

Vergaderjaar 1997–1998

25 956

Toezicht op uitvoering publieke taken

Nr. 2

INHOUD

| | Blz. | | Blz. |
|---|-----------|--|-----------|
| Samenvatting | 5 | 4.4 Gesloten toezichtketen | 19 |
| 1 Inleiding | 6 | 4.5 Organisatie | 20 |
| 2 Beoordelingskader | 8 | 4.5.1 Functiescheiding | 20 |
| 2.1 Definitie van toezicht | 8 | 4.5.2 Positionering van het toezicht | 20 |
| 2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid | 8 | 4.6 Uitvoering toezicht | 20 |
| 2.3 Toezichtproduct | 9 | 4.7 Wettelijke regeling van toezicht | 21 |
| 2.4 Gesloten toezichtketen | 10 | 4.8 Conclusies | 21 |
| 2.5 Organisatie | 11 | 5 Recente ontwikkelingen bij de Rijksoverheid | 23 |
| 2.5.1 Functiescheiding | 11 | 5.1 Inleiding | 23 |
| 2.5.2 Positionering van het toezicht | 11 | 5.2 Herstel van het politiek primaat | 23 |
| 2.6 Uitvoering toezicht | 13 | 5.3 Doorlichting specifieke toezichtsituaties | 23 |
| 2.6.1 Uitvoeringsbeleid | 13 | 5.4 Visie-ontwikkeling | 23 |
| 2.6.2 Inhoud | 13 | 5.5 Onderlinge afstemming | 23 |
| 2.7 Wettelijke regeling van toezicht | 14 | 6 Slotbeschouwing | 25 |
| 2.8 Slotopmerking | 15 | Bijlage 1: Onderscheid tussen RWT's en ZBO's | 26 |
| 3 Ontwikkelingen in het veld | 16 | Bijlage 2: Afbakening van toezicht op RWT's | 27 |
| 3.1 Inleiding | 16 | Bijlage 3: Rekenkameronderzoeken Toezicht 1995–1997 | 29 |
| 3.2 Publiek-private concernvorming | 16 | Bijlage 4: Diversiteit in toezicht bij ministeries | 40 |
| 3.3 Europa | 17 | | |
| 4 Resultaten onderzoek 1995–1997 | 18 | | |
| 4.1 Inleiding | 18 | | |
| 4.2 Ministeriële verantwoordelijkheid | 18 | | |
| 4.3 Toezichtproduct | 18 | | |

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft sinds begin jaren '90 een groot aantal onderzoeken gepubliceerd waarin het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) centraal stond of aan de orde kwam.

Met het oog op toekomstig onderzoek heeft de Rekenkamer de door haar gepubliceerde rapporten onderworpen aan een systematische analyse, met als resultaat:

- een samenhangend beoordelingskader voor toezicht, door middel van de synthese van de op de verschillende onderdelen van het toezicht toegepaste normen en deelnormen;
- een beeld van de aard en de context van de in de onderzoeken (1995–1997) aangetroffen tekortkomingen.

De Rekenkamer acht het voor de effectiviteit van haar onderzoek wenselijk dat haar normen zowel door de departementen en de RWT's als door de politiek geaccepteerd worden. Vandaar dat zij het van belang acht om te communiceren met deze betrokkenen om te komen tot een adequaat beoordelingskader dat algemeen gedragen wordt.

Teneinde zijn of haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een publieke taak waar te kunnen maken zal de minister, al of niet direct, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij de RWT. Toezicht staat niet op zich zelf. Het maakt deel uit van een «toezichtketen», een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties, niet alleen tussen de minister en de RWT, maar ook tussen de minister en de Staten-Generaal. Wil er een goed toezicht-product opgeleverd kunnen worden, dan mogen in de toezichtketen geen elementen ontbreken en zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld moeten zijn. Tevens zullen de verschillende elementen (sturing, verantwoording en bijsturing) in de toezichtketen goed op elkaar moeten zijn afgestemd.

Uit de analyse van de meer recente onderzoeken (1995–1997) wordt duidelijk dat het toezicht in de praktijk niet altijd in voldoende mate is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee komen ook de wetgevende en controlerende taken van de Staten-Generaal in het geding. Het blijkt dat niet alleen de uitvoering van het toezicht vaak te wensen overlaat, maar dat er ook verschillen van opvatting bestaan over elementaire zaken als de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, het product en de functie van toezicht.

Het gepresenteerde beoordelingskader moet gezien worden tegen de achtergrond van een veld dat sterk in beweging is. Er zijn immers vele ontwikkelingen gaande, zowel binnen als buiten de overheid, die van invloed zijn of kunnen zijn op de vorm en de inhoud van toezicht. Te denken valt aan het op afstand plaatsen van de uitvoering van overheidsbeleid, het ontstaan van meer organisaties die zowel marktactiviteiten als publieke taken uitvoeren (hybride organisaties) en de toenemende invloed van de Europese Unie.

Met name «Europa» en «publiek-private concernvorming» leiden tot samenloop van toezichthouders op bepaalde beleidsterreinen. De informatievoorziening vanuit hybride organisaties aan toezichthouders is in het algemeen nog onvoldoende om zicht te krijgen op de eventuele doelmatigheidswinst voor de publieke taakuitoefening en op eventueel optredende risico's voor de publieke sector.

Er is bij de rijksoverheid momenteel op veel plaatsen sprake van een bezinning op toezicht. De Rekenkamer is van mening dat voor al deze activiteiten onderlinge afstemming en samenhang zeer gewenst is.

1 INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van een evaluatie van de Rekenkameronderzoeken van de afgelopen jaren waarin het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)¹ centraal stond of aan de orde kwam.

De Rekenkamer heeft sinds begin jaren '90 een groot aantal onderzoeken gepubliceerd waarin het toezicht op RWT's centraal staat. Hierbij kan worden gedacht aan de onderzoeken naar het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad (1992) en door de Ziekenfondsraad (1993), het onderzoek naar het financieel toezicht op omroepverenigingen (1996), naar het toezicht op woningcorporaties (1996) en naar de gevolgen voor het toezicht van concernvorming bij zorgverzekeraars (1997). Naar de relatie van toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)² heeft de Rekenkamer in 1995 een rijksbreed onderzoek gedaan. Daarnaast is toezicht een regelmatig terugkerend onderdeel in veel van de overige onderzoeken.

Uit al deze onderzoeken valt niet alleen op te maken dat de toezichtssituatie tot nu toe nogal wat tekortkomingen vertoonde, maar ook dat deze tekortkomingen zich zowel op het niveau van visie en beleid als op uitvoerend niveau voordoen.

Met het oog op toekomstig onderzoek heeft de Rekenkamer de door haar gepubliceerde rapporten onderworpen aan een systematische analyse. Daarnaast heeft een uitgebreide literatuurstudie plaatsgevonden. Dit alles met het doel om:

- door middel van de synthese van de in de afgelopen jaren op de verschillende onderdelen van het toezicht toegepaste normen en deelnormen een samenhangend beoordelingskader voor toezicht te presenteren;
- een beeld te schetsen van de aard en de context van de in de onderzoeken (1995–1997) aangetroffen tekortkomingen.

Het beoordelingskader moet gezien worden tegen de achtergrond van een veld dat sterk in beweging is. Er zijn immers vele ontwikkelingen gaande, zowel binnen als buiten de overheid, die van invloed zijn of kunnen zijn op de vorm en de inhoud van toezicht. Te denken valt aan het veelvuldig op afstand plaatsen van de uitvoering van overheidsbeleid, het ontstaan van steeds meer hybride organisaties die zowel marktactiviteiten als publieke taken uitvoeren, de toenemende interactie tussen nationale en internationale wetgeving en actoren (Europa), en de toenemende aandacht van de Rijksoverheid voor sturing op output in plaats van op (financiële) input. Voorts zijn in de Tweede Kamer naar aanleiding van enkele affaires, discussies gevoerd rondom de werkwijze, taken en bevoegdheden, en vormgeving van de Verzekeringskamer, het Ctsv en de Ziekenfondsraad.

De Rekenkamer acht het voor de effectiviteit van haar onderzoek wenselijk dat haar normen zowel door de departementen en de RWT's als door de politiek geaccepteerd worden: alleen dan is er naar het oordeel van de Rekenkamer een goede basis voor verbetering van het functioneren van de Rijksoverheid en de daarmee verbonden organen. Het is daarom van belang om te communiceren met deze betrokkenen om gezamenlijk te komen tot een adequaat beoordelingskader dat algemeen gedragen wordt. Dit is te meer van belang omdat er thans binnen de Rijksoverheid op dit gebied veel ontwikkelingen gaande zijn en allerlei initiatieven worden genomen.

De Rekenkamer heeft in december 1997 een eerste versie van het beoordelingskader gepresenteerd en ter discussie gesteld in een

¹ Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn organen buiten het Rijk, waar de Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, onder d, Comptabiliteitswet taken en bevoegdheden heeft.

² Zie voor het onderscheid tussen RWT's en ZBO's bijlage 1. De verbondenheid tussen de begrippen RWT en ZBO maakt dat de analyse van toezicht op RWT's praktisch gezien zowel voor RWT's als voor ZBO's waardevol is en dat eisen aan RWT's ook aan ZBO's kunnen worden gesteld en omgekeerd.

workshop waarin deelnemers op hoog niveau uit departementen, wetenschap, organisatie/advieswezen, toezichthouders en uitvoerende RWT's discussieerden over dilemma's met betrekking tot het fenomeen toezicht.

Daarna heeft begin februari 1998 een gedachtenwisseling met leden van de Commissie voor de Rijksuitgaven en enkele andere Commissies van de Tweede Kamer plaatsgevonden over de bevindingen tot op dat moment ten aanzien van toezicht.

Omdat dit rapport is gebaseerd op eerder gepubliceerd onderzoek en eerder geformuleerde normen heeft geen hoor en wederhoor met de departementen plaatsgevonden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In *hoofdstuk 2* wordt een beoordelingskader voor toezicht gegeven op basis van de evaluatie. In *hoofdstuk 3* wordt aangegeven hoe een aantal actuele ontwikkelingen in het veld van invloed zijn op dit beoordelingskader.

In *hoofdstuk 4* wordt aan de hand van het beoordelingskader en in 1995, 1996 en 1997 gepubliceerde Rekenkamerrapporten een beeld gegeven van de aard van de geconstateerde tekortkomingen in het toezicht. In *hoofdstuk 5* wordt ingegaan op enige ontwikkelingen bij de Rijksoverheid. *Hoofdstuk 6* ten slotte bevat een slotbeschouwing.

