via handreikingen en eventuele regelgeving een beter toezicht door departementen en een

⁷⁵ De Algemene Rekenkamer is er zich hierbij van bewust dat deze normen op het moment van onderzoek nog niet golden.

betere publieke verantwoording door RWT's krachtig te stimuleren, zoniet af te dwingen.

De Algemene Rekenkamer dringt er bij het Ministerie van Financiën op aan om op basis van de voorliggende kaderstellende stukken een overkoepelend document (zoals het algemeen kader voor agentschappen) op te stellen voor «Normen voor sturing, toezicht en verantwoording bij RWT's».

Tenslotte zouden naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer het jaarverslag en de jaarrekening (plus bijgevoegde accountantsverklaring) beter benut kunnen worden als publieke verslaggevingsdocumenten door meer en beter te rapporteren over rechtmatigheid, prestaties/middelen en bedrijfsvoering.

Gezien het bovenstaande zal de Algemene Rekenkamer zich de komende jaren in haar onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's richten op drie «drukpunten»:

- De Ministeries van Financiën en BZK in hun rol als regisseur en ondersteuner. Met name het Ministerie van Financiën heeft met de CW 2001 meer mogelijkheden gekregen om meer regisserend op te treden ten aanzien van de departementale verantwoordingen over RWT's.
- De vakdepartementen bij de uitvoering van toezicht en controle en de implementatie van de CW 2001 en andere wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkeling in het toezicht nauwlettend blijven volgen, mede in het kader van de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving.
- De RWT's zelf op het punt van publieke verantwoording. Als de nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt, zijn de eisen die aan de publieke verantwoording door ZBO's en RWT's worden gesteld een stuk duidelijker. Ook de implementatie daarvan zal de Algemene Rekenkamer met aandacht volgen.

9 REACTIE MINISTERS

De Algemene Rekenkamer vroeg de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om mede namens hun collega-ministers te reageren op het concept-rapport. De minister van Financiën reageerde mede namens zijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in september 2002. Deze reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

Inleiding

Met waardering hebben mijn ambtgenoot en ik kennis genomen van deel drie van uw onderzoek naar Verantwoording en Toezicht bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT). Conform uw verzoek gaan wij vanuit onze coördinerende verantwoordelijkheid in op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. Hierbij hebben wij rekening gehouden met de opmerkingen van algemene aard die ons door andere departementen zijn aangedragen.

In deze reactie zullen aan de orde komen de afbakening en definities (punt 1), het normenkader (punt 2), het toezicht (punt 3), de rechtmatigheid (punt 4) en de systemen van checks and balances (punt 5).

1. Definities

Transparantie voor wat betreft de sturing van en het toezicht op het functioneren van RWT's en ZBO's staat in de komende kabinetsperiode voorop. In dit licht is het van belang dat duidelijk is welke wettelijke eisen op een bepaalde instelling van toepassing zijn. Gelet hierop is door het Ministerie van Financiën in 2002 voor het eerst de Referentielijst RWT'en ZBO's⁷⁶ (januari 2002) uitgebracht, na uitgebreide interdepartementale afstemming. Deze lijst zal jaarlijks worden geactualiseerd; de komende uitgave verschijnt in het eerste kwartaal van 2003. Mutaties met betrekking tot de instellingen gedurende het jaar 2002 zullen in de lijst worden opgenomen, enkele correcties doorgevoerd en het jaar van instelling toegevoegd.

Aandachtspunt is het gebruik van eenduidige definities. Ten aanzien van een aantal organisaties bestaat er nog verschil van inzicht tussen de Algemene Rekenkamer en de desbetreffende departementen over de vraag of er al dan niet sprake is van een RWT. Van interpretatieverschillen die de Algemene Rekenkamer signaleert tussen departementen onderling is ons niets bekend. Op korte termijn zal door het Ministerie van Financiën het initiatief worden genomen om samen met de Algemene Rekenkamer te komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van het begrip RWT. Uitgangspunt is om op basis hiervan in specifieke probleemgevallen consensus te bereiken tussen alle betrokkenen. Eerder is afgesproken dat de Algemene Rekenkamer in mei 2002 met een nader voorstel zou komen. Dit voorstel is uitgebleven. Graag benadruk ik, dat wij het van belang vinden dat deze discussie uiterlijk rond de jaarwisseling wordt afgerond.

2. Normen

In algemene zin merken wij bij dit punt op dat ter uitwerking van de afspraken in het Strategisch Akkoord⁷⁷ van het kabinet Balkenende over de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), een evaluatie wordt voorbereid waarbij een groot aantal aspecten van het beleid inzake RWT's en ZBO's aan de orde zal komen. Mede ten behoeve van deze evaluatie zal het beleid inzake RWT's en ZBO's worden beschreven in één samenhangend beleidskader. Verder heeft het kabinet besloten de behandeling van de

⁷⁶ De verzameling RWT's in de referentielijst is afkomstig van de Algemene Rekenkamer.

Waar discussies lopen is dat in een voetnoot tot uitdrukking gebracht. De lijst van ZBO's uit de nota naar aanleiding van het verslag over de kadervet ZBO's (TK 2000–2001, 27 426 nr. 5) is gebruikt om alle ZBO's te bepalen.

⁷⁷ TK 2001–2002, 28 375, nr. 5.

Kaderwet ZBO's in de Eerste Kamer in afwachting van de uitkomsten van deze evaluatie aan te houden.

Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering geeft een nadere invulling van artikel 21 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001) over de verantwoordelijkheid van de minister voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering en het jaarlijks afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering omvat het ministerie, met inbegrip van de baten-lastendiensten, en de aansturing van en het toezicht op RWT's en ZBO's. Van belang hierbij is dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot RWT's en ZBO's is vastgelegd in de wet- en regelgeving waarin de relatie met de desbetreffende organisatie(s) is vormgegeven. Per 1 januari 2006 zal het referentiekader de status krijgen van ministeriële regeling, voorafgaand aan deze formalisering vindt medio 2005 een evaluatie plaats.

In het interdepartementale implementatietraject van het referentiekader is een nadere uitwerking van de normen en uitgangspunten voor de verslaglegging over de bedrijfsvoering door RWT's en ZBO's onderwerp van studie.

Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van de departementen een publicatie uitgebracht waarin aandachtspunten zijn opgenomen voor een goede invulling van het relatiebeheer van departementen met hun ZBO's en RWT's («Departement en beleidsveld: 10 aandachtspunten», juni 2002). Deze aandachtspunten gelden voor het gehele proces van beleidsvoorbereiding tot en met de afronding van de regeling die het relatiebeheer regelt. Hierbij wordt uitgegaan van de beginselen van goed bestuur (government governance). Dit betekent dat het sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden ten aanzien van de periferie zodanig in onderlinge samenhang worden vormgegeven, dat er voldoende waarborgen zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

De prestaties en elementen van de bedrijfsvoering van RWT's en ZBO's waarover een minister in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden dienen aan te sluiten bij de reikwijdte van de verantwoordelijkheid die de minister hiervoor heeft. Het instrumentarium voor het invullen van deze ministeriële verantwoordelijkheid heeft in de afgelopen periode een sterke impuls gekregen. De Aanwijzingen voor de regelgeving 124a t/m 124z inzake ZBO's, de CW2001 en het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering (nadere invulling van artikel 21 CW 2001) *gezamenlijk* bieden de minister in combinatie met de op een ZBO van toepassing zijnde specifieke wet- en regelgeving aangrijpingspunten voor het invullen van zijn verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Artikel 44a van de CW2001 regelt een actieve informatieplicht voor RWT's en ZBO's ten aanzien van de door hen te leveren en geleverde prestaties, zodat de minister over deze informatie kan beschikken voor het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door de RWT's en ZBO's. Het gaat hierbij om informatie over de geleverde producten en diensten, de daaraan verbonden kostprijzen en/of uitvoeringskosten en de kwaliteit. Indien dit niet mogelijk is, kunnen volume- en prijsgegevens worden opgenomen. De uitvoering in de dagelijkse praktijk van dit artikel wordt

meegenomen in het kader van het implementatietraject Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB).

In artikel 65, tweede lid, van de CW2001 wordt de financiële informatievoorziening over RWT's en ZBO's door de moederministeries geregeld. In de verdiepingsbijlage van de begroting moet deze informatie in de toekomst worden verwerkt. Hiervoor is een overgangstermijn afgesproken, zodat voor de eerste keer deze informatie in de ontwerpbegroting 2004 moet worden vermeld. Hiertoe zullen bepalingen in de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften in het najaar van 2002 worden opgenomen.

3. Toezicht

Naar aanleiding van het advies van de commissie Borghouts is door het kabinet de checklist uit het rapport «*De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*» (1998) uitgebreid met de in het kabinetsstandpunt «*De kaderstellende visie op toezicht*» (2001) genoemde kritieke aspecten van toezicht. Eén van de actiepunten uit de kaderstellende visie op toezicht behelst dat het kabinet een nieuw traject start waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren, waarna toetsing van de zelfevaluatie door een interdepartementale werkgroep plaatsvindt. Het is van belang te benadrukken dat dit traject van zelfevaluaties specifiek en breder is dan het door de Algemene Rekenkamer geformuleerde «invullen van de checklist voor alle ZBO's». Specifieker omdat het gaat om het toetsen van toezichtarrangementen aan de principes van de kaderstellende visie en de vernieuwde checklist toezicht. Breder omdat het gaat om zelfevaluaties van toezichtarrangementen, waar toezicht op ZBO's één van de verschillende vormen van toezicht is waarop de kaderstellende visie van toepassing is. Bij de evaluatie van de toezichtarrangementen is een pragmatische houding op zijn plaats. De eerstverantwoordelijke ministeries dienen zelf de mate van de inzet op de evaluatie van de toezichtarrangementen af te wegen en rekening te houden met de proportionaliteit.

De formulering van de Algemene Rekenkamer dat de kaderstellende visie geen bindende werking heeft, doet de status van de kabinetsvisie onrecht aan. De kaderstellende visie is medio 2001 door de ministerraad aanvaard en op 20 juni 2001 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer gezonden en bovendien uitvoerig in een Algemeen Overleg op 30 oktober 2001, na een schriftelijk overleg, behandeld (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 831, nrs. 1–3). Dat betekent dat de kaderstellende visie daarmee een breed politiek draagvlak heeft verworven waarvan een belangrijke bindende werking uitgaat.

De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de kabinetsvisie. Het ministerie van BZK heeft hierbij een katalysator-functie en faciliteert de ministeries bij het implementeren van de kaderstellende visie, onder meer door middel van het ondersteunen van de toetsingscommissie van de zelfevaluaties en het organiseren van bijeenkomsten.

In de vernieuwde checklist toezicht, aan de hand waarvan de komende zelfevaluaties van toezichtarrangementen worden beschreven, wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende objecten van toezicht. In de relatie minister – toezicht worden onder meer motief, functie en object van toezicht onderscheiden. Bekeken zal worden of de komende zelfevaluaties van toezichtarrangementen en de toetsing daarvan aan de hand van de kaderstellende visie empirisch materiaal opleveren voor het aanbrengen van systematiek in het toezichtveld en de gehanteerde

normatiek. Door middel van het maken van onderscheid tussen de verschillende objecten van toezicht kan tevens overlap in toezicht inzichtelijk worden gemaakt en vervolgens worden tegengegaan en kan de noodzaak tot onderlinge afstemming in beeld worden gebracht.

Mijn ambtgenoot en ik zijn het met de Algemene Rekenkamer eens dat het houden van toezicht, in de definitie van het kabinet en Algemene Rekenkamer, een continu proces is. Teneinde de transparantie van het toezicht te vergroten dient de toezichthouder op van te voren vastgestelde tijdstippen een expliciet oordeel te vormen én openbaar te maken over de mate waarin in de voorgaande periode de betreffende handelingen of zaken voldeden aan de daaraan gestelde eisen. Daarbij dient tevens te worden aangegeven wat de redenen waren om eventueel te interveniëren of om van eventueel interveniëren af te zien. Dit gaat niet alleen op voor toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, maar ook voor bestuurlijk toezicht op mede-overheden en zelfstandige bestuursorganen.

De eerstverantwoordelijke ministers dienen te beschikken over een sluitende toezichtketen. Het is van belang dat bij het opstellen van een toezichtvisie de diversiteit van het toezichtveld nadrukkelijk in acht wordt genomen. De ministeries hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het vormen van toezichtvisies.

De grootte van de financiële belangen van een onder toezicht staande is niet van invloed op de mate waarin de minister verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatige uitoefening van de wettelijke taken. De eis van doelmatigheid is niet beperkt tot de uitvoering als zodanig. Ook toezicht dient doelmatig te zijn en in verhouding te staan tot de ermee gemoeide publieke belangen.

Vanwege het belang dat het Ministerie van Financiën aan een goed reviewbeleid hecht is de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* opgesteld. De reikwijdte van de handreiking is breder dan alleen het uitvoeren van een onderzoek naar de werkzaamheden van de instellingsaccountants (reviews). Bij verantwoordingsinformatie over de besteding en inning van publieke middelen door bijvoorbeeld ZBO's en RWT's wordt als toezichtsinstrument vaak om een accountantsverklaring gevraagd. In verband met «single audit» is het meestal de accountant van deze instellingen die deze verklaring verstrekt. De handreiking bevat aandachtspunten om te waarborgen dat het toezichtsinstrument van accountantsverklaring aan de verwachtingen van het departement voldoet. Door in het voortraject nadrukkelijk na te gaan welke verantwoordingsinformatie nodig is, welke eisen hieraan gesteld worden en of de accountantsverklaring het geëigende toezichtsinstrument is om te waarborgen dat inderdaad aan deze eisen voldaan wordt, en welke eisen er vervolgens aan de accountantscontrole en de rapportering hierover gesteld worden, kunnen veel onduidelijkheden worden weggewerkt. De bruikbaarheid van dit instrument wordt daardoor vergroot. Het reviewbeleid vormt het sluitstuk van de maatregelen met betrekking tot het toezichtsinstrument accountantsverklaring. Dit instrument is erop gericht misverstanden en onduidelijkheden met betrekking tot de accountantscontrole, en ook eventuele nalatigheden boven tafel te krijgen en naar de toekomst bij te sturen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat alleen van een accountantsverklaring gebruik kan worden gemaakt na uitvoering van een review. De inzet van het instrument is afhankelijk van een aantal factoren en kan bedoeld zijn om een representatief beeld te krijgen van de bruikbaarheid van accountantsverklaringen of om in specifieke gevallen

gericht onderzoek te verrichten naar de uitvoering van de accountantscontrole.

Het Ministerie van Financiën zal het komende jaar onderzoeken in welke mate de departementen aandacht schenken aan de aandachtspunten uit de handreiking. Ook wordt voor de Tweede Kamer een notitie voorbereid waarin het beleid ten aanzien van geconstateerde gebreken in de accountantscontrole uiteen wordt gezet.

Een onlangs uitgevoerde evaluatie heeft uitgewezen dat het kopiëren van stukken bij reviews in de praktijk nagenoeg geen problemen oplevert. Een algemene wettelijke regeling voor het kopiëren van stukken is dan ook niet opportuun. Waar zich eventuele problemen voordoen kan al naar gelang het belang ervan worden overgegaan tot opname van het recht tot kopiëren in specifieke wet- en regelgeving.

Uitgangspunten en normen voor een integriteitsbeleid bij RWT's dienen, gezien de diversiteit aan wettelijke taken, vooral specifiek worden opgelegd. Het opnemen van integriteit als specifiek aandachtspunt bij de accountantscontrole is hierbij een mogelijke optie.

4. Rechtmatigheid

Het ministerie van Financiën onderschrijft het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer dat een minister in elk geval inzicht moet hebben in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Voor het merendeel van de RWT's zal dit inzicht worden verkregen via een jaarlijkse accountantsverklaring die mede de rechtmatigheid omvat. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij om redenen van doelmatigheid wordt gekozen voor een ander instrument om inzicht te krijgen in de rechtmatigheid. Gedacht kan worden aan de absolute of relatieve omvang van het financieel of maatschappelijk belang. De handleiding DOREAC biedt een kader om per geval tot de keuze van het meest passende instrument te komen.

Vanwege de aard van de regelgeving zullen de rechtmatigheidseisen specifiek per regeling nader ingevuld moeten worden. De spanning die de Algemene Rekenkamer constateert op het terrein van de rechtmatigheid tussen de Richtlijnen voor de Accountantscontrole en specifieke controleopdrachten heeft inmiddels geleid tot voorstellen voor aanpassing van de desbetreffende richtlijn.

5. Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak

Met de Algemene Rekenkamer zijn wij van mening dat horizontale verantwoording nooit in de plaats kan komen van verticaal toezicht. Het is van belang de door de Algemene Rekenkamer genoemde onduidelijkheid aangaande de betekenis van het complementair zijn van publieke verantwoording aan verticaal toezicht weg te nemen. De in de kaderstellende visie op toezicht vermelde passages laten onzes inziens geen ruimte voor een andere interpretatie dan de door de Algemene Rekenkamer als zinvol geachte betekenis: horizontale vormen van verantwoording kunnen het verticale toezicht «in een breder perspectief plaatsen» of «vanuit meerdere invalshoeken bezien». Of, zoals de kaderstellende visie stelt: «Het invoeren van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij overheidsorganisaties versterkt het gezag en vertrouwen dat deze organisaties bij de burgers hebben. Bovendien versterkt de participatie van burgers de effectiviteit en kwaliteit van de resultaten». Naar verwachting zullen de komende zelfevaluaties empirisch materiaal

opleveren dat het inzicht vergroot in de toepasbaarheid van horizontale verantwoording en haar relatie met verticaal toezicht.

Het stimuleren van horizontale verantwoording sluit aan op het in de kabinetsreactie op het advies «Aansprekend burgerschap» (TK 2000–2001, 27 400 XVI, nr. 10) uitgesproken streven van de overheid om burgers beter te betrekken bij de toezicht- en verantwoordingsstructuur.

Het is van belang om interne toezichtorganen en verantwoordingsplatforms publieke verantwoording te laten afleggen over het eigen functioneren en de geboekte resultaten, maar de wijze waarop dit geschiedt moet in verhouding staan tot de hoofdtaken van deze organen.

10 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

10.1 Inleiding

In zijn reactie, die hiervoor is opgenomen, behandelt de minister van Financiën mede namens zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal punten, waarop hierna door de Algemene Rekenkamer nader wordt ingegaan.

10.2 De RWT-status

De minister vindt het belangrijk de discussie over de RWT-status van een aantal organisaties uiterlijk rond de jaarwisseling te hebben afgerond. Hij wil samen met de Algemene Rekenkamer komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van het begrip RWT. De Algemene Rekenkamer onderschrijft het belang daarvan. Ze vindt de Referentielijst RWT's en ZBO's van het Ministerie van Financiën een goed instrument om tot overeenstemming te komen.

De Algemene Rekenkamer zal zich inspannen om de discussie voor de jaarwisseling 2002–2003 afgerond te hebben. Omdat er ook juridisch enige interpretatieverschillen (mogelijk) zijn en elke keuze zijn eigen beleidsmatige consequenties heeft, vergt de meningsvorming door de Algemene Rekenkamer meer tijd dan oorspronkelijk werd verwacht. Dit wordt gecompliceerd doordat de departementen onderling niet dezelfde interpretatie van het begrip RWT hanteren. Zo meent bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken dat uit de rijksbegroting bekostigde organisaties niet onder de definitie van RWT vallen, terwijl de andere departementen daar geen enkele opmerking over maken. Overigens worden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, waarbij artikel 59 (thans artikel 91) in de Comptabiliteitswet werd opgenomen, rijksbijdragen uitdrukkelijk als opbrengsten uit wettelijke heffingen vermeld⁷⁸.

De Algemene Rekenkamer verwacht dat het mogelijk moet zijn om misverstanden op te lossen voor de aanstaande jaarwisseling te komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van het begrip RWT.

10.3 Beleidskader en evaluatie ZBO's/RWT's

De Algemene Rekenkamer constateert dat met het aantreden van het kabinet-Balkenende de behoefte aan een kaderwet voor ZBO's opnieuw wordt gezien. In de reactie kondigt de minister van Financiën aan dat een samenhangend beleidskader zal worden opgesteld en dat een evaluatie van de ZBO's en RWT's zal worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer wijst er op dat vijf jaar geleden ook een omvangrijke doorlichtingsoperatie is uitgevoerd. Daarbij kwamen onder meer het instellingsmotief, de inbedding in het toezicht door het departement en eventuele andere controlemechanismen aan de orde. Ook werden de betreffende arrangementen getoetst aan de Aanwijzingen voor ZBO's uit 1996. Bij de aanbidding van de Doorlichting ZBO's aan de Tweede Kamer stelde toenmalige minister van Binnenlandse Zaken dat de doorlichting het karakter van een voortgangsrapportage had⁷⁹:

«De verantwoordelijke ministers zullen u over de voortgang van de in het eigen departementale hoofdstuk aangekondigde maatregelen jaarlijks informeren. Daarnaast zal het kabinet in 2000 wederom met een rapportage over zelfstandige bestuursorganen komen waarin verslag wordt gedaan over het vervolg.»

⁷⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3 (herdruk), pg. 27

⁷⁹ Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 268, nr. 1.

De informatie die de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken voor 2000 in het vooruitzicht had gesteld is uitgebleven. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat bij de komende doorlichting waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gegevens die al voorhanden zijn en dat de belofte van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken gestand wordt gedaan door de Tweede Kamer te informeren over de uitvoering door de departementen van de destijds aangekondigde maatregelen. Tevens dringt de Algemene Rekenkamer aan op een tijdpad voor het opstellen van het beleidskader voor ZBO's en RWT's en het uitvoeren van de evaluatie.

10.4 Normen voor verantwoording en toezicht

Uit het antwoord van de minister komt nogmaals naar voren dat er feitelijk geen verschil bestaat tussen het kabinet en de Algemene Rekenkamer over de uitgangspunten en normen met betrekking tot verantwoording en toezicht bij RWT's. Uit de discussies in de Tweede Kamer over verschillende «kaderstellende stukken» blijkt dat die normen ook door de Tweede Kamer worden gedeeld. De Algemene Rekenkamer stelt dit met voldoening vast.

De Algemene Rekenkamer drong in haar vorige rapporten in het kader van haar onderzoek naar toezicht en verantwoording bij RWT's steeds er op aan om de uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's wettelijk te verankeren. Immers uitgangspunten en normen zijn zonder wettelijke regeling, met name naar de RWT's toe, niet afdwingbaar. Zo is nog steeds niet in alle wet- en regelgeving de verantwoordingsplicht van RWT's, over bijvoorbeeld de rechtmatigheid, voldoende geregeld.

De minister schrijft in zijn reactie dat hij het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer onderschrijft dat een minister in elk geval inzicht moet hebben in de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Daar zal niet aan kunnen worden voldaan, wanneer niet hetzij in specifieke wet- en regelgeving hetzij in algemene wet- en regelgeving de verplichting voor RWT's om zich daarover te verantwoorden wordt opgenomen. Ook de Comptabiliteitswet 2001 voorziet hier niet in. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan belang om de evaluatie van het beleid voor de ZBO's en RWT's mede op de uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht te richten. Bij of zo spoedig mogelijk na die evaluatie moet hierover adequate specifieke of algemeen regelgeving komen.

10.5 Toezicht

Een aantal keren wijst de minister van Financiën op de noodzaak van gedifferentieerd, proportioneel en doelmatig toezicht. De Algemene Rekenkamer kan daarmee instemmen, maar benadrukt dat een minister zich door middel van toezicht een oordeel moet kunnen vormen over de taakuitvoering en de recht- en doelmatige besteding van de publieke middelen door de RWT. De Algemene Rekenkamer vindt de suggestie van de minister van Financiën om bij de evaluatie van de toezichtarrangementen een pragmatische houding te betrachten minder voor de hand liggend. De Algemene Rekenkamer vindt dat een evaluatie *altijd* aan de criteria van kwaliteit en zorgvuldigheid moet voldoen.

De minister van Financiën wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de departementen voor de inrichting, uitvoering en evaluatie van het toezicht. De Algemene Rekenkamer wil in dit verband nogmaals beklem-

tonen dat ook de minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2001 taken heeft ten aanzien van het (meta-)toezicht. De minister van Financiën zou zijn regelgevende en toezichthoudende taken richting de vakdepartementen actief en waar nodig ook dwingend en handhavend inhoud moeten geven.

Artikel 44a van de Comptabiliteitswet 2001 regelt een actieve informatieplicht voor RWT's en ZBO's ten aanzien van de door hen te leveren en geleverde prestaties. De Algemene Rekenkamer wijst op het grote belang van een goede uitwerking van dit wetsartikel in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Momenteel is onduidelijk hoe de verplichting om te rapporteren over te leveren en geleverde prestaties zal worden uitgewerkt.

10.6 Reviews

De toenemende aandacht voor het reviewbeleid als belangrijk onderdeel van het toezicht vindt de Algemene Rekenkamer een positieve ontwikkeling. Dit geldt ook voor het feit dat het Ministerie van Financiën een Handreiking Reviewbeleid heeft ontwikkeld. Er moet voorkómen worden dat departementale accountantsdiensten (DAD's) of beleidsdirecties de handreiking als een vrijblijvende lijst van aandachtspunten gaan beschouwen, waar zonder motivatie van kan worden afgeweken.

Het punt van het kopiëren van dossiers blijft de Algemene Rekenkamer met zorg vervullen. Zij vraagt zich af wat de minister bedoeld als hij schrijft dat er in de praktijk nauwelijks problemen zijn. Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁸⁰ blijkt dat er wel degelijk gevallen zijn waarin de instellingsaccountant weigert kopieën te verstrekken aan de departementale accountantsdienst en aan de Algemene Rekenkamer. Het is de Algemene Rekenkamer bekend dat er DAD's zijn die het niet nodig achten in het kader van een review kopieën (of uitdraaien) te maken uit (elektronische) dossiers. De Algemene Rekenkamer vindt dat het – mede in verband met het efficiënt uitvoeren van haar controlerende taak – nodig is dat de reviewdossiers van de DAD's de benodigde kopieën bevatten om de conclusies te onderbouwen. Vorig jaar zegde de minister naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 2* toe een wettelijk recht op kopieën te regelen. De Algemene Rekenkamer vindt het, vanwege de gewenste overzichtelijkheid van de voorschriften ongewenst dat, zoals de minister voorstelt, een regeling in specifieke gevallen wordt getroffen en bepleit nogmaals een algemene wettelijke regeling.

⁸⁰ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2.

11 INLEIDING

Dit deel bevat de uitkomsten van de departementale onderzoeken naar de ontwikkelingen in de verantwoording door, en het toezicht op RWT's. Hierin zijn ook de resultaten verwerkt van verdiepende onderzoeken naar de verslaggeving door politieregio's, het financieel beheer bij het voortgezet onderwijs, en de opzet van de nieuwe organisatiestructuur in de sociale zekerheid.

De beschreven ontwikkelingen betreffen de stand van zaken begin 2001. In hun bestuurlijke reacties op de conceptrapportages zijn de meeste departementen en RWT's ingegaan op de actuele stand van zaken. Deze reacties zijn opgenomen in dit rapport.

De bevindingen inzake de verantwoording door RWT's betreffen de verantwoording over 2000.

Uitgebreide versies van de departementale bevindingen zijn op aanvraag verkrijgbaar en via de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl) te raadplegen.

12 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

12.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) kent slechts één RWT, namelijk de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO). De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Twee ministers, namelijk die van Buitenlandse Zaken en van Financiën houden toezicht op de FMO.

Over de status van de FMO is de discussie nog steeds gaande: de Algemene Rekenkamer is van mening dat de FMO als een RWT beschouwd moet worden. De FMO en het Ministerie van Financiën bestrijden dit. Begin 2001 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, als reactie op het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2) laten weten zich aan te sluiten bij het standpunt van het Ministerie van Financiën en aldus de FMO niet te beschouwen als een RWT.

Per 31 mei 2000 heeft de FMO alle aandelen van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO) overgenomen. De NIO beheert, als agent van de Nederlandse Staat, voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken een deel van de door de Nederlandse regering toegekende financieringen. Behalve deze bilaterale financiële ontwikkelingshulp, die sinds 1991 vrijwel geheel uit schenkingen bestaat, beheert de NIO ook een nog steeds omvangrijke portefeuille concessionele leningen. Daarnaast biedt de NIO op verzoek van de Staat ook consolidatieleningen en kwijtscheldingen aan.

De FMO is opgericht in 1970 als een gezamenlijke onderneming van de Nederlandse Staat en het Nederlandse bedrijfsleven. Anno 2000 is 51% van de aandelen in handen van de Staat en 42% in handen van de Nederlandse banken. De overige 7% van de aandelen is in het bezit van werknemers- en werkgeversorganisaties en circa 120 Nederlandse bedrijven en particulieren.

De raad van commissarissen bestond in 2000 uit 12 leden. De minister van Financiën benoemt vier van de twaalf leden van deze Raad, waarvan twee in overeenstemming met de minister/staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. De vier commissarissen zijn afkomstig van de ministeries van Financien, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB) is medio 2001 gefuseerd met een andere directie. De nieuwe directie die toezicht houdt op de FMO, heet Directie Duurzame Economische ontwikkeling (DDE) en heeft eind 2001 via een mandaatregeling het overheids-programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) en Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV) bij FMO/NIO ondergebracht. Overigens heeft de NIO over het jaar 2000 een eigen jaarverslag en jaarrekening uitgebracht.

De overname van de NIO door de FMO heeft tot doel de Nederlandse inspanningen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerkingsprogram-

ma's voor het bedrijfsleven te bundelen. In dit kader worden de instrumenten, gericht op directe financiële ondersteuning, ondergebracht bij de FMO.

Er wordt gestreefd naar drie loketten voor het bedrijfsleven voor zaken die gerelateerd zijn aan ontwikkelingssamenwerking, waarbij de organisaties in toenemende mate samenwerken en gebruik kunnen maken van elkaars expertise en meerwaarde in het zakendoen. De FMO vormt één van de drie loketten en zal zorgdragen voor de financiering. De andere twee loketten bestaan uit Senter (agentschap van het Ministerie van Economische Zaken) voor kennisvergroting en NCM (Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij) voor kredietverzekering.

Tabel Ontvangsten (Rijksbijdragen)

	Publieke middelen (€ miljoenen)	
	1999	2000
FMO totaal	77,6	47,2
– Ontwikkelingsfonds	54,5	29,5
– Speciale programma's ¹	23,1	17,7
NIO		83,7
– ORET-programma		51,5
– MILIEV-programma		32,2

¹ Het Kleinbedrijf-financieringsprogramma, het Seed Capital programma en het programma voor Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA).

12.2 Verantwoording

12.2.1 Rechtmatigheid

De FMO brengt een jaarverslag en jaarrekening uit. Een externe accountant voert hierop controle uit op grond van een controleprotocol uit 1995 dat is afgesproken tussen de FMO en het Ministerie van Financiën. Volgens het controleprotocol moet de controle gericht zijn op de getrouwe weergave, rechtmatigheid en op de naleving van regels en afspraken.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangt jaarlijks van de FMO een jaarverslag en jaarrekening voorzien van een accountantsverklaring. Daarnaast worden kwartaalrapportages door de FMO opgesteld over de speciale programma's. Deze kwartaalrapportages geven inzicht in de ontvangsten en uitgaven en de mutaties in de investeringsportefeuilles. Hierbij wordt geen accountantsverklaring afgegeven.

Bij de jaarrekening 2000 van de FMO is net als het jaar ervoor een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. De externe accountant is van oordeel dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen op 31 december 2000. Het resultaat over 2000 is in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving. De jaarrekening voldoet aan de wettelijke bepalingen inzake de jaarrekening zoals opgenomen in Titel 9 Boek 2 Burgerlijk Wetboek.

De externe accountant geeft separaat een accountantsverklaring over de rechtmatigheid aan de FMO af. Hierbij wordt aangegeven dat de controle is verricht in overeenstemming met de algemeen aanvaarde grondslagen en het controleprotocol uit 1995.

De FMO volgt in de jaarverslaggeving de richtlijnen van De Nederlandse Bank N.V. (DNB). Jaarlijks vindt er overleg plaats tussen de FMO, DNB en de externe accountant.

12.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

In de overeenkomst uit 1998 tussen de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de ministers van Financiën en van Ontwikkelingssamenwerking) en de FMO is een aantal (prestatie)doelstellingen/streefwaarden vastgelegd. In het jaarverslag 2000 wordt door de FMO ingegaan op de mate van realisatie van deze doelstellingen. In het jaarverslag 2000 geeft de FMO een beschrijving van de activiteiten in de ontwikkelingslanden waarin de FMO actief is. Daarnaast is in de jaarrekening een overzicht opgenomen van alle uitstaande financieringen gerubriceerd naar sector en werelddeel. Ook wordt een overzicht gegeven van de uitstaande portefeuille van de voor derden beheerde fondsen, waaronder de speciale programma's, gerubriceerd naar werelddeel.

12.3 Toezicht

12.3.1 Toezichtvisie

Zowel de minister van Buitenlandse Zaken als van Financiën houden toezicht op de FMO. De Nederlandsche Bank houdt namens de minister van Financiën toezicht op de FMO.

Tweemaal per jaar vindt er een beleidsoverleg plaats tussen de FMO en de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken over de kwartaal-rapportages. Tussentijds is er veelvuldig contact tussen de beleidsdirectie DDE en de FMO. Het toezicht op de programma's wordt voornamelijk gevoerd door het beoordelen van financiële en inhoudelijke kwartaal-rapportages. Dit gebeurt door de betrokken beleidsdirectie DDE.

12.3.2 Reviewbeleid

De departementale accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert in het kader van de reguliere accountantscontrole jaarlijks een review uit op de werkzaamheden van de externe accountant. Deze reviewtaak heeft de accountantsdienst vanaf 1998 overgenomen van de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR).

12.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

De minister van Buitenlandse Zaken heeft geen uitgesproken mening over de verantwoording door FMO over de prestaties en bedrijfsvoering. Als het gaat over een oordeel over de verantwoording van de prestaties en bedrijfsvoering, dan wordt dit in gezamenlijk overleg met de minister van Financiën gedaan die formeel de aandeelhouder is van FMO. Voor wat betreft de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering bij de verstrekte subsidies in het kader van de speciale programma's aan FMO, gelden dezelfde voorwaarden die gelijk zijn voor elke subsidieontvanger.

12.5 Conclusie

Ten opzichte van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) is het aantal RWT's bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet gewijzigd. De belangrijkste ontwikkeling is de overname van NIO door FMO.

De externe accountant heeft net als voorgaande jaren een getrouwheidsverklaring afgegeven bij de jaarrekening van de FMO. Daarnaast is separaat een rechtmatigheidsverklaring afgegeven aan de FMO. De Algemene Rekenkamer constateert dat de controle is verricht in overeenstemming met het controleprotocol uit 1995. Dit controleprotocol dient echter geactualiseerd te worden in verband met de in 1998 tot stand gekomen nieuwe overeenkomst.

Het toezicht door de minister van Buitenlandse Zaken op de FMO is niet veranderd. Het vindt nog steeds plaats door inhoudelijke beoordeling van de kwartaalrapportages door de beleidsdirectie DDE en door middel van de departementale accountantsdienst die de review uitvoert op de werkzaamheden van de externe accountant.

12.6 Samenvattende tabel

	FMO
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	0
Heeft het ministerie een toezichtvisie?	Nee
Is er een specifiek toezichtarrangement per RWT?	Nee
Bevat de visie/arrangement de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)?	n.v.t.
Bevat de visie/arrangement een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)?	n.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen?	Ja
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen?	Ja

12.7 Reactie minister

De minister van Buitenlandse Zaken geeft in zijn reactie aan dat zoals correct beschreven in het rapport de status van de FMO al enig tijd punt van discussie is tussen de Algemene Rekenkamer enerzijds en FMO, de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken anderzijds. De minister schrijft dat de lijn van de Algemene Rekenkamer om tot het moment dat over de status van FMO definitief overeenstemming bestaat, FMO in het meerjarig RWT-onderzoek (1998–2005) mee te nemen een risico met zich meebrengt. Hij wijst er daarbij op dat toetsing van FMO aan een normenkader dat uiteindelijk niet van toepassing blijkt, het risico in zich draagt dat ten onrechte een negatief beeld ontstaat dat eenmaal gevormd maar moeilijk bij te stellen valt. De minister geeft aan dat hij er derhalve aan hecht dat de discussie zo spoedig mogelijk in goed overleg tussen alle betrokken partijen wordt afgerond.

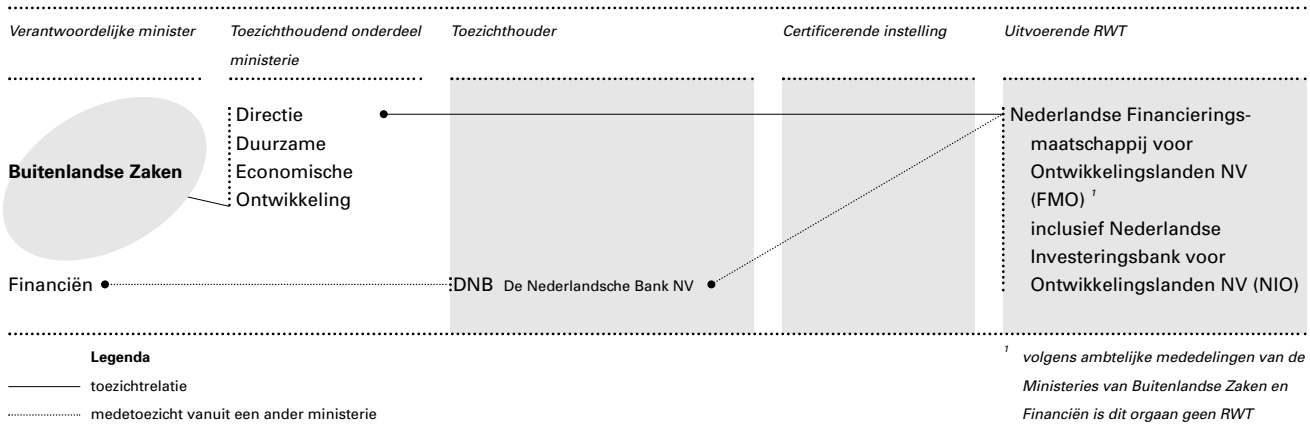
De minister geeft in zijn reactie verder aan dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, om het in gebruik zijnde controleprotocol uit 1995 te actualiseren als gevolg van de nieuwe overeenkomst uit 1998, is overgenomen.

12.8 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is, zoals ook uit het algemene deel van het rapport blijkt, eveneens van mening dat de discussies die bestaan over de RWT-status, zo spoedig mogelijk en in goed overleg moeten worden afgerond. Voor een uitgebreidere reactie op dit onderwerp verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar nawoord bij de gecoördineerde reactie van het Ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het algemene deel van het rapport.

De Algemene Rekenkamer neemt met genoeg kennis dat de minister haar aanbeveling met betrekking tot de actualisatie van het controleprotocol uit 1995, heeft overgenomen. Zij zal de voortgang hiervan met belangstelling volgen in het volgende RWT-onderzoek.

Buitenlandse Zaken



13 MINISTERIE VAN JUSTITIE

13.1 Beschrijving van het veld

Ten opzichte van «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) zijn enkele wijzigingen opgetreden met betrekking tot het aantal RWT's. Het Bureau Financieel Toezicht Notarissen (BFT) is voor het eerst in het onderzoek betrokken, omdat het in oktober 1999 is opgericht. Ook de Particuliere Jeugd- en TBS-inrichtingen zijn voor het eerst in dit onderzoek betrokken. Het Ministerie van Justitie is, in tegenstelling tot de Algemene Rekenkamer, van mening dat de door de Algemene Rekenkamer genoemde Haltbureau's geen RWT's zijn.

Financiering

De belangrijkste ontwikkeling bij het Ministerie van Justitie betreft de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek voor enkele RWT's, veelal gericht op invoering van outputsturing.

Voorbeelden outputfinanciering:

Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)

Met ingang van het jaar 2000 is sprake van outputfinanciering. Het SGM wordt gefinancierd op basis van een begroting uitgesplitst naar aantallen adviezen, AIB-zaken, workshops en voorlichtingsactiviteiten.

Stichting Reclassering Nederland (SRN)

Met de afronding van het project outputsturing is in juli 2001 een model beschikbaar gekomen. Momenteel wordt gewerkt aan de implementatie van het model zodat outputsturing per 1 januari 2002 ook werkelijk kan worden ingevoerd. Daartoe dient onder meer het Cliëntvolgsysteem (CVS) te worden aangepast. Het jaar 2002 wordt beschouwd als een overgangsjaar.

In onderstaande tabel zijn de ontvangsten en de personele omvang weergegeven van de RWT's die onder het Ministerie van Justitie vallen.

Tabel Ontvangsten (2000)

	Publieke middelen ¹ (€ miljoenen)	Private middelen ²	Personele omvang (fte's) ³
COA	1 003,3	Nee	> 500
LBIO	12,0	Nee	51–100
SGM	7,2	Nee	11–50
SRN	109,5	Ja	> 500
SHN	7,1	Ja	11–50
BFT	1,2	Ja	11–50
RRB's	239,1	Ja	?
GVI's	216,7	Nee	> 500
Halt	2,9	Ja	?
Particuliere Jeugdinstellingen	82,8	Ja	> 500
Particuliere TBS-instellingen	64,3	Nee	?

¹ Rijksbijdragen, premies of tarieven, inclusief hierover verkregen rente.

² «Ja» betekent dat in de verslaggeving van een of meer RWT's baten zijn opgenomen uit private activiteiten, zoals bijvoorbeeld verkoop van (on)roerende goederen, opbrengsten van een huisdrukkerij.

³ «?» betekent dat aantallen niet in de verslaggeving van de RWT's zijn opgenomen.

13.2 Verantwoording

13.2.1 Rechtmatigheid

Met uitzondering van drie Haltbureau's en het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) hebben alle RWT's een getrouwheidsverklaring bij hun jaarrekening. Sommige accountants doet daarin aanvullende mededelingen over de naleving van de subsidievoorwaarden door de RWT⁸¹.

In de formulering van de verklaring van de externe accountant is meestal geen verwijzing opgenomen naar de controlegrondslagen. Dit zou overigens wel het geval moeten zijn volgens de Richtlijnen Accountantscontrole (RAC).

Er blijkt niet altijd duidelijk uit de verklaring welke wet- en regelgeving de accountant heeft gecontroleerd, op grond van welke uitgangspunten het oordeel tot stand is gekomen en welke werkzaamheden zijn uitgevoerd om vast te kunnen stellen dat de subsidievoorwaarden nageleefd zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat, met uitzondering van de RRB's en BFT, geen enkele accountant een expliciet, positief geformuleerd oordeel over de rechtmatigheid geeft. Ook het Ministerie van Justitie heeft tot nu toe in de relevante wet- en regelgeving of in de controleprotocollen hier niet om gevraagd (zie paragraaf 3.3).

Voorbeeld beperkte accountantsverklaring: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

De externe accountant van het COA heeft een (goedkeurende) verklaring van getrouwheid bij de in de exploitatierekening opgenomen baten en lasten over het jaar 2000 afgegeven. Hij controleerde hiervoor ook de in het controleprotocol 2000 opgenomen voorschriften voor het COA en gaf in de verklaring aan of deze zijn nageleefd. Er is geen specifiek controlerend onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de relevante wettelijke bepalingen. De externe accountant meldt dat hem mogelijk aanvullende zaken ter kennis gekomen waren, die zouden worden gerapporteerd, als hij dat onderzoek wel had uitgevoerd.

Op grond van de bevindingen van de accountantscontrole op het gebied van AO/IC en de bestuurlijke informatievoorziening waren er in 2000 risico's voor de rechtmatigheid. De AO/IC vertoonde in de achtereenvolgende jaren volgens de accountantsrapportage steeds weer gebreken, zowel in opzet als in werking.

De in het verslag van bevindingen over 2000 opgenomen onzekerheden zijn in de jaarrekening als zodanig door het COA gepresenteerd. De accountant heeft die onzekerheidsuitspraak van het COA bevestigd. Alle overige posten zijn door het COA als rechtmatig gepresenteerd.

Deze onzekerheden betreffen: de volledigheid van uitkeringen aan gemeenten en van de lasten uit oude bestuursovereenkomsten (voor 1997). Samenvattend kan worden gesteld dat over het jaar 2000 geen vaststelling van de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen van het COA heeft plaatsgevonden.

Per 1 januari 2002 is de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie van kracht. Hierin is geregeld dat de beleidsdirecties jaarlijks aan de RWT's verzoeken een rechtmatigheidsoordeel aan het ministerie te verstrekken.

13.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

In de jaarverslagen van RWT's op het terrein van Justitie is in het algemeen, in meer of mindere mate informatie opgenomen over

⁸¹ Een dergelijke mededeling werd niet gedaan door de accountants van de Haltbureau's. Het SGM heeft geen zelfstandige jaarrekening en accountantsverklaring.

prestaties. Er is echter vrijwel geen aandacht voor effecten of de relatie tussen kosten en prestaties.

Bedrijfsvoering krijgt bij de meeste RWT's, net als vorig jaar, minder aandacht in de verslaggeving dan prestaties. De aspecten die opgenomen worden in de verslaggeving verschillen per RWT. Algemeen kan gesteld worden dat in ieder geval informatie over ondersteunende processen zoals personeel, automatisering en huisvesting worden opgenomen. Enkele RWT's hebben tevens aandacht voor interne sturing en beheersing.

Voorbeeld verslaggeving over prestaties: Particuliere TBS-inrichtingen

De TBS-inrichtingen geven informatie over de geleverde prestaties. Hieraan ten grondslag ligt een uitvoerig voorschrift voor het opstellen van het jaarverslag, samengevat in de Handleiding Planning en Control voor TBS-klinieken en het Pieter Baan Centrum (een rijksinstelling). Het dient expliciet «voor het informeren van en ter verantwoording aan de sectordirectie». Ook een aantal bedrijfsvoeringsgegevens is voorgeschreven. Prestatiegegevens zijn onderling vergelijkbaar, door samenbundeling in kengetallen, zoals over externe beveiliging, interne orde (incidenten/delicten en maatregelen), verpleging en behandeling, selectie, in- en uitstroom, verblijfsduur, etc.

Bedrijfsvoeringsgegevens moeten worden vermeld over onder meer personeelsbeleid (waaronder het voorkomen van ernstig niet-integer gedrag), informatievoorziening en automatisering, organisatie, financieel beheer, arbeidsomstandigheden, huisvesting en materieel.

Alle instellingen voegen hieraan nog informatie over de wetenschappelijke en overige externe activiteiten van hun medewerkers aan toe.

Één RWT – te weten het COA – is nader onderzocht op het punt van de publieke verslaggeving. Het COA heeft een overtuigend besef van de noodzaak van het afleggen van verantwoording getoond. Het COA is één van de ondertekenaars van het Handvest Publieke Verantwoording (zie hoofdstuk 7 in het algemene deel over Checks and balances). Met de feitelijke invulling hiervan is een goed begin gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de twee documenten die in dit kader over het jaar 2000 zijn gepubliceerd.

13.3 Toezicht

In reactie op deel 1 en 2 van de Rekenkamerrapporten «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» stelde de minister van Justitie onder meer dat:

- Eind 2000 het project «Government Governance» een beeld moet geven van de mate van behoorlijk bestuur ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen;
- Bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen (met andere aanbevelingen/initiatieven) bijdragen aan de kwaliteit van toezicht en verantwoording bij Justitie;
- De resultaten van de projecten *Toezicht bij Justitie* en *Financieel-economisch toezichtstatuut* in 2001 worden verwacht. Hierbij zullen de opvattingen van de Algemene Rekenkamer worden betrokken.

13.3.1 Toezichtvisie

De minister van Justitie is zijn toezeggingen over een integrale toezichtvisie maar ten dele nagekomen. Het Ministerie van Justitie beschikt nog niet over een toezichtvisie, waarin de drie elementen van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie) aan de orde komen. Wel heeft de minister uitgangspunten voor het financieel-

economische toezicht op RWT's opgenomen in de «Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie». In diverse instellingswetten en daaruit voortvloeiende regelgeving zijn de informatieverzameling, oordeelsvorming en interventiemogelijkheden van de minister vastgesteld. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk om de RWT's die onder hen vallen aan te sturen. Daartoe hebben zij planning- en controlcycli in het leven geroepen. De beleidsdirecties verantwoorden zichzelf over hun toezicht vervolgens weer aan de Bestuursraad van het departement. De departementale werkgroep toezicht is bezig om de diverse toezichtrelaties te toetsen, onder meer aan de Kaderstellende visie op toezicht en met de ontwikkeling van de departementale toezichtvisie.

13.3.2 Reviewbeleid

De bepaling in de regeling dat toezichthouders een gemotiveerd en expliciet oordeel over onder meer de rechtmatigheid moeten vormen, impliceert volgens Justitie dat de beleidsdirecties een review op de controle door de externe accountant (laten) uitvoeren. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de inhoud van hun reviewbeleid. Het is bij het ministerie nog niet duidelijk uitgekristalliseerd aan welke vereisten zo'n beleid moet voldoen. De departementale accountantsdienst wil hierin een adviserende rol vervullen. In deel 2 van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» (2001) heeft de Algemene Rekenkamer een aantal aandachtspunten voor de review geformuleerd.

Wanneer de departementale accountantsdienst in de controle 2001 tegenkomt dat een beleidsdirectie geen adequaat reviewbeleid heeft ontwikkeld en uitvoert zal dat in de controlebevindingen inzake het financieel beheer worden vermeld.

Ook de Baseline financieel en materieelbeheer van het Ministerie van Financiën volstaat met het noemen van de wenselijkheid van een reviewbeleid, maar een concrete invulling ontbreekt nog. Dit is zodoende een van de aspecten die in het kader van de implementatie van de baseline moeten worden aangepakt.

13.3.3 Rechtmatigheid

Ten gevolge van de inwerkingtreding van de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie per 1 januari 2001 dienen de beleidsdirecties te bewerkstelligen dat de RWT's een expliciet rechtmatigheidsoordeel van een externe accountant overleggen. De modelverklaring in de regeling voorziet in een dergelijk oordeel. Mede als gevolg van de inwerkingtreding van de bovengenoemde Regeling zijn er in 2000 nauwelijks wijzigingen opgetreden in het toezicht van de beleidsdirecties op de rechtmatigheid.

In het algemeen is het toezicht onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus. Het vindt met name plaats bij de indiening van de begrotingen en jaarplannen en bij de vaststelling van de subsidies.

Externe accountants van de RWT's geven, met uitzondering van de Raden voor rechtsbijstand (RRB's) en het Bureau Financieel Toezicht Notarissen (BFT), geen rechtmatigheidsoordeel.

Voor de overige RWT's geldt dat de controleprotocols geen rechtmatigheidscontrole voorschrijven. Er wordt in de meeste controleprotocols geen onderscheid gemaakt tussen de werkzaamheden ten behoeve van de getrouwheidsverklaring en de werkzaamheden ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole. De uitgangspunten (tolerantiegrenzen en

betrouwbaarheid) voor de rechtmatigheidscontrole zijn meestal ook niet voorgeschreven. Deze specificaties ontbreken meestal ook in de modelverklaringen bij de controleprotocols.

In de reviews van de departementale accountantsdienst is geen aandacht voor de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door de RWT's. De oordelen over de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving worden meestal impliciet vastgesteld in de beschikking van de subsidievaststelling. De Tweede Kamer wordt niet over deze afzonderlijke oordelen geïnformeerd.

Gezien de geconstateerde onvolkomenheden in het toezicht kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer de minister voor geen van deze RWT's voldoende zekerheid over de rechtmatigheid bieden. Daarin is ten opzichte van vorig jaar geen verandering opgetreden.

13.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

Voor het COA is de Algemene Rekenkamer nagegaan hoe het ministerie haar informatievoorziening heeft ingericht en welke opvattingen daaraan ten grondslag liggen.

Door middel van specifieke regelgeving heeft de minister vastgelegd wat er aan informatie door het COA geleverd moet worden. Voor de bedrijfsvoering zijn van belang de voorgeschreven jaarplannen van het COA, waarin onder meer kostenramingen voor verschillende kostensoorten zijn opgenomen. Deze gegevens behoeft de minister voor het opstellen van de voorlopige bijdragevaststelling. In de Regeling informatieverstrekking COA van januari 2000 wordt een uitputtende opsomming gegeven van de informatie die het COA periodiek moet verstrekken. Naast beleidsmatige (prestatie)gegevens omvat de regeling ook per kwartaal te verstrekken financiële informatie (werkelijke kosten tegenover budgetten en verwachtingen daaromtrent) Omdat de regeling ook te verstrekken ad hoc informatie benoemt («Politiek relevante informatie en informatie over ontwikkelingen op het werkterrein van het COA, waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat die van belang zijn voor en/of van invloed zijn op de werkzaamheden, taken en bevoegdheden van het Ministerie van Justitie, wordt gevraagd en ongevraagd verstrekt.») biedt de verslaggeving de minister in opzet voldoende mogelijkheden tot inzicht in de relevante prestaties en relevante onderdelen van de bedrijfsvoering. Of deze opzet in de praktijk ook op voldoende wijze wordt uitgevoerd, is niet onderzocht.

Volgens eigen mededelingen pleegt de beleidsdirectie frequent beleidsmatig en uitvoeringstechnisch overleg met het COA.

Omdat de minister door middel van de Regeling over uitgebreide mogelijkheden tot informatieverschaffing van de kant van het COA beschikt, is het voor hem minder relevant na te gaan of de publieke verantwoordingsinformatie wel voldoende is.

Er vindt overleg plaats tussen het ministerie en het COA over de uitkomst van de verslaggeving over prestaties en bedrijfsvoering, aldus de beleidsdirectie. De aard van dit overleg en de toereikendheid zijn niet onderzocht door de Algemene Rekenkamer.

De beleidsdirectie heeft geen knelpunten in de feitelijke verslaglegging geconstateerd.

13.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Justitie met de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie een basis heeft gelegd voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de inning en besteding van publiek geld door de RWT's op zijn terrein. De Regeling voorziet tevens in informatieverzameling over taakuitvoering en bedrijfsvoering bij de RWT's. Bij de uitvoering van de Regeling door de beleidsdirecties vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor de ontwikkeling van een beleid voor de review van de controles welke zijn uitgevoerd door de externe accountants van de RWTs.

13.5 Reactie ministers

De minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geven in hun gezamenlijke reactie op het onderzoek aan in het algemeen in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen. Met betrekking tot de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Justitie geen algemeen omvattende toezichtsvisie heeft merken de bewindspersonen op dat hieraan geen behoefte bestaat. Zij geven aan dat er per (groep) RWT's sprake kan zijn van toezichtsarrangementen op het niveau van de betreffende beleidsdirecties. Deze zullen worden doorgelicht waarbij per directoraat-generaal een plan van aanpak dient te worden opgesteld om het toezicht te versterken. Verder wijzen de bewindspersonen op het principebesluit van de bestuursraad van het ministerie van april 2002 om het toezicht op RWT's en ZBO's te versterken. Hiertoe zal het toezicht door de toezichhoudende functie op het niveau van de directeuren-generaal worden versterkt. Ook zal worden bezien of instelling van een onafhankelijke Inspectie Justitie, ressorterend, onder de secretaris-generaal wenselijk is. De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen hierbij worden betrokken.

13.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vertrouwt erop dat bij de versterking van de betreffende toezichtsarrangementen aandacht wordt besteed aan de voor haar van belang zijnde elementen van toezicht, waarin sprake is van een sluitende toezichtketen van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.

13.7 Samenvattende tabel

	COA	RRB's	BFT	LBIO	SGM	SRN	SHN	GVI's
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid expliciet rechtmatigheidsoordeel accountant ¹	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	0	5	1	0	0	0	0	0
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	1	0	0	1	1	1	1	20
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Nee, er is geen integrale toezichtvisie, wel de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie							
Bevat de visie de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	N.v.t., maar in de regeling: Informatievoorziening, oordeelsvorming en interventie							
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	N.v.t., maar in de regeling: alleen passage over de verantwoording door RWT's over bedrijfsvoering.							
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen ²	Nee	Ja	Ja ³	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid ⁴	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Ja	N.v.t.	N.v.t.
	HALT	Part. Jeugd	Part. TBS					
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja ⁵	Ja	Ja					
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Nee	Nee	Nee					
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	0	0	0					
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	13	9	5					
Heeft het ministerie een toezichtvisie								
Bevat de visie de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)								
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)								
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.					
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Nee	Nee	Nee					
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee					
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.					

¹ Hier gaat het erom dat er naast een getrouwheidsverklaring een *expliciet* rechtmatigheidsoordeel door de accountant wordt gegeven. Dat hoeft dus niet te betekenen dat er feitelijk géén inzicht in (aspecten van) de rechtmatigheid bestaat. Dat inzicht kan in principe ook via afwijkende formuleringen zijn verkregen.

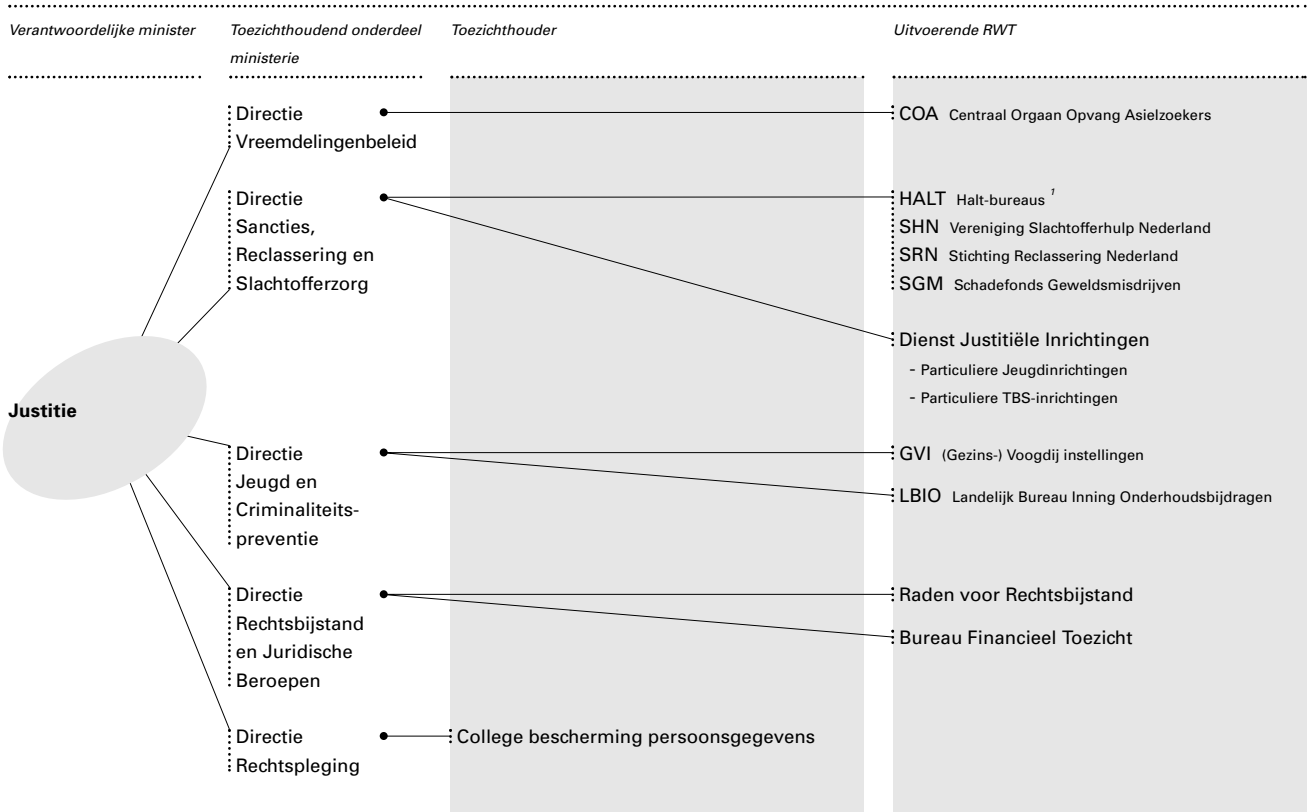
² Bij de beantwoording van deze vraag is nagegaan of de minister van de RWT's een expliciet rechtmatigheidsoordeel vraagt en of in reviews aandacht is voor rechtmatigheid van de inning en besteding van de middelen door de RWT's.

³ Aangezien er nog geen review van de werkzaamheden van de externe accountant van BFT heeft plaatsgevonden is alleen de opzet van het toezicht door DJRB onderzocht.

⁴ Via de departementale financiële verantwoording informeert de minister de Tweede Kamer over de rechtmatigheid van de toekenning van de aan de RWT's beschikbaar gestelde middelen. Hierbij wordt, met uitzondering van de RRB's, geen expliciet oordeel per RWT of cluster RWT's gegeven over de rechtmatigheid van de inning en besteding van deze middelen.

⁵ Met ingang van het jaar 2001 dienen de accountants geen verklaring meer af te leggen bij de financiële gegevens, maar bij de kwantitatieve productiegegevens. Er is dan geen sprake van een (volkomen) getrouwheidsverklaring.

Justitie



Legenda
 ————— toezichtrelatie
 medetoezicht vanuit een ander ministerie

¹ volgens ambtelijke mededelingen van het Ministerie van Justitie zijn deze organen geen RWT

14 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKSRIJKSRELATIES

14.1 Inleiding

Naast de bevindingen over de ontwikkelingen in de verantwoording en het toezicht bij de RWT's op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is in dit hoofdstuk tevens een aantal resultaten van een onderzoek naar de taakuitvoering door de Politieregio's opgenomen.

14.2 Beschrijving van het veld

Bij het Ministerie van BZK zijn er twee RWT's bijgekomen. Dit zijn de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Stichting ICTU (Informatie- en Communicatietechnologie Uitvoeringsorganisatie). De SVB voert sinds 1 april 2000 de nieuwe Remigratiewet uit. De Stichting ICTU bestaat sinds 1 april 2001. Zij heeft als primaire taak het gebruik van innovatieve generieke ICT-instrumenten in de openbare sector te stimuleren. De ICT-implementatie organisatie van en voor overheidsorganisaties richt zich op het management van programma's en projecten op ICT-terrein. De taken werden voorheen door BZK uitgevoerd en gefinancierd. Verdere uitbreiding ligt in het verschiet met de nog vorm te geven ICT-rechtspersoon voor de politie en de Onderzoeksraad voor veiligheid.

Onderzoeksraad voor veiligheid

De nieuwe onderzoeksraad voor veiligheid komt dichterbij. De raad zal onafhankelijk onderzoek gaan doen naar rampen, ongevallen en incidenten op elk terrein, die de veiligheid in gevaar hebben gebracht. Het onderzoek moet resulteren in aanbevelingen voor maatregelen die de veiligheid vergroten, en op langere termijn mogelijk nieuwe rampen voorkómen. De taken van de al bestaande Raad voor de Transportveiligheid zullen opgaan in de nieuwe raad. De onderzoeksraad bestaat straks uit vijf raadsleden (één voorzitter en vier raadsleden). Een professioneel bureau gaat de onderzoeksraad ondersteunen. De onderzoeksraad krijgt de vorm van een ZBO.

In oktober 2001 is een wetsvoorstel voor de Wet op het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) en het politieonderwijs bij de Tweede Kamer ingediend ter vervanging van de LSOP-wet. Met de nieuwe wet wordt het LSOP voor wat betreft de beleids- en beheerscyclus zo veel mogelijk in lijn gebracht met de regionale politiekorpsen. De politieregio's vallen onder het begrip «openbare lichamen» uit de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) die 1 januari 2001 in werking is getreden. De Wet fido is ook van toepassing op het LSOP.

In 2000 is de ZBO-status van het Nederlands Instituut voor brandweer- en rampenbestrijding (Nibra) in heroverweging genomen. Hierover zal binnenkort uitsluitel door BZK worden verschaft. De wettelijke taak van het VUT-fonds neemt in ras tempo af. In onderstaande tabel zijn de ontvangsten in 2000 en de personele omvang van de RWT's op het terrein van BZK weergegeven.

Tabel Ontvangsten

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen	Personele omvang (fte's)
Nbbe	1,9	Ja*	11–50
Nibra	12,1	Ja	51–100
SAIP	97,1	Nee	0–10
VUT-fonds	316,2	Ja**	0–10
LSOP	105,8	Nee	meer dan 500
Politieregio's	2 615,1	Nee	meer dan 500
SVB (deel BZK)	20,0	Nee	11–50

* € 0,05 mln (+vergoeding kosten door NIBHV).

** € 1 211,7 mln minus € 250,3 mln die gebruikt worden voor resterende VUT-uitkeringen.

14.2.1 Ontwikkelingen Politieregio's

De sturing, financiering en verantwoording bij de Politieregio's is sterk in beweging:

- Er zijn meer mogelijkheden geschapen voor centrale sturing door de minister van BZK en de minister van Justitie op een aantal van te voren vastgestelde beleidsthema's en beheersmatige randvoorwaarden (bedrijfsvoering)⁸²;
- Het budgetverdeelstelsel is aangepast. In het nieuwe stelsel is voor een klein deel prestatiebesteding ingevoerd;
- Ook zijn de regels voor vermogensbeheer aangepast. Doel van de nieuwe regels is te bevorderen dat de regio's de verstrekte bijdragen rechtstreeks aanwenden t.b.v. de politiezorg en dat de vermogensvorming beperkt blijft tot hetgeen nodig is vanuit het oogpunt van een gezonde integrale bedrijfsvoering. Met de regels wordt tevens bevorderd dat de regio's in een meer gelijkwaardige financiële positie komen⁸³.
- Er zijn verschillende initiatieven genomen om de informatiehuishouding van en de informatie-uitwisseling tussen de politieregio's⁸⁴ te verbeteren.

14.3 Verantwoording

14.3.1 Rechtmatigheid

De volgende tabel geeft de resultaten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre de RWT's zich in 2000 verantwoordden over de rechtmatigheid.

⁸² Wijziging politiewet november 2000, Beleidsplan Nederlandse politie 1999–2000.

⁸³ Artikel 45 Politiewet (nog in behandeling) en de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido).

⁸⁴ Regieraad ICT politie (november 1999), Masterplan (augustus 2000), Bestek 2001–2005 (juni 2001), oprichting in juli 2001 van de Coöperatie Informatiehuishouding Politie en de ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid.

Bedragen x 1 miljoen	Politie-regio's	LSOP	Nibra	Nbbe	SAIP ¹	VUT-fonds	SVB
1. Levert de RWT een accountantsverklaring van getrouwheid?	Ja (24x) Beperking (1x)	Beperking	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Levert de RWT een rechtmatigheidsoordeel over publiek geld bij de accountantsverklaring? Zo ja, voor welk bedrag?	In verslag van acc. € 2 481,8	Nee	Nee	Nee	Ja € 67,9 ²	Nee	Ja € 19,7
3. Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel?	0	1	1	1	0	1	0

¹ Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP).

² Het betreft voor BZK f 142,9 mln en voor VWS f 6,7 mln. De overige uitgaven van de SAIP zijn de AOW-uitgaven ad f 67,7 mln, waarvoor de SAIP alleen doorgeefluik is.

De RWT's van BZK hadden een accountantsverklaring bij de jaarrekening 2000 geleverd. Daarvan waren 29 verklaringen goedkeurend. Twee verklaringen waren met beperking, maar deze beperking betrof in beide gevallen geen materiële fout. 27 RWT's (25 politieregio's, het SAIP en de SVB) leverden een rechtmatigheidsoordeel van de accountant voor in totaal f 5 662,2 mln (€ 2 569,4 mln, dit is circa 80% van het totaal van de publieke uitgaven van de RWT's van BZK). Het rechtmatigheidsoordeel was in 2000 alleen expliciet opgenomen in de accountantsverklaring van het SAIP en in de rechtmatigheidsrapportage door de interne accountant van de SVB. Vanaf de controle over 2001 heeft BZK ook voor de politieregio's, het LSOP en het Nibra voorgeschreven dat het oordeel over de rechtmatigheid in de verklaring wordt opgenomen. Voor het Nbbe is tussen de minister en RWT een soortgelijke afspraak gemaakt. Deze afspraak ligt niet vast in regelgeving.

14.3.1.1 Politieregio's

Bij de jaarrekening 2000 is in 24 gevallen een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Eén jaarrekening heeft een verklaring met beperking gekregen, dit betrof de presentatie van de mutatie herwaarderingsreserve.

Voor het jaar 2000 is het rechtmatigheidsaspect nog niet in de verklaring zelf opgenomen. Wel is in het verslag van de accountant bij de jaarrekening vermeld of per bijzondere of aanvullende bijdrage voldaan is aan de bestedingsvoorwaarden. In alle 25 verslagen is door de accountant, weliswaar in verschillende bewoordingen, een opmerking gemaakt over de naleving van de bestedingsvoorwaarden.

In de verklaring is verder opgenomen dat de controle plaats heeft gevonden met inachtneming van het controleprotocol. In dit protocol is opgenomen dat de accountant de rechtmatigheid in volle omvang toetst. De grondslagen en reikwijdte zijn de voor het Rijk gebruikelijke (95% betrouwbaarheid, 1% fout). Bij het controleprotocol is een lijst met de relevante wet- en regelgeving gevoegd.

Vanaf de jaarrekening 2001 is voorgeschreven dat in de verklaring, naast het getrouwe beeld en of is voldaan aan de verslagleggingseisen, ook een oordeel opgenomen moet zijn over de rechtmatigheid van de besteding van de toegekende rijksbijdragen.

14.3.2 Prestaties en bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft in kaart gebracht of de RWT's zich verantwoorden over prestaties en welke aspecten van bedrijfsvoering in de verantwoordingen 2000 zijn opgenomen. In onderstaand schema zijn de bevindingen samengevat.

	Politie- regio's	LSOP	Nibra	Nbbe	SAIP	VUT- fonds	SVB
Informatie over prestaties?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Informatie over effecten?	Ja	Nee	Nee	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Informatie over kosten in relatie tot prestaties?	Nee	Deels	Deels	Deels	Deels	Ja	Ja
Informatie over bedrijfsvoering:							n.v.t.
• interne sturing?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
• interne beheersing?	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	
• primaire processen?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
• ondersteunende processen?	Ja	Ja	Deels	Ja	Ja	Nee	

In alle jaarverslagen van de RWT's over 2000 is informatie opgenomen over de prestaties van de RWT.

Alleen de politieregio's besteden aandacht aan maatschappelijke effecten met name op het gebied van veiligheid.

Met de pensioen-, vut- en remigratie-uitkeringen van respectievelijk de SAIP, het VUT-fonds en de SVB zijn geen maatschappelijke effecten beoogd, die de RWT moet rapporteren.

Inzicht in de relatie tussen prestaties en de daarmee samenhangende kosten wordt maar ten dele geleverd. Alleen het Vut-fonds en de SVB die beide wat betreft BZK een relatief beperkt takenpakket hebben, geven inzicht in de gemiddelde uitvoeringskosten per uitkering.

Voorbeelden verslaggeving over prestaties

Het Nbbe vermeldt het aantal kandidaten per niveau, afgegeven certificaten, diploma's en verleende vrijstellingen en de slagingspercentages per niveau.

Het VUT-fonds vermeldt de aantallen (oude) VUT- en (nieuwe) FPU-uitkeringen en de uitgekeerde bedragen. Het fonds doet verslag hoe de uitkeringen berekend worden, de premiestelling en het financieel beleid t.a.v. het Fondsvermogen. Voor de kwaliteit van de uitvoering zijn een aantal kengetallen opgenomen.

Alle RWT's besteden in hun verslaggeving aandacht aan de bedrijfsvoering. Uit de jaarverslagen blijkt dat diverse bedrijfsvoeringsaspecten verbetering behoeven en dat er aan gewerkt wordt.

Voorbeelden bedrijfsvoering

Nibra

Het reeds enkele jaren lopende project om tot een productbegroting te komen is nog niet afgerond, waardoor in begroting en verantwoording nog niet duidelijk is in hoeverre marktactiviteiten kostendekkend zijn. De wettelijke voorschriften voor de P&C cyclus worden momenteel in samenspraak tussen ministerie en Nibra nader ingevuld met een beleids- en beheersinstrumentarium. In 2002 zal het instrumentarium volledig geïmplementeerd worden.

14.3.2.1 Politieregio's

De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van een breder onderzoek naar de taakuitvoering van de politie⁸⁵ bijzes korpsen⁸⁶ de jaarverslagen en jaarrekeningen geanalyseerd.

De onderzochte korpsen hebben zich in hun jaarverslag verantwoord over alle landelijke beleidsthema's. Zij doen dat overigens met een verschillende intensiteit, en lang niet altijd zijn per beleidsthema alle gevraagde indicatoren gegeven.

De jaarverslagen 2000 zijn – onder aansturing van de ministers van BZK

⁸⁵ Dit onderzoek zal onder de titel Taakuitvoering Politie vermoedelijk in november 2002 worden gepubliceerd.

⁸⁶ Het betreft twee grote korpsen (Amsterdam Amstelland, Midden en West Brabant) twee middelgrote korpsen (Noord en Oost Gelderland, Groningen) en twee kleine korpsen (Zaansreek Waterland, Zeeland).

en Justitie – uniformer van opzet en inhoud geworden (vergeleken met 1998 en 1999). Vanuit het uitgangspunt dat bepaalde informatie nodig is voor het beoordelen van de landelijke beleids- en beheersthema's die gezamenlijk met het politieveld zijn vastgesteld, is een minimumset aan informatie voorgeschreven. Daarbuiten kunnen de korpsen ook eigen regionale prioriteiten en speerpunten verantwoorden. Overigens wordt nog niet alle gevraagde informatie ook daadwerkelijk gepresenteerd door de korpsen.

Over aspecten van bedrijfsvoering wordt (buiten de landelijk vastgestelde beheersmatige randvoorwaarden) verschillend gerapporteerd. De kwaliteit en de intensiteit van de verslaglegging in het jaarverslag over bedrijfsvoeringsaspecten verschilt momenteel vrij veel. Met name over de formele aspecten van organisatiebeheer, informatie en automatisering en materieel is de verslaglegging in het algemeen summier.

Er zijn geen ontwikkelingen in de richting van een bedrijfsvoeringsverklaring. De rapportages uit het kwaliteitsstelsel geven een goed beeld van de sterke en zwakke punten in de bedrijfsvoering van de korpsen.

14.4 Toezicht

14.4.1 Toezichtvisie

Het Ministerie van BZK is sinds 1999 bezig met het vormgeven van de sturingsrelaties met ZBO's (en agentschappen). In 2001 is een checklist ingevuld waarmee de P&C-instrumenten in kaart zijn gebracht. Per toezichtgebied dient nu de checklist van het regeringsstandpunt «Kaderstellende Visie op Toezicht» te worden ingevuld. De checklists moeten oktober 2002 door de DG's zijn ingevuld, waarna de toezichtvisie (= beoordelingskader voor de checklists) van BZK geformuleerd zal worden. Op 1 februari 2003 moet het totaaloverzicht van de arrangementen gereed zijn.

14.4.2 Reviewbeleid

De accountantsdienst (AD) voert jaarlijks reviews uit. In 2000 heeft de AD reviews uitgevoerd bij vijf politieregio's, de SAIP en de SVB. De AD heeft bij haar afweging (het belang en het risico en de personele mogelijkheden) met betrekking tot de door de AD te houden reviews vooralsnog geen prioriteit gegeven aan reviews bij het Nibra, het Nbbe en het LSOP. De AD is in de praktijk leidend bij het bepalen van de te reviewen organisatieonderdelen. Er is wel overleg met de beleidsdirectie. BZK geeft aan dat er door de AD een reviewbeleid ontwikkeld gaat worden. Daarin zullen de aandachtspunten die de Directie Accountancy Rijksoverheid (in navolging van de Algemene Rekenkamer) heeft geformuleerd worden meegenomen. Het reviewbeleid maakt vooralsnog geen onderdeel uit van de toezichtvisie.

Voorbeeld review

Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP) Er wordt jaarlijks een review gehouden door de accountants van de ministeries van BZK en VWS. Daarbij is de aandacht zowel gericht op de rechtmatigheid van de uitkeringen als op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

14.4.3 Rechtmatigheid

Het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer vindt plaats in

het kader van de definitieve vaststelling van de rijksbijdragen (politie-regio's, LSOP, Nibra, SAIP, SVB) of van de tarieven (Nbbe). De betreffende beleidsdirecties beoordelen de jaarrekening, het accountantsverslag en de accountantsverklaring. Als de accountant bevindingen rapporteert of als de verslaglegging door de RWT's daartoe aanleiding geeft, vraagt de beleidsdirectie extra informatie op en/of moet de RWT maatregelen treffen alvorens de bijdrage vastgesteld wordt. Per RWT volgen hier kort de beoordeling en eventuele interventies van BZK.

BZK vormt zich een oordeel over de verantwoording door alle RWT's met uitzondering van het Vut-fonds, dat geen rijksbijdrage ontvangt. Bij de politieregio's, de SAIP en de SVB is daarin een oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen *door* de RWT opgenomen, bij het LSOP, Nibra en Nbbe is dit nog niet het geval. Zonodig intervenueert BZK door afspraken te maken over verbeteringen en tot die tijd de vaststelling van de rijksbijdrage op te schorten. Met name het LSOP en het Nibra baren zorgen.

LSOP

De rijksbijdrage 2000 van het LSOP is (in maart 2002) nog niet definitief vastgesteld. De teneur van het accountantsrapport was zorgwekkend en de beleidsdirectie verlangde een plan van aanpak van het LSOP. In 2000 heeft het LSOP in het kader van een balans-sanering een extra bijdrage van f 103 mln van BZK ontvangen. Er wordt o.a. gewerkt aan een nieuw bekostigingsstelsel om de problemen de baas te worden.

Nibra

In maart 2002 waren van het Nibra de rijksbijdragen van zowel 1999 als 2000 nog niet vastgesteld. De jaarrekening 1999 voldeed niet aan de regelgeving en de jaarrekening 2000 is pas laat ontvangen. Uit een in opdracht van BZK uitgevoerde evaluatie bleek dat BZK de toezichtsfunctie onvoldoende waarmaakt en dat de verantwoording van het Nibra niet voldoet aan de wettelijke eisen. Op basis daarvan is een concept Bestuurs- en Beheers-Instrumentarium (BBI) opgesteld. Daarin is aangegeven welke informatie BZK wenst te ontvangen in de begrotingen en jaarrekeningen van het Nibra. Het BBI zal in 2002 omgezet worden in een definitieve versie. Overigens zijn ook de begrotingen 2000, 2001 en 2002 nog niet goedgekeurd. In februari 2002 heeft een gesprek plaatsgevonden met het Nibra om de problemen op te lossen. Het Nibra is meegedeeld dat de bevoorschotting van het tweede kwartaal 2002 afhankelijk is van de goedkeuringsprocedure.

De Tweede Kamer wordt in de financiële verantwoording van het departement geïnformeerd over de aan de RWT's toegekende voorschotten in het betreffende jaar. De Tweede Kamer wordt niet afzonderlijk of in latere jaren geïnformeerd over de rechtmatigheid van de (inning en) besteding van de publieke gelden *door* de RWT's. Als er geen rijksbijdrage naar de RWT toe gaat, wordt de Tweede Kamer helemaal niet geïnformeerd.

14.4.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering: politieregio's

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de minister voor de politieregio's zijn informatiebehoefte over prestaties en bedrijfsvoering heeft vormgegeven.

De publieke verantwoording is nu zo geregeld dat de regiokorpsen naast de jaarrekening een jaarverslag en een 8 maandsrapportage aan BZK en Justitie moeten zenden. Met de Regeling Informatiemodel Nederlandse Politie heeft de minister uniformiteit aangebracht in de gegevens over de taakuitvoering. Daaraan gekoppeld is een gegevensverwerkingsprogramma ontwikkeld (GIDS). In 1996 is met het Besluit Kwaliteitszorg politie het stelsel van kwaliteitszorg geïntroduceerd. De producten uit het

kwaliteitsstelsel (zelfevaluatie, korpsbeschrijving, audit, visitatie) zijn in eerste instantie bedoeld voor het korps zelf. Zij worden echter ook aan de ministers van BZK en Justitie gestuurd. De Inspectie Politie toetst of de zelfevaluaties, audits en visitaties volgens de regels worden uitgevoerd.

Voor de inrichting van het jaarverslag hebben de ministers van BZK en Justitie een aantal aanwijzingen gegeven, die moeten garanderen dat informatie beschikbaar komt over de zogenoemde landelijke thema's. Deze landelijke beleidsthema's zijn vastgesteld in samenspraak met het (politie)veld in 1999 en vormen de aandachtsgebieden voor het verbeteren van de veiligheid voor de periode 1999–2002. Naast beleidsthema's zijn ook beheersmatige randvoorwaarden geformuleerd die liggen in de sfeer van (niet financiële) bedrijfsvoering. Jaarlijks worden de thema's geactualiseerd in de Landelijke Politiebrief (LPB). De speerpunten van het Openbaar Ministerie worden in de LPB verwerkt.

Artikel 31 uit de Politiewet 1993 bepaalt dat de resultaten die zijn bereikt met landelijk vastgestelde beleidsthema's in het jaarverslag vermeld moeten worden.

In de LPB voor 1999 werd tevens afgesproken dat de korpsen zich in een tussentijdse rapportage over de eerste acht maanden én in het jaarverslag zouden verantwoorden over de uitvoering van de landelijke thema's en de daarbij bereikte resultaten aan de hand van afgesproken indicatoren. Omdat werd geconstateerd dat dit in 1999 onvoldoende was gebeurd zijn hierover voor 2000 (in de LPB voor 2001) hardere afspraken gemaakt. Deze 8-maandsrapportage is overigens met ingang van 2002 afgeschaft. In plaats daarvan zijn afspraken gemaakt over de vervroeging van jaarverslagen van de korpsen (voor 1 april) en over toegang van de minister tot een landelijke database met de overeengekomen informatie.

Rapportages uit de kwaliteitszorg

In artikel 3 van het Besluit kwaliteitszorg politie⁸⁷ is bepaald dat het jaarverslag inzicht moet geven in het te voeren beleid ten aanzien van de kwaliteitszorg, en in de resultaten van dat beleid.

In 1996 is met het Besluit Kwaliteitszorg politie het stelsel van kwaliteitszorg geïntroduceerd. Aan de basis ligt het informatiemodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), waarin negen gebieden worden gedefinieerd in de sfeer van bedrijfsvoering en resultaten.⁸⁸ De korpsen zijn verplicht om de vier jaar een zelfevaluatie op korpsniveau uit te voeren op bovenstaande gebieden, uitmondend in een korpsbeschrijving en verbeteractiviteiten. Op basis van de zelfevaluatie vinden audits plaats, waarbij collega's uit andere korpsen zich een oordeel vormen over de kwaliteit van het beheer, de taakuitvoering en de resultaten. Een jaar later volgt een visitatie, waarbij externen hun visie geven op de wijze waarop het korps met verbeterplannen is omgegaan.

De producten uit het kwaliteitsstelsel zijn in eerste instantie bedoeld voor het korps zelf. Zij worden echter ook aan het Regionaal College en aan de ministers van BZK en Justitie gestuurd. Namens de minister van BZK toetst de Inspectie Politie of de zelfevaluaties, audits en visitaties volgens de regels worden uitgevoerd.

Jaarverslag Nederlandse Politie 2000

In oktober 2000 hebben de ministers van BZK en Justitie voor het eerst een jaarverslag Nederlandse politie gepresenteerd. Het is een landelijke inventarisatie van de jaarrekeningen en jaarverslagen van de regio-korpsen, aangevuld met gegevens uit landelijke onderzoeken. Dit eerste jaarverslag is nog sterk kwalitatief en beschrijvend. Het bleek nog niet mogelijk de landelijke ontwikkelingen op het gebied van veiligheid te

⁸⁷ Staatsblad 1999. nr. 288.

⁸⁸ Leiderschap, Personeelsmanagement, Beleid en strategie, Middelenmanagement, Management van processen, Waardering personeel, Waardering klant, Waardering maatschappij, Resultaten van de organisatie.

schetsen. Enerzijds omdat er slechts gegevens over één jaar beschikbaar zijn, anderzijds omdat er nog teveel verschillen zijn in de wijze waarop de korpsen hun resultaten presenteren. Ook de beperkte beschikbaarheid en betrouwbaarheid van vergelijkbare gegevens lijkt daarbij een rol te spelen.

14.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer ziet een aantal positieve ontwikkelingen in het beleid en de regelgeving ten aanzien van sturing, verantwoording, financiering, vermogens- en informatiebeheer bij de politieregio's. Zij zal komende jaren de implementatie met belangstelling blijven volgen.

De Algemene Rekenkamer constateert tevens ook dat de meeste andere RWT's werken aan de verbetering van hun bedrijfsvoering. Zowel de (verbeteringen in de) bedrijfsvoering zelf bij deze RWT's als de verslaggeving daarover zal komende jaren door de Algemene Rekenkamer nauwlettend worden gevolgd.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de de minister van BZK de komende jaren in het bijzonder aandacht moeten besteden aan:

- het inzicht dat de minister de Tweede Kamer kan bieden in de rechtmatigheid van de bestedingen *door* de RWT's;
- de rechtmatigheid van de uitgaven van en de bedrijfsvoering door LSOP en Nibra;
- de rol van de beleidsdirecties bij het reviewbeleid van het departement.

14.6 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt in zijn reactie toe dat aan de Tweede Kamer het nodige inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen door RWT's zal kunnen worden geboden. Dit nadat de verbetering van het inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen en de bedrijfsvoering door RWT's is afgerond.

Vervolgens gaat de minister in op de aandacht die de Algemene Rekenkamer vraagt voor de rechtmatigheid van de uitgaven en de bedrijfsvoering door LSOP en Nibra. Hij geeft aan dat de geconstateerde problemen bij het LSOP samen vallen met een aantal ontwikkelingen:

- in 2002 is het nieuwe politieonderwijs van kracht geworden;
- het bekostigingsstelsel voor het LSOP wordt herzien;
- het LSOP is doende met een ingrijpende herschikking van de huisvesting.

De minister stelt dat de ontwikkelingen nauwlettend worden gevolgd en dat ze geen verhindering voor de realisatie van de voorgenomen activiteiten van het LSOP zijn. Hij geeft aan dat de rechtmatigheid van de uitgaven door het LSOP in 2000 daarbij niet in gevaar is gekomen; de bijdrage over 2000 is inmiddels definitief vastgesteld.

Met betrekking tot het Nibra merkt de minister op dat inmiddels forse vooruitgang is geboekt. Hij geeft aan dat door constructief overleg met het Nibra thans kan worden overgegaan tot de vaststelling van de definitieve bijdrage voor de jaren 1999 en 2000. Ook de jaarrekening 2001 en de aanvullende informatie voor de begroting 2002 zijn ontvangen. De minister verwacht dat deze stukken eveneens op korte termijn kunnen worden afgewikkeld.

De minister zegt toe dat de rechtmatigheid van de uitgaven van en de

bedrijfsvoering door het LSOP en Nibra een belangrijke prioriteit zal blijven bij de aansturing van deze organisaties.

De minister geeft ten slotte aan dat door de Directie Accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een reviewbeleid wordt ontwikkeld. De minister zegt toe dat daarbij de rol van de beleidsdirecties, waarvoor de Algemene Rekenkamer aandacht vraagt, zal worden meegenomen.