Het rapport bevat vier bijlagen. In bijlage 1 komt het onderscheid tussen RWT's en ZBO's aan de orde. In bijlage 2 wordt het begrip «toezicht op RWT's» afgebakend. Bijlage 3 geeft een samenvatting van de Rekenkamer-rapporten over toezicht van 1995, 1996 en 1997. In bijlage 4 wordt een beeld geschetst van de diversiteit van toezicht bij de ministeries.

2 BEOORDELINGSKADER

2.1 Definitie van toezicht

Op basis van de analyse van het Rekenkameronderzoek naar toezicht wordt de volgende definitie van toezicht gehanteerd: «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».³

In deze definitie komen drie elementen naar voren:

1. *informatieverzameling*: het vaststellen van de stand van zaken;
2. *oordeelsvorming*: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;
3. *interventies*: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen.

De informatieverzameling bestaat uit informatie die door de RWT wordt geleverd (b.v. verantwoordingsinformatie) en eventueel aanvullend onderzoek van de toezichthouder. Accountantsverklaringen en/of -oordelen hebben de functie van het geven van zekerheid over de informatie van de RWT.

In bijlage 2 is aangegeven hoe toezicht op RWT's afgebakend is van andere activiteiten, zoals handhaving en controle.

2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

In ons staatsbestel behoort uiteindelijk een minister verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van een wettelijke of publieke taak en de inning, het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover legt hij of zij verantwoording af aan de Staten-Generaal. Dit geldt ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid.

Teneinde zijn of haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zal de minister, al of niet direct, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij de RWT, en daartoe de nodige bevoegdheden moeten hebben verkregen.

Van belang is het onderscheid tussen algemene politieke en specifieke ministeriële verantwoordelijkheid. De algemene politieke verantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor het wettelijk kader als zodanig en de voorstellen voor eventuele wijziging daarvan. Daarnaast heeft de minister een in de betreffende wettelijke regeling vastgelegde specifieke verantwoordelijkheid voor de naleving van het in het wettelijk kader bepaalde. Goed toezicht is daarbij een belangrijk element. Direct ingrijpen bij een RWT kan een minister alleen op grond van bevoegdheden die aan hem of haar in de specifieke wetgeving voor die publieke taak zijn toegekend. Doorgaans blijkt het al dan niet goed functioneren van het wettelijk kader mede uit beleidsinformatie, bijvoorbeeld verkregen uit beleidsevaluatie.

Voor het kunnen waarmaken van de – specifieke – ministeriële verantwoordelijkheid is het van belang dat:

- het toezicht het juiste product oplevert;
- de verschillende elementen in de toezichtsketen op elkaar zijn afgestemd en dat er geen elementen ontbreken;
- de organisatie van het toezicht goed is geregeld;
- opzet en uitvoering van het daadwerkelijk toezicht juist zijn.

Op deze punten wordt hierna ingegaan.

³ Deze definitie is vergelijkbaar met de definitie van toezicht in het Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (Commissie Van Zijl). Kamerstukken II, 24 653, nrs. 15–16, p. 32, 24 juni 1996

2.3 Toezichtproduct

In het voorwoord van het Verslag 1996 heeft de Rekenkamer aangegeven dat ze meent dat aan alle organisaties die een publieke taak uitvoeren, gefinancierd met publieke middelen, zoals rijksbijdragen of subsidies of onder publiek gezag geïnde of vastgestelde premies, heffingen en tarieven, dezelfde algemene eisen mogen worden gesteld als aan het Rijk, dat de fiscale middelen beheert. Dit betekent dat de organisatie de middelen recht- en doelmatig moet innen, beheren en besteden en dat dit ordelijk en controleerbaar moet gebeuren.

Hieruit vloeit voort dat het toezicht op de RWT's door of namens de minister als product dient op te leveren:

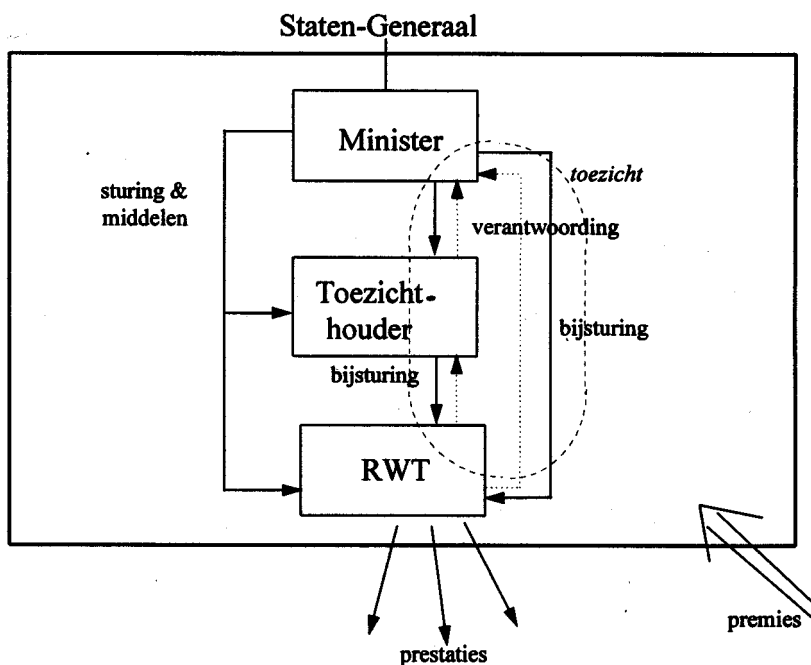
«de redelijke zekerheid dat de RWT de publieke taak naar behoren vervult en recht- en doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat en dat dit ook ordelijk en controleerbaar gebeurt».

Op grond van haar analyse stelt de Rekenkamer aan dit product tevens de volgende eisen:

- De minister en de toezichthouder dienen *jaarlijks verslag* te doen van hun toezichtsbevindingen en -oordelen over de RWT's waarop toezicht wordt gehouden. Tijdigheid is hierbij een belangrijk element. De oordelen moeten ook ter kennis van de Staten-Generaal worden gebracht;
- In de toezichtsverslagen moeten de *oordelen over de taakuitvoering en over de besteding van de publieke middelen geïntegreerd* worden, ook als deze afzonderlijk door verschillende instanties worden gegeven. Bijvoorbeeld wanneer de financiën door de Departementale Accountantsdienst worden gecontroleerd en de taakuitvoering door een beleidsafdeling of een inspectie. Wanneer de afzonderlijke oordelen niet worden samengevoegd tot één totaalproduct bestaat het risico van overlap, blinde vlekken, verlies van samenhang en een onvolledige afweging van prijs en kwaliteit;
- Omdat de minister verantwoording aan de Staten-Generaal aflegt over een cluster of een sector RWT's (bijvoorbeeld hoger onderwijs) dienen oordelen over afzonderlijke RWT's geaggregeerd te worden tot *oordelen over de taakvervulling en de besteding van de publieke middelen op het niveau van de sector*. Redelijke zekerheid op het niveau van een individuele RWT hoeft nog geen redelijke zekerheid op sectorniveau te betekenen. Als bijvoorbeeld alle RWT's voorzien zijn van een accountantsverklaring dan kan de grondslag en reikwijdte van deze verklaring nog grote verschillen vertonen. Het is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de minister om daarin eenheid te brengen.

2.4 Gesloten toezichtketen

Toezicht staat niet op zich zelf. 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. Dit geheel kan in algemene vorm als volgt in beeld worden gebracht:



Sturings- en bijsturingrelaties als doorgetrokken lijnen weergegeven; verantwoordingsrelaties zijn als onderbroken lijnen weergegeven. In het rechterdeel van het schema is toezicht weergegeven.

In het schema is een afzonderlijke toezichthouder getekend. Deze is er niet altijd. In veel gevallen houdt het ministerie zelf rechtstreeks toezicht.

Wil er een goed toezichtproduct opgeleverd kunnen worden, dan mogen in de toezichtketen geen elementen ontbreken en zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld moeten zijn. Tevens zullen de verschillende elementen (sturing, verantwoording en bijsturing) in de toezichtketen goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Het toezicht moet zijn afgestemd op de sturing: zowel de verantwoording als de bijsturing moeten betrekking hebben op de gestelde eisen. Wanneer bijvoorbeeld de sturing (het beleid) van de minister zich op de «output» (de taakuitvoering) richt, terwijl het toezicht meer op de «input» (verantwoording van publieke middelen) is gefixeerd, ontstaat een discrepantie tussen sturing en toezicht. Adequate bijsturing is dan vrijwel niet mogelijk. De toezichtketen moet dus sluitend zijn.

Het zal duidelijk zijn dat de minister meer of minder eisen aan de RWT kan stellen, dus meer of minder dwingend kan sturen en dat de RWT dan navenant minder of meer eigen beslisruimte of eigen verantwoordelijkheid heeft.

Ook de bijsturing kan meer of minder dwingend zijn. Deze kan variëren van «geen bevoegdheid tot interventies» (alleen een verantwoordelijkheid van de minister voor het algemene wettelijke kader) tot de bevoegdheid om specifieke aanwijzingen voor bepaalde beslissingen te geven. Hieraan

gerelateerd zijn er verschillende vormen van toezicht, zoals repressief en preventief, corrigerend en signalerend, werend en sturend.

Samenhangende stelsels van eisen die aan de RWT worden gesteld en de bekostigingswijze kunnen worden gezien als sturingsarrangementen. Bij bepaalde sturingsarrangementen horen bepaalde toezichtsarrangementen: samenhangende stelsels van aandachtspunten die zowel de organisatie als de inhoud van het toezicht betreffen.

Een belangrijke vraag bij het bewerkstelligen van sluitende toezichtketens, is of het mogelijk zal zijn bepaalde sturingsarrangementen te identificeren voor bepaalde typen of clusters RWT's en of daar dan bepaalde vormen van toezicht of toezichtarrangementen aan zijn te koppelen. Voor specifieke uitkeringen, waar een vergelijkbare problematiek speelt, is thans een ontwikkeling in deze richting gaande. Mede naar aanleiding van de Commissie-Griffioen en de werkgroep-Pennekamp streeft het kabinet ernaar in de specifieke uitkeringen te differentiëren naar bepaalde bestuurlijke arrangementen, met – binnen de «single audit»-gedachte – bepaalde bijbehorende verantwoordingsarrangementen⁴.

2.5 Organisatie

2.5.1 Functiescheiding

Om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet-adequate interventies, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstremgeling te voorkomen, dient het toezicht duidelijk als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden. Dat houdt in dat de toezichtfunctie gescheiden moet blijven van andere functies als beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Dit betekent overigens niet dat de toezichtfunctie altijd organisatorisch moet zijn afgezonderd. Wel dienen er waarborgen voor een onafhankelijk functioneren van de toezichtfunctie te zijn.

Tevens moet voorkomen worden dat de samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht verloren gaat. Bij aparte toezichtorganisaties binnen of buiten het departement is daarom van belang dat er voldoende terugkoppeling met de beleids- en uitvoeringsinstanties is.

2.5.2 Positionering van het toezicht

2.5.2.1 Direct of indirect toezicht

Bij het indirecte (getrapte) toezicht is een los van de minister staande onafhankelijke toezichthouder (per definitie een ZBO, vaak tevens RWT) tussen de centrale overheid en de uitvoerende organisatie geplaatst, die het toezicht uitoefent. De minister houdt dan geen direct toezicht meer op het uitvoeringsorgaan, maar op het toezichtorgaan. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht (wel of niet een onafhankelijke toezichthouder, welke mogelijkheden tot bijsturing krijgen de minister en de toezichthouder) kan deel uitmaken van de sturing vanuit de politiek.

Aan de toezichtonderzoeken van de Rekenkamer zijn niet veel normen te ontlenuen voor de keuze tussen getrappt toezicht en direct toezicht.

Uit andere stukken zijn wel overwegingen te halen. In het Ctsv-rapport⁵ wordt ingegaan op de discussie bij de behandeling in 1993 van het wetsvoorstel nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) in de Tweede Kamer over de onafhankelijke en zelfstandige positionering van het nieuwe Ctsv. Uit deze discussie blijkt dat de keuze voor een instantie buiten de overheid als toezichthouder breed gedragen werd, omdat het alternatief daarvoor, met name dat van staatstoezicht, door verschillende

⁴ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse zaken, mevr. Van de Vondervoort, en de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 24 oktober 1996, nr. ICB96/U276.

⁵ Kamerstukken II, 24 653, nrs 15–16, pgs 26–27, 24 juni 1996.

fracties onwenselijk dan wel ondoelmatig of niet haalbaar werd bevonden.

De Raad van State plaatst in zijn advies over dit wetsvoorstel vraagtekens bij het aanmerken van het Ctsv als een ZBO. Het ging met name om de vraag of het toekennen van vergaande beïnvloedingsmogelijkheden aan de minister niet moest betekenen dat het Ctsv geen ZBO kon zijn. Ook in het rapport van de Commissie Sint⁶ en in de Aanwijzingen inzake ZBO's van de Minister President van september 1996⁷ worden overwegen respectievelijk noodzakelijke voorwaarden gegeven die toegepast kunnen worden bij de keus voor een al dan niet onafhankelijke toezichthouder. Het betreft hier een opsomming van omstandigheden waarin men kan kiezen voor een ZBO om een publieke taak (hier relevant: toezicht) uit te laten voeren. In de Aanwijzingen⁸ worden genoemd:

- de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- het bijzonder aangewezen zijn van participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak.

2.5.2.2 Algemeen of sectoraal toezicht

Algemeen toezicht richt zich op de naleving van een bepaalde wet of wetsfamilie. Er zijn in feite maar twee algemene toezichthouders: de Registratiekamer, die toezicht houdt op de naleving van de privacy-wetgeving en de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma) die toezicht houdt op de naleving van de mededingingswetgeving. De Nma is overigens geen onafhankelijke toezichthouder, maar onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, zij het met een eigen zelfstandige positie.

Sectoraal toezicht richt zich op specifieke RWT's of sectoren van RWT's en wel op alle relevante handelingen of aspecten van deze RWT's. Het toezicht van het Ctsv op de Sociale Zekerheidsinstellingen is een voorbeeld van sectoraal toezicht.

Het kan voorkomen dat meerdere sectorale toezichthouders zich op dezelfde organisatie richten. Ook kan het zijn dat zowel algemene als sectorale toezichthouders zich op dezelfde organisatie richten. Dit doet zich vooral voor bij organisaties die zowel publieke taken als private activiteiten uitvoeren, met name daar waar tevens sprake is van concernvorming, zoals in het verzekeringswezen. Een voorbeeld is toezicht op (zorg)verzekeraars die deel uitmaken van een beursgenoteerde holding waarvan ook banken deel uitmaken. Die holding heeft te maken met De Nederlandsche Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer, de Verzekeringskamer, de Ziekenfondsraad, het Ctsv, de Registratiekamer, de Nma en eventueel ook nog met meerdere ministeries.

Uit Rekenkameronderzoek komt geen algemeen toepasbare norm naar voren voor de keuze tussen algemeen of sectoraal toezicht. In het rapport Zicht op toezicht van de MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen⁹ en het bijbehorende kabinetsstandpunt van januari 1998¹⁰ wordt wel een aantal criteria en beslisregels gegeven voor het beantwoorden van de vraag of in bepaalde situaties voor algemeen of sectoraal toezicht moet worden gekozen en hoe dit eventueel op elkaar moet worden afgestemd. Het ligt in ieder geval voor de hand bij samenloop van toezichthouders zowel overlap als hiaten in het toezicht te vermijden.

2.5.2.3 Kanttekeningen Rekenkamer

Zoals hiervoor aangegeven heeft de Rekenkamer feitelijk geen normatiek voor de positionering van het toezicht. Het is de vraag of deze wel te

⁶ Commissie-Sint, Verantwoord verzelfstandigen, rapportage over verzelfstandigingen, IBI/U936, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994.

⁷ Aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Regeling van 5 september 1996, nr. 96M006572, van de minister-president, minister van Algemene Zaken.

⁸ Aanwijzing 124c

⁹ Dit is een werkgroep in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit(MDW)

¹⁰ Brief met rapport van de ministers van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 12 januari 1998, kenmerk ES/MW/M 98000930.b15

geven is. Het gaat er veeleer om dat er een visie is van waaruit de positionering beredeneerd wordt en dat er een expliciete afweging wordt gemaakt op basis van eenduidige en heldere uitgangspunten en criteria. Waar samenloop van toezichthouders dreigt, met de bijbehorende risico's van een niet-geïntegreerd toezichtproduct, zou overwogen kunnen worden zoiets als de «single-audit» bij specifieke uitkeringen in te voeren, al dan niet via kaderwetgeving zoals voor ZBO's in voorbereiding is. In ieder geval zal afstemming tussen toezichthouders plaats moeten vinden.

2.6 Uitvoering toezicht

2.6.1 Uitvoeringsbeleid

Verlangd mag worden dat er vooraf een toezichtbeleid geformuleerd is, dat voldoende duidelijk en richtinggevend is voor de feitelijke uitvoering van het toezicht op de punten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

2.6.2 Inhoud

Voor normen voor de inhoud van het toezicht wordt aangesloten bij de drie in de definitie van toezicht genoemde elementen: informatieverwerving, oordeelsvorming en interventies.

2.6.2.1 Informatieverwerving

Om het gewenste toezichtproduct te kunnen leveren is naar het oordeel van de Rekenkamer in ieder geval de volgende informatie voor de minister en eventueel de toezichthouder noodzakelijk:

- een jaarlijks verslag van de RWT van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder;
- een jaarlijks financieel verslag met een accountantsverklaring omtrent *getrouwheid en rechtmatigheid*;

Bij RWT's die bijdragen ten laste van de rijksbegroting ontvangen dient de rechtmatigheid van de besteding van die bijdragen door de RWT's in principe betrokken te zijn in de verklaring van de Departementale Accountantsdienst (DAD) bij de departementale rekening. Bij premie- en tariefgefinancierde RWT's moet de toepassing van het begrip «rechtmatigheid» nog uitkristalliseren.

De minister of eventueel de toezichthouder moet de mogelijkheid hebben om aanvullende informatie op te vragen. Deze aanvullende specifieke informatie moet wel verband houden met de gestelde eisen. De verplichting voor de RWT om desgevraagd alle door de toezichthouder gevraagde informatie te leveren moet zijn vastgelegd.

Met name bij toezicht op marktsituaties kan zich een probleem rond de vertrouwelijkheid van informatie voordoen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

2.6.2.2 Oordeelsvorming

Hoewel toezicht een continue activiteit is, moet de toezichthouder zich minimaal jaarlijks op basis van de opgeleverde informatie een oordeel vormen of wordt voldaan aan de eisen. Dit betreft zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en ook de ordelijkheid en controleerbaarheid. Voor de oordeelsvorming dient er een duidelijk normenkader te zijn. Ook voor oordeelsvorming geldt dat tijdigheid van essentieel belang is. Uiteraard is hiervoor een tijdige informatieverzameling essentieel.

2.6.2.3 Interventies

Duidelijk moet zijn welke bevoegdheden tot interventies de toezichthouder heeft. Deze moeten toereikend zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen effectueren. Afhankelijk van de aard en taak van de RWT kunnen bevoegdheden bestaan uit: goedkeuring, schorsing of vernietiging van bepaalde besluiten of instemming met bestuurs-handelingen. Daarnaast dient de toezichthouder de mogelijkheid te hebben om in te grijpen bij ernstige verwaarlozing van de taak (taakverwaarlozingsregeling). Van belang is ten slotte dat het effect van de interventies wordt nagegaan.

Ook voor interventies geldt dat tijdigheid van essentieel belang is. Uiteraard is hiervoor een tijdige informatieverwerving en oordeelsvorming essentieel.