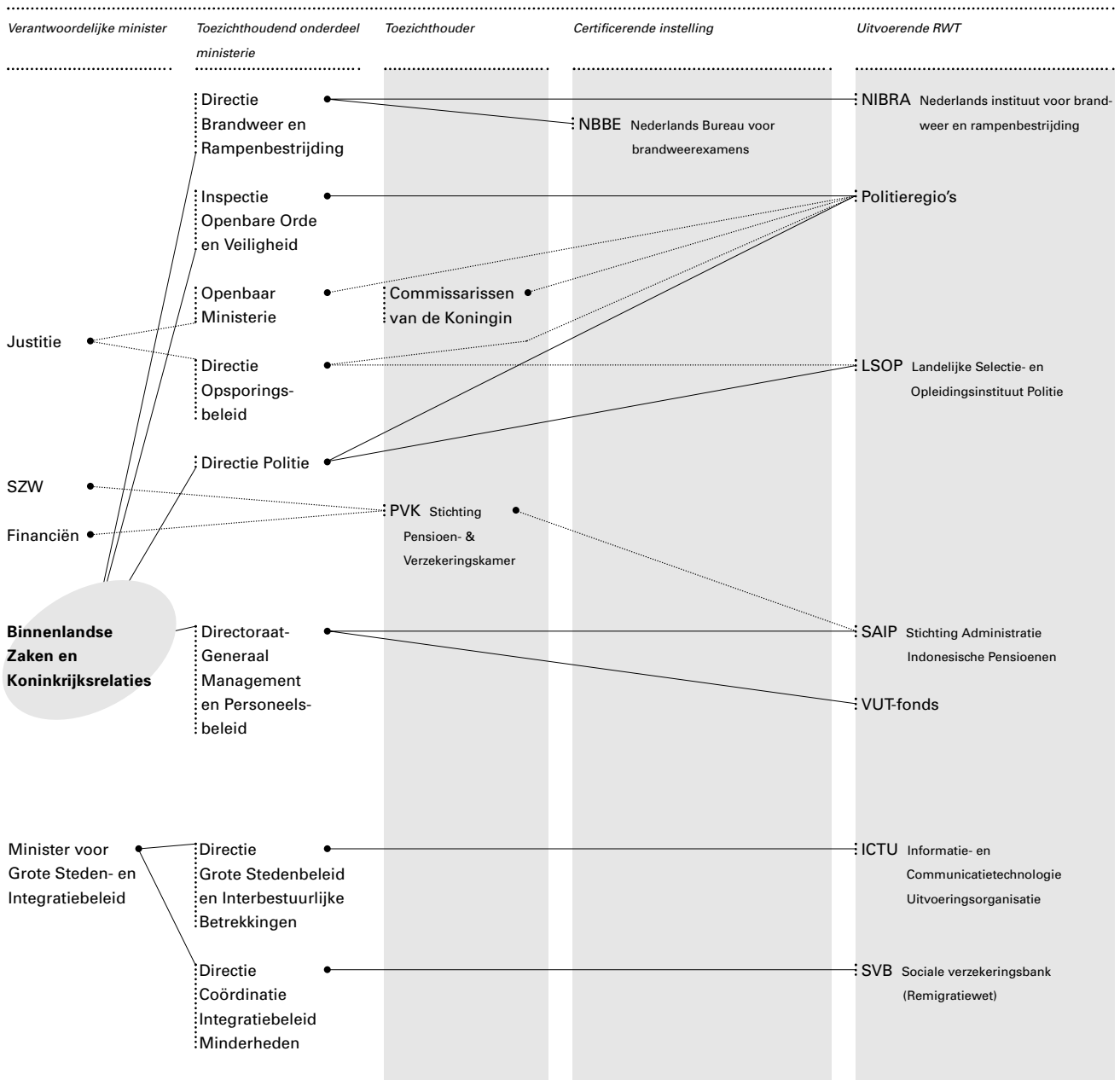
14.7 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd met de positieve en voortvarende ontwikkelingen die de minister in zijn reactie schetst. De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling de toezeggingen van de minister volgen.

14.8 Samenvattende tabel

Bedragen x 1 miljoen	Politie-regio's	LSOP	Nibra	Nbbe	SAIP	VUT-fonds	SVB
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid bij jaarrekening 2000	Ja (24x) beperking (1x)	Beperking	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant bij jaarrekening 2000	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	25				1		1
– Bedrag rechtmatig	€ 2 481,8 (= rijksbijdragen)				€ 67,9 = BZK: € 64,9 + VWS: € 3,0		€ 19,7
– Bedrag onzeker	€ 0,36				€ 0		samen
– Bedrag onrechtmatig	€ ?				€ 0		€ 0,32
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel accountant bij jaarrekening 2000		1	1	1		1	
– Bedrag waarvoor geen rechtmatigheidsoordeel aanwezig	Ca. € 104,4 (=overig publiek geld)	€ 110,31	€ 11,7	€ 2,1	€ 30,7 (= AOW via SAIP)	€ 316,1	€ 0
Heeft het ministerie een toezichtvisie		Nog niet, naar verwachting in februari 2003 gereed					
Bevat de visie de drie elementen informatieverzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)							
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)							
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT op basis van de toezichtvisie							
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee	Nee niets	Nee	Nee niets	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nvt	Nee	Ja

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie

15 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

15.1 Beschrijving van het veld

Eind 2000 vielen er ongeveer 2900 RWT's onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW).

Ten opzichte van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) hebben geen noemenswaardige wijzigingen in het RWT-veld plaatsgevonden.

Naar aanleiding van dit rapport deed de minister diverse toezeggingen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de review door de accountantsdienst (AD) van OCenW voor de sector Voortgezet Onderwijs (VO). De AD werkt momenteel aan de implementatie van deze toezeggingen.

Daarnaast zegde de minister toe er naar te streven informatie te verzamelen over de kwaliteit van het financieel beheer, zodat hij zich een totaalbeeld per sector kan vormen. Vooralsnog zijn hier nog geen concrete resultaten bereikt. Wel zijn verschillende activiteiten gaande, die raken aan dit terrein.

Tabel Publieke middelen (in € miljoen)

RWT	Aantal	Publieke middelen
(Rijks)museale instellingen	21	77,8
Stimulerings- en verdeelfondsen – kunstenfondsen	7	58,7
Stimulerings- en verdeelfondsen – letterenfondsen	3	19,7
Commissariaat voor de Media	1	3,3
Omroepbestel (alleen landelijk)	15	797,2
Primair onderwijs (met 8 000 scholen; 33% van deze scholen zijn openbare scholen)	2 251	5 634,3
Voortgezet onderwijs (met 650 scholen; 23 % van deze scholen zijn openbare scholen)	380	3 840,9
Regionale Opleidingscentra (ROC's)	43	2 032,3
Landelijke organen voor beroepsonderwijs	20	82,6
Vakinstellingen	13	88,7
Diverse overige instellingen in het BVE-veld	6	9,3
Hoger Beroepsonderwijs (met 56 HBO instellingen)	49	1 632,5
Universiteiten (bedragen incl. ac.ziekenh.)	12	2 750,3
Open Universiteit	1	50,1
Academische ziekenhuizen	8	0,0
KNAW	1	69,3
TNO	1	153,9
Koninklijke Bibliotheek	1	20,6
NWO	1	320,4
Participatiefonds	1	175,1
Vervangingsfonds	1	326,6
IB-Groep	1	2 876,0

15.2 Verantwoording

15.2.1 Rechtmatigheid

Alle RWT's hebben evenals vorig jaar bij hun jaarrekening een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd.⁸⁹ Verder blijkt dat bijna alle accountantsverklaringen een oordeel over de rechtmatigheid bevatten. De wijze waarop dit oordeel is vormgegeven is in hoge mate

⁸⁹ Basisscholen stellen geen jaarrekening op. Wel wordt een accountantsverklaring opgesteld bij de aanvraag voor de rijksvergoeding.

geuniformeerd. De werkzaamheden ten behoeve van het rechtmatigheidsoordeel staan beschreven in controleprotocollen.

RWT's waarbij de accountant geen rechtmatigheidsoordeel opstelt zijn: TNO, NWO, het Participatiefonds en het Vervangingsfonds. Voor NWO is begin 2002 een nieuw controleprotocol opgesteld waarin een rechtmatigheidsoordeel wordt voorgeschreven. Dit protocol is over 2001 als pilot toegepast.

Het ministerie heeft voorgeschreven dat de jaarrekeningen van landelijke omroepen vergezeld gaan van een accountantsverklaring met daarin een rechtmatigheidsoordeel. Het Commissariaat van de Media houdt toezicht op de omroepen en ontvangt de jaarrekeningen. Over de inhoud van de rechtmatigheidsoordelen geeft zij geen informatie door aan het ministerie. Dit acht de Rekenkamer ontoereikend.

Het totaalbeeld dat uit dit overzicht naar voren komt, wijkt niet af van dat van vorig jaar.

15.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

De inventarisatie van de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering heeft zich grotendeels beperkt tot een analyse van de door het ministerie opgestelde richtlijnen of handreikingen ten aanzien van het jaarverslag. Tevens heeft de inventarisatie zich beperkt tot de jaarverslaggeving van RWT's. Andere documenten zijn buiten beschouwing gebleven.

Uit de inventarisatie naar de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering blijkt dat de meeste groepen van RWT's in hun jaarverslag informatie geven over prestaties. De relatief grote RWT's geven daarnaast ook informatie over aspecten van bedrijfsvoering. Welke aspecten zij behandelen in hun jaarverslagen verschilt per RWT. Relatief weinig jaarverslagen bevatten informatie over: effecten, kosten in relatie tot prestaties en over de interne sturing.

Bij één RWT, te weten TNO, is meer in detail gekeken naar de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. TNO heeft voornamelijk op eigen initiatief een cyclus van verantwoordingsdocumenten opgezet die zijn opgehangen aan het Strategisch Plan dat dient als referentiepunt. Verder onderwerpt TNO niet alleen de financiële aspecten aan een onafhankelijke beoordeling, maar ook aspecten als klanttevredenheid, tevredenheid van medewerkers en de kennispositie van haar onderzoeksthema's.

15.3 Toezicht

15.3.1 Toezichtsvisie

De toezichtsvisie van het Ministerie van OCenW is opgenomen in het rapport *Accountability, Toezicht en Controle (1997)*. De minister plaatste, zoals de Algemene Rekenkamer in 2000 meldde, de verdere ontwikkeling van het toezicht in het kader van de discussie over de transparantie van het handelen van het rijk en instellingen, zoals die plaatsvindt ten aanzien van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording.

In de toezichtsvisie is vastgelegd dat beleidsdirecties jaarlijks een managementrapportage opstellen over rechtmatigheid, doelmatigheid, kwaliteit en continuïteit.

De elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie komen in de toezichtsvisie aan de orde. De aandacht voor bedrijfsvoering en horizontaal toezicht is echter beperkt.

De uitwerking van de toezichtsvisie en de werking van de toezichtsvisie zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

15.3.2 Reviewbeleid

De review door de accountantsdienst van OCenW bestrijkt het gehele RWT-veld. In 2001 heeft de Algemene Rekenkamer een aantal opmerkingen geplaatst bij het reviewbeleid voor VO. De opmerkingen op hoofdpunten van de Rekenkamer betroffen:

- het ontbreken van expliciete risicoanalyse voor de keuze van frequentie en diepgang van de reviews;
- onduidelijkheid over de toepassing van de criteria voor het beoordelen van de toereikendheid van gereviewde accountantscontroles;
- geringe aandacht voor de rechtmatigheid van de besteding van de rijksmiddelen door de instellingen.

De accountantsdienst heeft de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer tezamen met de aanbevelingen van het IODAD over de review opgepakt. De reeds uitgevoerde en voorgenomen aanpassingen zijn hiermee in lijn.

15.3.3 Rechtmatigheid

Voor het overgrote deel van de instellingen beschikt de minister over informatie over de rechtmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten. Hij beoordeelt die informatie ook. Dit wordt niet omgezet in een formeel oordeel van de minister op beleidsrelevant niveau. De minister verstrekt dan ook niet zo'n oordeel aan de Tweede Kamer.

15.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

Met name voor het onderwerp bedrijfsvoering valt een spanningsveld waar te nemen in het evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van instellingen voor het eigen handelen en het toezicht van het ministerie op de aanwending van publieke gelden. In hoeverre is de instelling hier autonoom en in hoeverre mag van het departement in haar toezichhoudende rol enige sturing worden verwacht?

De Algemene Rekenkamer constateert dat sommige instellingen op eigen initiatief zijn begonnen met het opstellen van jaarlijkse verslaggeving die ook aandacht schenkt aan onderdelen van de bedrijfsvoering. Ook is overleg gaande tussen onder andere TNO en KNAW en de directie OWB over de meest wenselijke inhoud van de verslaggeving op dit punt. Deze beweging is uit te breiden tot overleg met (sectoren van) instellingen over de opname in de jaarlijkse verantwoording van de voor de sector of instelling relevante elementen van bedrijfsvoering (inclusief financieel beheer). De Algemene Rekenkamer beoordeelt zo'n ontwikkeling positief, waarbij zij wel aandacht vraagt voor departementale coördinatie van de ontwikkelingen.

15.4 Financieel beheer en verslaggeving Voortgezet Onderwijs

15.4.1 Inleiding

In paragraaf 1.3.2 ingegaan op de vraag óf RWT's zich verantwoorden over hun bedrijfsvoering en zo ja, over welke elementen. Bij het Ministerie van OCenW is een onderzoek uitgevoerd waarbij het financieel beheer en de verslaggeving bij 11 instellingen in de sector Voortgezet Onderwijs is beoordeeld. Het sluit aan bij de rapportages in voorgaande jaren, waarbij de blik was gericht op het financieel beheer en de verslaggeving van achtereenvolgens de omroepverenigingen, de sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie en het Hoger Onderwijs.

Een onderzoek bij 11 instellingen levert geen representatief beeld op voor de gehele VO-sector. Wel is bij de selectie rekening gehouden met een spreiding naar omvang, type onderwijs en geografische spreiding zodat een breed gefundeerde indruk ontstaat van de kwaliteit van het financieel beheer en de verslaggeving in deze onderwijssector. De selectie heeft plaatsgevonden op het niveau van het zogenoemd bevoegd gezag.

De volgende aspecten van het financieel beheer zijn bij het onderzoek betrokken: 1) de administratieve organisatie/informatieverzorging; met name is aandacht besteed aan de personeelsadministratie, de leerlingenadministratie en de managementinformatie; 2) de private activiteiten; 3) het contractbeheer, met name op het terrein van de aanschaffingen.

Ten aanzien van de verslaggeving door de VO-scholen wordt de vraag gesteld of deze voldoet aan de toepasselijke regelgeving en aan overige aan verslaggeving te stellen eisen.

15.4.2 Personeelsadministratie en leerlingenadministratie

15.4.2.1 Normatiek

De personeelsadministratie moet zodanig zijn vormgegeven dat een juiste vaststelling van de salariskosten wordt gewaarborgd. Voor de leerlingenadministratie geldt eveneens dat de juistheid van de registratie dient te zijn gewaarborgd. Relevante waarborgen zijn onder meer de aanwezigheid van adequate functiescheidingen, het uitvoeren van een controle op de mutaties en een schriftelijke vastlegging van de procedures.

15.4.2.2 Bevindingen

De beschrijving van de bij de personeelsadministratie betrokken procedures is in bijna alle gevallen te verbeteren. Slechts één school voldeed in dit opzicht. Eenzelfde beeld geeft de leerlingenadministratie te zien. Ook wanneer het bevoegd gezag zich uitstrekt over meer scholengemeenschappen zijn procedures vaak niet op schrift gesteld. Dit is opvallend omdat men zou mogen verwachten dat juist in deze situatie de behoefte aan duidelijke en vastgelegde procedures groter is en er de mogelijkheid bestaat gebruik te maken van schaalvoordelen.

Een punt van aandacht is voorts de noodzakelijke functiescheiding tussen de functies beslissen, muteren en controleren. Met betrekking tot de personeelsadministratie voldeden slechts 3 van de 11 scholen voor VO in dit opzicht. Meer in het bijzonder bleek de interne controle op de mutaties te kort te schieten.

Tenslotte zijn in veel gevallen de mandaatregelingen, waarin wordt aangegeven hoe de bevoegdheden zijn verdeeld over de bij de organisatie betrokken personen, voor verbetering vatbaar.

15.4.3 Managementinformatie

15.4.3.1 Normatiek

De administratie van de instelling dient regelmatig informatie te genereren ten behoeve van de directie en het bestuur over belangrijke parameters, zoals het budgetverloop van aanschaffingen en personeelskosten, de ontwikkeling van het leerlingenaantal, de lesuitval en het ziekteverzuim van de docenten.

15.4.3.2 Bevindingen

Vaak was de informatiebehoefte niet duidelijk door het bestuur vastgesteld, en vond er slechts op ad hoc basis informatie-uitwisseling plaats. Waar wel sprake was van een periodieke informatievoorziening bleek soms de frequentie te laag om nog te kunnen spreken van een toereikende mogelijkheid voor het bestuur om zo nodig tijdig bij te sturen. Enkele scholen hebben inmiddels een verbetertraject ingezet.

15.4.4 Private activiteiten

15.4.4.1 Normatiek

Een instelling mag publieke middelen niet zodanig aanwenden dat er een oneerlijke concurrentie ontstaat. Ook dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat publieke middelen weglekken naar private activiteiten.

15.4.4.2 Bevindingen

Het financiële belang van de private activiteiten is bij de onderzochte scholen niet groot. Private activiteiten omvatten voor het overgrote deel het verhuren van lokalen aan derden. In het algemeen hebben scholen geen beleid(sdoelstellingen) geformuleerd. Meestal wordt wel gestreefd naar kostendekkende tarieven maar het inzicht ontbreekt of dat werkelijk het geval is.

15.4.5 Aanschaffing van goederen en diensten

15.4.5.1 Normatiek

De gehanteerde procedure dient voldoende waarborgen te bevatten voor het bereiken van een goede prijs-kwaliteit verhouding. Hiertoe dient de instelling onder meer aandacht te hebben voor vraagbundeling. Bij een substantieel bedrag dienen meerdere offertes te worden aangevraagd. Daarnaast dient sprake te zijn van een toereikende functiescheiding tussen degene die beslist tot de aankoop, degene die het geleverde ontvangt, degene die betaalt en degene die controleert. De Europese richtlijnen inzake aanbestedingen dienen in acht te worden genomen.

15.4.5.2 Bevindingen

In het algemeen vertoont de beschrijving van de procedures met betrekking tot de aanschaffing van goederen en diensten gebreken. Slechts bij een school bleek een dergelijke beschrijving te hebben plaats gevonden, die echter niet altijd werd nageleefd. Niettemin volgden veel scholen wel vaste procedures. In ongeveer de helft van de gevallen bleken de functies beslissen, ontvangen, betalen en controleren onvoldoende gescheiden. Ook de mandaatregelingen waren onvoldoende uitgewerkt. Onduidelijk was bijvoorbeeld als er een onderscheid werd gemaakt tussen aanschaffingen voor grotere en kleinere bedragen, tot welk bedrag een medewerker bevoegd was aan te schaffen. In de meeste gevallen, waar het bedrag de drempelwaarde overschreed, waren de richtlijnen voor Europese aanbesteding niet nageleefd.

Opvallend was dat het bevoegd gezag, onder wiens verantwoordelijkheid meer scholen(gemeenschappen) vallen, geen vraagbundeling plaats had. Naar verwachting zou hier vraagbundeling bij uitstek tot financiële besparingen kunnen leiden. Aangesloten instellingen voor onderwijs bleven echter meestal autonoom handelen met betrekking tot het aanschaffen van goederen en diensten (en worden daartoe door het bevoegd gezag ook in staat gesteld).

15.4.6 Verslaggeving

15.4.6.1 Normatiek

Nagegaan is of het jaarverslag en de schoolgids voldeden aan de wettelijke eisen. Voor het jaarverslag staan deze eisen in de OCenW-Richtlijnen Financieel Jaarverslag voor de sectoren VO en BVE. De schoolgids is getoetst aan artikel 24a WVO, waar is geregeld welke informatie over de werkwijze van de school de gids moet bevatten.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer nagegaan in welke mate de scholen zich verantwoorden over hun bedrijfsvoering en hun prestaties.

15.4.6.2 Bevindingen

Bij tweederde van de jaarrekeningen werden onvolkomenheden geconstateerd. De belangrijkste hebben betrekking op hoofdstuk D-2 van de OCenW richtlijn Jaarverslaggeving. De specificatie van de posten is niet conform de opzet opgesteld en niet alle gevraagde informatie wordt gegeven.

In de schoolgids komen niet alle onderwerpen aan bod die artikel 24a WVO verplicht stelt. Met name ontbreken nogal eens de ontwerpovereenkomst voor de niet-verplichte ouderbijdrage, alsmede passages over de rechten en plichten van het bevoegd gezag. In mindere mate komt het voor dat resultaten van het leerproces niet worden vermeld.

Met betrekking tot de verantwoording over de bedrijfsvoering en prestaties is geconstateerd, dat nagenoeg alle scholen in de verantwoordingsstukken gegevens over de in-, door- en uitstroom van leerlingen vermelden. Enkele van de door de Algemene Rekenkamer van belang geachte onderwerpen kwamen echter nauwelijks aan bod, te weten de ondersteuning van de werkprocessen, het personeelsbeleid, de scheiding van publieke en private stromen en het opstellen van contracten.

15.4.7 Conclusie

Op grond van haar onderzoek bij 11 geselecteerde scholen voor Voortgezet Onderwijs concludeert de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer bij deze scholen vooral op basis van vertrouwen is vormgegeven en dat er veel informeel is geregeld. Derhalve kan het financieel beheer op deze scholen op een aantal punten in meer of mindere mate worden verbeterd. In de eerste plaats dienen de procedures schriftelijk vastgelegd te worden. In veel gevallen dient ook aan de functiescheiding meer aandacht te worden besteed. In de derde plaats moet in de mandaatregelingen duidelijk worden aangegeven wie waartoe bevoegd is. Deze opmerkingen hebben zowel betrekking op de personeelsadministratie, de leerlingenadministratie als op de aanschaffing van goederen en diensten.

De informatievoorziening ten behoeve van de dagelijkse leiding was nog niet op orde. De informatiebehoefte was niet duidelijk vastgelegd en de

tijdigheid en volledigheid van de rapportages aan de dagelijkse leiding liet nog al eens te wensen over. Een aantal scholen heeft inmiddels verbetertrajecten ingezet.

De richtlijnen voor Europese aanbesteding zijn in de meeste gevallen, waar ze van toepassing waren, niet nageleefd. Het ontbrak de betrokkenen vaak aan voldoende kennis terzake.

De jaarrekening en de schoolgids voldoen niet in alle opzichten aan de door de wet gestelde eisen. Voor de jaarrekening geldt, dat met name de richtlijnen met betrekking tot de specificatie posten OCenW vaak niet worden opgevolgd. In de schoolgids ontbreekt vaak een voorgeschreven ontwerpovereenkomst voor de niet-verplichte ouderbijdrage en ontbreken passages over de rechten en plichten van het bevoegd gezag.

15.5 Conclusies

Bijna alle RWT's hebben bij hun jaarrekening een accountantsverklaring gevoegd die naast een oordeel over de getrouwheid ook een oordeel over de rechtmatigheid bevat. De minister zet deze informatie niet om tot een formeel oordeel op beleidsrelevant niveau en verstrekt hierover geen informatie aan de Tweede Kamer.

Voor het onderwerp bedrijfsvoering valt een spanningsveld waar te nemen in het evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van instellingen voor het eigen handelen en het toezicht van het ministerie op de aanwending van publieke gelden. Met sommige RWT's voert het ministerie gesprekken om de informatiebehoefte van het ministerie af te stemmen op de verantwoordingsinformatie van de RWT's. De Algemene Rekenkamer pleit ervoor dat het ministerie ook met andere instellingen duidelijke afspraken maakt over de manier waarop, en de mate waarin, verantwoording wordt afgelegd over prestaties en relevante aspecten van bedrijfsvoering.

Op basis haar onderzoek bij 11 scholen voor Voortgezet Onderwijs concludeert de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer bij deze scholen vooral op basis van vertrouwen is vormgegeven. Dit betekent dat mogelijke verbeteringen vooral betrekking hebben op het vastleggen van procedures, functiescheiding en mandaatregelingen. De verantwoordingsstukken van de onderzochte scholen voldeden niet altijd aan de wettelijke eisen.

15.6 Reactie minister

15.6.1 Algemeen

Het ministerie van OCenW beraadt zich momenteel over de gevolgen die zijn te verbinden aan een nieuwe besturingsparadigma en de uitkomsten van de Taskforce Rekenschap. Daarbij wordt aandacht besteed aan enerzijds het toezicht op de bestaande regelgeving en anderzijds op de gewenste deregulering met weging van de gevolgen voor het afleggen van rekenschap door instellingen.

15.6.2 Toezicht op de bedrijfsvoering

Volgens de minister komt het standpunt van de Algemene Rekenkamer over toezicht niet overeen met de verantwoordelijkheden van de minister

op basis van de wet. Zij geeft aan dat het ministerie van OCenW wat betreft het toezicht voldoet aan de wettelijke vereisten, hoewel zij een versterking dan wel aanscherping van het toezicht in overeenstemming met maatschappelijke ontwikkelingen niet uitsluit.

De controle op het interne beheer van onderwijsinstellingen wordt volgens de minister afgedekt door de standaardcontrole die de instellingsaccountant uitvoert voor zijn verklaring bij de jaarrekening.

De minister geeft aan dat zij beschikt over een set van normen per sector voor de bedrijfsvoering en prestaties, waaronder Europese aanbestedingsregels, tarieven voor derden, beleggen en belenen respectievelijk de deugdelijkheidseisen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert. Voor het overige veronderstelt de minister de in het maatschappelijk verkeer bestaande normen voor een goede bedrijfsvoering bekend en acht de toepassing en handhaving hiervan de verantwoordelijkheid van de instellingen. Het is de minister niet duidelijk welke elementen van de bedrijfsvoering volgens de Algemene Rekenkamer nog ontbreken in haar toezicht.

De toezeggingen met betrekking tot de review zijn volgens de minister reeds geïmplementeerd.

15.6.3 Rechtmatigheidsverklaring van de instellingsaccountant.

Volgens de minister van OCenW constateert de Algemene Rekenkamer terecht dat de informatie over rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten per instelling niet wordt omgezet in een formeel oordeel op beleidsrelevant niveau.

Zij is het niet eens met de opvatting dat het Commissariaat van de Media geen informatie doorgeeft aan het ministerie over de inhoud van de rechtmatigheidsoordelen. Het jaarverslag van het Commissariaat is zeer volledig op dit punt.

15.6.4 Toezeggingen

In haar reactie zegt de minister van OCenW toe:

- de mogelijkheid van een andere formulering van het rechtmatigheidsoordeel te onderzoeken;
- bij de aanscherping van de controleprotocollen te benadrukken dat de instellingsaccountant zich daadwerkelijk richt op de interne Administratieve Organisatie;
- in het kader van haar stelselverantwoordelijkheid informatie te gaan verzamelen over de kwaliteit van het financieel beheer op stelselniveau;
- er naar te streven een oordeel over de rechtmatigheid over het jaar 2003 voor iedere sector te kunnen geven en dit oordeel ook aan de Tweede Kamer te verstrekken.

15.7 Reactie TNO

In haar reactie geeft TNO aan de bevindingen van de Rekenkamer te onderschrijven.

15.8 Nawoord Rekenkamer

Ten aanzien van het toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's spreekt de Algemene Rekenkamer geen inhoudelijk oordeel uit over de elementen die de minister betreft in haar toezicht. Zij stelt zich op het standpunt dat de minister een expliciete afweging dient te maken over de elementen van bedrijfsvoering waarover zij in het kader van haar toezicht geïnformeerd wenst te worden (zie ook hoofdstuk 6 van het rijksbrede deel). Bij de set van normen waar de minister in haar reactie op doelt, ontbreekt een dergelijke expliciete afweging.

Aangezien de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar 11 scholen voor Voorgezet Onderwijs concludeert dat er met name op het terrein van de interne Administratieve Organisatie verbeteringen mogelijk zijn, stelt zij met genoeg vast dat de minister toezeft om bij de aanstaande aanscherping van de controleprotocollen te gaan benadrukken dat de instellingsaccountants zich op dit onderwerp dienen te richten.

Over de voortgang van de implementatie van de toezeggingen voor de review merkt de Algemene Rekenkamer op dat deze implementatie vergevorderd is, maar dat de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de bestedingen van de sector VO nog verbetering behoeft.

Het jaarverslag van het Commissariaat van de Media gaat inderdaad uitvoerig in op de naleving van wet- en regelgeving door publieke omroepen. Het jaarverslag bevat echter geen informatie over de inhoud van de rechtmatigheidsoordelen in de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen, zodat de minister over dit onderwerp niet geïnformeerd wordt.

15.9 Samenvattende tabel

DEEL I

	(Rijks) museale instellingen	Kunsten- fondsen	Letteren- fondsen	Commissa- riaat voor de media	Omroepbe- stel	Primair onderwijs
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accoun- tant	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	21	7	3			2 251
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring				1	15	
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bevat de visie de drie elementen informatie- verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R	R	R	R	R	R
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatig- heden of oordeelonthoudingen)	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

DEEL II

	Voortgezet onderwijs	Regionale Opleidings- centra	Landelijke organen voor beroepson- derwijs	Vak- instellingen	Overige instellingen BVE	HBO
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accoun- tant	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	380	43	20	13	6	49
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring						
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bevat de visie de drie elementen informatie- verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R	R	R	R	R	R
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatig- heden of oordeelonthoudingen	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

DEEL III

	Universitei- ten (inc. Ac. Ziekenh.)	Open Universiteit	KNAW	TNO	Koninklijke Bibliotheek	NWO
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accoun- tant	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	20	1	1		1	
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring				1		1
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bevat de visie de drie elementen informatie- verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV	IOV
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R	R	R	R	R	R
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee ¹
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatig- heden of oordeelonthoudingen	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

¹ Volgens het ministerie van OCenW wordt ook zonder het rechtmatigheidsoordeel van de instellingsaccountant aandacht besteed aan het rechtmatigheidsaspect, bijvoorbeeld in het review-onderzoek door de AD. Dit is door de Algemene Rekenkamer niet inhoudelijk beoordeeld.

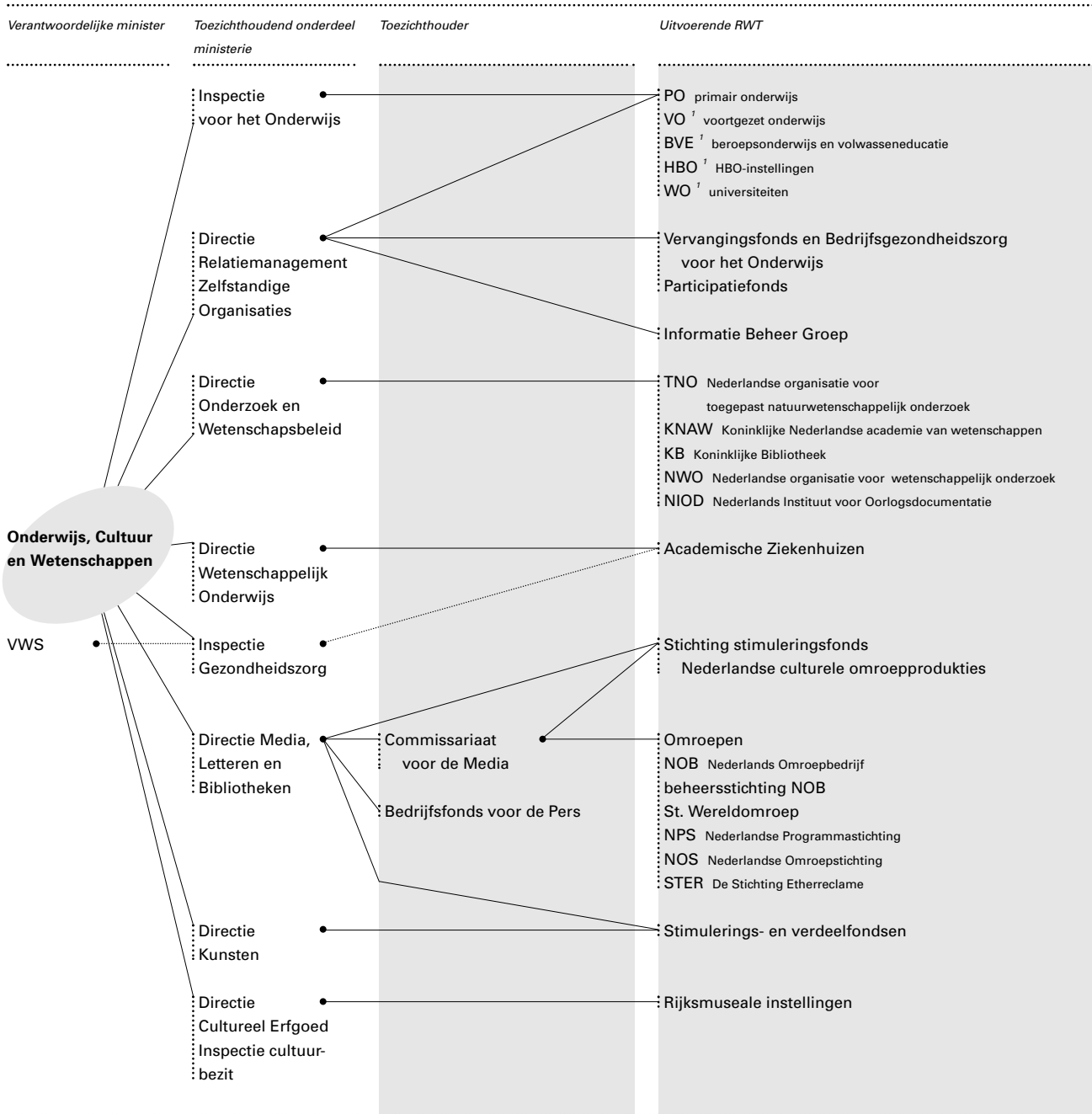
DEEL IV

	Participatie- fonds	Vervangings- fonds	IB-Groep
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Nee	Nee	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel			1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	1	1	
Heeft het ministerie een toezichtsvisie	Ja	Ja	Ja
Bevat de visie de drie elementen informatieverzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie	IOV	IOV	IOV
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R	R	R
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT)	Ja	Ja	Ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Nee ¹	Nee ²	Ja
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Nee	Nee	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelonthoudingen	Nvt	Nvt	Nvt

¹ Volgens het ministerie van OCenW betekent het ontbreken van een rechtmatigheidsoordeel in de verklaring van de instellingsaccount bij de jaarrekening niet dat de minister zich geen rechtmatigheidsoordeel kan vormen. Ten aanzien van het Vervangingsfonds informeert het ministerie de Tweede Kamer jaarlijks beleidsrijk via een rapport van bevindingen. Dit rapport is door de Algemene Rekenkamer niet beoordeeld.

² Volgens het ministerie van OCenW betekent het ontbreken van een rechtmatigheidsoordeel in de verklaring van de instellingsaccount bij de jaarrekening niet dat de minister zich geen rechtmatigheidsoordeel kan vormen. Ten aanzien van het Participatiefonds informeert het ministerie de Tweede Kamer jaarlijks beleidsrijk via een rapport van bevindingen. Dit rapport is door de Algemene Rekenkamer niet beoordeeld.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie

¹ exclusief LNV

16 MINISTERIE VAN FINANCIËN

16.1 Beschrijving van het veld

In het overzicht van RWT's van Financiën waren eind 2000 tien RWT's opgenomen, waarvan één in oprichting. Deze RWT (Stichting Joods Humanitair Fonds) is inmiddels opgericht.

Bij vier RWT's wordt het toezicht door twee ministers gezamenlijk uitgeoefend. Deze RWT's worden echter in deze publicatie beschreven bij één ministerie. De Stichting Uitvoering Omslagregelingen (SUO) is daarom beschreven in het hoofdstuk over het Ministerie van VWS, de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Pensioen & Verzekeringkamer en het Waarborgfonds Motorverkeer zijn in dit hoofdstuk beschreven.

Bij drie organisaties verschilt de Algemene Rekenkamer van mening met de minister van Financiën over de RWT-status. Dit betreft de Stichting Het Nederlands Muntmuseum (HNM), Stichting Maror-gelden Overheid (SMO) en Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF). Deze organisaties zijn niet in deze publicatie opgenomen.⁹⁰ Hierover wordt separaat met de minister gecorrespondeerd.

De volgende RWT's van het Ministerie van Financiën worden behandeld:

- De Nederlandsche Bank N.V. (DNB);
- Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM, voorheen Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE));
- Stichting Pensioen & Verzekeringkamer (PVK), voorheen Stichting Verzekeringkamer (VK);
- Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (Waarborgfonds);
- Waarderingskamer.

Bij deze RWT's is in 2001 weinig veranderd in de organisatiestructuur en taken ten opzichte van de publicatie van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (maart 2001). In 2002 en volgende jaren zijn wel de nodige wijzigingen te verwachten. Zo wordt in 2002 en volgende jaren het toezicht op de financiële markten hervormd en worden de taken herverdeeld en uitgebreid (DNB, Autoriteit-FM en PVK). Ook zullen de taken van het Waarborgfonds worden uitgebreid.

In de volgende tabel zijn per RWT de ontvangsten uit publieke en private activiteiten en personele gegevens weergegeven over het jaar 2000.

Tabel Ontvangsten en personele omvang, 2000

	Publieke ontvangsten ¹ (€ miljoenen)	Private ontvangsten	Personele omvang (fte's)
De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)	3,3	Nihil	>500
Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM)	20,0	Nihil	101-500
Stichting Pensioen & Verzekering- kamer (PVK)	18,9	Nihil	101-500
Stichting Waarborgfonds Motor- verkeer	58,2	Nihil	51-100
Waarderingskamer	1,4	Nihil	11-50

⁹⁰ Het gaat hier om kleine «tijdelijke» RWT's (SMO, SJHF) en een RWT die binnenkort een andere organisatievorm krijgt (HNM) en dan geen RWT meer is.

¹ De publieke ontvangsten omvatten de heffingen bij of krachtens de wet ingesteld en de daarop betrekking hebbende renteopbrengsten.

Vorige jaren deed de minister van Financiën geen toezeggingen. Wel had de Algemene Rekenkamer bij het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1» (2000) aanbevelingen gedaan ten aanzien van de opdracht voor de rechtmatigheidscontrole van de accountant bij het Waarborgfonds en de Waarderingskamer (zie ook de paragrafen over de rechtmatigheid).

16.2 Verantwoording

16.2.1 Rechtmatigheid

Alle vijf onderzochte RWT's hebben evenals vorig jaar bij hun jaarrekening een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. In 2000 beval de Algemene Rekenkamer aan om in de opdracht van de accountant van de Waarderingskamer en het Waarborgfonds op te nemen dat deze zich ook een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld.

Bij de Waarderingskamer – de enige begrotingsgefinancierde RWT bij Financiën – heeft dit voor het jaar 2000 geleid tot een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening. Dit oordeel voldoet niet geheel aan de eisen die de Algemene Rekenkamer daaraan stelt. Het oordeel is weliswaar expliciet doch negatief geformuleerd. Daarnaast ontbreekt een schriftelijke specificatie van de toetspunten in wet- en regelgeving. De Waarderingskamer is voornemens om over het jaar 2002 een positief oordeel van de accountant over de rechtmatige inning en besteding van de publieke gelden te vragen en de toetspunten vast te leggen (in de opdracht of in het controleprotocol).

Naar verwachting zal bij de jaarrekening 2002 van het Waarborgfonds ook een positief geformuleerd rechtmatigheidsoordeel worden gegeven.

Verder is de minister voornemens bij DNB, PVK en Autoriteit-FM erop aan te dringen, dat in de opdracht van de accountant wordt opgenomen dat deze zich ook een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld.

16.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Uit de oriënterende inventarisatie bij de vijf RWT's blijkt, dat de RWT's in hun jaarverslagen op verschillende wijze en vaak beperkt informatie verstrekken over hun prestaties en bedrijfsvoering. Bij DNB en de PVK is sprake van een meer uitgebreide toelichting op de prestaties, maar is geen kwantitatieve verantwoording opgenomen over de toezichtprestaties en de resultaten daarvan. De Autoriteit-FM en het Waarborgfonds presenteren een duidelijk overzicht van de kerngegevens over de prestaties. Informatie over kosten in relatie tot de prestaties wordt bij geen van de RWT's gegeven.

De RWT's geven informatie over hun interne sturing en organisatie. De daarmee gemoeide kosten zijn opgenomen in de jaarrekening. Minder informatie geven de RWT's over de interne processen en ontwikkelingen op het gebied van het personeelsbeleid.

Bij het Waarborgfonds – dat nader is onderzocht – hebben de belanghebbenden via de bestuursleden invloed op de samenstelling van het jaarverslag. In het bestuur zijn de verzekeraars en consumenten/ benadeelden vertegenwoordigd. De ministeries van Financiën en Justitie zijn niet in het bestuur van het Waarborgfonds vertegenwoordigd. Wel zijn vanuit beide ministeries contactpersonen benoemd, die contact onderhouden tussen de ministeries en het Waarborgfonds.

Het Waarborgfonds geeft de laatste jaren veel aandacht aan de inhoud van het jaarverslag, onder andere om de leesbaarheid te vergroten (transparantie). Aan de inhoud (waaronder de wijze waarop wordt verantwoord over prestaties en bedrijfsvoering) van het jaarverslag ligt een visie ten grondslag.

Het Waarborgfonds signaleert geen knelpunten in de verslaggeving. Ieder jaar wordt het jaarverslag opgebouwd rond een ander thema. De benodigde gegevens zijn voorhanden: de externe verantwoording sluit aan op de interne (management)rapportages.

Bij het Waarborgfonds wordt niet gedacht aan het afgeven van een bedrijfsvoeringverklaring, omdat dit volgens de directie dubbelop zou zijn. Het Waarborgfonds is van mening dat de minister in voldoende mate op andere wijze wordt geïnformeerd, zoals via het jaarverslag met accountantsverklaring, evaluaties, begrotingen en periodieke rapportages. Eveneens is de directie van mening dat het niet de functie is van het jaarverslag om te laten zien of een bedrijf «in control» is.

16.3 Toezicht

16.3.1 Toezichtvisie

De minister van Financiën is van mening dat geen algemene toezichtvisie voor het departement kon worden ontwikkeld, omdat taak, vormgeving en omvang van de RWT's te veel van elkaar afwijken (zie eerste en tweede RWT-onderzoek). Wel is een visie per RWT opgesteld, die is vastgelegd in de wet- en regelgeving. Daarom ziet de minister geen toegevoegde waarde in het opstellen van een departementale toezichtvisie.

Het is hierbij van belang te vermelden dat bij het Ministerie van Financiën sprake is van afzonderlijke RWT's en niet van RWT-sectoren waarvoor een gezamenlijke toezichtvisie kan worden ontwikkeld.

In 2000 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de minister voor de diverse RWT's een toezichtvisie heeft. Deze is neergelegd in de betreffende wet- en wetregelgeving, statuten en kamerstukken voor de aspecten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies. Op een aantal punten kan de toezichtvisie volgens de Algemene Rekenkamer nog verder worden verbeterd. Dit betreft de schriftelijke vastlegging van het doel en de reikwijdte van het toezicht, het normenkader voor de oordeelsvorming over de ontvangen informatie, het opnemen in de administratieve organisatie van het uit te voeren toezicht en afspraken met de RWT's over te verstrekken informatie over (beheer)activiteiten, prestaties en effecten van het gevoerde beleid van de RWT.

In het toezicht zoals vastgelegd in wet- en regelgeving van de diverse RWT's komen review en horizontale verantwoording niet aan de orde, uitgezonderd het Waarborgfonds, waarbij de Ombudsman Schadeverzekering als een vorm van horizontale verantwoording kan worden aangemerkt. De bedrijfsvoering komt in de wet- en regelgeving – zoals bij het Waarborgfonds – in beperkte mate aan de orde.

Bij geen van de onderzochte RWT's is de toezichtvisie omgezet in een toezichtarrangement. Wel is de minister voornemens bij DNB, PVK, Autoriteit-FM, Waarborgfonds en Waarderingskamer zo'n toezichtarrangement op te stellen.

16.3.2 Reviewbeleid

Bij geen van de vijf RWT's is een reviewbeleid geformuleerd en wordt ook geen review uitgevoerd. Bij DNB, Autoriteit-FM, PVK en Waarborgfonds geeft het ministerie als reden, dat geen sprake is van financiering via de begroting. Bij de Waarderingskamer is het ministerie voornemens hierover na vaststelling van de Kaderwet ZBO's een standpunt in te nemen.

16.3.3 Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2000 dat de minister, op basis van de accountantsverklaring en de overige informatie, inzicht heeft in de juistheid en de volledigheid van de financiële uitkomsten en in de – daarbij behorende – ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de RWT's. De werkplannen, jaarverslagen en het frequente contact tussen de RWT's en het ministerie bieden naar de mening van de minister de mogelijkheid om zich een oordeel te vormen over de rechtmatige inning en besteding van de publieke middelen. Bij geen van de RWT's is een rechtmatigheidoordeel van de accountant in de wet- en regelgeving voorgeschreven. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is bij de jaarrekening van de Waarderingskamer met ingang van 2000 een rechtmatigheidoordeel afgegeven. Bij het Waarborgfonds zal dit naar verwachting voor 2002 gebeuren. Bij de drie financiële toezichthouders heeft het ministerie aangegeven mondeling hierop te hebben aangedrongen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van mening is dat hij zich op basis van door de RWT's verstrekte informatie een oordeel kan vormen over de rechtmatigheid van de bestede of geïnde middelen. De minister geeft aan zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid, maar dit niet expliciet schriftelijk vast te leggen. Dit oordeel vormt hij bij met name de beoordeling van de jaarverslagen. Afgezien van de wet- en regelgeving die gelden voor de RWT's, is er geen schriftelijk vastgelegd normenkader aan de hand waarvan onder andere de jaarverslagen worden beoordeeld. Omdat de beoordelingscriteria en scores op die criteria niet vastliggen is geen sprake van een toetsbaar (expliciet) oordeel.

De minister verstrekt geen zelfstandig oordeel over de rechtmatigheid aan de Tweede Kamer. Tot op heden heeft de Tweede Kamer een dergelijke wens ook niet geuit.

16.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

Het ministerie is tevreden over de verantwoordingsinformatie die zij van het Waarborgfonds ontvangt. Het heeft geen behoefte aan extra of andere vormen van informatie.

Het ministerie hanteert in de gewenste verantwoording door het Waarborgfonds twee sporen. Via de bestuursstukken en de jaarverslagen geeft het ministerie aan in staat te zijn de vinger aan de pols te houden. Het ministerie kan desgewenst tijdig actie ondernemen. Tevens houdt het ministerie zicht op het functioneren van de interne «checks and balances» binnen het Waarborgfonds.

Daarnaast evalueert het ministerie eens in de vijf jaar de ZBO's op zijn beleidsterrein conform de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen. De resultaten van de evaluaties zendt het ministerie naar de Tweede Kamer.

16.4 Conclusies

Ten aanzien van de rechtmatigheid bij de vijf onderzochte RWT's concludeert de Algemene Rekenkamer, dat bij alle onderzochte RWT's een externe accountant een getrouwheidsverklaring afgeeft. Voor het jaar 2000 heeft de accountant bij de Waarderingskamer ook een oordeel over de rechtmatigheid afgegeven, dat overigens niet geheel voldeed aan de normen van de Algemene Rekenkamer. Naar verwachting zal voor het jaar 2001 deze geheel voldoen aan de normen. Bij het Waarborgfonds zal naar verwachting in 2002 ook een oordeel over de rechtmatigheid worden afgegeven. Bij DNB, Autoriteit-FM en PVK heeft het ministerie aangegeven mondeling hierop te hebben aangedrongen.

Ten aanzien van de toezichtvisies per RWT concludeert de Algemene Rekenkamer dat deze op hoofdlijnen voldoet aan de normen die de Algemene Rekenkamer stelt, maar op een aantal punten nadere detailering en onderbouwing behoeft.

Ten aanzien van de review concludeert de Algemene Rekenkamer, dat bij geen van de RWT's een reviewbeleid is geformuleerd. Bij de Waarderingskamer is het ministerie van plan hierover een standpunt in te nemen. Bij de overige RWT's heeft de minister het standpunt ingenomen dat een review niet nodig is, omdat geen sprake is van financiering via de begroting.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de toezichtvisies per RWT te verbeteren ten aanzien van:

- de schriftelijke vastlegging van het doel en reikwijdte van het toezicht;
- het normenkader voor de oordeelsvorming over de ontvangen informatie;
- het opnemen in de administratieve organisatie van het uit te voeren toezicht;
- afspraken met de RWT's over te verstrekken informatie over (beheer) activiteiten, prestaties en effecten van het uitgevoerde beleid van de RWT.

Deze punten kunnen, op het opnemen in de administratieve organisatie na, worden vastgelegd in de toezichtarrangementen die de minister van plan is op te stellen. Hierin kan dan ook aandacht besteed worden aan aspecten als review, bedrijfsvoering en horizontale verantwoording.

16.5 Reactie minister

De minister schrijft in zijn reactie dat de Algemene Rekenkamer concludeert, dat de toezichtvisies per RWT op hoofdlijnen voldoen aan de normen die de Algemene Rekenkamer stelt. De ter aanvulling gesignaleerde verbeterpunten gaan naar de mening van de minister echter voorbij aan bestaande stukken en vergaand ontplooide initiatieven. Deze zijn:

- Het doel en de reikwijdte van het toezicht zijn al in de toezichtwetgeving schriftelijk vastgelegd. In andere openbare stukken is hierop voortgebouwd.
- Een toetsingskader is opgesteld voor de beoordeling door het ministerie van Financiën van de begroting van PVK en zal als leidraad worden gebruikt voor de beoordeling van de begroting van de Autoriteit-FM. Dit toetsingskader is onder meer gebaseerd op de nieuwe begrotingssystematiek. Aangezien het jaarverslag dient aan te sluiten op de begroting zal het toetsingskader ook doorwerken in de beoordeling van het jaarverslag.

- De aanpassing van de administratieve organisatie van de directie Financiële Markten vindt op dit moment plaats en wordt vermoedelijk binnenkort afgerond. Hierin zullen de procedures rondom jaarlijks terugkerende informatie van de toezichthouders zoals de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.
- De huidige situatie is zodanig dat er geen aanleiding is om nadere afspraken te maken over de te verstrekken informatie. Dit betreft mede de informatie die wordt verstrekt in het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van het functioneren van de RWT's.

16.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd, dat inmiddels een normenkader voor de beoordeling van de begrotingsinformatie van de PVK is opgesteld en dat de procedures rondom de jaarlijkse informatie van drie RWT's in de administratieve organisatie van het ministerie momenteel wordt beschreven.

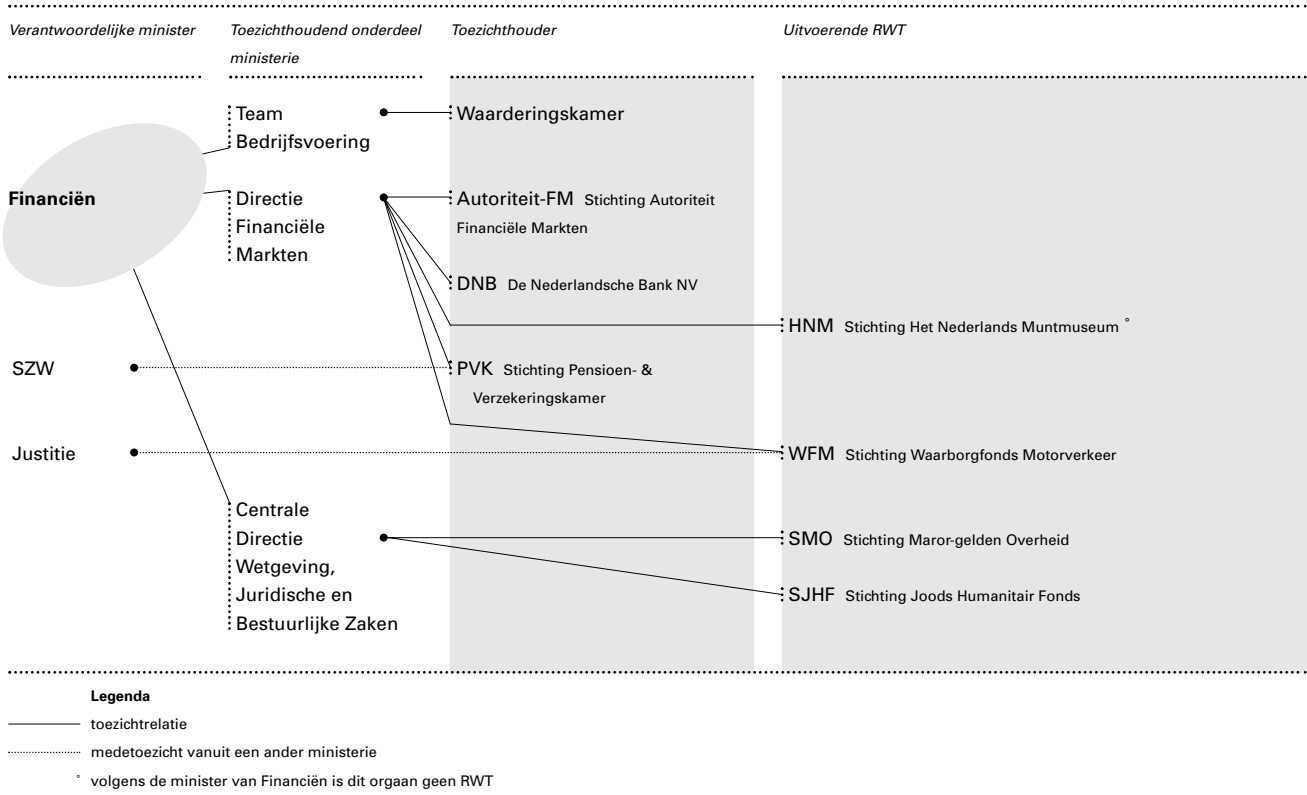
De minister schrijft dat doel en reikwijdte van het toezicht op de financiële toezichthouders – drie RWT's – op hoofdlijnen schriftelijk is vastgelegd. Deze vastlegging is verspreid over diverse (kamer)stukken en is in de loop van de tijd opgesteld vanuit de toentertijd geldende opvattingen. De integratie en actualisering van deze stukken, evenals de beschrijving van de te verstrekken standaardinformatie in de reeds toegezegde toezichtarrangementen verhogen de ordelijkheid en controleerbaarheid van het toezicht.

16.7 Samenvattende tabel

	DNB	Autoriteit-FM	PVK	Waarborgfonds	Waarderingskamer
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	0	0	0	0	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	1	1	1	1	0
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja, per RWT vastgelegd in wet- en regelgeving en statuten				
Is er een specifiek toezichtarrangement per RWT	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Bevat visie/arrangement de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeels-vorming(O) en interventie (V)	I: ja O: ja V: ja R: nee				
Bevat visie/arrangement een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	B: in beperkte mate H: nee, uitgezonderd het Waarborgfonds				
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen ¹	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

¹ De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen, dat dit onderdeel ook op redelijke zekerheid is gebaseerd, met name doordat beoordelingscriteria en scores op die criteria niet vastliggen. Het ministerie heeft aangegeven reeds bij DNB, PVK en Autoriteit-FM te hebben aangedrongen dat in de opdracht van de accountant wordt opgenomen, dat deze zich ook een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld. Naar verwachting zal bij de jaarrekening 2002 van DNB, Autoriteit-FM en PVK ook een rechtmatigheidsoordeel worden gegeven.

Financiën



17 MINISTERIE VAN DEFENSIE

17.1 Beschrijving van het veld

In het overzicht van RWT's van het Ministerie van Defensie was eind 2000 slechts één RWT opgenomen. Dit was de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK). Deze stichting verricht nog steeds dezelfde taken. Dit zijn:

- a) Het uitvoeren van de ziektekostenverzekering voor militairen;
- b) Het toekennen van de aanspraak op vergoeding van door de militairen ten behoeve van hun gezinsleden gemaakte kosten van geneeskundige verzorging;
- c) Het optreden als intermediair voor de deelname aan de collectieve particuliere ziektenkostenverzekering door post-actieve militairen en hun gezinsleden.

In 2001 zijn er geen RWT's toegevoegd.

De minister kwam de toezegging uit het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) in hoofdlijnen na met betrekking tot het afgeven van een oordeel door de externe accountant over de rechtmatigheid -naast de huidige getrouwheidsverklaring.

In de volgende tabel zijn voor de RWT de ontvangsten uit publieke en private activiteiten en personele gegevens weergegeven. Het peiljaar is 2000.

Tabel Ontvangsten en personele gegevens, 2000

	Publieke middelen (premies) (€ miljoenen)	Private middelen (€ miljoenen)	Totale financiële omvang (€ miljoenen)	Personele omvang (fte's)
SZVK	104,1	1,7	105,8	6

17.2 Verantwoording

17.2.1 Rechtmatigheid

Ten aanzien van de SZVK is over het jaar 2000 zowel een accountantsverklaring over de getrouwheid als een rechtmatigheidsoordeel afgegeven. Het totaalbedrag der rechtmatig bevonden publieke gelden bedraagt € 104,1 miljoen.

17.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Ten opzichte van vorig jaar zijn er geen wezenlijke veranderingen in de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. De informatievoorziening aan de minister vindt met name plaats door middel van kwartaalinformatie en het jaarverslag met bijbehorende jaarrekening. In aanvulling hierop verschijnt jaarlijks nog een overzicht met statistische informatie. Deze (beknopte) wijze van verantwoording voldoet volgens het ministerie in de praktijk.

Het jaarverslag van de SZVK kent de klassieke indeling: verslag van het bestuur, de (onderdelen van de) jaarrekening en de accountantsverklaring. Gelet op de omvang van de stichting kan hiermee ook worden volstaan. Verantwoording over prestaties en aspecten van bedrijfsvoering is ook in het jaarverslag 2000 vertaald als het beknopt weergeven van de uitoefening van de wettelijke taak van het bestuur en de werkzaamheden van de stichting.

Op een punt achtte de Algemene Rekenkamer reeds vorig jaar uitbreiding gewenst: prestaties, ermee gemoeide middelen en bedrijfsvoering behoren in de verslaglegging meer met elkaar in verband te worden gebracht. Waar mogelijk dienen prestatie-indicatoren te worden gebruikt en de prestaties in beeld te worden gebracht. Dit vergemakkelijkt de taak van de toezichthouder en past in de lijn die binnen Defensie zelf is ingezet (VBTB, project BBD 2000). Op dit punt is echter geen toezegging gedaan en ook geen voortgang geboekt.

De SZVK wees erop dat zij nog niet toe is aan verklaringen over de bedrijfsvoering. Daarvoor acht zij haar taak te klein en is nog onvoldoende duidelijk welke prestatie-indicatoren zouden kunnen worden gebruikt.

17.3 Toezicht

17.3.1 Toezichtvisie

In de Rekenkamerrapporten «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 en 2» werd reeds geconstateerd dat de minister niet beschikte over een afzonderlijke toezichtvisie. Het Ministerie van Defensie heeft slechts één rechtspersoon met een wettelijke taak onder zijn verantwoordelijkheid. Bovendien zijn er ook geen plannen om een andere RWT op te richten. Daarom is het voor de minister geen noodzaak om een algemene toezichtvisie te formuleren. De minister heeft aangegeven voldoende mogelijkheden tot zijn beschikking te hebben voor interventie.

17.3.2 Reviewbeleid

Het ministerie van Defensie beschikt niet over een reviewbeleid voor RWT's.

17.3.3 Rechtmatigheid

De minister vormt zich geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de SZVK. De Tweede Kamer wordt dan ook niet over een afzonderlijk oordeel geïnformeerd.

17.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

De minister heeft vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de RWT (tevens ZBO) een duidelijke opvatting over hetgeen hij wil weten van het bestuur van de SZVK over prestaties en aspecten van de bedrijfsvoering. Dit is overigens schriftelijk vastgelegd in de overeenkomst tussen de Staat en de stichting. In het voorkomend geval kan door zijn departement nog aanvullende informatie worden verlangd.

17.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer is van mening dat – gelet op aard en omvang van de RWT – over 2001 geen verdere vooruitgang behoeft te worden geboekt op het terrein van het rechtmatigheidsoordeel bij de jaarrekening van de RWT. Wel wacht zij met belangstelling de ontwikkelingen rond het in beeld brengen van prestaties en het eventueel afgeven van een verklaring over de bedrijfsvoering af.

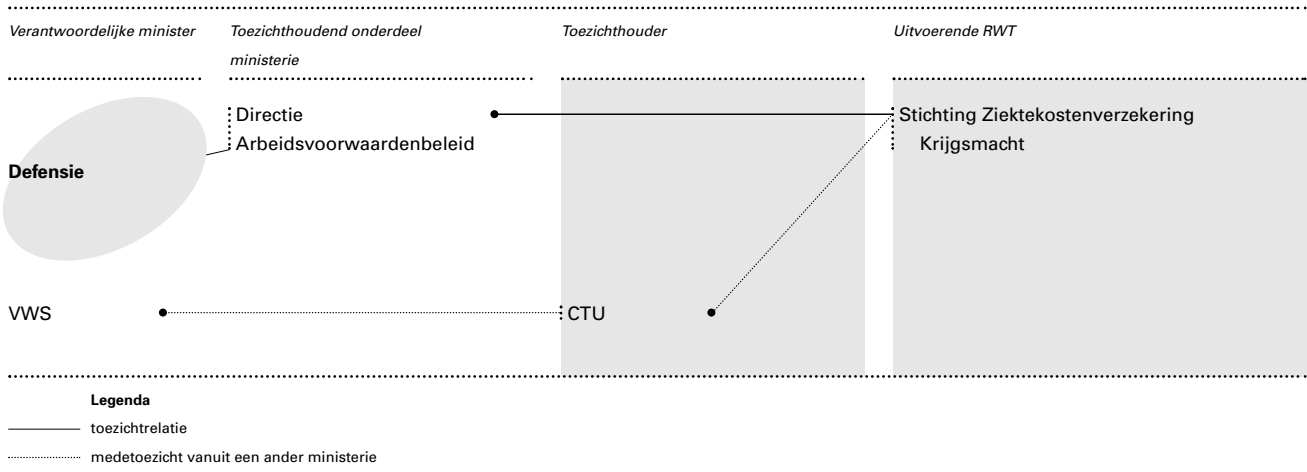
17.5 Reactie minister

De minister van Defensie geeft in zijn reactie aan dat hij met belangstelling heeft kennis genomen van het conceptrapport en dat de inhoud van het rapport hem geen aanleiding geeft tot een reactie.

17.6 Samenvattende tabel

	SZVK
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	0
Heeft het ministerie een toezichtvisie?	Nee
Is er een specifiek toezichtarrangement per RWT?	Ja
	I: ja
Bevat de visie/arrangement de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeelsvorming(O) en interventie (V)?	O: ja
	V: ja
	R: nee
Bevat de visie/arrangement een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontale verantwoording (H)?	B: ja
	H: ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen?	Ja
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen?	Ja

Defensie



18 MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

18.1 Beschrijving van het veld

Eind 2000 vielen er zeven RWT's onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Daaraan zijn in 2001 twee RWT's toegevoegd: het Fonds Luchtverontreiniging (FLV) en het Service Centrum Grond (SCG). Naar verwachting zullen er in de nabije toekomst nog enkele RWT's bijkomen, zoals het Waarborgfonds Eigen Woningen en de Stichting Erkenningregeling voor uitoefening koeltechnisch installatiebedrijf. Het ministerie bereidt een nieuw overzicht van RWT's voor mede vanwege de Kaderwet ZBO's en door nieuwe of gewijzigde Europese wetgeving.

Op termijn zullen de naam en taken van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) worden gewijzigd en zullen de keuringsinstanties⁹¹ geen RWT meer zijn.

In vergelijking met «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2»(2001) hebben geen noemenswaardige wijzigingen plaatsgevonden in de taken van het Kadaster, CFV, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB), de Stichting Bureau Architectenregister (SBA) en de keuringsinstellingen.

De toezeggingen die de staatssecretaris bij de publicatie van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2»(2001) deed met betrekking tot het CFV zijn op hoofdlijnen nagekomen. In het interventiebeleid van het CFV ontbreken echter nog duidelijke criteria wanneer interventie plaats dient te vinden.

In de onderstaande tabel zijn per RWT de ontvangsten uit publieke en private activiteiten en personele gegevens weergegeven. Het peiljaar is 2000.

Tabel Ontvangsten

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen (€ miljoenen)	Totale financiële omvang (€ miljoenen)	Personele omvang (fte's)
Kadaster	156,6	20,0	166,6	2 300
CFV	19,1	0,0	19,1	16
StAB	4,4	0,0	4,4	61
SBA	0,5	0,0	0,5	5
KIWA	0,0	36,4	36,4	404
ABOMA+KEBOMA	0,1	7,0	7,1	86
IMAG	6,8 ¹	6,3	13,1	166
SCG (2001)	1,4	0,0	1,4	13
FLV (2001)	0,0	0,0	0,0	0

¹ Dit bedrag betreft niet alleen inkomsten uit de publieke taak die voor het Ministerie van VROM wordt uitgevoerd. Het deel dat het Ministerie van VROM betreft is slechts gering.

18.2 Verantwoording

18.2.1 Rechtmatigheid

⁹¹ ABOMA plus KEBOMA, KIWA en Instituut voor Mechanisatie, Arbeid en Gebouwen (IMAG).

Alle RWT's hebben evenals vorig jaar bij hun jaarrekening een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Een aantal accountants van de grote

RWT's (qua publieke middelen) doet daarbij aanvullende mededelingen. De beide begrotingsgefinancierde RWT's StAB en FLV (2001) verstrekken een rechtmatigheidsoordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden. Het CFV zal bij de verantwoording over 2001 een rechtmatigheidsoordeel verstrekken.

De accountant van het Kadaster geeft afzonderlijke verklaringen van getrouwheid af bij de kostendekkendheid van de strategische eenheden en bij de kostendekkendheid van de marktactiviteiten. De Algemene Rekenkamer is echter van mening dat deze verklaringen niet alle aspecten van rechtmatigheid afdekken zoals de volledigheid van de opbrengsten en de rechtmatigheid van de kosten. Het Ministerie van VROM stelt dat de volledigheid van de opbrengsten wel blijkt uit de verklaring bij de jaarrekening en dat deze verklaring derhalve een begin van inzicht geeft in de rechtmatigheid.

Volgens het Ministerie van VROM zal bij de komende jaarstukken inzake 2001 in een notitie/mededeling van de accountant van het Kadaster ook worden aangegeven in welke mate de rechtmatigheid nu wel en niet is afgedekt.⁹²

Voor de overige RWT's zijn de accountants gezien de opdracht niet verplicht om een rechtmatigheidsoordeel te verstrekken.

Voor de beide begrotingsgefinancierde RWT's zullen controleprotocollen worden opgesteld.

18.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Ten opzichte van vorig jaar zijn er geen wezenlijke veranderingen in de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. De jaarverslagen van de grote RWT's (CFV, Kadaster, SCG en StAB) bevatten in het algemeen informatie over prestaties. Informatie over de relatie tussen kosten en prestaties, en over effecten ontbreekt vrijwel. Bij de grote RWT's krijgt de bedrijfsvoering aandacht. De aspecten die zijn opgenomen verschillen per RWT. Veelal bevatten de jaarverslagen informatie over interne beheersing zoals kwaliteitsbeheersende maatregelen, en ondersteunende processen zoals personeel en automatisering.

Enkele RWT's hebben tevens aandacht voor interne sturing en primaire processen, met name het onderdeel taakuitvoering. In het jaarverslag van het Kadaster zijn bijvoorbeeld prestaties vermeld over de vastgoed-informatie, de landinrichting, de rijksdriehoeksmeting en de Grootchalige Basiskaart Nederland.

Het CFV doet verslag van de voortgang van reeds afgeronde en nog lopende saneringen. Ook is in het jaarverslag informatie opgenomen over de andere wettelijke taken, zoals de advisering van het Ministerie van VROM en de door het CFV opgestelde overzichten van ontwikkelingen binnen de sector.

Geen van de RWT's geeft een bedrijfsvoeringsverklaring af. Uitgezonderd het Kadaster en de StAB zijn de RWT's ook niet voornemens dit te doen. Het Kadaster en de StAB zullen over 2001 met een dergelijke verklaring komen.

De jaarverslagen van de kleinere RWT's bevatten vrijwel geen informatie over prestaties en bedrijfsvoering. Dit is veelal ook niet voorgeschreven.

De nader onderzochte RWT's Kadaster en StAB staan positief tegenover het verstrekken van informatie over bedrijfsvoering en prestaties. Beide organisaties verstrekken intern duidelijk meer informatie over prestaties en bedrijfsvoering dan in het externe jaarverslag.

⁹² Overeenkomst op 5 december 2001 in het bestuurlijk overleg tussen het Ministerie van VROM en Kadaster en de Raad van Toezicht van het Kadaster.

18.3 Toezicht

18.3.1 Toezichtvisie

Bij het Ministerie van VROM is, gezien de grote differentiatie tussen de zelfstandige organen zowel ten aanzien van de taak, de aard als de omvang, besloten geen algemene toezichtvisie te formuleren maar te kiezen voor de beschrijving van het toezicht per zelfstandig orgaan (ZBO's en RWT's). Hierbij is aangegeven welke elementen er in de toezichtarrangementen minimaal aan bod moeten komen en aan welke eisen van toezicht er minimaal moet worden voldaan. VROM houdt rekening met de ontwerp Kaderwet ZBO's, de aanbevelingen van de commissie Holtslag en de RWT-rapporten van de Algemene Rekenkamer.

In vergelijking met vorig jaar zijn, met uitzondering van het FLV, voor alle RWT's toezichtarrangementen opgesteld.

Wat betreft de organisatie van het toezicht heeft het Ministerie van VROM besloten tot het oprichten van een centraal toezichtorgaan, gepositioneerd bij de directie FEZ, dat verantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle zelfstandige organen van het Ministerie van VROM.

De (uitgebreide) toezichtarrangementen van het Kadaster, het CFV en het SCG voldoen aan de door de Algemene Rekenkamer gestelde normen. De elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie komen aan de orde. De overige, veelal kleine RWT's, dat wil zeggen instellingen waarvan de RWT-taak ten opzichte van het totale werkpakket gering is, hebben summiere toezichtarrangementen. In deze arrangementen komen veelal niet alle drie de elementen aan de orde, meestal ontbreken de elementen oordeelsvorming en interventie. De wel aanwezige elementen zijn qua omvang en diepgang beperkt beschreven.

18.3.2 Reviewbeleid

Het Ministerie van VROM beschikt niet over een reviewbeleid voor RWT's. Reviews bij de RWT's vinden niet plaats. Wel worden door een aantal accountants van woningcorporaties reviews uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre door de controlerende accountants het controleprotocol volgens het Besluit beheer sociale huursector voor verslaggeving door woningcorporaties wordt nageleefd en er een deugdelijk grondslag is voor het accountantsoordeel. Voor de StAB wordt nagegaan of een review noodzakelijk is.

Gezien de onvolkomenheden in het toezicht kan de minister voor geen van de RWT's volledige zekerheid over de rechtmatigheid bieden.

18.3.3 Rechtmatigheid

De minister vormt zich op twee uitzonderingen na geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van RWT's. VROM vormt zich een expliciet oordeel inzake de rechtmatigheid voor de subsidies aan de StAB en een oordeel over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie aan het FLV. Voor het Kadaster geldt dat VROM zich impliciet een oordeel vormt over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. De Tweede Kamer wordt niet over deze afzonderlijke oordelen geïnformeerd.

18.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

Het ministerie beschikt niet over een visie voor verantwoording door

RWT's over bedrijfsvoering en prestaties. In de toezichtarrangementen van een aantal RWT's (Kadaster, CFV en SCG) is wel opgenomen welke informatie over bedrijfsvoering en prestaties VROM wil ontvangen van de RWT's. Van de RWT's zal mogelijk een bedrijfsvoeringsverklaring worden gevraagd.

18.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is van mening dat over 2001 goede vooruitgang kan worden geboekt op het terrein van de rechtmatigheidsoordelen bij de jaarrekening. Bij het Kadaster zou de rechtmatigheidsverklaring uitgebreid kunnen worden tot alle aspecten van de kosten en opbrengsten.

Verder wacht zij met belangstelling de ontwikkelingen rond het afgegeven van een bedrijfsvoeringsverklaring bij de StAB en het Kadaster af. De andere grote RWT bij het ministerie, het CFV, zou hierbij kunnen aansluiten.

Tenslotte zou het ministerie in overweging kunnen nemen om alsnog een algemene toezichtvisie op te stellen, zodat de positieve ontwikkelingen rond de reeds opgestelde toezichtarrangementen per RWT een vervolg krijgen. Een algemene toezichtvisie werkt kaderscheppend voor uitwerkingen per specifiek arrangement.

18.5 Reactie minister

De minister van VROM meldt dat in 2001 reeds goede vooruitgang is geboekt op het terrein van de rechtmatigheidsoordelen. Door het Kadaster is bij de jaarstukken 2001 een accountantsverklaring van rechtmatigheid gevoegd. In het verlengde hiervan heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM zich bij de jaarstukken 2001 een expliciet oordeel gevormd over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Kadaster. Tevens is bij de jaarstukken door het bestuur van het Kadaster een bedrijfsvoeringsmededeling gedaan. Door de toenmalige staatssecretaris van VROM is deze bedrijfsvoeringsmededeling positief beoordeeld. Tot slot meldt de minister dat in het kader van het bundelen van de toezichthouders op zelfstandige bestuursorganen binnen het departement, een algemene toezichtvisie zal worden opgesteld. Uitgangspunten hierbij zijn de bestaande toezichtsarrangementen, de Kaderwet ZBO's, het kabinetsstandpunt «Kaderstellende visie op Toezicht» en de Handreikingen van de Algemene Rekenkamer.

Het Kadaster wijst in haar reactie op de inmiddels gerealiseerde zaken. Het betreft het opnemen van een bedrijfsvoeringsmededeling bij de jaarstukken 2001, het opnemen van een aanvullende accountantsverklaring inzake de rechtmatigheid bij de jaarstukken 2001, het verstrekken van kengetallen bij de begroting 2002 en het eind augustus 2002 ontvangen ISO-certificaat. Verder vermeldt het Kadaster dat bij de verzelfstandiging er expliciet voor is gekozen dat oordeelsvorming over de rechtmatigheid plaatsvindt door een door de minister van VROM benoemde externe accountant.

18.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

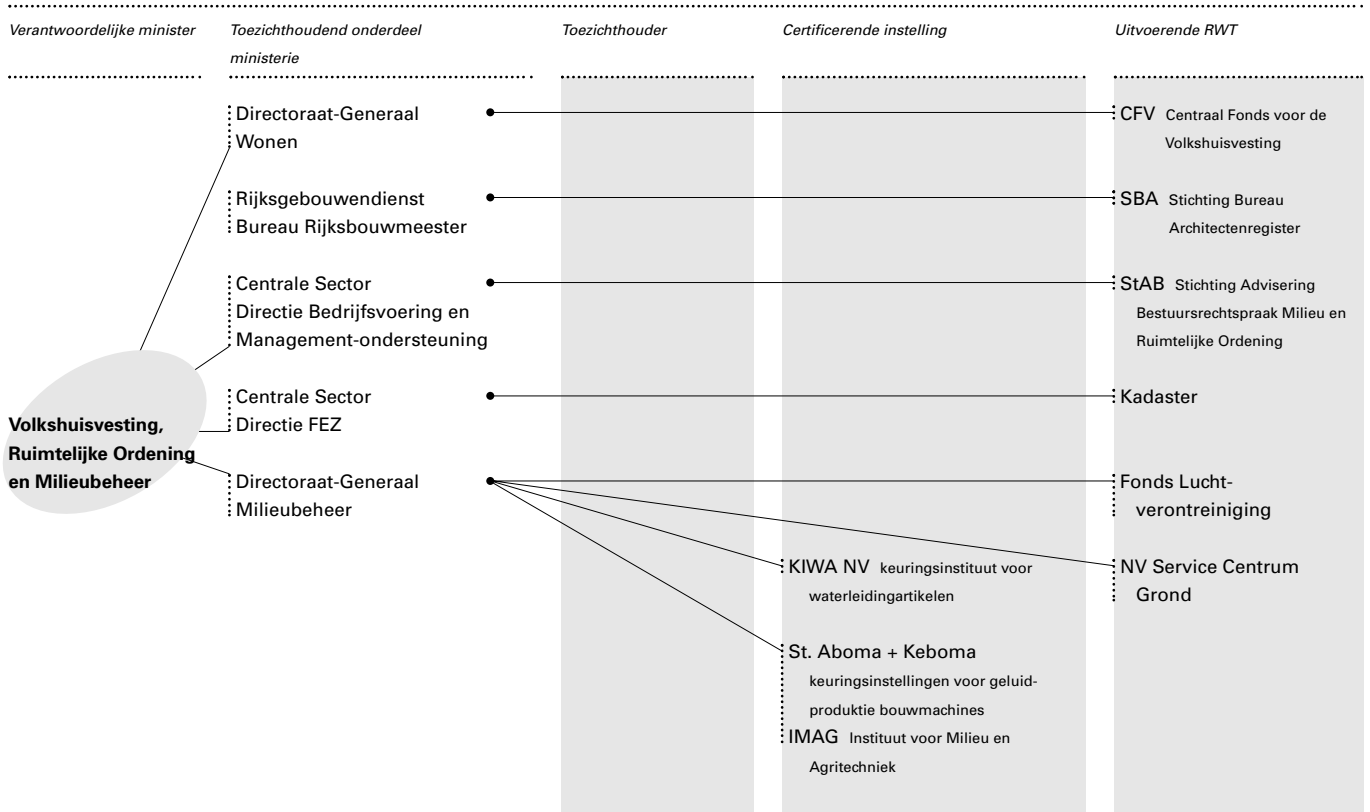
De Algemene Rekenkamer is verheugd over de in 2001 geboekte vooruitgang ten aanzien van het Kadaster. Zij maakt gaarne gebruik van het aanbod van het departement voor een toelichting op de bedrijfs-

voeringsmededeling van het Kadaster. Van de gelegenheid gebruik makend zou ook een toelichting kunnen worden gegeven op de accountantsverklaring omtrent rechtmatigheid van het Kadaster. De Algemene Rekenkamer verneemt dan graag van het Ministerie van VROM in hoeverre de opdrachtverlening aan de externe accountant van het Kadaster is toegesneden op de oordeelsvorming over de rechtmatigheid.

18.7 Samenvattende tabel

	Kadaster	CFV	StAB	SCG	SBA	ABOMA+ KEBOMA IMAG en KIWA	FLV
Aanwezigheid accountants-verklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	0	0	1	1	0	0	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	1	1	0	0	1	3	0
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Nee						
Is er een specifiek toezichtarrangement per RWT	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Bevat de visie/arrangement de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeels-vorming (O) en interventie (V)	I: ja O: ja V: ja	I: ja O: ja V: ja	I: ja O: ja V: nee	I: ja O: ja V: ja	I: ja O: nee V: nee	I: Ja O: nee V: nee	n.v.t.
Bevat de visie/arrangement een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R: nee B: ja H: ja	R: nee B: ja H: nee	R: nee B: nee H: nee	R: nee B: ja H: nee	R: nee B: nee H: nee	R: nee B: nee H: nee	n.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



Legenda

—— toezichtrelatie

..... medetoezicht vanuit een ander ministerie

19.1 Beschrijving van het veld

Ten opzichte van eind 2000 zijn er bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) diverse wijzigingen opgetreden. De Algemene Rekenkamer heeft drie organisaties als RWT geïdentificeerd: de Kema voor de keuring op radiostoring van motorvoertuigen en KTL-Certification en NMI Certin voor de keuring van scheepsuitrusting. Komende jaren zal een aantal grote veranderingen plaatsvinden in het RWT-veld van het ministerie. Een aantal RWT's zal waarschijnlijk de RWT-status verliezen: de kleine en regionale luchtvaartterreinen. De Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) zal opgaan in de nieuw te vormen Ongevallenraad. De positie van de NS-taakorganisaties zal opnieuw worden gezien. Als gevolg van de intrekking van het Keuringsreglement radiostoringen is de Kema inmiddels geen RWT meer. Over het aanmerken van de TNT-Post-Groep (TPG) als RWT verschilt de Algemene Rekenkamer van inzicht met het ministerie en TPG. Het ministerie en TPG zien TPG niet als RWT.

19.2 Verantwoording

19.2.1 Rechtmatigheid

Vrijwel alle RWT's hebben evenals over 2000 bij hun jaarrekening over 2001 een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Een aantal externe accountants van grotere RWT's als Railinfrabeheer (RIB), Railned, Railverkeersleiding, Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), TPG en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) doet daarbij aanvullende mededelingen die de Algemene Rekenkamer beschouwt als een rechtmatigheidsoordeel. Voor de meeste RWT's is aan de accountants geen opdracht gegeven om een rechtmatigheidsoordeel af te geven.

Het Ministerie van VenW is van mening dat indien een rechtmatigheidsverklaring wenselijk wordt geacht de betreffende regelgeving daarin dient te voorzien. Voorzover deze mogelijkheid niet in regelgeving is opgenomen zal in voorkomende gevallen allereerst deze voorziening gecreëerd moeten worden. Voor wat betreft de kleine RWT's merkt het ministerie op dat deze RWT's niet hoog op de prioriteitenlijst staan vanwege de relatief beperkte omvang en het relatief beperkte financieel belang.

De accountant geeft voor elk van de drie NS- taakorganisaties Railned, Railinfrabeheer en Railverkeersleiding een aparte verklaring naast die in het jaarverslag. Voor deze verklaring geldt een controleprotocol waarin algemene en specifieke uitgangspunten voor de controle van de accountant zijn omschreven. De accountant verklaart dat de financiële verantwoording voldoet aan de geldende eisen. Deze eisen refereren aan het controleprotocol en aan de bepalingen van het contract tussen elke afzonderlijke taakorganisatie en het Ministerie van VenW. In het controleprotocol staat dat de controle ook de rechtmatigheid van de besteding van de verstrekte financiële bijdrage moet omvatten. De accountantscontrole is uitgevoerd volgens dit controleprotocol en bevat dus een rechtmatigheidsoordeel.

Naast de verklaring van de externe accountant van RIB over de financiële verantwoording geeft de interne accountantsdienst van de NS (IAD) jaarlijks een accountantsverklaring bij het totaal aan uitgaven van RIB

voor de projecten van de aanlegsector (nieuwbouw). Voor de uitvoering van de controle bestaat ook een controleprotocol.

In 2000 is door de LVNL apart verantwoording afgelegd over het besteden van de rijksbijdrage, die de LVNL ontvangen heeft. Volgens het protocol wordt ook een oordeel over de rechtmatigheid toegevoegd. De rechtmatigheid houdt in dat de accountant de naleving van algemene en specifieke regelgeving toetst, dat nagegaan wordt of prestaties daadwerkelijk zijn geleverd en of de uitgaven passen binnen het kader van de relevante regelgeving. Daarnaast toetst de accountant de toepassing van het kostenallocatiemodel.

Bij de jaarrekening 2000 van de OPTA heeft ten opzichte van 1999 een uitbreiding van de accountantsverklaring van getrouwheid plaatsgevonden. De accountant geeft over het jaar 2000 in zijn verklaring voor het eerst aan, dat de in de jaarrekening opgenomen ontvangsten en uitgaven ook voldoen aan de bepalingen van de OPTA-wet. Deze verklaring voldoet aan het gestelde in artikel 20, lid 1 van de wet OPTA omtrent de afgifte van een rechtmatigheidsverklaring.

Voor de RvTV is in de Regeling Raad voor de Transportveiligheid de verplichting tot het verstrekken van een rechtmatigheidsverklaring in het financieel verslag opgenomen. In het financieel verslag van de Raad over 2000 trof de Algemene Rekenkamer een dergelijk rechtmatigheidsoordeel niet aan.

Daarnaast verstrekken enkele kleinere RWT's informatie over de uitvoering van werkzaamheden aan het ministerie. Voor de keuringsinstanties (veelal onderdeel van een groot concern) is voorgeschreven dat zij over de uitvoering van de wettelijke taken een verslag van werkzaamheden aan het ministerie verstrekken. De (externe) accountant van de Algemene Nederlandse Wielrijders Bond (ANWB) geeft een aanvullende verklaring af bij het aan de overheid afgedragen deel van de inkomsten uit afgifte van vaarbewijzen. De externe accountant verklaart dat het aantal afgegeven vaarbewijzen juist is. De Algemene Rekenkamer beschouwt deze accountantsverklaring als een rechtmatigheidsoordeel.

19.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Ten opzichte van «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) zijn er geen wezenlijke veranderingen in de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. De jaarverslagen van de grote RWT's bevatten in het algemeen informatie over prestaties. Informatie over de relatie tussen kosten en prestaties, en over effecten ontbreekt vrijwel. Bij de grote RWT's krijgt de bedrijfsvoering aandacht. De aspecten die zijn opgenomen verschillen per RWT. Veelal bevatten de jaarverslagen informatie over primaire processen zoals taakuitvoering, interne beheersing zoals kwaliteitsbeheersende maatregelen en ondersteunde processen zoals personeel en automatisering. Enkele RWT's hebben tevens aandacht voor interne sturing. Geen van de RWT's geeft een mededeling over de bedrijfsvoering af.

Over prestaties en bedrijfsvoering van kleine RWT's zoals keuringsinstanties en exameninstellingen is bij het ministerie vrijwel geen informatie beschikbaar. Hoe hierover verslag moet worden gedaan aan het ministerie, is ook niet voorgeschreven.

De nader onderzochte RWT's LVNL en OPTA staan positief tegenover het verstrekken van informatie over bedrijfsvoering en prestaties. Beide organisaties verstrekken intern meer informatie over prestatie en bedrijfsvoering dan in het externe jaarverslag. Bijzondere aandacht bij beide organisaties is er voor de ontwikkeling van kengetallen. Bij de OPTA zijn er concrete voornemens voor het afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering. Tevens is de OPTA gestart met begrotingsvoorbereidingen volgens de VBTB-systematiek.

19.3 Toezicht

19.3.1 Toezichtvisie

In 2001 heeft het Ministerie van VenW voor het toezicht op RWT's veel vooruitgang geboekt. In februari 2001 is de toezichtvisie vastgesteld («Welingelicht Toezicht»). Op hoofdlijnen voldoet de toezichtvisie aan het normenkader uit de Handreiking Toezicht.

In beginsel stelt het Ministerie van VenW voor elke ZBO/RWT op basis van een risico-analyse een toezichtvisie op (toezicht is maatwerk). Voor een aantal RWT's die belast zijn met dezelfde taak kan dat in een cluster zijn. Voor RWT's die een kleine taak hebben en die reeds onder het toezicht staan van een andere minister kan geen toezichtvisie worden opgesteld. Voor alle RWT's is reeds volgens het Ministerie van VenW een toezichtarrangement van toepassing. De specifieke toezichtvisie en actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om het toezichtarrangement bij te stellen.

Voor de opzet van het toezicht op een RWT zijn naar mening van de Algemene Rekenkamer de politieke risico's die de minister loopt (bijv. onvoldoende bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen) eerder sturend dan de risico's voor een rechtmatige inning en besteding van publieke middelen. Het opstellen van toezichtvisies voor de grote publiek- en privaatrechtelijke RWT's heeft prioriteit.