In zijn algemeenheid stemt de normatiek van de Rekenkamer voor wat betreft de aard en de reikwijdte van de interventiebevoegdheden vanzelfsprekend overeen met de Aanwijzingen inzake ZBO's voor zover deze betrekking hebben op toezicht. Dat ligt ook voor de hand omdat de Aanwijzingen in belangrijke mate gebaseerd zijn op het ZBO-rapport van de Rekenkamer. De Aanwijzingen geven een minimumpakket aan bevoegdheden en geven aan dat het toekennen van daarboven uitgaande aanvullende bevoegdheden facultatief is. In het ZBO-rapport van de Rekenkamer is echter expliciet aangegeven dat de minister in het kader van het toezicht de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen moet hebben. In de Aanwijzingen inzake ZBO's is evenwel in het zesde lid van artikel 124I nadrukkelijk bepaald dat aan een minister niet de bevoegdheid wordt toegekend tot het geven van bijzondere aanwijzingen. De Rekenkamer meent dat in dit geval de Aanwijzingen niet ver genoeg gaan. Naar de mening van de Rekenkamer kan het namelijk in sommige situaties (b.v. bij grote politieke risico's) wel degelijk wenselijk zijn dat de minister en/of toezichthouder direct aanwijzingen kan geven. Bij de vormgeving van de toezichtketen zal van geval tot geval nagegaan moeten worden of toch niet een aanwijzingsbevoegdheid noodzakelijk is om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. De Rekenkamer beveelt aan te komen tot wijziging in deze zin van de Aanwijzingen inzake ZBO's.

2.7 Wettelijke regeling van toezicht

In de wetgeving dient te zijn vastgelegd aan welke eisen een RWT moet voldoen. De in de wet vastgelegde eisen vormen de basis voor de sturing door de betrokken minister én voor de inrichting van het toezicht op de uitvoering van de publieke taak door de RWT. De taak van de RWT is per definitie vastgelegd in een wettelijke regeling. Voor nieuwe ZBO's is in de Aanwijzingen inzake ZBO's van de minister-president in artikel 124g bepaald dat de (publieke) taak bij of krachtens de wet nauwkeurig moet zijn omschreven. Daarnaast is in artikel 124n van de Aanwijzingen bepaald dat de bekostigingswijze van de publieke taken (rijksbegroting, premies, heffingen, tarieven, anders) duidelijk moet zijn geregeld. Dit zijn bepalingen die zonder meer ook op bestaande RWT's van toepassing kunnen zijn. Overigens is in de Aanwijzingen ook uitgangspunt dat publieke taken in principe door publiekrechtelijke rechtspersonen moeten worden vervuld. Slechts in uitzonderlijke gevallen mogen ze aan privaatrechtelijke rechtspersonen worden opgedragen.

Algemene uitgangspunten zijn dat in de wettelijke regelingen van toezicht aangegeven moet worden dat een minister verantwoordelijk is en dat tevens het op te leveren toezichtsproduct eenduidig moet worden vastgelegd. In feite moet in de wetgeving een gesloten toezichtketen zijn neergelegd. Of alles voor elke afzonderlijke RWT of sectoren RWT's wordt

geregeld of dat een algemene regeling wordt gegeven voor een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten met een specifieke regeling per RWT of cluster RWT's is een politieke beslissing. In ieder geval zullen de elementen die hiervoor werden gegeven in de wettelijke regeling die op het toezicht betrekking heeft moeten worden neergelegd.

2.8 Slotopmerking

Bepalend voor het beoordelingskader is de opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die in dit rapport wordt gegeven. Het gewenste product van het toezicht hangt daar ook direct mee samen. Voor een goede vormgeving van toezicht is wezenlijk dat over beide zaken op rijksniveau duidelijke uitgangspunten worden geformuleerd en overeenstemming bestaat. De rest van het beoordelingskader is een logische uitwerking van deze punten.

3 ONTWIKKELINGEN IN HET VELD

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op twee ontwikkelingen in het veld die belangrijke gevolgen hebben voor de vormgeving van het toezicht in Nederland: publiek-private concernvorming in een groot aantal sectoren, en Europeanisering. Deze ontwikkelingen brengen zowel bij de uitvoering van de publieke taken als bij het toezicht daarop andere participanten met zich mee en daarmee ook andere verantwoordelijkheidsverdelingen. Wanneer toezichtarrangementen niet adequaat aan de genoemde ontwikkelingen worden aangepast, bestaat het risico dat de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de minister ontoereikend worden. Daarmee komen ook de medewetgevende en de controlerende taak van de Staten-Generaal in het geding.

3.2 Publiek-private concernvorming

In toenemende mate wordt de uitvoering van een wettelijke taak in één organisatorisch verband uitgevoerd met commerciële activiteiten die door de markt worden gestuurd (publiek-private concerns, ook wel hybride organisaties of taak-marktorganisaties genoemd). Voorbeelden daarvan zijn onder andere te vinden in de sociale zekerheid, de zorgsector, het hoger onderwijs, de financiële sector en het streekvervoer. Aan een combinatie van publieke taken en private activiteiten in een concern worden belangrijke voordelen toegeschreven. Daarbij wordt vooral gedacht aan een betere kwaliteit van dienstverlening, synergie-effecten tussen het publieke en het private onderdeel, en het veiligstellen van werkgelegenheid bij een krimpende publieke markt. In het algemeen zijn echter de beoogde effecten niet duidelijk geoperationaliseerd. Ook is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar daadwerkelijke effecten en neveneffecten van de vermenging van publiek-privaat.¹¹

Los van de kwestie of deze synergie-effecten en andere effecten feitelijk optreden en zichtbaar gemaakt kunnen worden, brengt publiek-private concernvorming ook enkele risico's voor de uitvoering van de publieke taak met zich mee, waarmee in het toezicht rekening moet worden gehouden.

In de eerste plaats is de zelfstandigheid van het onderdeel dat een publieke taak uitvoert in het geheel van de taak-markt organisatie een punt van zorg. Vaak kan niet worden nagegaan of besluiten in uitvoering worden genomen vanuit het belang van de publieke taak. Commercieel succes mag niet ten koste gaan van de publieke taakuitvoering.

In de tweede plaats is het uitgangspunt van de politiek bij het toestaan van taak-markt organisaties al langere tijd dat het publieke en private deel in een taak-marktorganisatie blijvend en controleerbaar gescheiden dienen te zijn. Dit stelt hoge eisen aan de interne bedrijfsvoering van de taak-markt organisatie.

Een derde risico betreft het functioneren van de markt. Het gaat enerzijds om de uitgangssituatie waarmee een publieke taak in een niet goed functionerende markt wordt geplaatst. Anderzijds is er het risico van concurrentievervalsing door het toestaan van taak-markt organisaties via kruissubsidiëring of anderszins. De commissie Cohen heeft hier uitvoerig aandacht aan besteed¹².

Publiek-private concerns opereren op het snijvlak van wettelijke taakuitvoering en marktgestuurd handelen. Het toezicht op de uitvoering van een wettelijke taak is iets anders dan het toezicht op de werking van de markt. Het laatste richt zich veeleer op de randvoorwaarden waarbinnen een organisatie kan functioneren en minder op de uitvoering

¹¹ Recent is verschenen het door IOO b.v. en EIM opgestelde rapport «Economische effecten van concurrentievervalsing door organisaties met exclusieve marktrechten», ministerie van Economische Zaken, februari 1998.

¹² Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid (werkgroep Cohen), Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, ministerie van Economische Zaken, 20 februari 1997

van een specifieke taak. Publiek-private concerns hebben met beide vormen van toezicht te maken.

Met name daar waar publiek en privaat minder duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn is het van groot belang dat de overheid duidelijk voor ogen heeft wat zij van het toezicht op de publieke taakuitoefening verwacht.

Het toezicht op de publiek-private concerns vereist met name in een overgangsfase naar meer marktwerking veel aandacht: er ontstaan fusies in de strijd om marktaandeel en het prijsmechanisme werkt nog niet optimaal. Een actief en op de veranderende omstandigheden alert reagerend, liefst anticiperend, toezicht is dan een vereiste.

3.3 Europa

De invloed van «Europa» voor wat betreft het toezicht op RWT's doet zich met name op twee terreinen voor: de mededingingswetgeving en de besteding van de Europese fondsen. De organisatie, taakuitvoering en bevoegdheden van de nationale toezichthouders dienen zodanig te zijn dat goed kan worden gereageerd op deze Europese ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van wettelijke taken.

Zodra er in een sector marktwerking wordt geïntroduceerd, zal naast de Nederlandse mededingingswetgeving ook het Europese mededingingsregime van toepassing zijn.

De Europese Commissie heeft een belangrijke rol bij de interpretatie van het EG-mededingingsrecht en de bevoegdheden van de nationale toezichtautoriteiten zijn slechts aanvullend daarop. Het mededingingsrecht is dan ook een voorbeeld van het feit dat naarmate er meer sprake is van Europese wet- en regelgeving, de ruimte voor nationaal toezichtbeleid beperkter wordt. Soms dwingen Europese regels ook tot een bepaalde organisatie van het toezicht (bijv. telecommunicatie). Het toezicht op de naleving van Europese wet- en regelgeving (bijvoorbeeld het toezicht op de naleving van aanbestedingsrichtlijnen) dient integraal onderdeel uit te maken van de toezichtactiviteiten van de nationale toezichthouder.

Verder is van belang dat buitenlandse aanbieders zich steeds vaker aandienen op voorheen nationale en publieke markten. Voorbeelden hiervan zijn het openbaar vervoer, de nutssector en de telecommunicatie. Ook de in de vorige paragraaf genoemde publiek-private concernvorming, vindt in toenemende mate plaats in internationaal verband. De verschillende actoren of onderdelen van zo'n concern vallen elk onder hun eigen nationale toezichtregime dat waarschijnlijk van land tot land zal verschillen. Op verschillende terreinen vindt afstemming plaats van de nationale toezichtactiviteiten op elkaar en op het Europese toezicht. Per geval moet worden bezien welke aanpassingen op nationaal niveau nodig zijn.

Voor het toezicht op de besteding van Europese subsidies (bijvoorbeeld de gelden uit de Europese Structuurfondsen) is iedere lidstaat (lees de betreffende minister) zelf verantwoordelijk. Ook daar waar de minister geen eigen bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld omdat Europese gelden rechtstreeks naar RWT's of lagere overheden gaan, is hij desondanks aansprakelijk voor een goede besteding. Het toezicht dient te zijn ingericht op deze nationale verantwoordelijkheden voor de besteding van Europese gelden.

4 RESULTATEN ONDERZOEK 1995–1997

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het beoordelingskader van de Rekenkamer ten aanzien van toezicht zoals dat uit de evaluatie naar voren komt, beschreven. In dit hoofdstuk worden voorbeeldgewijs de bevindingen en oordelen uit een aantal Rekenkameronderzoeken geordend naar de verschillende onderdelen van het beoordelingskader. Hiervoor zijn Rekenkamerrapporten uit de periode 1995–1997 gebruikt. Toezeggingen van de minister zijn in dit hoofdstuk niet opgenomen. In bijlage 3 zijn samenvattingen weergegeven van de rapporten uit de periode 1995–1997. Hierin is wel telkens de reactie van de minister opgenomen.