De eind 2001 vastgestelde toezichtvisies voor RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie (RDW) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) voldoen aan de door de Algemene Rekenkamer gestelde normen. De elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie komen aan de orde. Voor drie andere RWT's (Loodswezen, stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) en Innovam) zijn toezichtvisies medio 2002 vastgesteld. Met het opstellen van toezichtvisies voor de overige RWT's is het ministerie bezig. Uitzonderingen zijn de NS-taakorganisaties waar het toezicht in zijn huidige vorm voorlopig blijft bestaan en TPG dat naar de mening van het ministerie geen RWT is. Voor de NS-taakorganisaties is het ministerie sinds 1999 bezig met de ontwikkeling van een toezichtvisie, maar hebben deze activiteiten nog niet tot concrete resultaten geleid. Basis voor het huidige toezicht op de taakorganisaties zijn de jaarcontracten waarin is vastgelegd welke informatie de taakorganisaties dienen op te sturen. Vanwege de nieuwe uitgangspunten voor de positionering van de taakorganisaties, in casu een overheids-NV met een concessie in plaats van een publiekrechtelijke ZBO, is nog geen toezichtvisie opgesteld in het kader van het project «Specifieke toezichtvisies».

Op korte termijn zal het ministerie een samenvattende toezichtvisie opstellen over het bestaande toezicht op de huidige taakorganisaties. De toezichtvisie op de op te richten overheids-NV zal worden uitgewerkt in het kader van de opzet van de concessie, die per 1 januari 2004 dient in te gaan.

Bij de ontwikkelingen rondom het toezicht is van belang het project «Toezicht ZBO's en IVW». Dit project is gestart naar aanleiding van de vorming van IVW die belast is met vergunningverlenende en handhavende activiteiten (eerstelijns toezicht). Medio oktober 2001 is de eindrapportage «Onafhankelijk toezicht op ZBO's» vastgesteld. De eindrapportage gaat in op de gevolgen van de vorming van de Inspectie VenW voor het toezicht⁹³ op ZBO's en RWT's (tweedelijns of ministerieel toezicht).

19.3.2 *Rechtmatigheid*

De minister vormt zich op enkele uitzonderingen na geen oordeel over de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven van RWT's. Een oordeel over de rechtmatigheid velt het ministerie alleen over de verstrekte subsidie aan de LVNL en bij de NS-taakorganisaties. Ook kan de minister zich voortaan – op basis van de afspraken met het CBR – een oordeel vormen over de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het CBR. De OPTA vormt zich bij TPG een oordeel over de rechtmatigheid. De Tweede Kamer wordt niet over dit oordeel geïnformeerd.

Voor elk van de drie NS-taakorganisaties geeft de interne accountant een afzonderlijke verklaring, naast die in het jaarverslag. De interne accountant verklaart dat de financiële verantwoording voldoet aan de geldende eisen. Deze eisen refereren aan het controleprotocol en aan de bepalingen van het contract. In het controleprotocol is opgenomen dat de controle mede de rechtmatigheid van de besteding van de verstrekte financiële bijdrage dient te omvatten. De accountantscontrole is mede uitgevoerd met inachtneming van het controleprotocol en omvat dus een rechtmatigheidsoordeel van de interne accountant.

De tekst van deze afzonderlijke interne verklaring voldoet echter niet geheel aan de in het controleprotocol opgenomen modelverklaring. De accountant verklaart niet dat de financiële verantwoording voldoet aan de bepalingen die zijn opgenomen in het contract tussen de taakorganisatie en het ministerie. Dit aspect is echter afgedekt met de zin: voldoet aan de geldende eisen.

Voor RIB geldt bovendien dat de Interne Accountantsdienst van de NS (IAD) jaarlijks een verklaring verstrekt bij het totaal aan uitgaven van RIB voor de projecten van de aanlegsector. Voor de uitvoering van de controle ten behoeve van deze verklaring is een controleprotocol opgesteld. Na de de facto uitplaatsing uit het NS-concern van de taakorganisaties per 1 januari 2001 heeft een externe accountant de werkzaamheden van de IAD overgenomen.

De externe accountant geeft een verklaring bij de jaarrekening inclusief de aanlegprojecten.

De minister vormt zich jaarlijks een oordeel over de rechtmatigheid van de verstrekte rijksbijdrage aan de LVNL. De accountantsdienst van het ministerie (AD) houdt jaarlijks een review op de werking en toepassing van het protocol voor de controle van de externe accountant. De uitkomsten van de review worden besproken met de externe accountant en de beleidsdirectie.

De OPTA vormt zich een oordeel over de rechtmatigheid van de uitvoering van de concessie door TPG. Dit oordeel baseert de OPTA op de beoordeling van de concessierapportage. Dit oordeel wordt vastgelegd. OPTA

⁹³ Bedoeld is het ministerieel toezicht.

beoordeelt of de wettelijk vereiste overzichten aanwezig zijn en of zij de wettelijk vereiste informatie bevatten.

Alhoewel de minister zich geen oordeel vormt over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie aan de exploitanten van de luchtvaartterreinen, vindt op basis van de jaarrekening met de daarin opgenomen accountantsverklaring de definitieve vaststelling van de subsidie plaats.

19.3.3 Reviewbeleid

Het Ministerie van VenW beschikt over een reviewbeleid voor RWT's. Dit is opgenomen in de algemene toezichtvisie. In de specifieke toezichtvisies per RWT dient het reviewbeleid voor de betreffende RWT worden uitgewerkt. Voor de RDW en het CBR is dit gebeurd. Ook kan de mogelijkheid tot het uitvoeren van reviews zijn opgenomen in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Daarnaast is er een algemeen reviewbeleid van de AD. De AD heeft de taak om reviews uit te voeren om de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven, welke ten laste van de begroting van het Ministerie van VenW worden gebracht, vast te stellen. De AD kan zowel reviews uitvoeren op basis van de algemene controletaak als op basis van de bijzondere controletaak. De algemene controletaak houdt in dat de AD op grond van zijn eigen verantwoordelijkheid voor een deugdelijke grondslag omtrent de getrouwheid van de departementale verantwoording informatie zal inwinnen bij de accountant van de subsidieontvanger. Wat betreft de bijzondere controletaak kan de beleidsafdeling de AD verzoeken een review of aanvullende controlewerkzaamheden uit te voeren bij de subsidie-accountant.

Bij de NS-taakorganisaties heeft de AD van het Ministerie van VenW over 2000 controlewerkzaamheden verricht in het kader van aanbestedingen door RIB en de Betuwelijn. Verder is over 1999 bij RIB een review uitgevoerd op de werkzaamheden van de interne accountantsdienst die de controle op de jaarrekening van de taakorganisaties verricht. Conform de opzet van het systeem van review heeft de AD over 2000 geen review uitgevoerd bij de NS-taakorganisaties. Voor het jaar 2001 wordt naar verwachting een review uitgevoerd bij RIB. Dit zal bij de twee andere taakorganisaties gebeuren als daartoe aanleiding bestaat. De review over 2001 bij RIB is inmiddels uitgevoerd.

Jaarlijks houdt de AD reviews op de werking en toepassing van het controleprotocol door de externe accountants van de LVNL. In 2001 is een review uitgevoerd over de controle op de jaarrekening 1999. De AD voert ook een review uit op de controle van de externe accountant op de door het ministerie verstrekte bijdragen. Tijdens de review worden ook relevante punten, zoals de bedrijfsvoering en automatisering, besproken.

Bij de exploitanten van luchtvaartterreinen voert de AD roulerend reviews uit op de werking van het accountantsprotocol. In 2001 heeft de AD voor de exploitanten luchthaventerreinen geen review uitgevoerd, omdat er geen afrekening van subsidies heeft plaatsgevonden.

OPTA heeft het beleid de accountantsverklaring van TPG bij de concessie-rapportage te laten reviewen door een onafhankelijke derde accountant. Over 1999 en 2000 zijn deze reviews echter nog niet uitgevoerd vanwege

discussie met de onafhankelijke accountant over de aansprakelijkheid bij het eventueel uitlekken van vertrouwelijke gegevens en vanwege het ontbreken van budgettaire ruimte bij de OPTA voor het laten uitvoeren van een review. De OPTA meldt dat in een vonnis van de Arrondissementsrechtbank Den Haag van maart 2002 is beslist dat de OPTA op grond van het Besluit Algemene Richtlijnen Post geen bevoegdheid heeft om de toepassing van het toerekeningssysteem van TPG te toetsen of te controleren.

In lijn met deze uitspraak geldt volgens de OPTA dat zij onder de huidige postregelgeving niet bevoegd is om een peer review uit te voeren. OPTA heeft hierdoor de peer review over 1999 moeten staken en kan deze over 2000 en 2001 niet uitvoeren.

Dit betekent volgens de Algemene Rekenkamer dat de OPTA voor haar oordeel over de rechtmatigheid volledig moet steunen op de verklaring van TPG en deze verklaring zelf niet kan toetsen.

Voor de stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB) heeft het Ministerie van VROM als subsidieverstrekker het beleid dat jaarlijks een review wordt gehouden bij de externe accountant van de SAB. Hierbij wordt het algemene controleprotocol van het directoraat-generaal Milieu betrokken. De review wordt uitgevoerd door de AD van het Ministerie van VROM.

19.3.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

Het uitgangspunt van toezicht is maatwerk komt ook terug in de visie over verslaggeving door RWT's over bedrijfsvoering en prestaties. In de toezichtvisies van de RWT's dient de informatiebehoefte van het ministerie over bedrijfsvoering en prestaties te worden uitgewerkt. Voor de RDW en het CBR is dit gebeurd.

Ook in de informatiestatuten en aanverwante regelingen voor diverse RWT's zoals LVNL, OPTA en de NS-taakorganisaties is in algemene zin aangegeven welke informatie over bedrijfsvoering en prestaties zij aan de minister dienen te verstrekken.

Een mededeling van de bedrijfsvoering wordt niet van de RWT's gevraagd. Voor RIB is de visie op bedrijfsvoering en prestaties in ontwikkeling.

19.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is van mening dat in 2002 goede vooruitgang kan worden geboekt bij het opstellen van toezichtvisies voor de RWT's. Wel dringt de Algemene Rekenkamer aan dat het ministerie vaart maakt met het opstellen van een toezichtvisie voor de NS-taakorganisaties gezien de toezichthoudende en opdrachtgevende rol van de minister. Afgelopen jaren laten namelijk weinig voortgang hierin zien. Vanwege de nieuwe uitgangspunten voor de positionering van de taakorganisaties, in casu een overheids-NV met een concessie in plaats van een publiekrechtelijke ZBO, is nog geen toezichtvisie opgesteld in het kader van het project «Specifieke toezichtvisies».

Vanwege een vonnis van de Arrondissementsrechtbank kan de OPTA zich geen zelfstandig oordeel vormen over de accountantsverklaring bij de concessierapportage van TPG.

Verder zal de Algemene Rekenkamer de wijze waarop de toezichtvisies voor het CBR en de RDW in de praktijk uitpakken met belangstelling

volgen. De ervaringen hiermee kunnen worden gebruikt bij het opstellen van de toezichtvisies voor de overige RWT's.

Bij de uitwerking van de toezichtvisies vraagt de Algemene Rekenkamer ook aandacht te besteden aan het afgeven van een bedrijfsvoeringsverklaring door de RWT.

19.5 Reacties

19.5.1 Minister van VenW

De minister van VenW meldt dat het voorliggende rapport zijns inziens aan kracht heeft gewonnen door ten opzichte van voorgaande rapporten meer ruimte te bieden aan verschillen van inzicht en differentiatie. Deze openheid van de Algemene Rekenkamer zal naar zijn mening een nieuwe impuls kunnen geven aan constructieve oplossingen. Waar het volgens de minister in essentie om gaat is dat de wijze van verantwoording en toezicht, de intensiteit en de te hanteren instrumenten kunnen verschillen per RWT. Onder het Ministerie van VenW ressorteren namelijk veel RWT's die onderling zeer verschillen. Het verheugt de minister dan ook dat de Algemene Rekenkamer, bijvoorbeeld in het geval van rechtmatigheidsverklaringen, mogelijke alternatieven geeft.

In aansluiting vermeldt de minister dat in de VenW-brede toezichtvisie Welingelicht Toezicht genoemde uitgangspunten en richtlijnen onverkort van toepassing zijn voor alle RWT's. Naar zijn mening zal bij elke RWT de specifieke toezichtvisie op maat moeten zijn gesneden. In het geval van de kleine RWT's zal zijn departement mogelijk minder of andersoortige informatie kunnen vragen en zouden de toezichtsactiviteiten door het departement beperkter kunnen zijn. Volgens hem heeft de ontwikkeling van de toezichtvisies van kleine RWT's een lage prioriteit gekregen, maar is dat geenszins omdat het Ministerie van VenW het belang van inzicht en toezicht niet zou onderschrijven. De gekozen prioritering in de tijd is veeleer een praktische overweging, gezien het grote aantal RWT's.

De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat in Welingelicht Toezicht het expliciete toezicht op bedrijfsvoering als onderwerp ontbreekt. De minister stelt dat bij vrijwel alle RWT's hij namelijk niet verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering. Informatie verzamelen is mogelijk, alsmede oordeelsvorming. Echter het laatste element uit de definitie van toezicht van de Algemene Rekenkamer: interveniëren is niet van toepassing. De minister onderstreept wel dat het in veel gevallen van belang is inzicht te hebben in de (kwaliteit) van de bedrijfsvoering: hij is bij een aantal RWT's immers verantwoordelijk voor het bijvoorbeeld het functioneren in algemene zin. Ook bij de goedkeuring van begrotingen, meerjarenplannen en tarieven acht hij inzicht in de bedrijfsvoering nodig. En wanneer de (kwaliteit) van de bedrijfsvoering bij een RWT ertoe zal leiden dat de continuïteit of het functioneren in algemene zin in het geding komt, geeft de minister aan dat hij vanuit die verantwoordelijkheid zal kunnen interveniëren.

Verder vindt de minister het teleurstellend dat de Algemene Rekenkamer meent dat politieke risico's die de minister loopt primair sturend zijn voor de inrichting van het toezicht op een RWT. In Welingelicht Toezicht staan de politieke en bestuurlijke risico's weliswaar voorop, maar daarmee wordt volgens hem geenszins een prioritering geïmpliceerd. In aansluiting hierop geeft de minister aan dat het toezicht op ZBO's en RWT's méér behelst dan het toezicht op een rechtmatige inning en

besteding van publieke middelen. Het publieke belang ligt naar zijn mening óók bij een doelmatige en doeltreffende taakuitvoering, en evenzeer bij de bijdrage aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het zijn alle aspecten die tezamen die basis vormen voor adequate sturing en toezicht.

Tot slot spreekt de minister zijn teleurstelling uit dat geen actualisatie van het onderzoek heeft plaatsgevonden waardoor recente ontwikkelingen niet zijn meegenomen. In een bijlage bij zijn reactie heeft de minister de actuele ontwikkelingen weergegeven.

19.5.2 Minister van EZ

De minister van Economische Zaken heeft een reactie gegeven op de bevindingen over de OPTA omdat de OPTA inmiddels valt onder zijn verantwoordelijkheid. Hij merkt op dat de uitwerking van de toezichtvisie in de vorm van een plan van aanpak voor de OPTA inmiddels wordt opgepakt.

19.5.3 LVNL

De LVNL gaat in zijn reactie in op de ontwikkeling van kengetallen. De LVNL benadrukt dat de LVNL niet alleen om reden van interne sturing en het afleggen van verantwoording over bedrijfsprestaties, maar ook in toenemende mate in bredere, internationale samenwerkingsverbanden (bijv. Canso en Eurocontrol) een bijdrage levert aan de ontwikkeling en toepassing van kengetallen omwille van benchmarking.

Verder merkt de LVNL op dat het merendeel van de middelen van LVNL afkomstig is van private organisaties (luchtvaartmaatschappijen) op grond van een wettelijke heffing. De verantwoording door LVNL strekt zich ook uit over deze middelen.

Tot slot meldt de LVNL dat werking en de inhoud van het informatie-statuut thans onderwerp van evaluatie zijn met als doelstelling wederzijds vast te stellen in hoeverre verbeteringen wenselijk/mogelijk zijn.

19.5.4 OPTA

De OPTA heeft de Algemene Rekenkamer enige actualisering van de opgenomen informatie toegezonden, onder meer over de bevoegdheden om TPG te controleren. Deze informatie is verwerkt in het onderhavige rapport.

Tevens merkte de OPTA op dat haar visie op de postmarkt, het toezicht hierop en het beleid van de OPTA zijn opgenomen in haar jaarlijks gepubliceerde beleidsnota «Visie op de markt».

19.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van VenW voortgaat op de ingeslagen weg om voor alle RWT's een specifieke toezichtvisie op te stellen. Ook ziet de Algemene Rekenkamer met de minister het belang in van een specifieke toezichtvisie en toezichtactiviteiten voor kleine RWT's. Zij verwijst hierbij naar de uitgangspunten zoals die in het algemene deel van dit rapport in het hoofdstuk over toezicht zijn verwoord. De Algemene Rekenkamer wijst er op dat RWT's in beginsel zelf

verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Zij onderschrijft het standpunt van de minister van VenW dat deze wel geïnformeerd dient te worden over elementen van de bedrijfsvoering van de RWT voor zover die zijn verantwoordelijkheid raken en van invloed zijn op de continuïteit van de uitvoering van de wettelijke taak. In die gevallen dient de minister ook over interventiemogelijkheden te beschikken. In deze gevallen is volgens de Algemene Rekenkamer sprake van toezicht (op onderdelen van de bedrijfsvoering) en zou opname in een toezichtvisie op zijn plaats zijn.

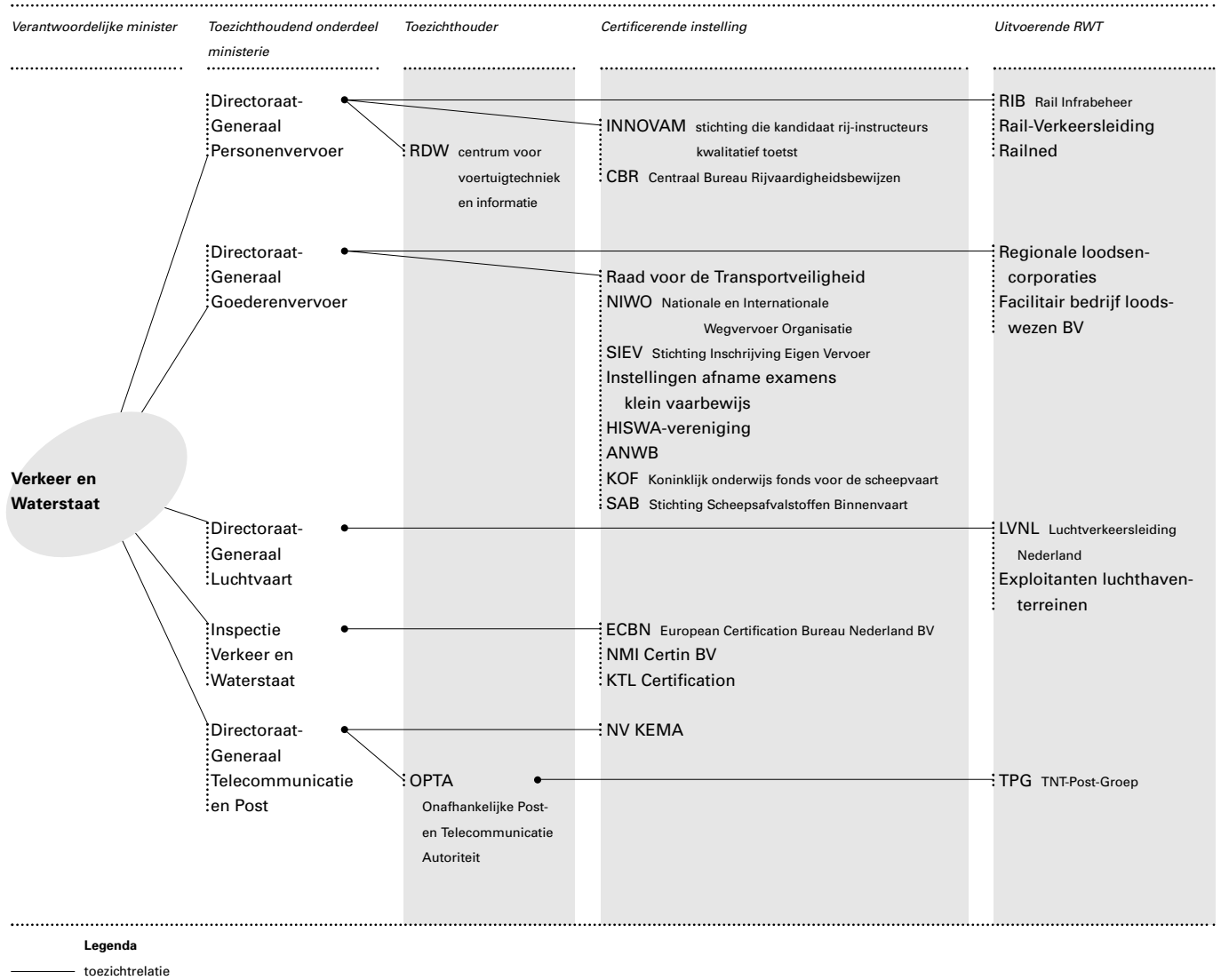
De Algemene Rekenkamer heeft de door de minister van VenW genoemde actuele ontwikkelingen opgenomen in het onderhavige rapport. Zij heeft deze ontwikkelingen echter niet meer in haar onderzoek betrokken.

19.7 Samenvattende tabel

	RIB, Railned, Rail- verkeerslei- ding	RDW	CBR	Innovam	LVNL	Exploitanten luchtvaartter- reinen
Aanwezigheid accountants-verklaring van getrouwheid	ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accoun- tant	Ja	Nee (ja vanaf 2001)	Nee (ja vanaf 2001)	Nee	Deels (voor subsidie)	Deels (subsidie Twente)
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	3	0	0	0	1	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	0	1	1	1	0	17
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja					
Heeft het ministerie een specifieke toezichtvisie voor de RWT	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Bevat de visie de drie elementen informatie- verzameling (I), oordeels-vorming (O) en interventie (V)	N.v.t.	I: Ja O: Ja V: Ja	I: Ja O: Ja V: Ja	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	N.v.t.	R: Nee B: Ja H: Nee	R: Ja B: Ja H: Ja	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Nee	Nee	Nee (ja vanaf 2001)	Nee	Deels (over subsidie)	Nee
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatig- heden en oordeelsonthoudingen	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee

	OPTA	TPG	Loods- wezen	RvTV	NIWO	SIEV	SAB	Keurings- instan- ties	Examen- instellin- gen
Aanwezigheid accountants- verklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Deels (2 van de 6)
Aanwezigheid rechtmatig- heidsoordeel accountant	Ja	Ja (over post- conces- sie)	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee (m.u.v. ANWB)
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	1	1	0	0	0		1	0	1
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel	0	0	5	1	1	1	0	5	5
Heeft het ministerie een toezichtvisie									
Heeft het ministerie een specifieke toezichtvisie voor de RWT	Nee	Nee, VenW beschouwt TPG niet als RWT	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Bevat de visie de drie elementen informatie-verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Ja (via OPTA)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Kan de minister interveniëren bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee

Verkeer en Waterstaat



20.1 Beschrijving van het veld

De Algemene Rekenkamer heeft in de eerste twee jaarpublikaties van het RWT-onderzoeksprogramma bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) zes (sectoren/clusters van) RWT's geïnventariseerd.

Ten opzichte van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) is er op het terrein van EZ één nieuwe RWT – TenneT – bijgekomen.

Nieuwe RWT

TenneT

TenneT b.v. is sinds oktober 1998 belast met het beheer van het landelijk hoogspanningsnet. De wettelijke taken en bevoegdheden van de netwerkbeheerder alsmede het toezicht op de netwerkbeheerder en de financiering zijn geregeld in de Electriciteitswet 1998.⁹⁴ TenneT wordt gefinancierd uit tarieven voor de aansluiting op een net, voor het transport van elektriciteit, en voor het verrichten van systeemdiensten en het handhaven van de energiebalans. De maximum tarieven voor deze diensten worden vastgesteld door de DtE (Dienst uitvoering en toezicht Energie, een kamer van de NMa), die een onderdeel is van het Ministerie van EZ. Daarom beschouwt de Algemene Rekenkamer TenneT als een RWT.⁹⁵ Het Ministerie van EZ is het met deze karakterisering niet eens. Het is van mening dat de tarieven van TenneT geen heffingen zijn en dat de Algemene Rekenkamer op dit punt een te ruime interpretatie van de Comptabiliteitswet hanteert: het betalen van een tarief karakteriseert volgens het ministerie de privaatrechtelijke rechtsbetrekking tussen afnemer en dienstverlener. Het Ministerie van EZ stelt tevens dat van TenneT uitdrukkelijk geen ZBO gemaakt is om dat privaatrechtelijke karakter te benadrukken.⁹⁶ Op 25 oktober 2001 heeft de Nederlandse Staat alle aandelen van TenneT overgenomen van de b.v. NEA (Nederlands Electriciteit Administratiekantoor). Dit heeft geen gevolgen voor de RWT-status van TenneT, maar wel krijgt de Algemene Rekenkamer hierdoor tevens bevoegdheden volgens artikel 59, lid 1, sub a van de Comptabiliteitswet.

Het voornemen bestaat om medio 2002 de activiteiten van *Novem* b.v. voort te zetten in het tijdelijk agentschap Novem dat 3 januari 2002 is opgericht

De aandelen van de moedermaatschappij van het *NMi* (Holland Metrology N.V.) zijn op 21 februari 2001 door de Staat overgedragen aan TNO. Voor de wettelijke taak, beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ en RWT-status van het *NMi* heeft dit geen gevolgen en evenmin voor de Algemene Rekenkamer.

De door het Ministerie van EZ voorgestelde wijziging van de *Waarborgwet*⁹⁷ is op 2 oktober 2001 aangenomen door de Eerste Kamer. Doel van de wetswijziging is een scheiding aan te brengen tussen keuring en toezicht. Dit betekent dat de toezichtstaak bij een andere rechtspersoon zal worden ondergebracht. Dit heeft ook consequenties voor de tarieven van de Waarborg omdat de toezichtscomponent in de tarieven komt te vervallen. Daarnaast wordt er een periodieke toetsing geïntroduceerd van de tarieven (eenmaal per jaar). Bij het Ministerie van EZ heeft zich inmiddels een tweede bedrijf gemeld dat eveneens gecertificeerd wil worden om platina, goud en zilveren werken te keuren. Dit bedrijf zou daarmee ook een RWT worden en daarmee binnen het controleterrein van de Algemene Rekenkamer vallen.

⁹⁴ Staatsblad 1999, 260. De Electriciteitswet 1998 geeft uitvoering aan richtlijn 96/92 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19-12-1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit.

⁹⁵ Deze redenering geldt eveneens voor de regionale netbeheerders.

⁹⁶ De Algemene Rekenkamer zal deze discussie over de karakterisering van TenneT (en over de eerder genoemde EDB's) vermoedelijk verder voeren met het Ministerie van Financiën.

⁹⁷ Zie Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2 (Tweede Kamer 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2), p. 160.

Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen bij COVA, Gasunie en Energiedistributiebedrijven (EDB's). Over de RWT-status van de EDB's bestaat nog steeds verschil van mening tussen het Ministerie van EZ en de Algemene Rekenkamer (zie Nawoord Algemeen Deel).

In onderstaande tabel zijn de ontvangsten en de personele omvang weergegeven van de RWT's die onder het Ministerie van EZ vallen.

Tabel Ontvangsten (2000)

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen	Personele omvang (fte's)
COVA	66,55	Ja	< 10
Gasunie*	1 724,36	Ja	> 500
Energiedistributiebedrijven*	Onbekend	Ja	> 500
NIVR	47,10	Ja	11-50
NMi	12,63	Ja	101-500
Novem	38,62	Ja	101-500
Waarborg	5,42	Ja	51-100
TenneT	272,44	Ja	101-500

* De Gasunie en de 14 energiedistributiebedrijven vormen samen één sector.

20.2 Verantwoording

20.2.1 Rechtmatigheid

Evenals vorig jaar hebben alle RWT's bij hun jaarrekening een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Voor wat betreft de verstrekking van rechtmatigheidsoordelen over publiek geld wijkt het totaalbeeld positief af van dat van vorig jaar. Naast de Novem (grotendeels) en het NMi (deels) levert het NIVR sinds het rekeningjaar 1999 ook een rechtmatigheidsverklaring over het publieke geld. Daarnaast heeft het bestuur van de COVA besloten in principe een rechtmatigheidsverklaring door de accountant te laten opstellen.

20.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer heeft in kaart gebracht over welke aspecten van bedrijfsvoering de verschillende RWT's zich in jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoorden, en of en hoe deze RWT's zich verantwoorden over prestaties, voorzover het de wettelijke taak betreft. De Gasunie, de energiedistributiebedrijven en TenneT beschouwen zichzelf niet als RWT en worden door het Ministerie van EZ ook niet als RWT gezien. Daarom zijn deze organisaties buiten deze inventarisatie gehouden. De andere vijf RWT's verstrekten informatie over prestaties, en drie RWT's (NMi, Novem, NIVR) verstrekten tevens informatie over verschillende aspecten van bedrijfsvoering.

Voorbeelden verslaggeving over prestaties

De **Novem** vermeldt de ontwikkeling van de omzet in uren en de gemiddelde opbrengst per uur. Hiermee wordt indirect een verband gelegd met de kosten in relatie tot de prestaties.

Het **NIVR** maakt melding van een viertal activiteiten: (1) mededeling als zijnde adviezen aan de minister van EZ en adviezen in voorbereiding; (2) externe ontwikkelingen en de betrokkenheid van NIVR daarbij; (3) de bestemming van het door het NIVR toegekende geld; (4) de verdeling over de projecten/sectoren van de toegekende gelden.

De jaarverslagen over 1999 en 2000 van het nader onderzochte NIVR bevatten beiden een financieel jaarverslag en een inhoudelijk verslag van de activiteiten en prestaties. In het Jaarverslag 2000 is ook de accountantsverklaring opgenomen en informatie over de bedrijfsvoering. In het Jaarverslag 1999 was dit nog niet het geval. De jaarverslagen 1999 en 2000 bevatten geen informatie over effecten of over kosten in relatie tot prestaties, maar in de toekomst wil het NIVR in toenemende mate aandacht besteden aan de maatschappelijke uitkomsten van de projecten en activiteiten. Zo zou niet alleen gerapporteerd kunnen worden welke adviezen zijn uitgebracht, maar ook wat het maatschappelijk effect daarvan was. Te denken valt aan de mate waarin het advies is gebruikt of overgenomen, en de bijdrage die het advies heeft geleverd aan de ontwikkeling van de sector waarover geadviseerd is. De gedachtevorming daarover en het zoeken naar geschikte indicatoren is nog in ontwikkeling.

20.3 Verslaggeving over de wettelijke milieutaak van de energiedistributiebedrijven (MAP)

20.3.1 Inleiding

Eind 1999 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de publieke verslaggeving over de uitvoering van het Milieu Actie Plan (MAP) door de energiedistributiebedrijven (EDB's) en het toezicht op die uitvoering door de minister van EZ.⁹⁸ De MAP is de invulling door de sector van hun wettelijke milieutaak, en wordt gefinancierd uit publieke middelen. De uitvoerende EDB's zijn daarom aan te merken als RWT. In 2001 onderzocht de Algemene Rekenkamer in hoeverre de publieke verslaggeving over de MAP door de EDB's sindsdien verbeterd is. De resultaten van dit onderzoek worden in deze paragraaf weergegeven.

20.3.2 Kader

In 1997 werd door de Wet Energiedistributie (WED) aan EDB's als taak opgedragen «het bevorderen dat doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord gebruik wordt gemaakt van energie door zowel het distributiebedrijf zelf als door verbruikers van elektriciteit, gas of warmte.» Tot en met 2000 heeft de energiedistributiesector met het Milieu Actie Plan (MAP) invulling gegeven aan deze wettelijke milieutaak. De minister van EZ stelde jaarlijks een maximumpercentage vast voor het deel van het energietarief waaruit de EDB's hun MAP-activiteiten mochten bekostigen.

In haar rapport van eind 1999, dat betrekking had op de stand van zaken in 1997, concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de minister van EZ onvoldoende zekerheid had over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen die met de wettelijke milieutaak waren gemoeid, en onvoldoende inzicht had in de doelmatigheid van de uitvoering van deze taak. De minister van EZ zegde in haar reactie toentertijd toe voor zover mogelijk en alleen voor het laatste jaar van de lopende MAP-periode een toezichtsbeleid te formuleren waarin informatieverzameling, jaarlijkse oordeelsvorming en interventiebeleid worden geregeld.⁹⁹ De Algemene Rekenkamer concludeerde tevens dat de EDB's door hun publieke verslaggeving onvoldoende inzicht verschafte aan belanghebbenden over de uitvoering van hun wettelijke milieutaak. Zij benadrukte dat het belangrijk is dat publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de wettelijke milieutaak en de daarbij ingezette publieke middelen. De verantwoordelijkheid voor transparante verslaggeving in deze berust in eerste instantie bij de EDB's

⁹⁸ Milieutaak energiebedrijven: verslaggeving en toezicht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 860, nrs. 1–2.

⁹⁹ In het «Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van Economische Zaken en het Fonds Economische Structuurversterking» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 700, nr. 32) heeft de Algemene Rekenkamer kritische opmerkingen gemaakt over de nakoming van deze toezegging.

zelf. In haar reactie zegde de minister van EZ toe er bij de energie-distributiebedrijven op aan te dringen dat in de jaarstukken meer aandacht wordt geschonken aan de uitvoering van het MAP, en dat het door de sector ontwikkelde model voor een uniforme verslaglegging daarbij wordt gehanteerd.¹⁰⁰

20.3.3 Resultaten vervolgonderzoek

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2001 opnieuw de publieke verslaggeving door de EDB's over de uitvoering van het MAP, dit maal voor het verslagjaar 2000. De vraag die hierbij centraal stond was: *in hoeverre is de publieke verslaggeving over het MAP door de EDB's verbeterd ten opzicht van die over het verslagjaar 1997?* Daartoe heeft zij van 12 EDB's de publieke verslaggeving onderzocht. Het ging daarbij in eerste instantie om de 12 jaarverslagen van deze bedrijven over het verslagjaar 2000. Twee bedrijven hebben tevens een apart MAP-jaarverslag over dat jaar uitgebracht; deze publieke verslaggeving heeft de Algemene Rekenkamer ook in haar onderzoek betrokken. In haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk aangesloten bij de wijze waarop het onderzoek uit 1999 is uitgevoerd, zodat de nieuwe onderzoeksresultaten kunnen worden afgezet tegen de resultaten uit dat eerdere onderzoek. Hierbij dient te worden aangetekend dat het aantal in de analyse betrokken EDB's nu kleiner is dan in 1997, omdat door de fusiegolf in de energiedistributiesector het aantal bedrijven is afgenomen van 34 in 1997¹⁰¹ tot 14 in 2000.¹⁰²

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat, waar voor het verslagjaar 1997 alle EDB's aan de wettelijke verslaggevingseisen voor het MAP voldeden, in de verslaggeving over 2000 drie van de twaalf onderzochte bedrijven op onderdelen niet aan deze vereisten voldoen. Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat het merendeel (11 van de 17) van de door EnergieNed opgestelde en door de minister van EZ aanbevolen aanbevelingen in de verslaggeving over 2000 minder vaak zijn opgenomen dan in 1997 het geval was. Zowel over 1997 als over 2000 rapporteerde 50% van de bedrijven over minder dan de helft van de aanbevolen verslaggevingselementen. De spreiding van het aantal opgenomen verslaggevingselementen was voor het verslagjaar 2000 groter dan voor 1997. Voor 2000 namen relatief meer bedrijven erg weinig elementen op¹⁰³, maar ook relatief meer bedrijven bijna alle elementen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de twee bedrijven die een apart MAP-jaarverslag 2000 uitbrachten respectievelijk 13 en 14 elementen opnamen.

Samenvattend concludeert de Algemene Rekenkamer dat de publieke verslaggeving over het MAP over het verslagjaar 2000 in vergelijking met het verslagjaar 1997 niet is verbeterd, en op belangrijke onderdelen zelfs is verslechterd. Dit ondanks het feit dat de minister van EZ er bij de EDB's op heeft aangedrongen meer aandacht te schenken in hun verslaggeving aan de uitvoering van het MAP. In de komende jaren zullen de energiedistributiebedrijven nog steeds invulling blijven geven aan hun wettelijke milieutaak met de MAP-gelden die tot en met 2000 bij de gebruikers zijn geïnd.¹⁰⁴ De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat over de uiteindelijke besteding van deze publieke gelden en de invulling van de wettelijke milieutaak door de energiebedrijven op een adequate wijze publiekelijk verantwoording wordt afgelegd.

¹⁰⁰ Dit model, «Aanbevelingen voor de presentatie van het Milieu Actie Plan van de energiedistributiesector en de milieutaak in het externe jaarverslag», werd in 1996 opgesteld door EnergieNed Vereniging van Energiedistributiebedrijven in Nederland.

¹⁰¹ Hiervan zijn indertijd 32 bedrijven in de analyse meegenomen; de andere twee gemeentelijke EDB's waren geen RWT's.

¹⁰² Van twee EDB's was tijdens de uitvoering van het onderzoek nog geen publiek jaarverslaggeving beschikbaar, zodat deze niet konden worden meegenomen.

¹⁰³ Eén bedrijf nam slechts 1 element in de publieke verslaggeving voor 2000 op; dit kwam in de verslaggeving over 1997 niet voor.

¹⁰⁴ Zie brief minister EZ van 29 augustus 2000 «Beantwoording schriftelijke vragen inzake Milieutaak energiebedrijven: verslaglegging en toezicht» (E/ESV/00052096).

20.4 Toezicht

20.4.1 Toezichtvisie

Het Ministerie van EZ heeft in juni 2000 een visie geformuleerd op het toezicht op «intermediaire organisaties», waartoe de RWT's worden gerekend, met uitzondering van de RWT's die het Ministerie van EZ niet als zodanig erkent: de energiedistributiebedrijven, de Gasunie en TenneT. In «Sprint», de *Eindrapportage van het EZ-project Sturingsprioriteiten intermediaire organisaties*¹⁰⁵ werden toen «tien geboden» geformuleerd als richtlijnen voor het toezicht op EZ-intermediairs. In het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) signaleerde de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van deze toezichtvisie. Zij noemde het een gemis dat in de uit deze visie afgeleide «10 geboden» niet gesproken wordt over rechtmatigheid en financieel beheer, terwijl beide aspecten van belang zijn voor een doelmatige taakuitvoering.¹⁰⁶ In haar reactie schreef de minister toen dat één en ander in een bredere context gezien moet worden. De minister stelde dat RWT's bewust op afstand zijn geplaatst, hetgeen een grote mate van autonomie in het management van deze rechtspersonen betekent. Het punt van rechtmatigheid en financieel beheer is volgens de minister afgedekt door de specifieke regelgeving, uitvoeringscontracten en werkafspraken met de betreffende RWT's. Hiermee sluit naar haar mening de door het Ministerie van EZ ontwikkelde visie op het toezicht op RWT's vanzelf aan bij rechtmatigheid en financieel beheer. In een nawoord merkte de Algemene Rekenkamer nog eens op dat het belang dat de minister klaarblijkelijk hecht aan rechtmatigheid en financieel beheer juist pleit voor opnemng van dergelijke eisen in een toezichtvisie.

Volgens de planning zouden vervolgens de betreffende organisatie-onderdelen van het ministerie in de tweede helft van 2000 een plan van aanpak maken voor elke intermediair. Eind 2001 zijn deze uitwerkingen voor de RWT's echter nog niet gemaakt maar in voorbereiding c.q. in ontwikkeling. Daarom is hier op dit moment nog niet meer over te zeggen.

20.4.2 Reviewbeleid

Van de RWT's op het terrein van het Ministerie van EZ worden de NMI één maal in de vijf jaar en het NIVR jaarlijks gereviseerd. De NOVEM wordt jaarlijks gereviseerd en de COVA gaat vanaf 2001 jaarlijks worden gereviseerd. De Waarborg, TenneT en de Gasunie en de EDB's worden niet gereviseerd aangezien het geen begrotingsgefinancierde RWT's zijn.

De aanpak van de review sluit grotendeels aan op de aandachtspunten die voor reviews zijn geformuleerd in bijlage 4 van het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001). De reviews vinden plaats volgens een duidelijke rolverdeling. De grondslag voor de reviews is de risico-analyse. De communicatie over de uitslag wordt vastgelegd. Van de procedure van de review zijn de onderdelen aankondiging, uitvoering, rapportage en terugkoppeling samengevoegd onder de paragrafen uitvoering en rapportage. Hoewel de onderdelen aankondiging en terugkoppeling niet expliciet zijn genoemd kunnen deze wel als beschreven en operationeel worden beschouwd. In de praktijk blijkt hierover geen onduidelijkheid te bestaan.

¹⁰⁵ Ministerie van Economische Zaken, «Sprint: Handreikingen voor een optimale aansturing van intermediaire organisaties».

¹⁰⁶ Tweede Kamer 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, p. 161–2.

20.4.3 *Rechtmatigheid*

De RWT's op het terrein van het Ministerie van EZ leveren jaarlijks een financiële verantwoording met accountantsverklaring van getrouwheid, maar alleen het NIVR en de Novem (grotendeels) en het NMI (met uitzondering van de wettelijke taken van Certin) verantwoorden zich op dit moment over rechtmatigheid. Het bestuur van de COVA heeft op 12 december 2001 besloten in principe een rechtmatigheidsverklaring door de accountant te laten opstellen.

Dit betekent dat de minister geen zekerheid kan bieden over de rechtmatigheid bij de andere RWT's. Voor NMI Certin en de Waarborg acht het ministerie dit niet nodig¹⁰⁷, en voor TenneT, de Gasunie en de energiedistributiebedrijven al evenmin, want deze beschouwt het Ministerie van EZ niet als RWT.

Er is jaarlijks sprake van een oordeel van de minister over rechtmatigheid bij het NIVR, het NMI (m.u.v. Certin) en de Novem (voor de programma-kosten). Dit oordeel wordt wel vastgelegd maar niet meegedeeld aan het parlement. Als daar aanleiding voor is beschikt de minister bij de Novem, de COVA, het NIVR en het NMI over de mogelijkheid te interveniëren.

20.4.4 *Visie op bedrijfsvoering en prestaties*

Aan de algemene toezichtvisie van de minister van Economische Zaken is richting gegeven in het eerdergenoemde Sprint-rapport, waarin de uitgangspunten zijn vastgelegd voor de aansturing van intermediaire organisaties. De toezichtsrelatie tussen het ministerie van Economische Zaken en het NIVR is de afgelopen jaren opnieuw vormgegeven en formeel geregeld in de Statuten van het NIVR en in de Raamovereenkomst Staat-NIVR. In opzet zijn daardoor nu betere voorwaarden voor toezicht en verantwoording aanwezig dan voorheen. De komende jaren staan het departement en het NIVR voor de uitdaging hieraan verdere inhoud te geven en zal moeten blijken hoe de nieuwe werkafspraken in de praktijk functioneren.

20.5 **Conclusies**

De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van EZ zijn het niet eens over de vraag of de energiedistributiebedrijven (EDB's) en nu ook TenneT als RWT moeten worden beschouwd.

Bij de RWT's is sprake van vooruitgang voor wat betreft de verstrekking van rechtmatigheidsoordelen. Het voornemen om in de tweede helft van 2000 voor elke RWT een plan van aanpak gereed te hebben als uitwerking van de in juni 2000 geformuleerde toezichtvisie («Sprint») op intermediairs is tot op heden helaas nog niet gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de publieke verslaggeving over de uitvoering van het Milieu Actie Plan (MAP) door de EDB's over het verslagjaar 2000 in vergelijking met het verslagjaar 1997 niet is verbeterd, en op belangrijke onderdelen zelfs is verslechterd. Dit ondanks het feit dat de minister van EZ er bij de EDB's op heeft aangedrongen meer aandacht te schenken in hun verslaggeving aan de uitvoering van het MAP. In de komende jaren zullen de EDB's nog steeds invulling blijven geven aan hun wettelijke milieutaak met de MAP-gelden die tot en met 2000 bij de gebruikers zijn geïnd. De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat over de uiteindelijke besteding van deze publieke gelden en de invulling

¹⁰⁷ Bij het NMI en de Waarborg is de redenering dat de goedgekeurde tarieven gepubliceerd worden en dat «de markt» er zelf voor zorgt dat deze ook daadwerkelijk worden toegepast.

van de wettelijke milieutaak door de energiebedrijven op een adequate wijze publiekelijk verantwoording wordt afgelegd.

20.6 Reactie minister

Over de vraag of de energiedistributiebedrijven (EDB's) en TenneT als RWT moeten worden beschouwd memoreert de minister van Economische Zaken de reactie op het eerste RWT-rapport. Daarin stelt hij onder andere dat in zijn opvatting uit de rijksbegroting bekostigde organisaties niet onder de definitie van RWT vallen. Verder verwijst hij naar de gecoördineerde reactie op het algemene deel van het rapport van de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister is met de Algemene Rekenkamer van mening dat vooruitgang wordt geboekt voor wat betreft de verstrekking van rechtmatigheids-oordelen. Over de uitwerking per RWT van de door het departement geformuleerde toezichtvisie («Sprint») deelt hij mee, dat deze plannen van aanpak inmiddels eind mei 2002 door de departementsleiding zijn geaccordeerd en dat de uitvoering ter hand is genomen. De minister constateert dat in het rapport nog geen rekening is gehouden met de overgang van het Directoraat Generaal Telecommunicatie en Post naar het ministerie van Economische Zaken, waardoor de OPTA inmiddels onder de politieke verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ valt. Ten aanzien van het NMI meldt de minister dat de evaluatie van het begrotingsartikel NMI inmiddels is afgerond en dat de resultaten van de evaluatie op 15 juli 2002 aan de Kamer zijn aangeboden. Deze evaluatie geeft volgens de minister op een aantal punten suggesties voor het verbeteren van de sturings- en toezichtsrelatie, die nader zullen worden uitgewerkt.

Tenslotte reageert de minister op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de publieke verslaggeving over de uitvoering van het Milieu Actie Plan door de EDB's over het verslagjaar 2000 in vergelijking met het verslagjaar 1997 niet is verbeterd, en op belangrijke onderdelen zelfs is verslechterd. Hoewel alle bedrijven verslag doen van financiële aspecten van het MAP is hij van mening dat de publieke verslaggeving van 2 bedrijven op 1 onderdeel en van 1 bedrijf op 2 onderdelen niet volstrekt eenduidig is: het gaat hierbij vooral over informatie over *mogelijke* inkomsten of uitgaven. Met de Algemene Rekenkamer is de minister van mening dat over de uiteindelijke besteding van de MAP gelden op een adequate wijze publiekelijk verantwoording dient te worden afgelegd. De minister ziet daarop toe en heeft geconstateerd dat energiebedrijven ook in een overleg met de Algemene Rekenkamer hebben aangegeven in een adequate verslaggeving te willen voorzien. In vervolg op zijn eerder verzoek van februari 2002 aan EnergieNed om bij haar leden aan te dringen op een zorgvuldige verslaggeving, ziet de minister in de resultaten van dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer reden om hiervoor nogmaals aandacht te vragen.

20.7 Nawoord Algemene Rekenkamer

Over de vraag of de energiedistributiebedrijven en TenneT als RWT moeten worden beschouwd verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar nawoord bij de gecoördineerde reactie in het algemene deel van dit rapport. De Algemene Rekenkamer neemt nota van de mededeling van de minister dat de plannen van aanpak voor de RWT's inmiddels in uitvoering zijn genomen en is voornemens deze in haar komende (vierde)

onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak te betrekken. Daarin zullen ook de naar het ministerie van Economische Zaken overgekomen RWT's als gevolg van de overgang van het Directoraat Generaal Telecommunicatie en Post naar het departement worden onderzocht; in dit rapport zijn deze nog opgenomen in het departementale deel over het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

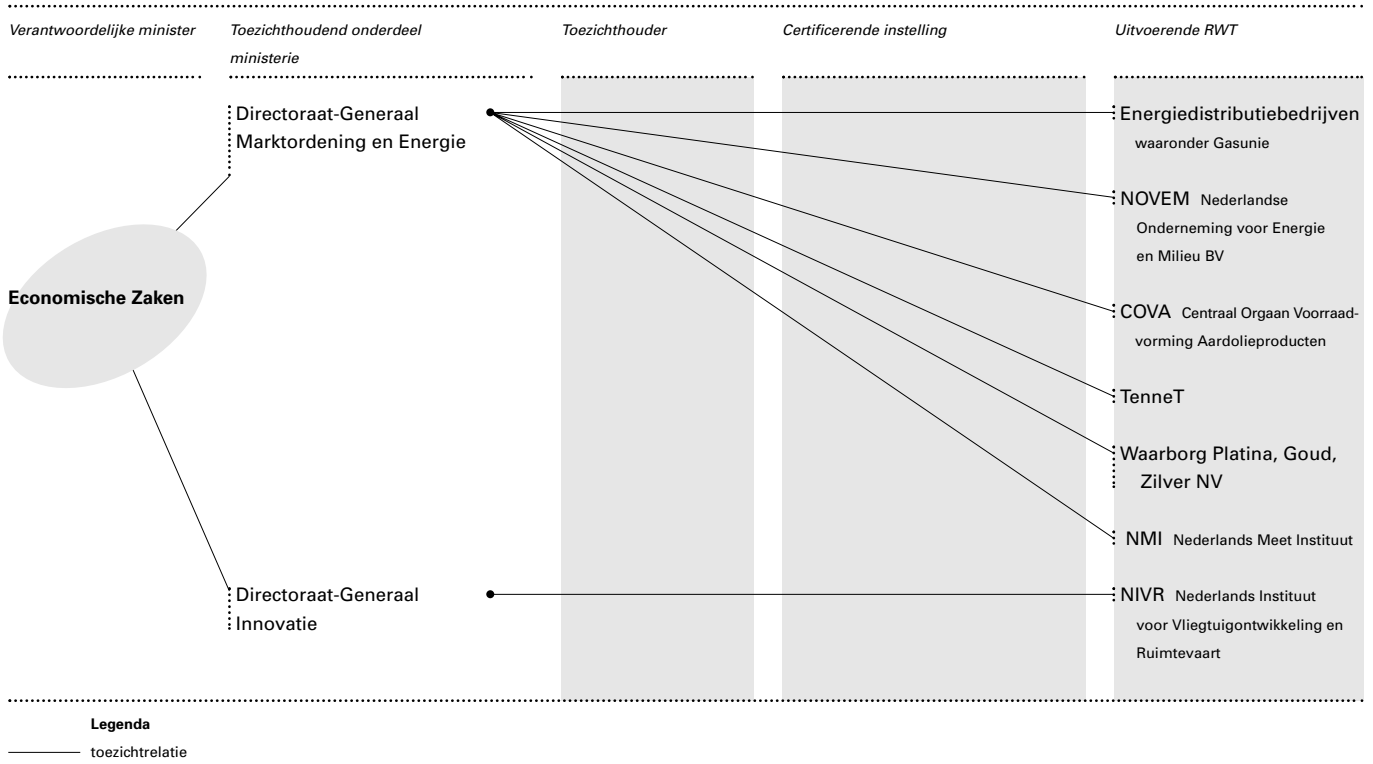
De Algemene Rekenkamer constateert tot slot met instemming dat de minister in de resultaten van haar onderzoek reden ziet om andermaal bij de energiedistributiebedrijven aandacht te vragen voor een adequate publieke verantwoording over de besteding van de MAP gelden.

20.8 Samenvattende tabel

	Novem	COVA	NIVR	Nmi	Waarborg	14 EDB's	TenneT
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Ja (m.u.v. uitvoeringskosten)	Nee ¹	Ja	Ja (m.u.v. tarieven)	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	1 (groten-deels)	0	1	1 (groten-deels)	0	0	0
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	0	1	0	0	1	26	1
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja						
Bevat de visie de drie elementen informatieverzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	Ja (I, O, V)						
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	Nee (noch R, noch B, noch H)						
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	Nog niet	Nog niet	Nog niet	Nog niet	Nog niet	n.v.t.	n.v.t.
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja (groten-deels)	Nee	Ja	Ja (groten-deels)	Nee	n.v.t.	n.v.t.
Kan de minister interveniëren als er sprake is van onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

¹ In de bestuursvergadering van de Stichting COVA op 12-12-2001 is besloten in principe een rechtmatigheidsverklaring door de accountant te laten opstellen.

Economische Zaken



21.1 Beschrijving van het veld

De Algemene Rekenkamer heeft in de eerste twee jaarpublikaties van het RWT-onderzoeksprogramma bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) vijf (sectoren van) RWT's geïnventariseerd. De relevante ontwikkelingen sindsdien worden in deze paragraaf weergegeven.

Sinds de vorige RWT-publicatie is er op het terrein van het Ministerie van LNV één nieuwe RWT – het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) – bijgekomen.

Nieuwe RWT

CTB

Het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB), dat voorheen onderdeel was van het ministerie, is er per 1 januari 2000 nieuw bijgekomen als RWT op het terrein van het Ministerie van LNV. Alle bestrijdingsmiddelen die in Nederland gebruikt, verhandeld of in voorraad worden gehouden, dienen eerst te zijn toegelaten op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Het CTB is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over deze toelating. Het College wordt gefinancierd uit tarieven en rijksbijdragen. In dit rapport wordt niet dieper op de CTB ingegaan omdat de Algemene Rekenkamer een onderzoek heeft uitgevoerd naar de toelating van gewasbestrijdingsmiddelen. Dit onderzoek is in september 2002 gepubliceerd.¹⁰⁸

In de toekomst zal de Zaaizaad- en Pootgoedwet, die van toepassing is op NAK¹⁰⁹ en NAK-T¹¹⁰, wijzigen. Zo zal de aansluitingsplicht uit de wet verdwijnen en worden de bezwaar- en beroepsprocedures gewijzigd. Inzet is dat nog deze kabinetsperiode het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gaat. Voor de RWT-status van deze organisaties heeft dit geen gevolgen.

Het Faunafonds kende in 2000 nauwelijks activiteiten en het jaarverslag bevat geen financiële gegevens en geen gegevens over activiteiten. De beoogde activiteiten van het Faunafonds worden nog steeds verricht door het Jachtfonds, dat voor het laatst over 1998 een jaarrekening heeft verstrekt, zonder accountantsverklaring.

In onderstaande tabel zijn de ontvangsten en de personele omvang weergegeven van de RWT's die onder het Ministerie van LNV vallen.

Tabel Ontvangsten (2000)

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen	Personele omvang (fte's)
Landbouwonderwijs-instellingen	429,3	Nee	> 500
Keurings- en controle-instellingen	39,9	Ja	100–500
Staatsbosbeheer	64,0	Ja	> 500
Faunafonds	Onbekend	Onbekend	0–10
BBL	161,9	Ja	0–10
CTB	5,1	Ja	51–100

¹⁰⁸ Toelating bestrijdingsmiddelen voor de landbouw, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 615, nrs. 1–2.

¹⁰⁹ Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed voor landbouwgewassen.

¹¹⁰ Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw.

21.2 Verantwoording

21.2.1 Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer heeft dit jaar opnieuw geïnventariseerd in hoeverre de RWT's zich verantwoorden over de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld. In totaal zijn er 30 RWT's op het terrein van het Ministerie van LNV, waarvan 18 met een rechtmatigheidsverklaring en 11 met een goedkeurende accountantsverklaring zonder rechtmatigheidsverklaring. Eén RWT kende in 2000 nauwelijks activiteiten. Het globale beeld is ongeveer gelijk als vorig jaar.

21.2.2 Bedrijfsvoering en prestaties

De Algemene Rekenkamer heeft in kaart gebracht over welke aspecten van bedrijfsvoering de verschillende RWT's zich in jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoorden, en of en hoe deze RWT's zich verantwoorden over prestaties, voorzover het de wettelijke taak betreft. Uit deze inventarisatie blijkt dat Staatsbosbeheer informatie verstrekt over prestaties en effecten, alsmede over verschillende aspecten van bedrijfsvoering. Een deel van de andere RWT's op het terrein van het Ministerie van LNV verstrekt ook informatie over prestaties, maar (nog) niet of nauwelijks over effecten en bedrijfsvoering.

Voorbeelden verslaggeving over prestaties

Van de keurings- en controleinstellingen verstrekt de KACB gegevens over (monitor) controles per productgroep en de SKAL over het totaal aantal bezoeken (controles) en het percentage per bereider. Twee hogescholen verschaffen informatie over studentenstromen, uitstroomaantallen, en rendement (propadeuse, ingenieursfase), en vier AOC's verschaffen informatie over leerlingenaantallen.

De nader onderzochte RWT Staatsbosbeheer onderkent verschillende groepen belanghebbenden bij verslaglegging en verantwoording. Het Jaarverslag bevat beknopte kwalitatieve informatie over prestaties, producten en diensten en de bedrijfsvoering. Het jaarverslag bevat tevens een financieel jaarverslag en een verklaring van de externe accountant (een accountant van het Ministerie van LNV). In het «Verslag doelrealisatie 2000» staat de mate waarin geplande doelen gerealiseerd zijn centraal. Daarnaast worden er effecten van het beheer aangegeven. In het «Verslag doelrealisatie 2000» wordt jaarlijks onder meer ingegaan op doelrealisatie en ontwikkeling van de natuurwaarde in ongeveer 10% van de terreinen. Daarbij wordt nagegaan in hoeverre de doelen die 10 jaar geleden zijn afgesproken, zijn gerealiseerd. Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer heeft de minister gekozen voor aansturing op basis van doelen en daaraan verbonden prijzen. Deze prijzen (normkosten) worden eens per vijf jaar vastgesteld aan de hand van een voorstel van Staatsbosbeheer en een onafhankelijke externe audit waarin bekeken wordt of de normkosten reëel zijn. De bedrijfsvoering is bij de verzelfstandiging op afstand gezet. Verantwoording over de bedrijfsvoering legt de directie af aan de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht heeft als taak toezicht te houden op de werkzaamheden van de directie en de directie met raad terzijde te staan. De Raad van Toezicht is er dus primair voor Staatsbosbeheer en niet voor de minister. Naast bovengenoemde verslagen ontvangt de Raad van Toezicht daartoe vier keer per jaar een rapportage met informatie over de uitvoering van het jaarplan, financieel beheer en bedrijfsvoering.

Staatsbosbeheer beschikt nog niet over een bedrijfsvoeringsverklaring, maar zou daar in de toekomst wel naar willen streven.

Op 7 november 2000 tekende Staatsbosbeheer samen met vier andere ZBO's het «Handvest publieke verantwoording». Daarbij sprak Staatsbosbeheer uit dat zij zich niet wil beperken tot verantwoording aan de minister, maar dat zij zich ook publiek wil verantwoorden over haar handelen en de kwaliteit van de dienstverlening. Zo hoopt Staatsbosbeheer niet alleen politieke legitimiteit te verwerven, maar ook maatschappelijke. Bij het uitoefenen van taken en verantwoordelijkheden streeft Staatsbosbeheer naar transparantie over de eigen organisatie en handelen, responsief handelen (door open te staan voor het oordeel van belanghebbenden over de kwaliteit van de diensten), kwaliteitsborging (door kwaliteitseisen openbaar te maken), en verantwoording over de bijdrage van Staatsbosbeheer aan maatschappelijke doelstellingen. Naast het uitbrengen van het Jaarverslag en het »Verslag doelrealisatie 2000« geeft Staatsbosbeheer daaraan thans onder meer inhoud door gebruikersparticipatie, interne kwaliteitsbeoordelingen van het beheer en externe onafhankelijke audits in haar natuurgebieden. De organisaties die het handvest ondertekenden hebben een visitatie-college ingesteld, dat eens per drie tot vier jaar de naleving van het handvest moet controleren. De eerste visitatie van Staatsbosbeheer zal plaatsvinden in 2003. Ter voorbereiding op de visitatie werkt Staatsbosbeheer aan een positiebepaling waaraan verbeterdoelen kunnen worden gekoppeld.

21.3 Toezicht

21.3.1 Toezichtvisie

In de tweede RWT-rapportage werd de verwachting uitgesproken dat het Ministerie van LNV in het voorjaar van 2001 een visie op het toezicht op RWT's gereed zou hebben, maar dat is nog niet het geval. De door de Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging opgestelde conceptnota «Sturings- en toezichtvisie» is in discussie binnen het ministerie, maar op welke termijn dit proces wordt afgerond is niet bekend.

21.3.2 Rechtmatigheid

Redelijke zekerheid over de rechtmatige inning en besteding van publieke gelden door RWT's kan op twee manieren worden verkregen.

- (1) De minister vormt zich zelfstandig een oordeel. Dit is niet het geval voor de keurings- en controle-instellingen en dat is ook niet expliciet vereist op grond van de regelgeving.
- (2) Accountants geven verklaringen over de rechtmatige inning en besteding van publieke gelden. Dit gebeurt bij 18 RWT's, terwijl bij 11 RWT's de accountant een verklaring van getrouwheid verstrekt zonder verklaring dat de inning en besteding van publieke middelen rechtmatig was.

Samenvattend heeft de minister van LNV voor een kleine negentig procent van het publieke geld van de RWT's redelijke zekerheid over de rechtmatige inning en besteding; voor zo'n tien procent van het publieke geld bij RWT's bestaat deze redelijke zekerheid niet.

21.3.3 Reviewbeleid

Voor het reviewbeleid is bij het Ministerie van LNV uitgangspunt dat de beleidsdirecties verantwoordelijk zijn. De onderwijsinstellingen worden

systematisch gereviewd, de andere RWT's wanneer de betreffende beleidsdirectie de accountantsdienst (AD) daar om verzoekt. Voor het controlejaar 2001 beoordeelt de AD de opzet en werking van het review-beleid bij onder andere beleids- en stafdirecties.

21.3.4 Visie op bedrijfsvoering en prestaties

Uit de inventarisatie van de informatie(behoefte) bij het departement over bedrijfsvoering en prestaties en effecten van Staatsbosbeheer blijkt dat vergeleken bij de situatie ten tijde van het onderzoek «Toezicht op Staatsbosbeheer» van de Algemene Rekenkamer Staatsbosbeheer met de verslaglegging flinke stappen vooruit heeft gezet. De komende jaren zal verder gewerkt worden aan verbetering van de toezichtsrelatie en de verslaglegging, en aan het concreter en toetsbaarder uitwerken van te realiseren prestaties of effecten in het kader van voorlichting, educatie en vermaatschappelijking.

21.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat aan de verwachting dat het Ministerie van LNV in het voorjaar van 2001 een visie op het toezicht op RWT's gereed zou hebben tot op heden niet is voldaan. Binnen het departement is wel een concept-nota in discussie, maar op welke termijn dit proces wordt afgerond is niet bekend. Zij dringt er op aan dat de minister hier vaart achter zet.

21.5 Reacties minister en staatsbosbeheer

21.5.1 Reactie minister

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft met belangstelling kennisgenomen van het conceptrapport. Onder invloed van velerlei maatschappelijke ontwikkelingen zijn de functie, taken en wijze van taakuitvoering van de rijksoverheid de afgelopen jaren veranderd en dit heeft volgens de minister ook effect op de relatie tussen het Ministerie van LNV en de niet-LNV-organisaties die (wettelijke) taken uitvoeren. De aandacht voor sturing en toezicht is daardoor toegenomen, hetgeen dit jaar voor het Ministerie van LNV aanleiding is geweest de Unit Aansturingsaangelegenheden in te stellen. Deze unit heeft tot taak het ondersteunen van de departementsleiding op het gebied van aansturingsaangelegenheden, maar heeft ook een onafhankelijke toezichtfunctie (metatoezicht) voor de uitoefening van wettelijke taken door externe organisaties. Hiermee wordt het toezicht onafhankelijk van het beleid ingevuld. De minister schrijft dat inmiddels door deze unit algemene visies ontwikkeld zijn op het gebied van aansturing en beheersing van de uitvoering en de «visie van LNV op Toezicht». Afronding van de discussie over deze stukken zal in het licht van de huidige politieke context plaatsvinden (follow-up wet ZBO). Parallel aan deze ontwikkeling is een verbeteringstraject met een doorlooptijd van circa twee jaar gestart van de aansturingsrelaties met externe organisaties. De minister acht het van belang dat dit resulteert in aansturingsarrangementen waarin verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ondubbelzinnig en transparant zijn vastgelegd en dat de informatievoorziening voor zowel het beleid als het toezicht beschikbaar is. De minister zegt toe dat de in het rapport van de Algemene Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in dit verbetertraject worden meegenomen.

Naast deze algemene reactie gaat de minister van LNV in op enkele specifieke punten. In reactie op de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat 11 van de 30 RTW's op het terrein van het Ministerie van LNV geen rechtmatigheidsverklaring overleggen schrijft de minister dat hij een dergelijke verklaring bij de verantwoording van publieke middelen en uitgaven van een RWT noodzakelijk acht. Hij zal er daarom op toezien dat de RTW's voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan de verantwoording en dat de verantwoording voorzien is van een rechtmatigheidsverklaring. In dat kader heeft hij inmiddels een aantal acties ondernomen naar de RWT's zonder rechtmatigheidsverklaring.

De minister schrijft voorts dat de informatievoorziening door de externe organisaties één van de aandachtspunten in het verbetertraject «aanstuuringsarrangementen» vormt. Ofschoon de bedrijfsvoering een verantwoordelijkheid blijft van de RWT meent de minister dat de eisen van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer ten aanzien van de publieke taken en financiën gelden. Zijn streven is een goed evenwicht te vinden in de noodzakelijk geachte informatie om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

Tot slot geeft de minister aan dat de departementale Auditdienst in haar onderzoek naar het financieel beheer het onderdeel reviewbeleid met ingang van 2001 in haar baseline onderzoeken heeft opgenomen. Aanbevelingen aangaande het financieel beheer worden door de directie FEZ in een monitoringsysteem bewaakt zodat verbeteringen gevolgd kunnen worden.

21.5.2 Reactie Staatsbosbeheer

De concerncontroller van Staatsbosbeheer (SBB) stelt in reactie op het conceptrapport enkele tekstwijzigingen voor, die in het onderhavige rapport zijn verwerkt. Over de hoofdlijnen van de passages in het rapport betreffende Staatsbosbeheer heeft hij geen opmerkingen.

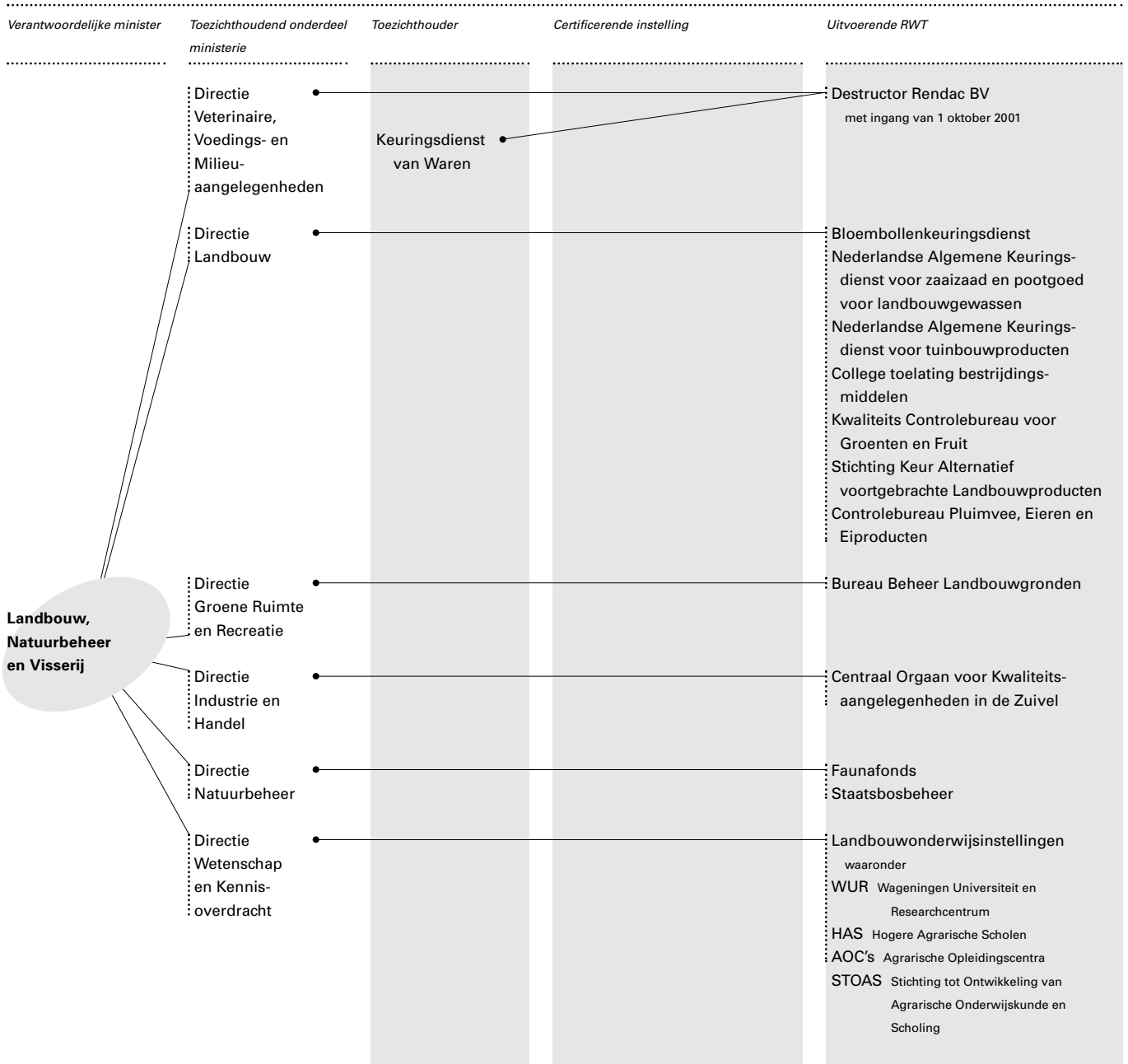
21.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister van LNV in reactie op haar rapport. Zij zal de voortgang hiervan met belangstelling volgen in het volgende RWT-onderzoek.

21.7 Samenvattende tabel

	Landbouw- onderwijs- instellingen	Keurings- en controle instellingen	Staats- bosbeheer	Fauna- fonds	BBL	CTB
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accoun- tant	16 van 19	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	16	0	1	0	1	n.v.t.
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	3	7				1
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Nog niet (in ontwikkeling)					
Bevat de visie de drie elementen informatie- verzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	N.v.t.					
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	N.v.t.					
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	Nog niet					
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Beperkt	Ja	Nee	Ja	Nee
Kan de minister interweniëren als er sprake is van onrechtmatigheid of oordeelsonthoudingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



Legenda

toezichtrelatie

22.1 Inleiding

Met ingang van 2002 zijn er op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ten aanzien van verantwoording en toezicht ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. Deze veranderingen zijn, voor zover bekend eind 2001, ook in dit rapport beschreven. De bevindingen over de nieuwe situatie zijn gebaseerd op de wetten regelgeving (inclusief gewijzigde toezichts- en verantwoordingsstructuur) die ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was gepubliceerd.

22.2 Beschrijving van het veld

In het overzicht van RWT's van het Ministerie van SZW waren eind 2000 49 RWT's opgenomen. Deze zijn onder te verdelen in vier clusters: sociale zekerheid (8 RWT's), Arbeidsvoorziening, Voorzieningsfonds voor kunstenaars (VvK) en instanties die zich richten op arbeidsomstandigheden (39 Arbo-instanties). Het aantal Arbo-instanties is in 1999 en 2000 toegenomen. Soms zijn het volledig nieuwe RWT's, soms zijn het organisaties die al publieke taken op een ander Arbo-werkgebied uitvoeren. In vergelijking met het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» (2001) hebben tot en met 2001 geen noemenswaardige wijzigingen plaatsgevonden in de taken die de RWT's uitvoeren.

Het Ministerie van SZW heeft geen toezeggingen gedaan naar aanleiding van de eerste twee rapporten over de verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.

Voor wat betreft de Arbo-instanties is de minister van mening dat er bij deze organisaties geen sprake is van publieke middelen.

In de volgende tabel zijn per RWT de ontvangsten uit publieke en private activiteiten en personele gegevens weergegeven. Het peiljaar is 2000.

Tabel Ontvangsten

	Inkomsten Rijks- bijdragen (x € 1mln.)	Inkomsten Premies (x € 1mln.)	Inkomsten Tarieven (x € 1mln.)	Totaal Publieke middelen (x € 1mln.)	Private middelen (x € 1mln.)	Personele omvang (fte's)
Sociale verzekeringen						
Ctsv	-	18	-	18	nee	101-500
Lisv	1 676	-	-	1 676	nee	101-500
Uitvoeringsinstellingen	-	17 493	-	18 988	ja; 104	alle 5: >500
Sociale verzekeringsbank	3 187	21 743	-	25 136	ja; 19	>500
Arbeidsvoorziening	onbekend	-	onbekend	onbekend	onbekend	>500
VvK	-	-	1,59	1,59	ja	51-100
Arbo-instanties						
Cluster I: Keuringsinstanties op basis van de Wet Gevaarlijke Werktuigen	-	-	3,19*	3,19*	ja	onbekend
Cluster II: Certificerende instellingen vakbe- kwaamheid en examen/opleidingsinstellingen Arbo-wet	-	-	0,10*	0,10*	ja	onbekend
Cluster III: Certificerende instellingen Arbo-wet voor hijs- en hefwerktuigen/-gereedschap	-	-	*	*	ja	onbekend
Cluster IV: Certificatie-instellingen Arbo-diensten en kerndeskundigen Arbo-diensten	-	-	0,22*	0,22*	ja	onbekend

* Informatie over de aard en omvang van de publieke middelen ontbreekt voor meerdere Arbo-instellingen. Bij cluster I betreft dit 16 van de 28 RWT's, voor cluster II 3 van de 4 RWT's, voor cluster III de enige RWT die binnen dit cluster valt en voor cluster IV 4 van de 6 RWT's.

Met ingang van 1 januari 2002 is een nieuwe uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen (SUWI) van kracht geworden. SUWI betreft de reorganisatie van de uitvoering van het reguliere arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid. Als gevolg van SUWI zijn bestaande organisaties als de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), de uitvoeringsinstellingen voor de werknemersverzekeringen en het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) verdwenen. Nieuwe organisaties die met de invoering van SUWI zijn verschenen zijn de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) en de daaronder ressorterende Centra voor werk en inkomen (CWI's), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de stichting ter voorbereiding van het UWV (VUWV), de Raad voor werk en inkomen (RWI), het Inlichtingenbureau en de Inspectie voor werk en inkomen (IWI). Alleen de IWI en de CWI's zijn geen RWT's.

Het CWI en de regionale of lokale uitvoeringseenheden CWI's zijn verantwoordelijk voor de inschrijving van werkzoekenden, de bepaling van hun kansen op de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktbemiddeling voor diegenen die een grote kans op werk hebben. De CWI's komen voort uit de voormalige arbeidsbureaus die onderdeel uitmaakten van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Het UWV is verantwoordelijk voor de vaststelling van het recht op een uitkering en de uitkeringsverstrekking van de werknemersverzekeringen en voor de reïntegratie van de uitkeringontvangenden. Ook verzorgt het UWV de premie-inning. Het UWV is ontstaan door samenvoeging van de «publieke poten» van de voormalige uitvoeringsinstellingen. Ook heeft het UWV de meeste taken van het Lisv overgedragen gekregen.

De stichting VUWV is opgericht met als primaire taak het beheer van de aandelen van de uitvoeringsinstellingen. Ook droeg deze stichting zorg voor de reorganisatie van de uitvoeringsinstellingen tot het UWV. Met de inwerkingtreding van de wet SUWI heeft deze stichting geen taak meer.

De RWI is een organisatie, waarin vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gemeenten zitting hebben. De RWI heeft tot taak overleg te voeren met de minister van SZW over voorstellen van de Raad.

Het Inlichtingenbureau is een stichting die de taak heeft voor gemeenten de uitwisseling te coördineren van de gegevens die gemeenten voor de uitvoering van hun wettelijke taken op het gebied van de sociale zekerheid nodig hebben.

IWI is tot stand gekomen door integratie van het Ctsv en de directie Toezicht van het Ministerie van SZW.

22.3 Verantwoording

22.3.1 Rechtmatigheid

Evenals is opgenomen in het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2» hadden alle RWT's bij hun jaarrekening een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Niet alle RWT's daarentegen beschikken over een rechtmatigheidsoordeel.

Voor de uitvoeringsinstellingen, de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Lisv geeft het Ctsv een oordeel over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publiek geld. Dit rechtmatigheidsoordeel wordt gegeven per wet. Het Ctsv heeft in het rapport *De sociale verzekeringen in 2000* een oordeel opgenomen over de uitvoering van de sociale verzekeringen door de uitvoeringsinstellingen, de SVB en het Lisv.

De jaarrekening van Arbeidsvoorziening over 2000 was eind 2001 nog niet uitgebracht. De accountantsverklaring die bij het jaarverslag van Arbeidsvoorziening werd gevoegd kende een verwijzing naar geldende wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer beschouwt het oordeel, zoals opgenomen in de accountantsverklaring als een rechtmatigheidsoordeel.

De accountantsverklaring die bij de jaaropgaven van het VvK wordt gegeven betreft het juist, tijdig en volledig zijn van de uitvoeringskosten. Het oordeel in deze verklaring kan beschouwd worden als een rechtmatigheidsverklaring.

De Arbo-instanties voeren over het algemeen een relatief kleine publieke taak uit binnen het kader van hun normale ondernemingsactiviteiten. In de jaarstukken voor de verantwoording richting aandeelhouders wordt aan die publieke taak geen of summier aandacht besteed. De Arbo-instanties hebben geen afzonderlijke accountantsverklaring voor het onderdeel publieke taak. Er is evenmin een voorschrift van het Ministerie van SZW om een rechtmatigheidsoordeel te verstrekken. In de jaarlijkse verantwoordingsrapportage verantwoorden deze RWT's zich richting ministerie over het in rekening gebrachte tarief.

22.3.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Ten opzichte van vorig jaar zijn er geen wezenlijke veranderingen in de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. Binnen de sociale verzekeringen kennen de uitvoeringsinstellingen, de SVB en het Lisv verschillende verantwoordingsdocumenten. Deze betreffen het jaarverslag en diverse rapportages aan het Ctsv.

De jaarverslagen van de RWT's binnen de sociale zekerheid bevatten in het algemeen informatie over prestaties en bedrijfsvoering. De aspecten die over bedrijfsvoering zijn opgenomen verschillen sterk per RWT. Veelal bevatten de jaarverslagen informatie over interne sturing zoals visie, missie en strategie. Aan ondersteunende processen wordt in vrijwel alle jaarverslagen aandacht geschonken: huisvestingsbeleid, milieubeleid, personeelsbeleid, fraudebeleid en IT-beleid komen aan de orde. Enkele RWT's hebben tevens aandacht voor interne beheersing en primaire processen, met name het onderdeel taakuitvoering.

Bij prestaties ligt de nadruk op het aantal verstrekte uitkeringen en de daarbij behorende uitgekeerde bedragen. Ook is er aandacht voor reïntegratie van cliënten van de uitvoeringsinstellingen. Deze prestaties zijn direct gerelateerd aan de primaire taak van de instellingen.

Informatie over de relatie tussen kosten en prestaties, en over effecten ontbreekt vrijwel. Een aanzet tot het weergeven van effecten van het gevoerde beleid zijn alleen bij het Ctsv en het Lisv in de jaarverslagen over 2000 terug te vinden.

Over 2000 bracht het Ctsv de integrale rapportage *De sociale verzekeringen in 2000* uit. Hierin zijn de onderzoeken naar rechten doelmatigheid van de uitvoering van de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen geïntegreerd. Met de integrale rapportage denkt het Ctsv vooruit te lopen op de veranderingen in het kader van SUWI, die naar verwachting van de toezichthouder een meer integrale verantwoording zal gaan vragen. De opbouw van het rapport is gebaseerd op de *Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak* van de Algemene Rekenkamer. Echter, daar waar de Algemene Rekenkamer uitgaat van een afzonderlijke bedrijfsvoerings- en rechtmatigheids-

verklaring, heeft het Ctsv deze in de integrale rapportage geïntegreerd. Voor de uitvoering van de volksverzekeringen komt zij voort tot een integraal oordeel, wat inhoudt een oordeel over rechtmatigheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering en van de wetsuitvoering door de uitvoeringsorganisatie, op basis van een beoordeling van het kwaliteitsmanagement van besturings- en bedrijfsvoeringsprocessen.

De nader onderzochte RWT de SVB staat positief tegenover het verstrekken van informatie over bedrijfsvoering en prestaties. De SVB verstrekt in de diverse verantwoordingsdocumenten aan het Ctsv duidelijk meer informatie over prestaties en bedrijfsvoering dan in het externe jaarverslag. De SVB heeft aandacht voor een «in control statement» in de toekomst. Hierbij doet het bestuur de bedrijfsvoeringsmededeling en geeft de accountant met zijn onderzoek en verklaring «assurance».

Arbeidsvoorziening gaat in het jaarverslag uitgebreid in op interne sturingsinformatie, zoals de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De informatie in het jaarverslag is met name informatie over prestaties: aantallen acties (informatie aan werkzoekenden, verwijzingen, ontslagvergunningen etc.). Bij de cijfers over plaatsingen en de rol van de bemiddelingstrajecten blijkt iets meer aandacht voor de effecten. Er wordt nergens een vergelijking gemaakt met cijfers uit begrotingen. Er is ook geen koppeling met de kosten gemaakt.

Het VvK nam in het jaarverslag ook niets op over de bedrijfsvoering. Het gaat wel in op activiteiten en projecten en het bevat een overzicht van de prestaties: het aantal verrichte beroepsmatigheidstoetsen met het resultaat. Er zijn geen relaties gelegd met kosten.

De Arbo-instanties besteden in hun jaarverslagen geen afzonderlijke aandacht aan hun publieke taak. De verantwoording richting ministerie vindt plaats door middel van een jaarlijks in te zenden Verslag van werkzaamheden. Dit verslag is niet openbaar. Bepaalde elementen van bedrijfsvoering komen terug in het Verslag van werkzaamheden.

22.4 Toezicht

22.4.1 Toezichtvisie

Het Ministerie van SZW had tot 2002 haar toezichtstaken ondergebracht bij een aparte directie, de directie Toezicht. Een overallvisie op verzelfstandigings-, sturings- en toezichtvraagstukken bij zelfstandige bestuursorganen is reeds in 1996 vastgelegd in de nota «Sturing van en toezicht op zelfstandige bestuursorganen». De onderdelen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventiebeleid komen in de visie aan de orde. Vanuit deze visie werd gewerkt aan sectorspecifieke toetsingskaders en toezichtsplannen.

De directie Toezicht werkte verder elk jaar in het jaarplan de speerpunten uit voor het toezicht in het komende jaar. Het toezicht was gericht op het verkrijgen van inzicht in de taakuitvoering van de bestuursorganen.

Voor de diverse sectoren zijn aparte toezichtvisies uitgewerkt. De toezichtvisie van het ministerie op de Arbo-instanties is nog niet uitgewerkt in toezichtsplannen en toezichtskaders voor alle clusters. In de hele sector van de Arbo-instanties is er een systeem van accreditatie door de Raad voor Accreditatie (RvA).

22.4.2 Reviewbeleid

Het Ministerie van SZW beschikt over een reviewbeleid voor de sector sociale zekerheid en voor Arbeidsvoorziening. Doel van de review in de sector sociale zekerheid is het vaststellen dat het Ctsv-rechtmatigheids-onderzoek van voldoende kwaliteit is. De activiteiten van de departementale accountantsdienst richten zich op de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en de verantwoording hierover. Voor Arbeidsvoorziening voert de accountantsdienst jaarlijks een review uit op de werkzaamheden van de externe accountant van Arbeidsvoorziening. De departementale accountantsdienst doet geen review bij de accountant van het VvK. Wel doet de accountantsdienst onderzoek naar de verstrekte voorschotten aan het VvK. Bij de Arbo-instanties wordt niet gereviewd.

22.4.3 Rechtmatigheid

De minister van SZW vormt zich een expliciet oordeel inzake de rechtmatigheid van de bestedingen voor de sector sociale zekerheid, Arbeidsvoorziening en het VvK. De minister informeert de Tweede Kamer over de rechtmatigheid van de sector sociale verzekeringen en van Arbeidsvoorziening. Voor het VvK hadden tot en met 2000 nog geen vaststellingen van de rijksvergoedingen plaatsgevonden. In 2001 zijn de declaraties over 1999 en 2000 vastgesteld door de directie Bijstandszaken. De Tweede Kamer is nog niet geïnformeerd over het oordeel van de minister over de rechtmatigheid van de uitgaven.

Voor de Arbo-instanties vormt de minister zich geen oordeel over de rechtmatigheid. Feitelijk acht de minister het alleen van belang dat het maximumtarief niet wordt overschreden. Dat wordt door de directie Toezicht gecheckt.

22.4.4 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

In de toezichtarrangementen van de diverse sectoren RWT's is opgenomen welke informatie over bedrijfsvoering en prestaties de minister van SZW wil ontvangen van de RWT's.

In de wet ligt voor een deel vast over welke aspecten de RWT's in de sector sociale zekerheid zich moeten verantwoorden (taakstelling, uitvoeringskosten). Ook het Ctsv bepaalt waar de uitvoeringsinstellingen, de SVB en het Lisv zich over verantwoorden. Het Ctsv kijkt naar de prestaties en de bedrijfsvoering en legt dit vast in haar rapportage naar het ministerie. De Ctsv-producten worden aan de Tweede Kamer gezonden.

Arbeidsvoorziening legt conform de Arbeidsvoorzieningswet 1996 in de jaarrekening onder andere verantwoording af over prestaties en de bedrijfsvoering. De jaarrekening en het jaarverslag wordt aan de Tweede Kamer gezonden, vergezeld van een oordeel daarover van de minister. In de wetgeving is geen artikel opgenomen waarin de minister inzicht vraagt in het financieel beheer van het VvK. Er is geen verplichting tot het verstrekken van het jaarverslag aan het Ministerie van SZW.

Voor de Arbo-instanties heeft de minister van SZW in de aanwijzingen omschreven welke informatie hij wil ontvangen. Dit gebeurt in het Verslag van werkzaamheden wat door de directie Toezicht wordt gecheckt.

22.5 SUWI

SUWI betreft de reorganisatie van de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid. Met SUWI heeft het kabinet één loket voor werk en inkomen, een betere activering van werkzoekenden en een effectievere en efficiëntere uitvoering op het oog.

22.5.1 Sturing

Het kabinet vond de bestaande structuur te gelaagd om de uitvoering beleidsmatig goed aan te kunnen sturen. Met SUWI heeft de minister een directere verantwoordelijkheid voor de uitvoering gekregen.

De CWI, het UWV en de SVB zijn ZBO's. Dit betekent in de visie van het kabinet een scheiding van beleid en uitvoering. De minister is niet verantwoordelijk voor individuele beschikkingen, maar stuurt op beleids- en systeemniveau door goedkeuringsbevoegdheden en vaststelling van het budget. Ook maakt hij gebruik van de uitkomsten van het toezicht.