De Rekenkamer is zich er van bewust dat, mede naar aanleiding van haar rapporten, bij de rijksoverheid op verschillende plaatsen wordt gewerkt aan verbetering van het toezicht. Toch is zij van mening dat de conclusies uit de betrokken rapporten een goede indicatie geven voor de stand van zaken van het toezicht en de richting van de noodzakelijke verbeteringen.

4.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

In haar onderzoeken heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd op dezelfde manier wordt opgevat. Ook de consequenties van nieuwe ontwikkelingen voor het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en daarmee voor het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid worden in veel gevallen onvoldoende onderkend.

In het onderzoek *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* (1995), het ZBO-rapport, constateerde de Rekenkamer dat de ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hadden om hun algemene verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het beleidsterrein waarop de ZBO's actief zijn. Hetzelfde gold voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid was. Na het ZBO-rapport is er het nodige veranderd, maar ook in recente onderzoeken merkte de Rekenkamer op dat deze problematiek nog actueel is. Zo constateerde de Rekenkamer in het rapport *Keuring van vleeskalveren* (1997) dat de minister van LNV de controle op het gebruik van verboden stoffen in mestrijen overliet aan een particuliere stichting, zonder voldoende waarborgen te hebben gecreëerd voor een deugdelijk toezicht op de keuringen. Bovendien acht de minister van LNV zich geenszins verantwoordelijk voor het functioneren van de stichting. Ook in het rapport *Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid* (1997) concludeerde de Rekenkamer dat de minister van EZ zijn bevoegdheden onvoldoende had geregeld. Zo ontbrak het aan een aanwijzingsbevoegdheid.

In de rapporten *Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid* (1997) en *Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars* (1997) bleek dat de bevoegdheden van de toezichthouders onvoldoende waren om toezicht te houden op de uitvoering van de publieke taken in concernverband.

4.3 Toezichtproduct

De Rekenkamer heeft tot nu toe bij haar onderzoek naar toezicht vooral gekeken naar het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen (inputkant) en veel minder naar het toezicht op de uitvoering van de publieke taak (outputkant). Dit laatste is overigens wel in een aantal onderzoeken aan de orde gekomen.

Bij begrotingsgefinancierde RWT's is doorgaans de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen betrokken in het rechtmatigheids-onderzoek van de Rekenkamer. Naar de situatie bij de premie- of tariefgefinancierde RWT's zou verder onderzoek gedaan moeten worden, maar voor zover bekend wordt de rechtmatigheid daar niet altijd in zijn volle omvang meegenomen in het toezicht.

Zo stelde de Rekenkamer in het onderzoek *Financieel toezicht op omroepverenigingen* (1996) vast dat de controle van het Commissariaat voor de Media zich beperkte tot de verantwoordingen van de omroepverenigingen, terwijl het financieel beheer buiten beschouwing bleef. Het toezicht van het Ctsv op de uitvoering van de sociale verzekeringen heeft nadrukkelijk betrekking op zowel de rechtmatigheid als de doelmatige taakuitvoering. Het Ctsv brengt naast de rechtmatigheidsverklaringen ook doelmatigheidsverslagen uit. Eenzelfde toezicht als bij het Ctsv, dus op rechtmatigheid én op doelmatigheid, is in opbouw bij de Ziekenfondsraad.

De Rekenkamer merkte in het onderzoek *Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid* (1997) op dat het Ctsv het ministerie van SZW er op wees dat er een zware nadruk lag op beheersing van de uitvoeringskosten, maar dat er slechts geringe aandacht was voor bevordering van een doeltreffende en kwalitatief betere uitvoering.

4.4 Gesloten toezichtketen

De keten van sturing, verantwoording en bijsturing/toezicht dient gesloten te zijn, wil de minister zijn verantwoordelijkheid waar kunnen maken. De Rekenkamer constateerde in een aantal onderzoeken dat deze elementen in de toezichtketen niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd, waardoor de gewenste relaties tussen de elementen ontbreekt of onduidelijk is.

Ten aanzien van de relatie sturing-toezicht constateerde de Rekenkamer in het onderzoek *Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid* (1997) dat bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onduidelijkheid bestond over de formele en feitelijke doelen die werden nagestreefd met de rijksbijdragen.

Over de relatie verantwoording-toezicht werd in het *ZBO-onderzoek* (1995) geconstateerd dat in de praktijk de ministeries voor 54% van de met hen verbonden bestuursorganen niet over de jaarlijkse verantwoordingsinformatie beschikten waarover ze volgens de Rekenkamer wel zouden moeten beschikken om goed toezicht te kunnen uitoefenen.

Het onderzoek *Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars* (1997) geeft aan dat voor het toezicht op ziekenfondsen (RWT's) die deel uitmaken van concerns waarbinnen zowel publieke als private activiteiten worden uitgevoerd de toezichtketen niet gesloten is. Wanneer de toezichthouder onvoldoende inzicht heeft in de concernstructuur bestaat het risico van vermenging van publieke en private middelen en belangen. In het geheel van een dergelijk concern is ook de zelfstandigheid van het onderdeel dat een publieke taak uitvoert punt van zorg. In het Rekenkamerrapport *Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid* (1997) werd gewezen op het risico dat de zelfstandigheid van de publieke uitvoeringsinstellingen binnen het publiek-private verband van de holding werd aangetast doordat belangrijke beleidsbeslissingen die ook het publieke deel raken op het niveau van de publiek-private holding worden genomen.

Over de relatie toezicht-bijsturing concludeerde de Rekenkamer in het onderzoek *Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet* (1996) dat, terwijl het toezicht van de Ziekenfondsraad in opzet voldoende was, de Zieken-

fondsraad op dit punt weinig sturing gaf aan de ziekenfondsen en ook zelden maatregelen trof om de uitvoering zo nodig te verbeteren.

4.5 Organisatie

4.5.1 Functiescheiding

Voor de Rekenkamer is een vereiste dat toezicht duidelijk als afzonderlijke, onafhankelijke functie moet zijn onderscheiden. Uit de onderzoeken bleek echter dat toezicht niet overal als een aparte functie scherp wordt gescheiden van beleid of uitvoering.

In het *ZBO-rapport* (1995) werd geconstateerd dat bij 28% van de organen met een bestuur tenminste één ambtenaar van het ministerie in het bestuur zitting had. Vooral bij het ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij was dit het geval. Indien een ministerie vertegenwoordigd is in het bestuur van een orgaan is de mogelijkheid aanwezig van vermenging van bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheden van de ambtelijke leden van dit bestuur.

In het rapport *Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars* (1997) wordt geconcludeerd dat de onafhankelijkheid van het toezicht op de concernvorming slechts beperkt vorm krijgt, omdat de toezichthouder (CTU) zich afhankelijk opstelt van een niet-onafhankelijke commissie.

Ook in het onderzoek *Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid* (1997) wordt geconcludeerd dat er bij het toezicht door de Ziekenfondsraad geen sprake is van onafhankelijk toezicht.

4.5.2 Positionering van het toezicht

In bijlage 4 worden schema's gegeven met overzichten van de toezicht-situatie per departement.

Er is een grote verscheidenheid in vormgeving van het toezicht. Deze is vaak historisch gegroeid. Over het algemeen is er geen verband tussen kenmerken van sectoren of beleidsvelden, zoals financieel belang, financieringswijze, discretionaire ruimte van de RWT/ZBO, etc. en de vormgeving van het toezicht. Er zijn 10 «grote» onafhankelijke toezicht-houders (zie bijlage 2). Daarvan zijn er 4 privaatrechtelijke rechtspersonen (De Nederlandsche Bank, Stichting Toezicht Effectenverkeer, Stichting Verzekeringskamer en Raad voor Accreditatie). De onafhankelijke toezichthouders komen voor op grote hybride terreinen, waar overheid en markt samenkomen. Op die hybride gebieden komt ook de meeste samenloop van toezichthouders voor, in het bijzonder wanneer sprake is van concern- of conglomeraatvorming van organisaties waarop verschillende toezichthouders toezicht uitoefenen.

4.6 Uitvoering toezicht

Uit de onderzoeken bleek dat in de praktijk vaak niet voldaan werd aan de norm dat er een *toezichtbeleid* geformuleerd dient te zijn, dat voldoende duidelijk en richtinggevend is voor de feitelijke uitvoering van het toezicht. Zo constateerde de Rekenkamer in haar onderzoek *Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen* (1997) dat zowel de wetgever als het ministerie bij invoering van de WTZ onvoldoende duidelijk waren geweest over het gewenste toezicht van de Verzekeringskamer.

Ook voor wat betreft de drie elementen van de inhoud van het toezicht, informatieverwerving, oordeelsvorming en interventies, kwam in de Rekenkameronderzoeken een aantal tekortkomingen aan het licht:

- In opzet en werking van de *informatieverwerving* heeft de Rekenkamer in vrij veel onderzoeken tekortkomingen geconstateerd. Een voorbeeld

is het onderzoek *Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden* (1996) waarin de Rekenkamer concludeerde dat de subsidievoorwaarden in de Subsidieregeling onduidelijk omschreven waren en de uitvoering van de regeling door het ministerie veel te wensen over liet. De gevraagde informatie werd als onvoldoende beoordeeld.

- Op het punt van de *oordeelsvorming* constateerde de Rekenkamer in het onderzoek *Financieel toezicht op omroepverenigingen* (1996) dat het Commissariaat voor de Media wel voor iedere omroepvereniging per boekjaar een dossier vormde. Er werden echter op basis daarvan geen (samenvattende) controlerapporten per omroep opgesteld, waarin de bevindingen, de daaruit voortvloeiende conclusies en de eventueel te ondernemen acties werden neergelegd.
- Voor wat betreft het derde element, de mogelijkheden tot *intervenieren of bijsturen*, komt uit onderzoek van de Rekenkamer zoals het onderzoek *Beheersing vervangingsuitgaven in primair en voortgezet onderwijs* (1997) naar voren dat de minister onvoldoende gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot het treffen van corrigerende maatregelen.

4.7 Wettelijke regeling van toezicht

Bij haar onderzoeken kwam de Rekenkamer de nodige gebreken tegen in de wettelijke regelingen van toezicht. Met name het regelen van de bevoegdheden van de minister en/of de toezichthouder laat nogal eens te wensen over.