De uitvoeringsorganen – CWI, UWV en SVB – hebben een tweeledige interne structuur: een Raad van bestuur en een Raad van advies. De Raad van bestuur heeft de dagelijkse leiding, de Raad van advies heeft wat meer afstand en adviseert in het bijzonder over strategische kwesties en ingrijpende beslissingen.

De minister heeft verschillende mogelijkheden om de bovengenoemde organisaties aan te sturen. De minister heeft bevoegdheden bij de benoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden en managers, heeft aanwijzingsbevoegdheid en in de wet is een taakverwaarlozingsbepaling opgenomen. Verder verleent de minister goedkeuring aan begroting en jaarplannen en voert overleg met de betreffende organisaties. De meerjarenplannen behoeven niet door de minister te worden goedgekeurd.

Er mag slechts van de begroting en het jaarplan worden afgeweken als de minister daarvoor toestemming geeft tenzij de wijziging niet meer dan 5% bedraagt.

De minister brengt het meerjarenplan en het jaarplan met zijn oordeel ter kennis aan de Tweede Kamer.

In de visie van het Ministerie van SZW moeten prestatie-indicatoren bij de aansturing, verantwoording en het toezicht een belangrijke rol vervullen. De sturing betreft vooral de output en outcome; de prestatie-indicatoren moeten vooral hierop zijn gericht. Indicatoren kunnen betrekking hebben op de effectiviteit, de klantgerichtheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering.

De indicatoren moeten voor het grootste deel nog worden ontwikkeld. Uitgangspunt is de aansluiting met de begrotingscyclus voor 2003 mogelijk te maken.

Of de indicatoren in de verschillende sturings- en verantwoordingsdocumenten zullen moeten worden opgenomen is nog niet vastgelegd.

22.5.2 Verantwoording

De uitvoeringsorganisaties leggen verantwoording af in één verantwoordingsdocument, de jaarverantwoording. Zij bieden dit document voor 15 maart aan de minister van SZW aan. De jaarverantwoording bevat de jaarrekening en het jaarverslag.

In de verantwoording wordt ingegaan op de rechtmatigheid, de doelma-

tigheid van de uitvoering en op de bedrijfsvoering. Het gaat zowel om de beleidsuitgaven als de uitvoeringskosten. Een verantwoording per materiewet is niet expliciet in de SUWI-wet opgenomen.

Een nadere invulling van verantwoordingsvereisten en van de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en bedrijfsvoering is nog niet vastgesteld en deels nog in ontwikkeling. De prestatie-indicatoren zullen hierbij volgens het ministerie een rol spelen al staat ook hier nog niet vast hoe en in welke mate.

De jaarverantwoording is voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid; de rechtmatigheid valt onder de reikwijdte van die verklaring.

Daarnaast stelt de accountant een verslag op over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van de rechtspersoon.

De uitvoeringsorganisatie bedingt bij de aanwijzing van de accountant dat de minister diens werkzaamheden kan reviewen. Ook de uitvoeringsorganisaties zelf moeten de minister desgevraagd alle inlichtingen verstrekken.

De vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van de minister. Het jaarverslag behoeft niet te worden goedgekeurd.

De minister biedt de jaarverslagen en -rekeningen inclusief zijn oordeel daarbij aan de Tweede Kamer aan.

Naast de jaarverantwoording leveren de uitvoeringsorganisaties de minister periodiek statistische informatie, kwartaalverslagen en/of voortgangsrapportages. Prestatie-indicatoren kunnen hierbij een rol spelen. Of deze documenten ook als verantwoordingsinformatie moeten worden gezien is nog niet bekend.

22.5.3 Toezicht

Het kabinet achtte het toezicht tot 2002 – dat werd uitgeoefend door het Ctsv en de directie Toezicht van het ministerie – te versnipperd en hechtte eraan dat een minder gelaagde en meer integrale beleidsuitvoering ook in de organisatie van het toezicht haar beslag zou krijgen. Dit werd mede ingegeven door de samenwerking die tussen uitvoeringsinstellingen (UWV, SVB en gemeentelijke sociale diensten) tot stand moet komen. Het kabinet is van mening dat het toezicht onafhankelijk moet zijn van het beleid en de uitvoering. Het toezicht heeft een signalerende functie gekregen.

Het toezicht moet er volgens de toelichting op de SUWI-wet toe leiden dat ten eerste de uitvoering overeenkomstig de regels en normen van het beleid functioneert en ten tweede signalen uit de uitvoering ook evenwichtig aan het beleid worden teruggegeven. Het toezicht moet op objectieve wijze inzicht geven in de rechtmatige en doelmatige uitvoering van beleid en een oordeel daarover geven. Het toezicht richt zich op de uitvoeringsorganisaties en op de samenwerking daartussen.

Het toezicht is ondergebracht bij het agentschap IWI. De leiding komt in handen van de inspecteur-generaal IWI. De inspecteur-generaal ressorteert rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het ministerie en maakt onderdeel uit van de Algemene leiding van het ministerie.

IWI legt de minister eens per vier jaar een meerjarig toezichtplan voor en jaarlijks een plan van werkzaamheden.

De overige toezichtsproducten – waaronder een reviewbeleid waren – tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer nog in ontwikkeling. Na overleg met de minister stelt de IWI de plannen vast.

Na afloop van het jaar stelt de IWI een verslag over de uitkomsten van de toezichtwerkzaamheden op.
Het jaarverslag bevat een integrale rapportage van bevindingen.

Om de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen zal de minister het jaarplan, jaarverslag en alle door de Inspectie relevant geachte rapportages ongeclausuleerd aan de Tweede Kamer sturen. De minister zal zijn oordeel daaraan toevoegen.

In de wetgeving is geregeld dat de IWI aan het UWV en aan gemeenten op kan dragen een nader onderzoek in te stellen bij de organisatie of persoon die de reïntegratiemiddelen besteedt.

Verder biedt de wet de mogelijkheid om regels te stellen voor en aan certificering van reïntegratiebedrijven. Ook is de mogelijkheid geboden dat de minister dergelijke instellingen aanwijst. Het Ministerie van SZW zal voorlopig niet van deze mogelijkheden gebruik maken. Het verwacht dat de markt zelf tot enige vorm van certificering over zal gaan.

De minister beschikt bij de uitvoeringsinstellingen naast de eerder genoemde goedkeuringsbevoegdheden over bevoegdheden om een aanwijzing te geven, goedkeuring te onthouden, besluiten te vernietigen en bij taakverwaarlozing noodzakelijke voorzieningen te treffen. Het is op dit moment nog niet duidelijk op welke wijze zal worden voorzien in andere interventies voordat de relatief zware ministeriële instrumenten worden ingezet.

22.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in de nieuwe SUWI-structuur de opzet van de sturing, verantwoording en toezicht op hoofdlijnen sluitend is. Er moet echter nog veel werk verzet worden voordat het systeem van sturing, verantwoording en toezicht zal kunnen functioneren, zoals de wet- en regelgeving beogen. Zo zijn prestatie-indicatoren en diverse toezichtproducten nog in ontwikkeling. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan de voortvarendheid waarmee tot nu toe is gewerkt voort te zetten, zeker waar het gaat om het formuleren van meetbare doelstellingen. De Algemene Rekenkamer is positief over de integrale verantwoording zoals deze binnen de nieuwe structuur gaat plaatsvinden. Van een verbrokkelde verantwoording zoals in de oude situatie, zal dan geen sprake meer zijn.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de prestatie-indicatoren die zullen worden gehanteerd inzicht geven in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de verschillende wetten. Zij beveelt aan indicatoren hieromtrent vast te leggen in een regeling. In het verlengde hiervan dringt zij er bij de minister op aan informatie over de recht- en doelmatigheid van de afzonderlijke wetten in de verantwoordingsstukken op te doen nemen.

Tenslotte is de Algemene Rekenkamer van mening dat voor alle RWT's moet gelden dat hun verantwoording op termijn zekerheid moet geven over de rechtmatige besteding van de publieke middelen, de prestaties en relevante aspecten van bedrijfsvoering en dat de minister hierover de

Tweede Kamer informeert. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan ook voor het VvK en de Arbo-instanties tot een dergelijk oordeel te komen.

22.7 Reacties minister en SVB

22.7.1 Reactie minister

De minister van SZW geeft in zijn reactie de laatste stand van zaken met betrekking tot de verantwoording in het kader van SUWI. Vanaf januari 2002 wordt er met de betrokken RWT's, IWI en het Ministerie van Financiën gewerkt aan de totstandkoming van aanvullende regels voor de verantwoording en de controle daarvan. Als bijlage bij deze regels worden Modellen Verantwoording en een controleprotocol gevoegd. In de Modellen Verantwoording worden prestatie- en verantwoordingsgegevens geïntegreerd en een «in control statement» opgenomen. De regels worden ultimo 2002 van kracht.

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de te hanteren prestatie-indicatoren inzicht moeten geven in de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de verschillende wetten. Aan de meetbare formulering hiervan wordt gewerkt en moet ultimo 2002 tot resultaten leiden. Dan zal ook duidelijk zijn welke prestatie-indicatoren en overige verantwoordingsgegevens moeten en kunnen worden geleverd. De indicatoren zullen in de verantwoordingsmodellen worden geïntegreerd. Jaarlijks zal worden bezien of de indicatoren toereikend zijn voor de sturingsbehoefte van de minister en of de uitvoeringsorganisaties deze gegevens kunnen inbouwen en verstrekken.

Ten aanzien van de Arbo-instanties geeft de minister aan dat hij zich in samenspraak met de minister van Financiën zal beraden of ook voor Arbo-instanties tot een oordeel moet worden gekomen over de rechtmatige besteding van de publieke middelen, de prestaties en relevante aspecten van bedrijfsvoering. Hij tekent hier echter bij aan dat uitgangspunt bij dit beraad voor hem is dat hij van mening is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Arbo-instanties niet in het verlengde ligt van de Comptabiliteitswet.

Over de financieringswijze en de gevraagde accountantsverklaring van het VvK merkt de minister op dat hij tegemoet zal komen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer hieromtrent. Momenteel wordt de financieringssysteematiek van het VvK bezien, waarna met ingang van 2003 zal worden uitgegaan van financiering op basis van het daadwerkelijk aantal verrichte beroepsmatigheidstoetsen. Ten behoeve van de vaststelling van de vergoeding zal een audit plaatsvinden. De verklaring van de accountant zal zich ook richten op de daadwerkelijke kosten en er zullen tevens reviewwerkzaamheden bij het VvK plaatsvinden.

22.7.2 Reactie SVB

Het rapport is ook voorgelegd aan de SVB. De SVB maakte enkele inhoudelijke opmerkingen die door de Algemene Rekenkamer zijn verwerkt in de betreffende tekst. In het kader van de tekst over horizontale verantwoording, gaf de SVB aan zich tot doel te hebben gesteld toe te treden tot het «Handvest publieke verantwoording».

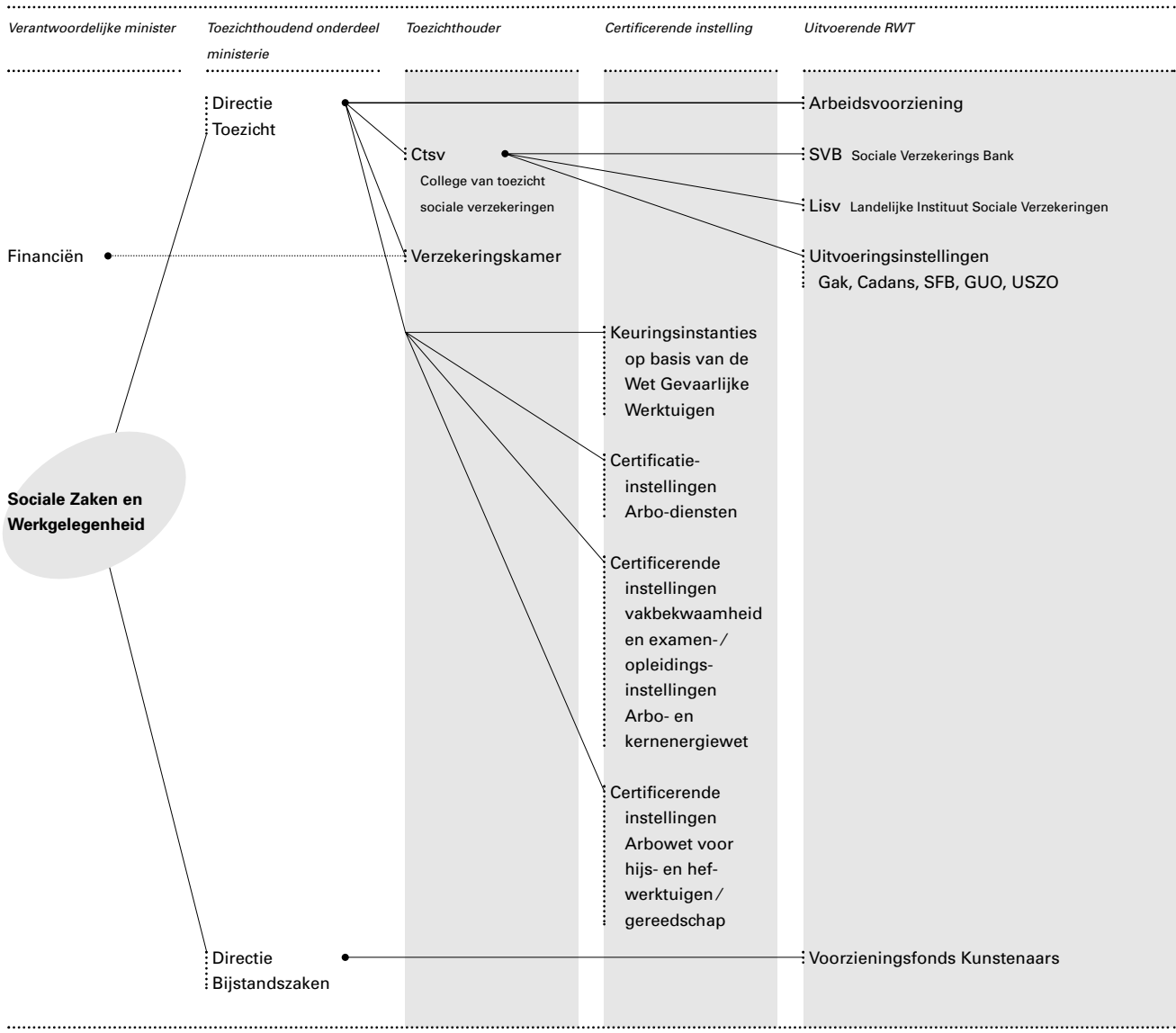
22.8 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister in zijn reactie aangeeft dat ultimo 2002 aanvullende regels omtrent verantwoording en controle, Modellen Verantwoording, een controleprotocol en de te hanteren prestatie-indicatoren zullen zijn vastgesteld. De Algemene Rekenkamer dringt er op aan deze zo snel mogelijk in te voeren, daar de nieuwe structuur reeds sinds 1 januari 2002 operationeel is. Zij wil de minister nogmaals wijzen op het belang van een tijdige invulling van deze toezichtsproducten teneinde te voorkomen dat door het ontbreken van beheersinstrumenten de minister onvoldoende mogelijkheden heeft tot bijsturing van de uitvoeringsorganisaties.

22.9 Samenvattende tabel

	Uitvoeringsorganisaties	Lisv	Ctsv	Arbeids- voorziening	VvK	Overige RWT's
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Aantal RWT's met rechtmatigheidsoordeel	6	1	0	1	1	0
Aantal RWT's zonder rechtmatigheidsoordeel bij de accountantsverklaring	–	0	1	0	0	39
Heeft het ministerie een toezichtvisie	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ten dele
Bevat de visie de drie elementen informatieverzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	I O V	I O V	I O V	I O V	I V	Voor zover aanwezig: I, O V
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	R	R	R	R	–	H
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee (nog niet)	Nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelsonthoudingen	Nee	Nee	Nee	Ja	Nvt	Nvt

Sociale Zaken en Werkgelegenheid t/m 2001

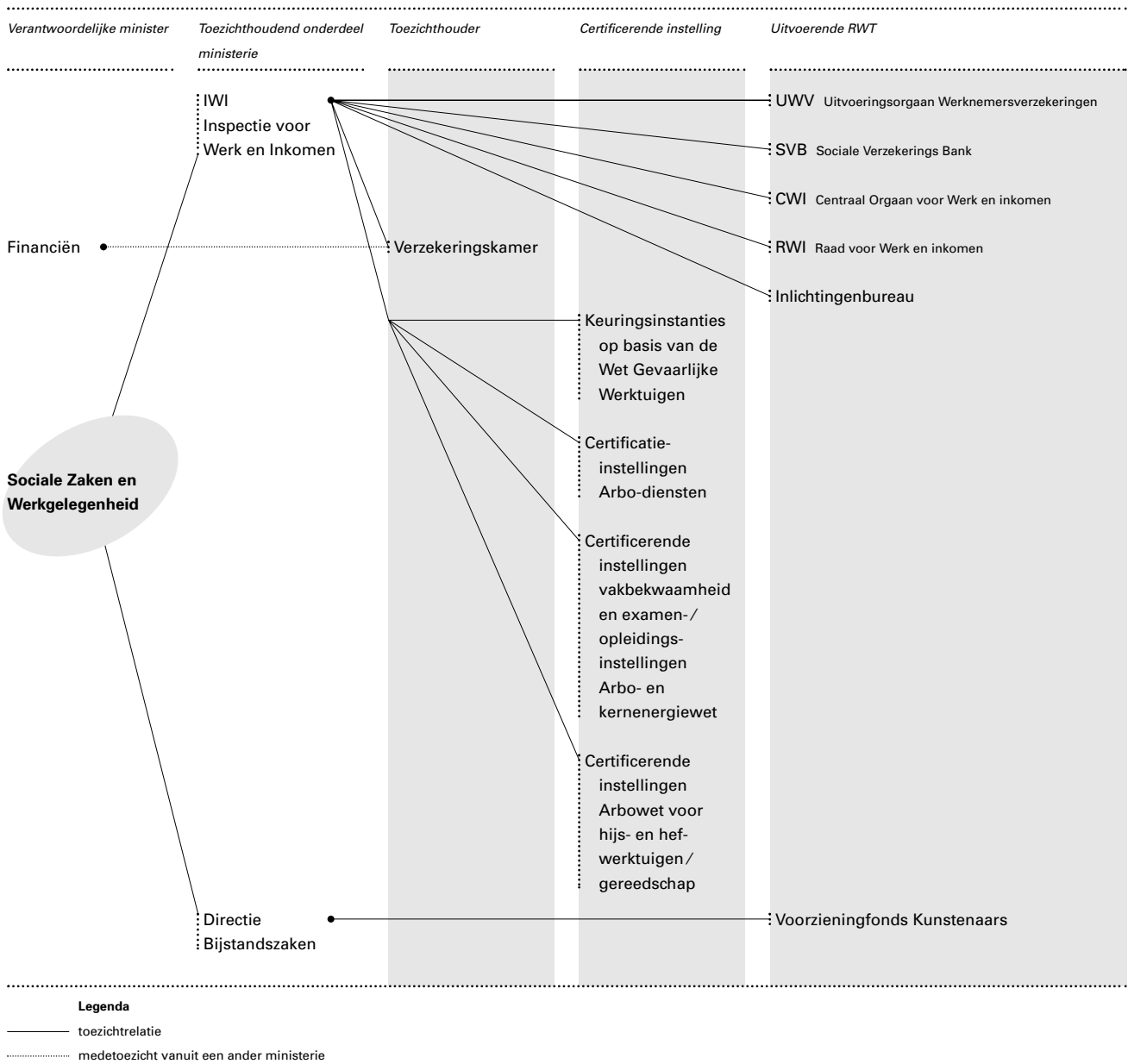


Legenda

— toezichtrelatie

..... medetoezicht vanuit een ander ministerie

Sociale Zaken en Werkgelegenheid vanaf 2002



23.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de volgende RWT's:

I) Cluster wettelijke zorgverzekeringen.

Binnen dit cluster kan men twee groepen onderscheiden:

- a) 71 uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), inclusief het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten BV (CAK) en 27 ziekenfondsen. De ziekenfondsen zijn tevens uitvoeringsorganen AWBZ.
- b) Topstructuurorganen in de Zorgsector: Dit zijn het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ, inwerking getreden in april 2001), het College tarieven gezondheidszorg (CTG), het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ), het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) en de Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO).

II) Overige RWT's

Behalve het cluster wettelijke zorgverzekeringen zijn bij het Ministerie van VWS de volgende vier RWT's onderscheiden: Destructiebedrijf Rendac, Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (SSOG), Zorg Onderzoek Nederland (ZON) en de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR).

Rendac heeft taken op grond van de Destructiewet. Rendac is onderdeel van de private onderneming Sobel. De ministeriële verantwoordelijkheid voor Rendac is op 1 oktober 2001 overgegaan naar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Rendac is daarom niet in dit onderzoek betrokken.

In 2000 heeft het kabinet besloten eenmalig een bedrag van € 22,7 miljoen aan het SSOG beschikbaar te stellen. Dit bedrag is in 2001 betaald. Het fonds is verder niet in dit onderzoek meegenomen.

In 2001 rapporteerde de Algemene Rekenkamer dat er 110 RWT's onder het Ministerie van VWS vallen. Nu zijn er 106 RWT's. Deze afname is als volgt te verklaren:

In 2001 waren er 73 uitvoeringsorganen AWBZ. Het CAK werd hier apart genoemd. Nu zijn er 71 uitvoeringsorganen AWBZ inclusief het CAK. Er zijn dus drie uitvoeringsorganen AWBZ minder. Vorig jaar waren er 29 ziekenfondsen. Nu zijn het er 27.

Een nieuwe RWT is het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ), dat in 2000 rechtspersoonlijkheid heeft gekregen.

Per 1 april 2001 is de Ziekenfondsraad gesplitst in het CVZ en het CTZ. Het overzicht publieke middelen behandelt begrotingsjaar 2000. Het CTZ is daarom niet afzonderlijk opgenomen in de tabel.

Overzicht publieke middelen RWT's in 2000 (€ mln.).

RWT's	Aantal	Totaal publiek	Rijksbijdrage	Premies	Tarieven	Private inkomsten
Uitvoerings-organen AWBZ ¹	71	14 873,6	6,8	13 304,4	0,0	Ja
ZFW ²	27	12 764,8	3 080,3	9 327,9	0,0	Ja
CVZ ³	1	54,9	0,0	54,9	0,0	Nee
CTG	1	8,3	0,0	8,3	0,0	Nee
CBZ	1	8,9	0,0	8,9	0,0	Nee
CSZ	1	1,6	0,0	1,6	0,0	Nee
SUO ⁴	1	1 583,8	0,0	1 577,9	0,0	Ja
Rendac ⁵	1	13,2	7,7	0,0	5,4	Ja
ZON	1	10,4	10,4	0,0	0,0	Nee
PUR	1	382,2	382,2	0,0	0,0	Nee
Totalen	106	29 701,7	3 487,4	24 283,9	5,4	

¹ Bron: jaarverslag Algemene Kas 2000, CVZ december 2001. Private inkomsten bestaan uit eigen bijdragen.

² Bron: jaarverslag Algemene Kas 2000, CVZ december 2001. Private inkomsten bestaan uit eigen bijdragen.

³ De beheerskosten van het CVZ in 2000 bedroegen 29,7 mln. De overige lasten betreffen de post interestlasten voor het middelenbeheer. Reactie CVZ, 22 augustus 2002.

⁴ overige inkomsten zijn renteinkomsten.

⁵ Deze cijfers zijn uit 1999. Ten tijde van het onderzoek waren de definitieve cijfers van 2000 nog niet bekend.

23.2 Verantwoording

In deze paragraaf is de verantwoordingsstructuur beschreven, zoals deze per 1 april 2001 (wettelijke aanvangsdatum CTZ) voor ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ en voor vijf van de zes topstructuurorganen van de zorg (CVZ, CTZ, CTG, CBZ, CSZ) geldt.

De ziekenfondsen, uitvoeringsorganen AWBZ en het CAK moeten voor 1 maart over het voorafgaande boekjaar verantwoording afleggen. Daartoe stellen zij aan het CTZ en CVZ een financieel verslag en een uitvoeringsverslag over het voorafgaande boekjaar ter beschikking.

Het CVZ stelt jaarlijks voor 31 december een financieel verslag over de uitgaven en ontvangsten in het voorafgaande boekjaar op over het beheer van de Algemene Kas (Ziekenfondswet) en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). Het CVZ maakt bij het opstellen van dit verslag gebruik van de rechtmatigheidsrapportages die het CTZ uitbrengt.

Het CVZ, CTZ, CTG, CBZ, CSZ moeten jaarlijks voor 1 oktober een begroting en een werkprogramma (voor het komende boekjaar) indienen alsmede een financieel verslag (over het voorgaande boekjaar) voor 1 juli. Al deze stukken behoeven instemming van de minister. Tevens zenden deze vijf RWT's voor 1 juli een verslag van werkzaamheden naar de minister.

Het werkprogramma, verslag van werkzaamheden en het financieel verslag worden door de minister naar de beide kamers van de Staten-Generaal gezonden.

De verantwoordingstermijn voor het verslag van werkzaamheden van het CVZ is door het CVZ vervoegd van 1 juli naar 1 april om zo beter in de pas te lopen met de VBTB ontwikkelingen. Het verslag over 2001 is maart 2002 uitgebracht.¹¹¹

In de verantwoordingstructuur ZON en PUR hebben zich geen grote wijzigingen hebben voorgedaan.

¹¹¹ Brief CVZ, 22 augustus 2002.

23.2.1 Rechtmatigheid

Ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ

De verantwoording over de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW is de afgelopen jaren vormgegeven. De Algemene Rekenkamer heeft over de modernisering verantwoording en toezicht Ziekenfondswet een rapport gepubliceerd.¹¹² Vanaf het boekjaar 2001 dienen ziekenfondsen zich jaarlijks expliciet te verantwoorden over de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW.

Ook de uitvoeringsorganen AWBZ dienen zich vanaf boekjaar 2001 te verantwoorden over de recht- en doelmatige uitvoering AWBZ. Inmiddels is de modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ gestart.

Topstructuurorganen in de zorgsector

Gebleken is dat bij al deze RWT's in de verantwoording een accountantsverklaring is opgenomen waarin de accountant op grond van zijn onderzoek tot het oordeel komt dat de verantwoording een getrouw beeld geeft. De verantwoordingen over boekjaar 2000, uitgezonderd die van het CTG bevatten ook een rechtmatigheidsoordeel.¹¹³

Overige RWT's

De jaarrekening van beide RWT's (ZON en PUR) bevat zowel een getrouwheids- als een rechtmatigheidsoordeel.

23.2.2 Prestaties en bedrijfsvoering

Alle onderzochte RWT's (uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ, topstructuurorganen zorg, overige RWT's) verantwoorden zich in meer of mindere mate over hun prestaties. Specifieke verantwoording over de bedrijfsvoering vindt bij enkele RWT's plaats.

23.2.2.1 Casestudies verantwoording bedrijfsvoering en prestaties

De Algemene Rekenkamer heeft bij twee RWT's een inventariserend onderzoek gedaan naar de manier waarop deze RWT's zich verantwoorden over de bedrijfsvoering en prestaties. Dit betreft het CBZ en ZON.

College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)

Het CBZ adviseert desgevraagd de minister over voorgenomen beleid ten aanzien van ziekenhuizen, verstrekt bouwvergunningen voor het bouwen van zorginstellingen en stelt daarvoor bouwmaatstaven vast.

Het CBZ streeft er naar een verantwoording te kunnen geven over de prestaties/werkzaamheden zonder te vervallen in weinig zeggende opsommingen van x adviezen, y vergunningen afgegeven etc. Het is eerder van belang om vast te stellen wat de maatschappelijke effecten zijn van het gevoerde beleid c.q. van de verrichte werkzaamheden. Bijvoorbeeld: in hoeverre is de privacy in de verpleeghuizen (door toedoen van het CBZ) toegenomen? Deze opvatting vindt zijn weerslag in het werkprogramma 2002. Hierin wordt inhoud gegeven aan de missie van CBZ: «*Het zich medeverantwoordelijk voelen voor voldoende capaciteit, een kwalitatief optimale infrastructuur en een goede prijs-kwaliteitverhouding*».

¹¹² Modernisering verantwoording en toezicht Ziekenfondswet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 811, nrs 1.

¹¹³ In de jaarrekening 2000 van het CTG staat geen rechtmatigheidsverklaring, in de jaarrekening van 2001 wel. Opgave Ministerie van VWS, brief reactie op dit rapport (RWT3).

Zorgonderzoek Nederland (ZON)

Zorgonderzoek Nederland (ZON) is een intermediaire organisatie voor het onderzoek op terrein van gezondheid, preventie en zorg. Het streven van ZON is de jaarverslagen zo snel mogelijk te publiceren (januari volgende jaar). Tevens wordt er per programma een korte vooruitblik op het komende jaar gegeven. De komende jaren wil ZON het jaarverslag leesbaar houden door minder feitelijk en meer themagericht en kernachtig te rapporteren. Gegevens over de voortgang van lopende projecten zullen dan op de website van ZON verschijnen. Over afgesloten projecten kunnen details uit evaluatieverslagen worden gehaald. Ook zullen verslagen per kernthema worden opgesteld.

ZON wil systematisch monitoren wat er met aanbevelingen uit verricht onderzoek gebeurt. Hiervan zijn nog geen publiek toegankelijke documenten beschikbaar omdat in de periode 2001/2002 de eerste programma's tot een einde komen.

23.3 Toezicht

23.3.1 Toezichtvisie

Sinds 1997 beschikt het Ministerie van VWS over een algemene toezichtvisie voor het gehele beleidsterrein van VWS. Deze toezichtvisie omvat de elementen van de toezichtsketen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

In 1999 is de Wetswijziging Uitvoeringsorganen Volksgezondheid aangenomen. Met deze wetswijziging zijn de taken en de onderlinge relaties tussen het Ministerie van VWS met onder meer het CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ veranderd.

In de wetswijziging is uitgegaan van het volgende bestuursmodel:¹¹⁴

- 1) De taken (van de uitvoeringsorganen) zijn strikt uitvoerend van aard en worden bij of krachtens de wet vastgelegd.
- 2) Het bestuur bestaat uit door de minister te benoemen onafhankelijke deskundigen.
- 3) De minister beschikt over sturings- en toezichtsinstrumenten om inhoud te geven aan zijn politieke verantwoordelijkheid.
- 4) Het bestuur is verantwoordelijk voor de inrichting en werkwijze van het uitvoeringsorgaan en brengt die verantwoordelijkheid tot uiting in een bestuursreglement dat onderworpen is aan de goedkeuring van de minister.

Verder komen in het wetsvoorstel de verantwoordingsdocumenten van de betrokken RWT's en de termijn waarop deze moeten worden aangeleverd aan de orde.

Het CTZ is de wettelijke toezichthouder op de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ.

Geconcludeerd kan worden dat deze wetswijziging geleid heeft tot een verbeterde verantwoordings- en toezichtsstructuur.

De toezichtvisie van het Ministerie van VWS uit 1997 is ook voor de PUR van toepassing. In 1999 is een specifiek op de PUR toegesneden toezichts-

¹¹⁴ Memorie van Toelichting; Tweede Kamer, 1997–1998, 26 011, nr. 3. Hoofdstuk 4, bestuursmodel.

visie verschenen. Naar aanleiding van deze toezichtsvisie is de Wet PUR aangepast.

De toezichtsvisie uit 1997 is voor ZON niet verder uitgewerkt in aanvullende beleidsstukken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het toezicht in zowel de Wet ZON als in het bijbehorende Koninklijk Besluit op een vergelijkbare wijze als de topstructuurorganen zorg is vormgegeven.

23.3.2 Informatievoorziening in de zorgsector

De minister van VWS heeft in december 2000 een plan van aanpak «informatievoorziening in de Zorg» aan de Tweede Kamer aangeboden¹¹⁵. Resultante hiervan is dat de informatievoorziening over de Zorgsector uit meerdere documenten gaat bestaan. Voorheen werd uitsluitend over het voorafgaand jaar het gerealiseerde beleid verantwoord in het Jaar Overzicht Zorg (JOZ).

In de nieuwe structuur bestaat informatievoorziening in de zorgsector onder andere uit de Zorgnota, die bedoeld is om op hoofdlijnen inzicht te geven in het voorgenomen beleid, en het Jaarbeeld Zorg, waarin de minister zich verantwoordt over het beleid van het afgelopen jaar. De eerste Zorgnota (voorgenomen beleid 2000) is gepubliceerd in 1999, het eerste Jaarbeeld Zorg (gerealiseerd beleid in 2000) in 2001. De minister streeft ernaar dat het in mei 2003 te publiceren Jaarbeeld Zorg het kwaliteitsniveau van de Zorgnota evenaart¹¹⁶. De minister merkt daarbij expliciet op dat het Jaarbeeld Zorg niet dient om zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de daarin opgenomen uitgaven.¹¹⁷

In het «Eindrapport Werkgroep Integratie van de Premiesectoren» (juli 2001) wordt op verzoek van het kabinet een advies gegeven op de verdere integratie van het begrotingsproces van de premiesectoren (zorg en sociale zekerheid) en de rijksbegroting.¹¹⁸ In dit advies wordt nagegaan hoe verbeteringen mogelijk zijn in de EMU rapportages over sociale fondsen, hoe het VBTB gedachtegoed in de Zorgnota 2002 kan worden geïmplementeerd, en hoe de informatievoorziening over de zorg aan de Tweede Kamer verder kan worden gestroomlijnd. In het advies wordt niet specifiek ingegaan op de wijze waarop over de rechtmatigheid van de uitgaven in de zorgsector aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd.

23.3.3 Modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ

Het CVZ heeft op 12 juli 2001 een «Plan van aanpak modernisering van de verantwoording en verslaggeving in de AWBZ» gepubliceerd.¹¹⁹

Het CTZ constateert dat de uitvoeringsorganen AWBZ niet in staat zullen zijn verantwoording af te leggen over hun wettelijke taken, zolang de koppeling tussen verzekerde, prestatie en prijs in de uitvoering niet kan worden gelegd. Dit betekent dat ook het CTZ tot die tijd niet kan voldoen aan zijn verplichting jaarlijks per uitvoeringsorgaan AWBZ te rapporteren over de rechtmatige uitvoering van de AWBZ.

Gelet op de plannings van het groot project modernisering AWBZ en het project modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ duurt dit tot minimaal eind 2003.

In haar reactie op bovenstaande passage schrijft de staatssecretaris dat de aandacht van het CVZ en het CTZ zich op dit moment concentreert op het

¹¹⁵ Plan van aanpak «informatievoorziening in de zorg», Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 57.

¹¹⁶ Plan van aanpak «informatievoorziening in de zorg», Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 57, paragraaf 5.2.

¹¹⁷ Plan van aanpak «informatievoorziening in de zorg», Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 57, paragraaf 5.2.

¹¹⁸ Rapport «Eigentijds begroten», met brief op 24 juli 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer. Bijlage 5 bij dit rapport betreft het «Eindrapport Werkgroep Integratie van de Premiesectoren». «Eigentijds begroten» is behandeld in een Algemeen Overleg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000, nr 21). De «Integratie van de Premiesectoren» is daarbij niet aan de orde gekomen. Wel wordt dit laatste rapport nog genoemd in de bijlage van vierde voortgangsrapportage VBTB. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 573, nr. 70).

¹¹⁹ Rapport: Plan van aanpak modernisering van de verantwoording en verslaggeving in de AWBZ. Publicatie 67 van het CVZ. Dit plan van aanpak is als bijlage bij de eerste voortgangsrapportage groot project AWBZ (september 2001) gevoegd. Aan het plan van aanpak is een aanbiedingsbrief, gedateerd 11 juli 2001 toegevoegd.

realiseren van de modernisering van de verantwoording in het kader van de ziekenfondsverzekering. Dat vereist een aanzienlijke inspanning. Dat de modernisering van de verantwoording van de AWBZ iets later daarop volgt, is volgens de staatssecretaris in dit licht dan ook billijk. Dat de modernisering van de verantwoording en het toezicht voor de AWBZ in de tijd later volgt, wil niet zeggen dat er in de komende periode geen toezicht op de uitvoering van de AWBZ kan plaatsvinden. Dit toezicht zal evenwel op de traditionele wijze plaatsvinden, kort gezegd door middel van onderzoek door de toezichthouder zelf.¹²⁰

23.3.4 Zorgkantoren

De gezamenlijke verzekeraars (uitvoeringsorganen AWBZ) hebben de taken die voortvloeien uit de verzekeringsuitvoering van de AWBZ op basis van vrijwillige mandatering aan zorgkantoren overgedragen. De wettelijke verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening berust echter nog steeds bij de uitvoeringsorganen AWBZ.

Er is een plan van aanpak opgesteld om voor het eerst over het jaar 2003 de verantwoordingsplicht voor de zorgkantoren in te voeren. Dit plan is gebaseerd op een tussen de minister van VWS, Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en CVZ op 13 maart 2001 overeengekomen convenant inzake taken en beheerskosten zorgkantoren.

Het CVZ schrijft op 22 augustus 2002 in haar reactie dat inmiddels het plan van aanpak modernisering van de verantwoording en verslaggeving in de AWBZ door het CVZ ter hand is genomen. Nadat samen met het ministerie is nagegaan of en op welke wijze de deelprojecten van de modernisering van de AWBZ goed met elkaar samenhangen is gekozen voor een basisverantwoording (op basis van de huidige administraties) door de zorgkantoren.

De inspanningen van de zorgkantoren zijn aanzienlijk. In dit najaar (2002) worden de beleidsregels voor de verantwoording en verslaggeving en voor het rechtmatigheidsonderzoek opgesteld. Gelet op het belang van een goed toezicht werken CVZ en CTZ samen bij de opstelling van deze beleidsregels en zijn zij attent op de later te realiseren wettelijke verantwoording door de uitvoeringsorganen AWBZ.¹²¹

23.3.5 Rechtmatigheid

Voor wat betreft de rechtmatigheid bij de RWT's van het Ministerie van VWS zijn er bij de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ twee ontwikkelingen.

In de eerste plaats wordt naar verwachting vanaf verslagjaar 2001 gerapporteerd over de rechtmatige uitvoering van de Ziekenfondswet.

Daarnaast stelt het CTZ dat het tijdens het moderniseringstraject AWBZ tot in ieder geval 2003 niet mogelijk is te rapporteren over de rechtmatige uitvoering van de AWBZ per uitvoeringsorgaan.

In de reactie van het CVZ van 22 augustus geeft zij aan dat gelet op de actuele plannings van het groot project modernisering AWBZ, waarover de staatssecretaris van VWS op 15 juli 2002 aan de Tweede Kamer verslag heeft uitgebracht en het project modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ duurt het minimaal tot en met 2004 voordat er over

¹²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 631, nr.15. paragraaf 3.3, nr. 3. En de van het Ministerie van VWS op dit rapport (RWT3).

¹²¹ Brief CVZ, 22 augustus 2002.

over de rechtmatige uitvoering van de AWBZ per uitvoeringsorgaan van de AWBZ kan worden gerapporteerd.

Volgens het CVZ is dit onvermijdelijk, omdat juist door de modernisering van de AWBZ de informatiesystemen verantwoordingsinformatie op verzekerdenniveau zullen gaan bevatten. De modernisering van de AWBZ bevat echter een fasering, waardoor nog enkele jaren verantwoord wordt op basis van de huidige administraties.¹²²

Bij de topstructuurorganen in de zorgsector hebben zich geen vermeldenswaardige ontwikkelingen op het gebied van de rechtmatigheid voorgedaan. Dit geldt ook voor de overige RWT's.

23.3.6 Reviewbeleid

Het reviewbeleid van het Ministerie van VWS staat niet als zodanig vermeld in de Toezichtsvisie uit 1997.

Het review instrument maakt wel onderdeel uit van controles door de departementale accountantsdienst.

Hierbij kan men twee soorten activiteiten onderscheiden:

- 1) Collegiaal overleg met huisaccountants van subsidie ontvangende instellingen (begrotingsgeld).
- 2) Advies en onderzoek op het gebied van premie uitgaven.

Van beide activiteiten wordt zowel de planning als een samenvattende rapportage in het Audit Committee van het Ministerie van VWS besproken. Uitkomsten van collegiale overleggen met huisaccountants van subsidie ontvangende instellingen worden aan de subsidieverstrekkenende beleidsdirectie ter beschikking gesteld.

23.3.7 Visie op prestaties en bedrijfsvoering

In deze paragraaf wordt ingegaan op de visie van het Ministerie van VWS op de verantwoording over prestatie en bedrijfsvoering door het CBZ en de ZON.

College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)

Het toezicht van de minister van VWS op het CBZ is ingebed in het integrale beleid rondom sturing en toezicht op de topstructuurorganen in de zorgsector (CVZ, CTZ, CTG, CSZ en CBZ). Het ministerie heeft waarnemers bij de vergadering van het CBZ en bij de vergaderingen van de diverse commissies. De waarnemers maken daarvan verslagen, waarin ook hun inbreng en eventuele attentiepunten voor het ministerie worden vastgelegd.

Het is in het belang van het Ministerie van VWS om de informatievoorziening vanuit het CBZ zowel qua tijd als qua inhoud zo goed mogelijk te laten aansluiten bij hetgeen het ministerie zelf in het kader van de VBTB begroting en verantwoording aan de Tweede Kamer moet melden.

Momenteel wordt er er gediscussieerd op welke wijze het VBTB denken kan worden vertaald naar de rapportages over bedrijfsvoering en prestaties van het CBZ (werkprogramma en verslag van werkzaamheden).

¹²² Brief CVZ 22 augustus 2002 en brief CTZ 29 augustus 2002.

Tenslotte wordt gewerkt aan een betere koppeling tussen het verslag van werkzaamheden en het werkprogramma van het CBZ en aan het vervroegen van de termijnen voor het aanleveren van de stukken. 1 juli is de termijn die hiervoor in de wet staat, maar ook het CBZ ziet (mede vanwege VBTB) de ratio in van een versnelling van de verslaggeving.

Zorgonderzoek Nederland (ZON)

Tussen het Ministerie van VWS en ZON vindt ongeveer één keer per maand regulier werkoverleg plaats. Voor ZON is geen verdere toezichtsvisie uitgewerkt, wet- en regelgeving bieden voldoende aanknopingspunten voor het overleg.

Eén van de problemen waar het ministerie mee wordt geconfronteerd is de onderuitputting van de ZON budgetten. Een aantal aspecten van dit probleem zijn door het ministerie nader toegelicht.

Het blijft het lastig voor het ministerie om als goede opdrachtgever op te treden: projectmanagement kan nog beter. Daarnaast heeft ZON erg veel financiële reserves «die lastig oplossen». Hiervoor worden twee oorzaken aangedragen. Het betreft enerzijds resterende reserves uit het verleden en anderzijds vindt het ministerie dat ZON geld niet snel genoeg «wegzet». In de ogen van het ministerie zou dit mede veroorzaakt worden doordat er te weinig aanbieders zijn op de markt waarop ZON opereert. Het ministerie vraagt zich in dezen af of het maximale budget dat door ZON kan worden verwerkt afhankelijk is van het aantal personeelsleden van ZON, of van het absorptievermogen van het onderzoeksveld. Ook het feit dat ZON met een baten-lasten stelsel werkt in tegenstelling tot het bij de Rijksoverheid gebruikelijke verplichtingen-kas stelsel werkt belemmerend. Deze problematiek heeft de aandacht van de departementsleiding.

ZON is op dit moment (2002) nog volop bezig met het op orde brengen van de projectadministratie. Ook worden er in 2002 overleg met ZON, verbeteringen in de sturing tussen VWS en ZON aangebracht. In 2003 zal deze nieuwe, meer resultaatgerichte werkwijze operationeel moeten zijn. Dit zal tot effect hebben dat er meer zicht komt op de te verwachten prestaties in termen van kennis en de implementatie van kennis in beleid, de preventie- en de zorgsector. Tevens ontstaan er meer mogelijkheden voor bijsturing, mocht tussentijds blijken dat de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten niet het beoogde resultaat opleveren. Tenslotte zal in 2003 op grond van de wet ZON de evaluatie van ZON in gang worden gezet.