In het *ZBO-rapport* (1995) constateerde de Rekenkamer dat aan 17 van de 190 geïnventariseerde (clusters van) zelfstandige bestuursorganen publiekrechtelijke bevoegdheden opgedragen waren zonder dat daar een wettelijke basis voor was.

De Rekenkamer kwam in haar rapport *Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars* (1997) onder meer tot de conclusie dat de huidige wet- en regelgeving niet meer is toegesneden op de situatie waarin een zorgverzekeraar binnen een concernstructuur opereert. Een voorbeeld van de gevolgen van de marktwerking voor de regelgeving levert het onderzoek *Derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten* (1995). In dit onderzoek bleken er bijvoorbeeld tekortkomingen in het financieel beheer van de derde-geldstroomactiviteiten bij een meerderheid van de universiteiten te zijn. Deze tekortkomingen betroffen onder meer het ontbreken van regelgeving, onder andere voor het opzetten van projectregisters en van een systeem van tijdverantwoording. De universiteiten brachten in de meeste gevallen minder dan de integrale kosten in rekening.

4.8 Conclusies

Uit het overzicht wordt duidelijk dat het toezicht over de gehele linie nog gebreken vertoont. Niet alleen de uitvoering laat te wensen over, maar ook op elementaire onderdelen als het vaststellen van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en het gewenste toezichtproduct zijn verbeteringen noodzakelijk.

Op alle punten in het toezicht kunnen gebreken worden aangewezen:

- de Rekenkamer constateert dat in de praktijk het toezicht niet altijd in voldoende mate is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- in de praktijk lopen de meningen uiteen over het gewenste product van toezicht;
- toezicht wordt niet overal als een aparte functie voldoende scherp

onderscheiden en vervolgens gescheiden van andere functies als beleid en uitvoering;

- vaak wordt niet voldaan aan de normen voor opzet en inhoud van de uitvoering van het toezicht;
- de wettelijke regelgeving rond toezicht vertoont nog gebreken.

5 RECENTE ONTWIKKELINGEN BIJ DE RIJKSOVERHEID

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd aan de hand van recent Rekenkameronderzoek elk onderdeel van het beoordelingskader geïllustreerd met voorbeelden van tekortkomingen in de praktijk. De illustraties zijn recent, maar dat laat onverlet dat er vele ontwikkelingen op de departementen zijn die maken dat inmiddels de illustraties mogelijk hier en daar genuanceerd kunnen worden. Zo kondigden naar aanleiding van de Rekenkamerrapporten verschillende bewindspersonen verbeteracties aan of zegden toe de situatie nog eens kritisch te zullen bekijken. Deze verbeteracties komen hier aan de orde voorzover zij een rijksbrede weerslag hadden. De specifiek op het eigen departement gerichte acties zullen aan de orde komen in toekomstig Rekenkameronderzoek naar toezicht bij de departementen.

5.2 Herstel van het politiek primaat

Er vindt momenteel op veel plaatsen bij de Rijksoverheid een bezinning op toezicht plaats. De meest markante ontwikkeling daarbij is het door het kabinet met name naar aanleiding van het ZBO-rapport van de Rekenkamer ingezette streven naar «herstel van het politieke primaat». In het kader daarvan zijn van belang:

- de (per september '96 tot stand gekomen) Aanwijzingen inzake ZBO's van de minister-president;
- de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën d.d. 10 maart 1997;
- het begin 1998 aanhangig te maken voorstel voor een Kaderwet met betrekking tot ZBO's.

5.3 Doorlichting specifieke toezichtsituaties

Onder auspiciën van Financiën vindt een doorlichting van en heroriëntatie plaats op een aantal toezichtsituaties en -houders in de financiële sector en de sectoren zorg en sociale zekerheid. Het gaat dan om: de «Kleine röntgenfoto», die betrekking heeft op onderlinge afstemming van het financieel toezicht en geleid heeft tot het wetsvoorstel «Toezicht op toezicht» de «Grote röntgenfoto», waarin ook de sectoren zorg en sociale zekerheid zijn betrokken.

5.4 Visie-ontwikkeling

Diverse departementen zijn bezig een integrale toezichtfilosofie binnen hun departement te ontwikkelen. Het betreft in ieder geval de departementen van VROM, ZSW, VWS, EZ, OCW, Justitie en Biza.

Medio januari 1998 is door de minister van EZ het rapport *Zicht op toezicht* van de MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen met een bijbehorend kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden.

5.5 Onderlinge afstemming

De Rekenkamer is van mening dat voor al deze activiteiten onderlinge afstemming en samenhang zeer gewenst is. Onlangs is de interdepartementaal samengestelde Commissie Holtslag in het leven geroepen. Deze Commissie heeft zich onder andere ten doel gesteld om een algemeen analysekader voor toezicht te ontwikkelen en voor de te onderscheiden toezichtregimes de risico's voor de ministeriële verantwoordelijkheid in kaart te brengen. Wellicht dat deze commissie ook

een eerste aanzet kan leveren voor de gewenste afstemming van
toezichtactiviteiten in de Rijksdienst.

6 SLOTBESCHOUWING

De Rekenkamer constateert op basis van een evaluatie van haar onderzoeken naar toezicht op RWT's in de afgelopen jaren dat het toezicht in de praktijk niet altijd in voldoende mate is ingericht op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee komen ook de wetgevende en controlerende taken van de Staten-Generaal in het geding. Uit de evaluatie komt naar voren dat niet alleen de uitvoering van het toezicht vaak te wensen overlaat, maar dat er ook verschillen van opvatting bestaan over elementaire zaken als de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, het product en de functie van toezicht.

Van de recente ontwikkelingen zijn vooral «Europa» en «publiek-private vermenging» (hybride organisaties) van belang voor de vormgeving van het toezicht. De informatievoorziening vanuit hybride organisaties aan toezichthouders is in het algemeen nog onvoldoende om zicht te krijgen op de eventuele doelmatigheidswinst voor de publieke taakuitoefening en op eventueel optredende risico's voor de publieke sector.

Het in dit rapport opgenomen beoordelingskader moet toekomstig onderzoek van de Rekenkamer naar toezicht op RWT's richten. Met de publicatie van dit rapport wil de Rekenkamer komen tot een communicatie daarover met betrokkenen. Er is bij de Rijksoverheid momenteel op veel plaatsen sprake van een bezinning op toezicht. De verschillende activiteiten op toezichtgebied worden echter onvoldoende op elkaar afgestemd. Meer onderlinge communicatie en afstemming is onder andere gewenst ten behoeve van de coherentie in het toezichtbeleid.

ONDERSCHEID TUSSEN RWT'S EN ZBO'S

In artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet wordt onder een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) verstaan een rechtspersoon die een bij of krachtens wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens wet ingestelde heffingen. Op grond van artikel 59 Comptabiliteitswet heeft de Algemene Rekenkamer bevoegdheden bij RWT's. Een zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is een bestuursorgaan dat eenzijdig voor derden bindende beslissingen kan nemen. Een ZBO is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en is geen adviescollege waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. Vaak, maar niet altijd, valt eenzelfde organisatie zowel onder het begrip RWT als onder het begrip ZBO. Het onderscheid tussen ZBO's en RWT's is het volgende:

Niet alle ZBO's zijn RWT's:

de betreffende ZBO's voldoen dan niet aan één of meer van de vereisten voor RWT's:

- het orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid,
- de taak is niet bij of krachtens wet geregeld,
- het orgaan wordt niet uit een wettelijke heffing gefinancierd.

Niet voldoen aan de eerste twee vereisten komt niet vaak voor. Vaker wordt niet voldaan aan de derde vereiste: het betreffende ZBO vraagt dan een tarief voor zijn diensten, waar de minister geen bemoeienis mee heeft (bv. een aantal keuringsinstellingen)

Niet alle RWT's zijn ZBO's:

de betreffende RWT's kunnen geen eenzijdig bindende beslissingen nemen.

Er zijn overigens meer RWT's dan ZBO's: scholen en Rijksmusea (met een stichtingsvorm) bijvoorbeeld zijn wel RWT maar geen ZBO.

AFBAKENING VAN TOEZICHT OP RWT'S**1 Inleiding**

Dit rapport gaat over toezicht op RWT's. Toezicht op RWT's kan onderscheiden worden van:

- toezicht op burger en/of markt c.q. private activiteiten;
- verwante activiteiten van de overheid als controle, inspectie, handhaving en beleidsevaluatie.

2 Toezicht op private activiteiten

Het toezicht op de RWT's zoals dat in dit rapport aan de orde komt betreft het toezicht op de uitvoering van de publieke taak door de RWT. Het gaat dus niet om toezicht op natuurlijke personen of om toezicht op private activiteiten. Van dit laatste is bijvoorbeeld bij marktregulering c.q. het mededingingstoezicht sprake. Wel komen private activiteiten en het toezicht daarop, zoals het mededingingstoezicht e.d. in dit rapport aan de orde voor zover deze de uitvoering van een wettelijke taak raken, zoals bij hybride organisaties.

3 Verwante activiteiten*3.1 Handhaving*

Het toezicht als hier bedoeld verschilt eveneens van het toezicht als bedoeld in Hoofdstuk 5 «Handhaving», Afdeling 5.2 «Toezicht op de naleving» van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze afdeling handelt over de rechten en plichten van de toezichthouder. Onder toezichthouder wordt daarbij verstaan een (natuurlijke) persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Wat toezicht is wordt in de Awb niet nader omschreven.

Het (handhavings)toezicht als bedoeld in de Awb verschilt in die zin van het in dit rapport bedoelde toezicht op RWT's, dat het bij dit laatste uitsluitend gaat om het toezicht op de uitvoering van een publieke taak. Het handhavingstoezicht heeft ook en vooral betrekking op private activiteiten. Bovendien ook al berust de uitvoering van de wettelijke taak per definitie op een wettelijke regeling, deze uitvoering is zelden uitputtend in de betreffende wettelijke voorschriften geregeld. Bovendien gaat het ook niet zozeer om toezicht door natuurlijke personen als wel om toezicht door ministeries en/of onafhankelijke organen. Overigens is de grens tussen toezicht op RWT's als in dit rapport bedoeld en het toezicht als bedoeld in de Awb niet altijd scherp te trekken.

Daarnaast geeft de Awb in hoofdstuk 4 nog enige (vorm-)voorschriften voor toezicht op bestuursorganen. Deze hebben betrekking op goedkeuring en vernietiging van besluiten van die bestuursorganen. Voor zover RWT's ZBO's zijn, zijn deze bepalingen ook voor toezicht op RWT's van toepassing.

3.2 Opsporing

Van belang is de bij de behandeling van het voorstel voor de Awb in de Tweede Kamer aan de orde gestelde relatie tussen toezicht en opsporing van strafbare feiten (Memorie van Toelichting, p. 135–136 en Nota naar aanleiding van het Eindverslag, p. 49). Toezicht wordt in de Awb weliswaar gezien als een bestuurlijke activiteit, maar de overgang tussen toezicht en opsporing is een vloeiende. Dit is vooral van belang indien,

zoals vaak voorkomt, één en dezelfde persoon zowel opsporings- als toezichtsbevoegdheden heeft. Het verschil tussen toezicht en opsporing is vooral belangrijk voor wat betreft de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen door de onder toezichtgestelde: bij toezicht is hij op grond van de Awb verplicht alle inlichtingen te verstrekken die gevraagd worden, maar bij strafrechtelijke opsporing dient de toezichthouder de verdachte te wijzen op zijn recht om te zwijgen (artikel. 29 Wetboek van Strafvordering). Dit kan van belang zijn bij constatering van strafbare feiten in het kader van toezicht op RWT's.

3.3 Inspectie

Het begrip inspectie wordt gebruikt zowel voor het handhavingstoezicht als bedoeld in de Awb als voor het in dit rapport bedoelde toezicht op de uitoefening van een publieke taak door RWT's. Uitsluitend in laatstbedoelde zin komen inspecties in dit rapport aan de orde.

3.4 Controle

Voorts kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen toezicht als gedefinieerd en wat gewoonlijk onder controle wordt verstaan. Het meest wezenlijk onderscheid tussen toezicht en controle (en dat geldt ook voor strafrechtelijke wetshandhaving) is, dat een toezichthouder – bestuurlijk – kan bijsturen of corrigeren. De «echte» controle- of opsporingsinstanties hebben die mogelijkheid niet. Zo wordt b.v. in de strafrechtelijke sfeer de follow-up van hun bevindingen, zoals vervolging en berechting, gedaan door andere organen. Een controleur beoordeelt informatie en verstrekt soms informatie, eventueel ook aan de toezichthouder. Hij neemt echter geen bestuursbeslissingen, de toezichthouder wel. Toezicht houden omvat dus meer dan controleren alleen, het omvat ook het element van correctie. In het Ctsv-rapport, waarin aan toezicht dezelfde dimensies als in de hiervoor gegeven definitie worden onderscheiden, wordt in dit verband wel een onderscheid gemaakt tussen signalerend toezicht en geïntegreerd toezicht¹³. Bij signalerend toezicht ontbreekt de mogelijkheid van interventies en bij geïntegreerd toezicht zijn er wel interventiemogelijkheden. Gesteld wordt dat geïntegreerd toezicht de meest voorkomende figuur is en dat signalerend toezicht in feite alleen door de Rekenkamer wordt uitgeoefend.

3.5 Onderscheid toezicht/beleidsevaluatie

Tenslotte kan er nog onderscheid worden gemaakt tussen twee doelen van informatieverwerving, namelijk informatieverwerving in het kader van toezicht en informatieverwerving in het kader van beleidsevaluatie. Bij het toezicht gaat het om informatie die betrekking heeft op de vooraf aan de RWT gestelde eisen. De evaluatie-informatie zal een breder terrein bestrijken. Wel zal toezicht vaak ook een deel van de evaluatie-informatie opleveren.

Er kan in dit verband ook nog een onderscheid worden gemaakt tussen de korte termijn en de lange termijn. Het op orde brengen van het toezicht c.q. de toezichtketen is een zaak van de lange termijn. Het nog niet op orde zijn van de toezichtfunctie betekent dat op korte termijn extra eisen aan de beleidsevaluatiefunctie worden gesteld.

¹³ Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv, 24 653, nrs. 15–16, p. 32, 24 juni 1996

REKENKAMERONDERZOEKEN TOEZICHT 1995–1997

In de periode 1995–1997 heeft de Rekenkamer in een aantal onderzoeken over uiteenlopende onderwerpen aandacht besteed aan toezicht. Hieronder volgt een opsomming van die onderzoeken, waarbij tevens de conclusies van de Rekenkamer op het gebied van toezicht en de reactie van de verantwoordelijke minister aan bod komen.

1 Departementsoverstijgende Rekenkameronderzoeken*1.1 Onderzoek Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*

(Tweede Kamer 1994–1995, 24 130, nr. 3, 28 maart 1995)

De Rekenkamer verrichtte in 1993 en 1994 onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen (die een publieke taak hebben zonder dat ze hiërarchisch onder een minister vallen) is geregeld en naar de wijze waarop ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling geven. De Rekenkamer heeft 162 van de 189 zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) betrokken in haar onderzoek. De minister dient te beschikken over bepaalde bevoegdheden om toezicht op de ZBO's uit te kunnen oefenen. Uit het onderzoek bleek onder andere dat voor 31 organen noch de minister noch een andere toezichthouder de bevoegdheid heeft om inlichtingen te vragen. De Rekenkamer meent dat de ministers in veel gevallen onvoldoende bevoegdheden hebben om hun algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein waarop de organen actief zijn en voor het begrotingsgeld dat met de uitvoering van de publieke taken door de organen gemoeid is, te kunnen dragen. Slechts voor 30% van de organen was een evaluatierapport beschikbaar dat voldeed aan de eisen die de Rekenkamer daaraan stelt.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat bij 41 organen ambtenaren van het ministerie als lid zitting hadden in het bestuur. De Rekenkamer wijst op het risico van vermenging van verantwoordelijkheden dat in deze situatie op kan treden.

De Rekenkamer heeft de ministers aanbevolen:

- meer helderheid te scheppen t.a.v. de vraag welke organen gerekend moeten worden tot de ZBO's
- de regelgeving voor deze organen zodanig aan te passen dat duidelijkheid ontstaat over taken, bekostigingswijze, samenstelling en inrichting ervan
- in de regelingen de door de Rekenkamer noodzakelijk geachte bevoegdheden voor toezicht van de ministers/toezichthouders op te nemen
- scherper toe te zien op het verkrijgen van informatie die de organen krachtens de regeling aan het ministerie dienen te zenden
- voorwaarden te scheppen om de binnenkomende verantwoordingsinformatie te beheren en te bewaken
- zorgvuldig kennis te nemen van de door de ZBO's toegezonden verantwoordingsinformatie en naar aanleiding daarvan, indien nodig, actie te ondernemen
- ZBO's regelmatig te evalueren op hun functioneren, taakuitoefening en effectiviteit.

1.2 Onderzoek Vergunningen

(Tweede Kamer 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2, 29 maart 1996)

De Rekenkamer heeft de inzet van het beleidsinstrument vergunningen door de rijksoverheid en het proces van verlening en handhaving van vergunningen bij 100 vergunningstelsels onderzocht. Geconcludeerd werd

dat de verlening en handhaving van vergunningen op een aantal onderdelen tekort schoot. Bij circa 70% van de stelsels ontbraken richtlijnen voor de gegevenscontrole, bovendien was de handhaving van de naleving van vergunningen niet bij alle stelsels voldoende.

In reactie op het Rekenkameronderzoek zegde een aantal ministers toe het vergunningsinstrument kritisch te zullen bekijken.

1.3 Rechtmatigheidsonderzoek 1996 (Tweede Kamer 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2, 28 augustus 1997)

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 is toezicht een aandachtspunt. Hierover wordt opgemerkt dat bij steeds meer ministeries een scheiding is aangebracht tussen beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering op afstand van het ministerie wordt gezet. Deze afstand kan variëren van een speciale uitvoerende dienst die nog wel deel uitmaakt van de rijksoverheid tot territoriaal of functioneel gedecentraliseerde uitvoering. Voor zover de ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid, moeten ze, hoe de afstand ook is vormgegeven, toezicht houden op de uitvoering. De rechtmatigheid van de besteding en de mate waarvoor het rijk daarvoor verantwoordelijk kan worden gesteld is één van de centrale problemen bij de verschillende vormen van toezicht. Bijzondere vormen van toezicht zijn nodig voor de besteding van Europese gelden en voor de premiesector. In het rechtmatigheidsonderzoek heeft de Rekenkamer bij verschillende ministeries gebreken of onduidelijkheden in het toezicht gesignaleerd (Buitenlandse zaken, OCenW, VROM en VWS). Toezicht op besteding van Europese gelden vormt soms ook een probleem (Biza, EZ en SZW).

1.4 Informatievoorziening bij uitvoering EU-beleid (Tweede Kamer 1997–1998, 25 735, nrs 1–2, 13 november 1997)

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening van het ministerie van Financiën, het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Economische Zaken over de uitvoering van drie beleidsterreinen van de Europese Unie, respectievelijk de heffing en inning van invoerrechten, de marktordening suiker, isoglucose en insuline en het structuurbeleid in regio's met afnemende industriële activiteit. Het gaat hierbij om beleidsterreinen die betrekking hebben op de drie belangrijkste geldstromen van de EG.

De Rekenkamer concludeerde dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering betrokken organen op de drie terreinen voldoende duidelijk zijn vastgelegd. De informatievoorziening van de drie ministers voldoet aan de door de EU gestelde eisen. Op een aantal punten zijn er nog tekortkomingen: één daarvan is dat er op alle drie de terreinen tekortkomingen bestaan in de controle door de uitvoerende organen.