23.4 Conclusies

De minister van VWS heeft in december 2000 een plan van aanpak informatievoorziening in de zorg aan de Tweede Kamer aangeboden. In de nieuwe structuur bestaat informatievoorziening in de zorgsector onder andere uit de Zorgnota, die bedoeld is om op hoofdlijnen inzicht te geven in het voorgenomen beleid, en het Jaarbeeld Zorg, waarin de minister zich verantwoordt over het beleid van het afgelopen jaar. De eerste Zorgnota (voorgenomen beleid 2000) is gepubliceerd in 1999, het eerste jaarbeeld Zorg (gerealiseerd beleid in 2000) in 2001. De minister streeft ernaar dat in 2003 het jaarbeeld Zorg het kwaliteitsniveau van de Zorgnota evenaart. De minister merkt expliciet op dat het Jaarbeeld Zorg niet dient ter verantwoording over de rechtmatigheid van de daarin opgenomen uitgaven.

Een verdere uitwerking van het informatiebeleid over de zorgsector vindt plaats in het «Eindrapport Werkgroep Integratie van de Premiesectoren» (juli 2001). In dit rapport wordt niet specifiek ingegaan op de wijze waarop over de rechtmatigheid van de uitgaven in de zorgsector aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd.

Door het aannemen van de «Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid» en de «Wet instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen» zijn de taken en de onderlinge relaties tussen het Ministerie van VWS en onder andere het CVZ, CTU (vanaf 2001 CTZ), CTG, CBZ, en CSZ veranderd. Zo zijn de taken van deze uitvoeringsorganen bij wet vastgelegd, en beschikt de minister over sturings- en verantwoordingsinstrumenten om inhoud te geven aan zijn politieke verantwoordelijkheid. Verder komen de verantwoordingsdocumenten van de betrokken RWT's en de termijn waarop deze moeten worden aangeleverd aan de orde. Geconcludeerd kan worden dat deze wetten hebben geleid tot een verbeterde verantwoordings- en toezichtsstructuur.

Na de instelling van het CTZ (april 2001) wordt het toezicht op de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ uitgevoerd door het CTZ (toezichthouder) en het CVZ (sturingsorgaan). CVZ en CTZ werken conform de wettelijke bepalingen samen bij de opstelling van (beleids)-regels voor de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ. Hieronder vallen ook de zorgkantoren, die door de uitvoeringsorganen zijn geman- dateerd om de AWBZ werkzaamheden uit te voeren.

De verwachting is dat met ingang van verslagjaar 2001 kan worden gerapporteerd over de rechtmatigheid van de verstrekkingen in het kader van de Ziekenfondswet.

Het CTZ stelt dat in ieder geval tot 2003 nog niet kan worden voldaan aan de wettelijke verplichting tot een rapportage over de rechtmatigheid verstrekkingen AWBZ per uitvoeringsorgaan. Inmiddels is duidelijk dat dit ook in 2004 niet het geval zal zijn. Deze ontwikkeling vervult de Algemene Rekenkamer met zorg. Het is de Algemene Rekenkamer niet duidelijk wanneer er wel over de rechtmatigheid van de verstrekkingen per uitvoeringsorgaan van de AWBZ kan worden gerapporteerd.

Bij de overige RWT's (ZON en PUR) hebben zich geen grote veranderingen op het gebied van verantwoording en toezicht voorgedaan. Uit een onderzoek van het Ministerie van VWS in 2001 komt naar voren dat de toezichtsstructuur voor wat betreft ZON in opzet goed is, maar dat de werking nog kan worden verbeterd. Dit heeft de aandacht van de departementsleiding van VWS.

23.5 Reacties minister en CTZ

Het conceptrapport is voorgelegd aan de minister van VWS, en aan CBZ, ZON, CVZ en CTZ. Naar aanleiding van de reacties van de minister en de vier RWT's is de tekst in het rapport op diverse plaatsen aangepast.

Reactie minister van VWS

De minister van VWS ziet de bevindingen van de Algemene Rekenkamer als een steun in de rug bij de vele ontwikkelingen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet. Als gevolg van het kabinetsbesluit om in 2005 een nieuwe basisverzekering in te stellen, zal de rol van diverse actoren in de zorgsector opnieuw worden gezien. Vanzelfsprekend zal ook het toezicht

op – en de verantwoording door RWT's, alsmede de informatievoorziening over de zorgsector nadrukkelijk de aandacht krijgen.

Namens de staatssecretaris merkt de minister op, dat bij de AWBZ naast de modernisering van het toezicht ook sprake is van een inhoudelijke modernisering. De beide moderniseringsslagen bij de AWBZ zijn op een gestructureerde wijze aan elkaar verbonden. Gedurende de periode dat het CTZ nog niet met rechtmatigheidsrapportages zijn oordelen over de uitvoering van de AWBZ op een gemoderniseerde wijze kenbaar maakt, zal het CTZ de uitvoering van de AWBZ op de klassieke wijze, dat wil zeggen door middel van eigen onderzoek ter plekke moeten beoordelen.

Reactie CTZ

Met ingang van 2001 dient het CTZ, per uitvoeringsorgaan van de AWBZ, rechtmatigheidsrapportages op te stellen. Het CTZ deelt de zorg van de Algemene Rekenkamer dat op dit moment niet aan deze wettelijke eis kan worden voldaan. Het CTZ is niet gelukkig met de discrepantie die momenteel bestaat tussen de in de wet vastgelegde uitvoeringsstructuur in de AWBZ (en het daaraan gekoppelde toezicht) en de wijze waarop de uitvoering is ingevuld. Het CTZ heeft daarover regelmatig signalen afgegeven aan de bestuurlijk verantwoordelijke instanties.

In de overgangsfase naar een sluitende verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoording zoekt het CTZ naar een oplossing waarmee het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ zo goed mogelijk wordt gewaarborgd. In aansluiting op concreet voorgestelde wijzigingsmaatregelen zal het CTZ steeds aangeven hoe het toezicht op de AWBZ in de nieuwe situatie kan worden vormgegeven, welke risico's het CTZ daarbij signaleert en via welke bestuurlijke maatregelen deze risico's mogelijk kunnen worden ondervangen of beperkt.

23.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat bij de vormgeving van de basisverzekering nadrukkelijke aandacht wordt geschonken aan het toezicht op en de verantwoording door RWT's, alsmede de informatievoorziening over de zorgsector.

De Algemene Rekenkamer is zich bewust van de complexiteit van en de samenhang tussen de inhoudelijke modernisering van de AWBZ en de modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ. Een sluitende verantwoordingsstructuur overeenkomstig wettelijke voorschriften kan bijdragen aan een doelmatige uitvoering van de AWBZ. In de reacties van het Ministerie van VWS, het CVZ en het CTZ wordt helaas nog geen uitspraak gedaan over het moment waarop het CTZ wel in staat is rechtmatigheidsoordelen per uitvoeringsorgaan AWBZ op te stellen. De Algemene Rekenkamer zal dan ook verdere ontwikkelingen op het gebied van de modernisering verantwoording en verslaggeving AWBZ nauwgezet blijven volgen.

23.7 Samenvattende tabel

	Ziekenfondsen	CVZ	CTZ	CBZ	CTG	CSZ	SUO	PUR	ZON	Rendac ^a
Aanwezigheid accountantsverklaring van getrouwheid	ja	ja	nvt	Ja	ja	ja	ja	Ja	ja	nee
Aanwezigheid rechtmatigheidsoordeel accountant	nee	ja	nvt	Ja	nee ^b	ja	ja	ja	ja	nee
Heeft het ministerie een toezichtsvisie	ja (sinds 1997) ^c									
Bevat de visie de elementen informatieverzameling (I), oordeelsvorming (O) en interventie (V)	nvt ^d	ja (I, O, V)								nvt
Bevat de visie een passage over review (R), bedrijfsvoering (B), horizontaal toezicht (H)	nvt	De review als zodanig staat niet vermeld in de visie, maar vindt wel plaats.							B	nvt
Is er een specifiek toezichtsarrangement voor de RWT	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nvt
Kan de minister zich een rechtmatigheidsoordeel vormen	nvt	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nvt
Informeert de minister de Tweede Kamer over rechtmatigheid	nvt	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee
Zijn er interventies geweest bij onrechtmatigheden of oordeelsoonthoudingen	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Toelichting:

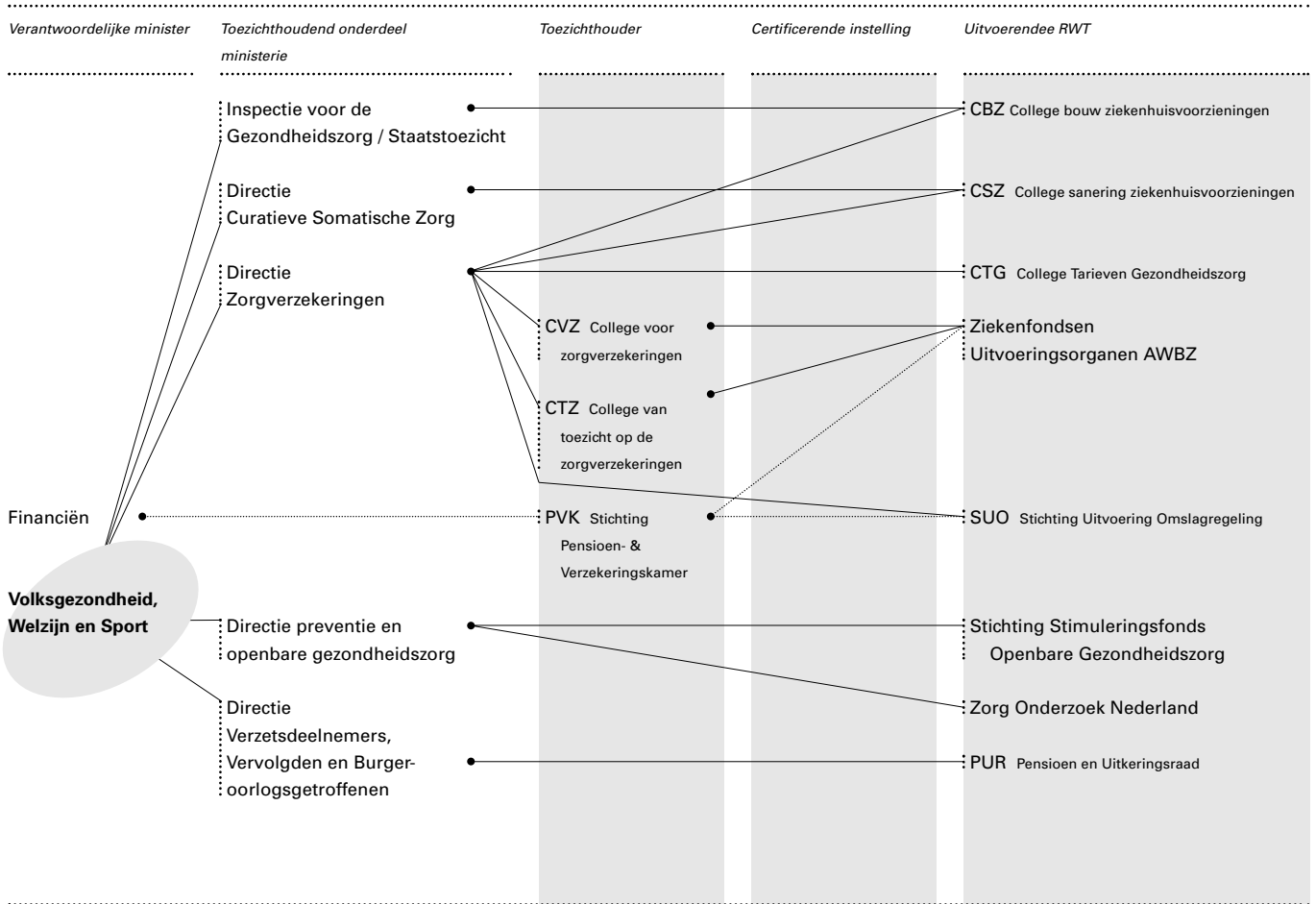
^a De ministeriële verantwoordelijkheid voor Rendac is op 1 oktober 2001 overgegaan naar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

^b In jaarrekening 2000 van het CTG geen rechtmatigheidsverklaring, in de jaarrekening 2001 wel. (opgave VWS).

^c De minister heeft reeds in 1997 een algemene toezichtsvisie ontwikkeld, die het gehele werkterrein van het ministerie aangaat. Vanuit deze algemene toezichtsvisie zijn voor de verschillende beleidsterreinen eigen toezichtsarrangementen ontwikkeld. Deze vraag wordt «beantwoord» voor de afzonderlijke toezichtsarrangementen.

^d Toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW (resp. AWBZ) door ziekenfondsen (resp. uitvoeringsorganen AWBZ) wordt door CTZ uitgevoerd. De minister heeft in de uitwerking van de toezichtsvisie in wet- en regelgeving deze wijze van getrappt toezicht vormgegeven. Het CTZ ontwikkelt een toezichtvisie en toezichtbeleid ten aanzien van de ziekenfondsen.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport



Legenda

— toezichtrelatie

..... medetoezicht vanuit een ander ministerie

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<i>Normen verantwoording en toezicht</i>		
<p>De Algemene Rekenkamer is zeer verheugd met de ontwikkeling dat de verantwoording door, en het toezicht op de RWT's en de informatieverstrekking van de minister aan de Tweede Kamer die via de CW 2001 is geregeld, en dat dit plaatsvindt in het kader van VBTB.</p>		<p>Het belang van transparantie voor wat betreft sturing van en toezicht op het functioneren van RWT's en ZBO's wordt nog eens benadrukt.</p>
<p>De concept-Kaderwet ZBO's vertoont, vooral voor ZBO's met gemengde financiering leemtes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De concept-Kaderwet ZBO's hanteert een betrekkelijk beperkt begrip van ZBO. - De overzichten met de in de begroting bij de beleidsartikelen opgenomen begrote bedragen voor de ZBO's (CW 2001) bevatten slechts een deel van het publieke geld bij ZBO's/RWT's. 	<p>Departementen zullen zich minder snel kunnen onttrekken aan de uitgangspunten als het Ministerie van Financiën en/of BZK een actieve regelende en coördinerende rol op zich nemen.</p>	<p>Het kabinet Balkenende heeft besloten de behandeling van de Kaderwet ZBO's in de Eerste Kamer aan te houden in afwachting van de uitkomsten van een evaluatie. Deze evaluatie ter uitwerking van de afspraken in het Strategische Akkoord over ZBO's wordt voorbereid. Het betreft het beleid inzake RWT's en ZBO's.</p>
<p>De algemene uitgangspunten en normen van het Rijk zijn verspreid over meerdere documenten (afstemming c.q. sluitend maken van wet- en regelgeving). Een daarvan is een nota waardoor de departementen zich gemakkelijker kunnen onttrekken aan de uitgangspunten.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer pleit (ook eerder al) voor een bedrijfsvoeringsverklaring door het bestuur van de RWT.</p>	<p>Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van de departementen een publicatie uitgebracht met aandachtspunten voor een goede invulling van het relatiebeheer van departementen met hun ZBO's en RWT's.</p>
<p>De normen en uitgangspunten voor de verslaggeving over bedrijfsvoering bij ZBO's/RWT's zijn nog het minst ver uitgewerkt. De mate waarin, diepgang, frequentie, in welk document, aansluiting VBTB etc. zijn nog in ontwikkeling.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer acht het zinnig, in het bijzonder voor de Tweede Kamer, dat er bij een volgende stap in het denken over toezicht enige systematiek aangebracht wordt in het toezichtveld en de gehanteerde normatiek.</p>	<p>In artikel 65, tweede lid van de CW 2001 wordt de financiële informatievoorziening over RWT's en ZBO's door de moederministeries geregeld. In de ontwerpbegroting 2004 moet deze informatie voor het eerst worden vermeld. In de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften in het najaar van 2002 worden daarvoor bepalingen opgenomen.</p>
		<p>De ministers wijzen op het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering welke een nadere aanvulling van artikel 21 van de CW 2001 over de verantwoordelijkheid van de minister op dit gebied geeft. In het interdepartementale implementatietraject is een nadere uitwerking van normen en uitgangspunten voor de verslaggeving over de bedrijfsvoering door RWT's en ZBO's onderwerp van studie.</p> <p>Waarover een minister in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden, dient aan te sluiten bij de reikwijdte van zijn verantwoordelijkheid. Bij het invullen van zijn verantwoordelijkheid geven de aanwijzingen voor regelgeving 124a t/m z inzake ZBO's, de CW 2001, het Referentiekader en de specifieke wet- en regelgeving voor een ZBO gezamenlijk aangrijpingspunten.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>Sommige jaarverslagen en -rekeningen bevatten weliswaar aanzetten voor een geïntegreerde verantwoording, maar deze zijn over de gehele linie nog onvoldoende om van een volledig en betrouwbaar geïntegreerd verantwoordingsdocument te kunnen spreken.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de gedachtevorming over de toekomstige publieke verantwoording door RWT's nadrukkelijk ook de mogelijkheid te betrekken van een geïntegreerd verantwoordingsdocument waarin het bestuur van een RWT zich aan alle belanghebbenden verantwoordt over de rechtmatigheid, de geleverde prestaties, de kwaliteit van de taakuitvoering en over essentiële onderdelen van de bedrijfsvoering. Dit document zou vervolgens voorzien kunnen worden van een verklaring van getrouwheid van een externe accountant.</p>	<p>De minister zegt toe dat bekeken zal worden of de komende zelfevaluaties en de toetsing daarvan aan de hand van de kaderstellende visie empirisch materiaal opleveren voor het aanbrenge van systematiek in het toezichtveld en de gehanteerde normatiek.</p> <p>De minister geeft aan dat uitgangspunten en normen voor een integriteitsbeleid bij RWT's gezien de diversiteit aan wettelijke taken, vooral specifiek dienen te worden opgelegd.</p>
<p>Door het kabinet zijn nog geen uitgangspunten en normen geformuleerd voor een integriteitsbeleid bij RWT's.</p>		<p>De minister merkt op dat het opnemen van integriteit als specifiek aandachtspunt bij de accountantscontrole hierbij een mogelijk optie is.</p>
<p><i>Toezichtvisies</i></p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan om een concreet tijdpad in de nabije toekomst te bepalen voor het formuleren van de toezichtvisies.</p>	<p>De minister acht het van belang dat bij het opstellen van een toezichtvisie de diversiteit van het toezichtveld nadrukkelijk in acht wordt genomen. Hij voegt daaraan toe dat de ministeries een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het vormen van toezichtvisies. Toezicht dient doelmatig te zijn en in verhouding te staan tot de ermee gemoeide publieke belangen.</p>
<p>Nog lang niet bij alle departementen bestaan er toezichtarrangementen voor alle individuele RWT's.</p>	<p>Het is van belang dat het toezicht is toegesneden op het product dat moet worden opgeleverd en op het publieke belang dat daarbij in het geding is. Daarbij dient goed te worden vastgelegd wat het publieke belang is</p>	<p>De minister geeft aan dat moet worden aangegeven wat de redenen waren om eventueel te interveniëren of om van eventueel interveniëren af te zien. Dit gaat volgens hem niet alleen op voor toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, maar ook voor bestuurlijk toezicht op medeoverheden en ZBO's.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>Wel wordt er bij veel departementen gewerkt aan toezichtvisies en/of arrangementen.</p> <p>De progressie in feitelijke uitvoering en werking was in de onderzochte periode nog geringer.</p> <p>In de toezichtvisies die reeds zijn ontwikkeld komen de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie aan de orde. Onderwerpen als review, bedrijfsvoering en horizontale verantwoording maken veelal geen deel uit van de toezichtvisies.</p> <p>In het kabinetsstandpunt wordt het onderscheid tussen de verschillende toezichtobjecten (zoals: markten, naleving van regelgeving, lagere overheden en andere organisaties met een publieke taak, zoals RWT's) niet expliciet gemaakt.</p> <p><i>Review</i></p> <p>Bij alle departementen is aandacht voor het reviewbeleid, alleen de mate van implementatie verschilt nogal tussen de departementen. Ook binnen de departementen zijn aanzienlijke verschillen.</p> <p>De accountantsdienst heeft in de praktijk (teveel) een sturende en initiërende rol, bij beleidsdirecties is er veelal gebrekkige aandacht voor reviews en in veel gevallen is er een onduidelijke taakverdeling tussen AD en beleidsdirecties. Nog niet alle directies FEZ maken de toezichthoudende en kaderstellende verantwoordelijkheden die ze hebben voor de opzet en implementatie van het departementale reviewbeleid in voldoende mate waar.</p> <p>Ondanks goede voorbeelden is het algemene beeld dat review nog onvoldoende plaats heeft in het feitelijke toezicht van de ministeries.</p> <p>Het belang van een reviewbeleid is door het IODAD en in de Baseline Financieel en materieelbeheer onderkend. De Algemene Rekenkamer waardeert de geleverde inspanning van het Ministerie van Financiën, maar constateert tevens dat actie nodig is om de feitelijke situatie op reviewgebied in de toekomst daadwerkelijk te verbeteren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat het ministerie van Financiën haar regelgevende en toezichthoudende verantwoordelijkheden ten volle benut om de departementen op korte termijn aan te zetten tot een actief reviewbeleid.</p> <p>De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het reviewbeleid een van de aspecten is die in het kader van de implementatie van de baseline wordt aangepakt.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt tenslotte aan om bij de komende doorlichting van de toezichtarrangementen ook het element review mee te nemen.</p>	<p>De minister benadrukt dat het nieuwe traject waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren specifiek en breder is dan het door de Algemene Rekenkamer geformuleerde «invullen van de checklist voor alle ZBO's». De minister stelt dat bij de evaluaties een pragmatische houding op zijn plaats is. De minister merkt op dat de formulering van de Algemene Rekenkamer dat de Kaderstellende visie geen bindende werking heeft, de status van de kabinetsvisie onrecht aan doet.</p> <p>De minister geeft aan dat de ministers zelf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de kabinetsvisie. BZK heeft hierbij een katalysator en faciliterende functie.</p> <p>Bij de evaluaties van de toezichtarrangementen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende objecten van toezicht.</p> <p>De minister geeft aan dat als toezichtinstrument vaak om een accountantsverklaring wordt gevraagd. Hij geeft hierbij aan dat de Handreiking Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht aandachtspunten bevat om te waarborgen dat de accountantsverklaring aan de verwachtingen van het departement voldoet. Het reviewbeleid vormt het sluitstuk van de maatregelen m.b.t. het toezichtinstrument accountantsverklaring. Het is echter niet de bedoeling dat alleen na review gebruik kan worden gemaakt van een accountantsverklaring.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>De door de ministers van Financiën en BZK van belang geachte wettelijke regeling ten aanzien van het kopiëren van dossiers is nog niet gerealiseerd.</p>		<p>De minister geeft aan dat een onlangs uitgevoerde evaluatie heeft uitgewezen dat het kopiëren van stukken bij reviews in de praktijk nagenoeg geen problemen oplevert. Hij acht een algemeen wettelijke regeling dan ook niet opportuun. Hij is van mening dat waar zich eventuele problemen voordoen al naar gelang het belang ervan kan worden overgegaan tot opname van het recht tot kopiëren in specifieke wet- en regelgeving.</p>
<p><i>Verantwoording over rechtmatigheid</i></p>		
<p>Vrijwel alle RWT's leveren jaarverslagen die vergezeld gaan met een accountantsverklaring over getrouwheid.</p>		
<p>In 2000 werd over 66% van het publieke geld een duidelijke uitspraak gedaan over de rechtmatigheid. Het aantal (%) rechtmatigheidsuitspraken is hiermee iets toegenomen. In het rijksbeleid is ten aanzien van RWT's een tendens waarneembaar dat steeds meer RWT's zich expliciet verantwoorden over de rechtmatigheid.</p>		
<p>Eenduidigheid in oordelen ontbreekt vaak (verscheidenheid in formulering), maar is wel gewenst. Anders is niet duidelijk op te maken welke uitspraak nu precies over wat gedaan wordt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer pleit voor meer eenduidigheid in de weten regelgeving ten aanzien van de eisen aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de verantwoording door het bestuur van de RWT; 2. opdrachtformulering aan de accountant gericht op het verschaffen van een rechtmatigheidsoordeel en; 3. de formulering van een rechtmatigheidsoordeel. 	<p>De ministers geven aan dat vanwege de aard van de regelgeving de rechtmatigheidseisen specifiek per regeling nader ingevuld moeten worden. De minister geeft aan dat als toezichtinstrument vaak om een accountantsverklaring wordt gevraagd. Hij geeft hierbij aan dat de Handreiking Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht aandachtspunten bevat om te waarborgen dat het toezichtinstrument accountantsverklaring aan de verwachtingen van het departement voldoet. Het is echter niet de bedoeling dat alleen na review gebruik kan worden gemaakt van een accountantsverklaring. De minister zegt toe dat de minister van Financiën het komende jaar zal onderzoeken in welke mate de departementen aandacht schenken aan de aandachtspunten uit de handreiking. Eveneens wordt een notitie voor de Tweede Kamer voorbereid waarin het beleid tav geconstateerde gebreken in de accountantscontrole uiteen wordt gezet.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>Sommige ministeries en RWT's wijzen op de wenselijkheid van differentiatie. Dit is met name het geval waar sprake is van RWT's met een klein financieel of maatschappelijk belang of van organisaties waarvan de wettelijke taak slechts een klein gedeelte van de activiteiten vormt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – op andere manieren dan via een rechtmatigheidsoordeel van een accountant komen tot voldoende zekerheid over de rechtmatigheid van de besteding en inning van de publieke middelen. – eindverantwoordelijke minister geeft rechtstreeks aan een extern accountantskantoor opdracht de rechtmatigheidscontrole uit te voeren. 	<p>De Algemene Rekenkamer geeft de ministers in overweging om in geval van RWT's met een zeer gering maatschappelijk of financieel belang de RWT-status te heroverwegen.</p>	<p>Het Ministerie van Financiën onderschrijft het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer dat een minister in elk geval inzicht moet hebben in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Daarbij wordt aangegeven dat ze van mening zijn dat om redenen van doelmatigheid gekozen kan worden voor een ander instrument om dit inzicht te krijgen. De handleiding DOREAC biedt een kader om per geval tot de keuze van het meest passende instrument te komen</p>
<p>De Algemene Rekenkamer is van mening dat een verklaring van getrouwheid bij de verantwoording door een RWT momenteel in de praktijk onvoldoende houvast aan de minister verschaft over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (met name Richtlijn 250, punt 19) laten ruimte voor interpretatieverschillen. Er bestaat een spanning tussen wat een accountant altijd zou moeten doen gezien de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (RAC's) en dat wat hem expliciet gevraagd wordt te doen via de controle-opdracht. – voor een getrouw beeldverklaring kan veelal volstaan worden met controles van een mindere diepgang dan noodzakelijk is om de door ministers en RWT's gewenste mate van zekerheid over de rechtmatigheid te verkrijgen. 	<p>Meer duidelijkheid over de status van/verhouding tussen wat zou moeten doen en wat gevraagd wordt, is noodzakelijk.</p> <p>Explicitering van het rechtmatigheidsoordeel waarborgt in hogere mate dat de rechtmatigheidstoetsing steeds dezelfde kwaliteit heeft.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan om met de kosten voor accountantscontrole rekening te houden in de financiering van de RWT's. De financiering van de controle dient aangepast te zijn op het soort controle dat noodzakelijk</p>	<p>De spanning die de Algemene Rekenkamer constateert op het terrein van de rechtmatigheid tussen de RAC's en specifieke controleopdrachten heeft inmiddels geleid tot voorstellen voor aanpassing van de desbetreffende richtlijn.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p data-bbox="155 102 456 149"><i>Verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering</i></p> <p data-bbox="155 176 513 436">Verslaggeving over prestaties en met name bedrijfsvoering vertoont een sterk gevarieerd beeld: de mate waarin, de diepgang, de frequentie, in welk document, aansluiting bij VBTB etcetera. De gedachtevorming over de vraag waar differentiatie terecht is en waar niet, en welke rol precies van het Ministerie van Financiën, de vakdepartementen en de RWT's zelf wordt verlangd, is nog niet afgerond.</p> <p data-bbox="155 464 256 483">• Prestaties</p> <p data-bbox="155 487 513 890">In veel gevallen zijn RWT's op de goede weg in het vormen van een visie op verslaggeving en het verantwoorden over geleverde prestaties. Bij de RWT's spelen daarbij dezelfde problemen als bij het Rijk: wat zijn de prestaties, hoe worden prestaties gemeten, hoe wordt de betrouwbaarheid van de gegevens vastgesteld, hoe een relatie met doelen, middelen (en effecten) te leggen, etcetera. De departementen zijn daarnaast in het algemeen ook nog niet ver in het exact formuleren van de informatie/prestaties (en bijbehorende indicatoren) die RWT's moeten leveren. Ook niet als het gaat om het realiseren van de departementale doelstellingen.</p>	<p data-bbox="548 487 886 579">De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers en op punten de minister van Financiën in het bijzonder aan:</p> <ul data-bbox="548 583 886 984" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="548 583 886 722">– in de verslaggeving door RWT's meer aandacht te eisen voor de koppeling tussen middelen en prestaties en doelen (voorwaarde voor inzicht in doelmatigheid van hun functioneren). <li data-bbox="548 726 886 890">– daarbij vanaf het begin ook de RWT's, ZBO's én lagere overheden te betrekken, zodat voor het formuleren van de prestaties de departementen iets kunnen leren van de RWT's, ZBO's en lagere overheden die al ver zijn op dit punt; <li data-bbox="548 894 886 984">– het richtinggevend vermogen van de departementen als «opdrachtgever» (het formuleren van de informatie-behoefte) te versterken. 	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>• Bedrijfsvoering Ten aanzien van bedrijfsvoering zijn grote verschillen in het denken over eigen verantwoordelijkheid van RWT's en de eindverantwoordelijkheid van de minister. Voorts geeft de informatie in de jaarverslagen over bedrijfsvoering over het algemeen een beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van de RWT.</p> <p>• Informatievoorziening Er is een grote verscheidenheid in de mate waarin ministers hun informatiebehoefte ten aanzien van bedrijfsvoering en prestaties naar RWT's hebben aangegeven.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers aan de eigen verantwoordelijkheid van de RWT zo veel mogelijk te expliciteren en de verslaggevingseisen en sanctie- en interventiemogelijkheden daarop aan te passen. Als aan het RWT-bestuur vergaande eigen verantwoordelijkheid wordt toegekend valt het aan te bevelen een jaarlijks verslag te vragen waarin expliciet en systematisch wordt ingegaan op de te leveren en geleverde prestaties (middelen en doelen) en de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taak.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt de verschillende ministers aan hun informatiebehoefte beter te specificeren, vast te leggen en de RWT daar ook aan te houden (noodzakelijk opdat de minister de Tweede Kamer kan informeren over het bereiken van zijn eigen doelen en zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken).</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt de besturen van de RWT's aan ten behoeve van hun rapportage aan belanghebbenden een beeld te hebben van die belanghebbenden en van de informatiebehoefte van de belanghebbenden.</p>	<p>De ministers wijzen op het Referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering welke een nadere aanvulling van artikel 21 van de CW 2001 over de verantwoordelijkheid van de minister op dit gebied geeft. Tevens geven ze aan dat hierbij van belang is dat de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot RWT's en ZBO's is vastgelegd in wet- en regelgeving. In het interdepartementale implementatietraject van het Referentiekader is een nadere uitwerking van normen en uitgangspunten voor de verslaggeving over de bedrijfsvoering door RWT's en ZBO's onderwerp van studie.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<i>Systemen van checks and balances</i>		
<p>Lang niet bij alle RWT's komen interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording voor. Daar waar zij wél voorkomen, laten zij een grote verscheidenheid aan vorm en inhoud zien.</p> <p>Om en nabij de helft van de ongeveer honderd (clusters van) RWT's kennen een raad van toezicht of commissarissen en/of een gebruikersraad.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het kabinet intern toezicht (bijvoorbeeld raad van toezicht) en horizontale verantwoording stimuleert. De wijze waarop horizontale checks and balances het best kunnen bijdragen aan kwaliteitsbeoordeling, zullen echter per RWT verschillen. Bij de afweging dienen zowel de verwachte opbrengsten als de te verwachte directe en indirecte kosten te worden meegewogen.</p>	<p>De ministers geven aan dat het stimuleren van horizontale verantwoording aansluit op het in de kabinetsreactie op het advies Aansprekend burgerschap uitgesproken streven van de overheid om burgers beter te betrekken bij de toezicht- en verantwoordingsstructuur.</p>
<p>Aanvullende «horizontale informatie» kan de reguliere verticale informatie verrijken of verdiepen met andersoortige inzichten. Ook horizontale bronnen (bijvoorbeeld informatie van gebruikersraden of uit tevredenheidsonderzoeken) kunnen betrokken worden in het verticale toezicht. Bij de drie onderzochte RWT's komt naar voren dat momenteel van verrijken of verdiepen nog nauwelijks sprake is. De horizontale checks and balances leveren daartoe vooralsnog te weinig informatie die toegankelijk en bruikbaar is voor anderen dan de direct betrokkenen. Voor zover beschikbaar, is die informatie bovendien lastig te interpreteren, omdat het vaak niet duidelijk is wat de onderliggende criteria zijn. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de inrichting van deze vormen van checks and balances voor de kwaliteitszorg door de instellingen zelf, verder gestimuleerd dient te worden. De noodzaak van het afleggen van verantwoording aan de overige belanghebbenden en direct betrokkenen vormt voor de RWT een extra prikkel om het reilen en zeilen van de organisatie inzichtelijk te maken en besluiten goed te beargumenteren. Bovendien kunnen de commentaren en kwaliteitsoordelen van de stakeholders belangrijke stuurinformatie bevatten voor het management van de RWT.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat de minister per RWT nagaat of de verticale informatierelatie optimaal is georganiseerd. Kan informatie van interne of horizontale bronnen de verantwoordingsinformatie verrijken of verdiepen? Kan deze informatie beleidsinformatie opleveren? Voorwaarde daarbij blijft dat de betrouwbaarheid van de informatie is vastgesteld.</p>	<p>De ministers stellen dat het van belang is dat de door de Algemene Rekenkamer genoemde onduidelijkheid aangaande de betekenis van het complementair zijn van publieke verantwoording aan verticaal toezicht weg te nemen. Ze geven aan dat de Kaderstellende visie op toezicht huns inziens geen ruimte laat voor een andere interpretatie dan de door de Algemene Rekenkamer zinvol geachte betekenis (nooit in plaats van verticaal toezicht): horizontale vormen van verantwoording kunnen het verticale toezicht «in een breder perspectief plaatsen» of «vanuit meerdere invalshoeken bezien». Ten slotte verwachten de ministers dat de komende zelfevaluaties empirisch materiaal opleveren dat het inzicht vergroot in de toepasbaarheid van horizontale verantwoording en haar relatie met verticaal toezicht.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<p>Raden van toezicht of raden van commissarissen zijn interne organen van de RWT. Alle onderzochte raden zich als onderdeel van de RWT. De raden functioneren doorgaans niet onafhankelijk van de organisatie en het organisatiebelang voor het belang van de minister laten gaan. Het metatoezicht kan dan ook niet steunen op de bevindingen van deze interne toezichthouders. Intern toezicht kan derhalve niet (deels) het verticaal toezicht vervangen.</p> <p>Bij horizontale vormen van verantwoording en intern toezicht is meestal niet het algemeen belang maar een beperkte zienswijze van een bepaalde groep belanghebbenden in het geding. Ook is het aandachtsgebied veelal beperkt en afwijkend van dat van de minister. Dit zal in veel gevallen de oordeelsvorming kleuren.</p> <p>Horizontale informatie is voor de minister veelal niet toegankelijk gemaakt. De gewenste «aanvulling» blijkt slechts zelden door de RWT aan de minister aangereikt te worden. De minister zal voor het verkrijgen van bruikbare aanvullende informatie vaak een gerichte inspanning moeten plegen om deze informatie te verwerven. De professionaliteit en representativiteit van het horizontale systeem van checks and balances zijn niet altijd gewaarborgd.</p> <p><i>Slot</i></p> <p>De Algemene Rekenkamer kan zich in hoge mate vinden in de normen van het kabinet voor toezicht en verantwoording bij ZBO's. De uitgangspunten van het kabinet zijn nog versnipperd over een groot aantal documenten. Dit brengt risico's voor een consistente uitvoering met zich mee.</p> <p>Afgaande op de normen die in de recente normstellende stukken van het kabinet zijn geregeld acht de Algemene Rekenkamer minder differentiatie in «mate waarin» gewenst. Differentiatie in «manier waarop» kan juist wel gewenst zijn.</p>	<p>Verder acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de interne toezichtorganen (zoals de raad van toezicht) en verantwoordingsplatforms (zoals de gebruikersraad) zelf publieke verantwoording afleggen over het eigen functioneren en de geboekte resultaten. Deze verantwoording zou zowel voor externe belanghebbenden als voor de minister waardevol kunnen zijn bij de beeldvorming over het functioneren van de RWT als geheel.</p>	<p>De ministers onderschrijven het belang om interne toezichtorganen en verantwoordingsplatforms verantwoording te laten afleggen over het eigen functioneren en de geboekte resultaten. Ze plaatsen daarbij de kanttekening dat de wijze waarop dat geschiedt in verhouding moet staan met de hoofdtaken van deze organen.</p>
<p>De Algemene Rekenkamer kan zich in hoge mate vinden in de normen van het kabinet voor toezicht en verantwoording bij ZBO's. De uitgangspunten van het kabinet zijn nog versnipperd over een groot aantal documenten. Dit brengt risico's voor een consistente uitvoering met zich mee.</p> <p>Afgaande op de normen die in de recente normstellende stukken van het kabinet zijn geregeld acht de Algemene Rekenkamer minder differentiatie in «mate waarin» gewenst. Differentiatie in «manier waarop» kan juist wel gewenst zijn.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer beveelt de ministeries van Financiën en BZK aan gebruik te maken van hun (gedeeltelijk pasverworven) kaderstellende, coördinerende en toezichhoudende taak om via handreikingen en eventuele regelgeving een beter toezicht door departementen en een betere publieke verantwoording door RWT's krachtig te stimuleren, zoniet af te dwingen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer dringt er bij het ministerie van Financiën op aan om op basis van de voorliggende kaderstellende stukken een overkoepelend document (zoals het algemeen kader voor agentschappen) op te stellen voor «Normen voor sturing, toezicht en verantwoording bij RWT's». Tenslotte zouden naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer het jaarverslag en de jaarrekening (plus bijgevoegde accountantsverklaring) beter benut kunnen worden als publieke verslaggevingsdocumenten door meer en beter te rapporteren over rechtmatigheid, prestaties/middelen en bedrijfsvoering.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers
<i>Discussie RWT's</i>	De Algemene Rekenkamer streeft naar besluitvorming inzake de discussies over de status van een aantal RWT's	Het Ministerie van Financiën zal op korte termijn het initiatief nemen om samen met de Algemene Rekenkamer te komen tot een algemeen gedeelde interpretatie van het begrip RWT. Uiterlijk rond de jaarwisseling willen ze de discussie hebben afgerond.

Lijst van gebruikte afkortingen

ACT	Ambtelijke Commissie Toezicht
AD	Accountantsdienst
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AIB	als ingetrokken beschouwd
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijdersbond
APH	Agrarisch Pedagogische Hogeschool
AOC	Agrarisch opleidingscentrum
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBI	Bestuurs- en beheersinstrumentarium
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BFT	Bureau Financieel Toezicht Notarissen
BIE	Bureau voor de Industriële Eigendom
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAH	Christelijke agrarische hogeschool
CAK	Centraal Administratie Kantoor bijzondere Zorgkosten
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBZ	College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen
Cf	Centrale Financiën Instellingen
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteits-aangelegenheden in de Zuivel
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CPE	Controlebureau voor Pluimvee en Eieren
CSZ	College sanering ziekenhuisvoorzieningen
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
CTG	College tarieven gezondheidszorg
Ctsv	College voor Toezicht Sociale Verzekeringen
CTU	Commissie van toezicht uitvoeringsorganisatie
CTZ	College van toezicht op de zorgverzekeringen
CVS	Cliëntvolgsysteem
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
CWI	Centrale organisatie voor Werk en Inkomen
DAD	Departementale accountantsdienst
DAR	Directie Accountantscontrole Rijksoverheid
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DOB	Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven
DOREAC	Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten
DLG	Dienst Landelijke Gebieden
DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
EDB	Energiedistributiebedrijven
EZ	Economische Zaken

FEZ	Financieel-Economische Zaken
FLV	Fonds Luchtverontreiniging
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
GIDS	Geïntegreerde databank voor strategische Bedrijfsinformatie
GVI	Gezinsvoogdijinstellingen
HAS	Hogere agrarische scholen
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HNM	Stichting Het Nederlands Muntenmuseum
IAD	Interne Accountantsdienst
IB-groep	Informatie Beheer Groep
ICTU	Informatie en communicatietechnologie uitvoeringsorganisatie
IMAG	Instituut voor Milieu en Agritechniek
INK	Instituut Nederlandse kwaliteit
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
KCB	Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit
KIWA	Keuringsinstituut voor waterleidingartikelen
KNAW	Koninklijke Nederlandse academie voor wetenschappen
LBIO	Landelijk bureau Inning Onderhoudsbijdragen
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LPB	Landelijke politiebrieff
LSOP	Landelijk selectie en opleidingsinstituut politie
LUW	Landbouwwuniversiteit Wageningen
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MAP	Milieu Actie Plan
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
MOOZ	Wet medefinancieringoververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaai-zaad en pootgoed voor landbouwgewassen
NAK-T	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
Nbbe	Nederlands bureau voor brandweereexamens
NCM	Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij
NFO	Nederlandse Fruittelersorganisatie
NIBHV	Nederlands Instituut voor Bedrijfs hulpverlening
Nibra	Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
Nmi	Nederlands Meetinstituut

NOVEM	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV
NS	Nederlandse Spoorwegen
NWO	Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisdirecteuren
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-autoriteit
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OWB	Onderzoek en wetenschapsbeleid
POIFHA	Personeel, informatie, organisatie, financiën, huisvesting en automatisering
PO	Primair onderwijs
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
PVK	Stichting Pensioen- en Verzekeringskamer
PVOD	Periodiek vaktechnisch Overleg Departementale accountantsdiensten
RAC	Richtlijnen voor de Accountantscontrole
RDW	RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie
RIB	Railinfrabeheer
ROC	Regionaal opleidingscentrum
RRB	Raden voor rechtsbijstand
RvA	Raad voor Accreditatie
RvTV	Raad voor de Transportveiligheid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAB	Scheepsafvalstoffen Binnenvaart
SAIP	Stichting administratie Indonesische pensioenen
SBA	Stichting Bureau Architectenregister
SBB	Staatsbosbeheer
SCG	Service Centrum Grond
SFB	Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven
SJHF	Stichting Joods Humanitair Fonds
SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden
SRN	Stichting Reclassering Nederland
SSOG	Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
STOAS	Stichting tot ontwikkeling van agrarische onderwijskunde en scholing
SUO	Stichting uitvoering omslagregelingen
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
TPG	TNT-Post-Groep

USZO	Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VO	Voortgezet onderwijs
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VUT-fonds	Vervroegd uittredingsfonds
VUWV	Stichting ter voorbereiding van het UWV
VvK	Voorzieningsfonds voor Kunstenaars
V&W	Verkeer en Waterstaat
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wetten buitengewoon pensioen
WTG	Wet tarieven gezondheidszorg
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen
Wubo	Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum
Wuv	Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WZV	Wet ziekenhuisvoorzieningen
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
ZON	ZorgOnderzoek Nederland