De bewindspersonen schreven in hun reacties op het rapport dat zij de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer in belangrijke mate onderschreven. Zij onderschreven overigens niet allemaal de conclusies over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

2 Binnenlandse Zaken

Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994–1995 (Tweede Kamer 1996–1997, 25 385, nrs.1–2, 5 juni 1997)

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de politiesterkte, als vervolg op de drie eerder uitgevoerde onderzoeken: Politiesterkte (1994), Beheer in het nieuwe politiebestedel (1995) en

Vaststelling bijdragen politie (1996). Uit het onderzoek bleek dat de informatievoorziening in de jaren 1994–1995 nog aanzienlijke tekortkomingen vertoonde. De informatie in het in 1993 ontwikkelde Beleidsinformatiesysteem Politie (BIS) voorziet nog niet in de behoefte aan betrouwbare informatie over de capaciteit van de korpsen en de besteding van het politiebudget. De Rekenkamer beveelt aan de betrouwbaarheid van de sterkte-informatie in het BIS en in de jaarrekeningen aan de korpsen te verbeteren door:

- de te hanteren definities en uitgangspunten te verduidelijken en vast te stellen
- minimaal éénmaal per jaar te controleren of personeel daadwerkelijk in dienst is in een maand waarover salaris is betaald (aanwezigheidscontrole)
- de t.b.v. het BIS aangeleverde informatie door een externe accountant te laten beoordelen
- gegevens op te nemen over de instroom bij de korpsen vanuit het Landelijke Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
- de aan het BIS te stellen voorwaarden op te nemen in een structuurschets voor de informatievoorziening.

Om de gewenste verdeling van de politiesterkte over de regio's tot stand te brengen is een actiever herplaatsingsbeleid nodig. Bij enkele regio's is hiermee een begin gemaakt, o.a. door samenwerkingsverbanden aan te gaan. De Rekenkamer beveelt aan deze initiatieven tot alle regio's uit te breiden.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie vonden het rapport een bevestiging van de koers die zij hebben uitgezet. Op onderdelen verschilden zij wel met de Rekenkamer van mening.

3 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

3.1 Derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten (Tweede Kamer 1994–1995, 24 100, nrs. 1–2, 2 maart 1995)

De universiteiten mogen de opbrengsten van derde-geldstroomactiviteiten (eigen inkomsten) naar eigen inzicht besteden, mits zij binnen het taakgebied van de universiteit blijven. De Rekenkamer heeft een onderzoek verricht naar derde-geldstroomactiviteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek bij de dertien Nederlandse universiteiten. De Rekenkamer was van mening dat het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij de universiteiten verbetering behoeft. Het door de colleges van bestuur uitgeoefende toezicht droeg onvoldoende bij aan een toereikend financieel beheer. Ook het toezicht van de verantwoordelijke ministers waarborgde de toereikendheid van het financieel beheer in onvoldoende mate.

De ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij schreven in hun reactie het begrijpelijk te vinden dat bij de universiteiten het accent meer heeft gelegen op het verwerven van derde-geldstroomactiviteiten dan op het beheer ervan. Wel gaven zij aan dat het aanbrengen van verbeteringen voor hen een punt van aandacht zou zijn. Daarbij deden de ministers een aantal concrete toezeggingen, waaronder het opnemen in een in te voeren controleprotocol van attentiepunten voor de controle op de derde-geldstroom.

3.2 Doelmatigheid bekostiging onderwijsvernieuwingprojecten
(Tweede Kamer 1994–1995, 24 230, nrs. 1–2, 22 juni 1995)

De Rekenkamer onderzocht of een aantal organisatorische voorzieningen, dat een doelmatige bekostiging van onderwijsvernieuwingprojecten zou kunnen waarborgen, aanwezig was. Een van de conclusies was dat de Rekenkamer de kwaliteit van het financieel toezicht voldoende achtte.

3.3 Financieel toezicht op omroepverenigingen
(Tweede Kamer 1996–1997, 25 120, nrs. 1–2, 11 december 1996)

De Rekenkamer deed onderzoek naar het financiële toezicht van het Commissariaat voor de Media op de omroepverenigingen over de boekjaren 1993 en 1994 en naar de wijze waarop de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het omroepbestel, toezicht hield op het Commissariaat.

De Rekenkamer concludeerde dat de uitvoering van het financiële toezicht van het Commissariaat op de omroepverenigingen gebreken vertoonde. De controle beperkte zich tot de verantwoordingen van de omroepverenigingen, terwijl het financieel beheer buiten beschouwing bleef. Het Commissariaat heeft op zichzelf voldoende wettelijke instrumenten voor het financiële toezicht.

De Rekenkamer is van oordeel dat de minister niet genoeg instrumenten heeft om zijn toezichthoudende rol ten opzichte van het Commissariaat waar te kunnen maken. Zo zou de minister het recht moeten krijgen op inzage in de administratie van het Commissariaat, algemene voorschriften te geven voor het financieel beheer door het Commissariaat en maatregelen te treffen als het Commissariaat niet naar behoren functioneert.

In zijn reactie gaf het Commissariaat aan verbeteringen in de organisatie en uitvoering van het financiële toezicht aan te zullen brengen. De minister gaf aan in algemene zin bereid te zijn het toezichtregime te willen verbeteren. Een bezinning op het toezicht werd volgens Commissariaat en minister niet nodig geacht omdat in 1995 de mediawetgeving was aangescherpt. Die aanscherping kan echter volgens de Rekenkamer niet in de plaats treden van het ontwikkelen van een samenhangende visie hoe het toezicht in te zetten en wat de betekenis van het financiële toezicht is met het oog op de toekomst van het publieke bestel.

3.4 Beheersing vervangingsuitgaven in primair en voortgezet onderwijs
(Tweede Kamer 1996–1997, 25 220, nrs. 1–2, 6 februari 1997)

De Rekenkamer heeft de uitvoering van de wettelijke taak betreffende het Vervangingsfonds en het toezicht beoordeeld in het licht van het beheersen van de vervangingsuitgaven.

Bij de inwerkingtreding van het Vervangingsfonds vertoonde de opzet van het toezicht door de minister tekortkomingen. Bovendien was het geautomatiseerde administratieve systeem op dat moment niet volledig operationeel, terwijl de registratie van afwezigheid en vervanging op de scholen niet voldoende betrouwbaar was om te voorzien in relevante beleidsinformatie.

Het toezicht door de minister was onvoldoende effectief met betrekking tot beheersing van de vervangingsuitgaven. De minister heeft onvoldoende gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid tot het treffen van corrigerende maatregelen.

De minister reageerde kritisch op de bevindingen en conclusies. Volgens hem worden de vervangingsuitgaven wel degelijk beheerst, aangezien het budget voortdurend is gedaald.

3.5 Financieel toezicht op omroepverenigingen
(Tweede Kamer 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2, 28 augustus 1997)

De Rekenkamer was van mening dat de uitvoering van het financiële toezicht gebreken vertoonde. De controles van het Commissariaat voor de Media beperkten zich tot de verantwoordingen van de omroepverenigingen terwijl het financieel beheer buiten beschouwing bleef. De Rekenkamer was van mening dat het Commissariaat ook toezicht moet houden op het financieel beheer van de omroepverenigingen. De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie geen zicht had op de rechtmatigheid van de bestedingen door omroepverenigingen. Vanwege de genoemde tekortkomingen had de Rekenkamer onzekerheid omtrent de rechtmatigheid van de afrekening in 1996 tot een bedrag van f 877 miljoen.

De minister was van mening dat het ministerie wel degelijk inzicht heeft in de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen. Volgens de minister is het Commissariaat voor de Media door de wettelijk verplichte verantwoordingen in staat een gefundeerd oordeel te geven over de besteding van de inkomsten van de omroepverenigingen aan programma's. De staatssecretaris heeft tijdens de behandeling van het rapport in de Commissie voor de Rijksuitgaven en de vaste commissie voor OCenW toegezegd om in algemene zin te bezien of het toezichtregime nog verder kon worden verbeterd.

4 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Toezicht op woningcorporaties
(Tweede Kamer 1995–1996, 24 871, nrs. 1–2, 5 september 1996)

De Rekenkamer onderzocht de wijze waarop het toezicht op basis van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) functioneerde. Zowel opzet als werking werden in het onderzoek betrokken.

Het doel van het onderzoek was na te gaan of:

- de toezichtinstrumenten die in het BBSH geregeld zijn toereikend zijn om te waarborgen dat corporaties conform hun wettelijke taken (gaan) handelen;
- het Rijk doelmatig toezicht houdt.

De Rekenkamer concludeerde dat het nieuwe systeem van toezicht in de sociale huursector in de eerste werkingsjaren onvoldoende functioneerde. Bij opzet en vooral werking van het toezicht constateerde zij tekortkomingen. Hierdoor heeft het ministerie van VROM niet genoeg inzicht in de prestaties van de woningcorporaties en in het toezicht daarop door de gemeenten. Ook concludeerde zij dat het Rijk, ondanks het ontbreken van informatierecht bij de gemeenten, meer actie had moeten nemen om te inventariseren hoe de gemeenten in de praktijk invulling gaven aan hun toezichtstaken. Voorts concludeerde de Rekenkamer dat de staatssecretaris zich onvoldoende op de hoogte had gesteld van de mate waarin gemeenten en corporaties de procedure voor besluiten van aanmerkelijk belang volgen. De kwaliteit van de volkshuisvestingsverslagen van corporaties schoot ernstig tekort.

Bovendien moeten de cijfermatige kerngegevens over de prognoses, het woningbezit en het verhuren, die corporaties jaarlijks bij de staatssecretaris indienen, met voorzichtigheid worden gehanteerd, omdat geen zekerheid bestaat over de juistheid ervan.

De staatssecretaris van VROM onderschreef de conclusies van de Rekenkamer.

5 Verkeer en Waterstaat

Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties
(Tweede Kamer 1995–1996, 24 715, nrs. 1–2, 8 mei 1996)

De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar havenontvangstinstallaties. Aanleiding voor het onderzoek waren geconstateerde milieudelicten en subsidiefraude bij Tankcleaning Rotterdam (TCR). Geconstateerd werd dat de ministeries onvoldoende duidelijk actie hebben ondernomen om TCR op het rechte pad te houden, hoewel hun controlediensten veelvuldig milieuovertredingen constateerden. De departementen werkten zowel bij de vergunningverlening als bij het toezicht langs elkaar heen. De Rekenkamer concludeerde verder dat Rijkswaterstaat onvoldoende toezicht heeft gehouden op de besteding van de subsidiebedragen, hoewel er tijdens de bouw van de installatie indicaties waren dat TCR zich niet hield aan de subsidievoorwaarden. Het onderzoek van de Rekenkamer wees verder uit dat het overheids-optreden rondom TCR niet uniek was. Dezelfde tekortkomingen werden in sommige gevallen geconstateerd bij de keuze en subsidiëring van en het toezicht op andere havenontvangstinstallaties.

De ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM onderschreven de conclusies van de Rekenkamer en kondigden in lijn met de gedane aanbevelingen maatregelen aan om de samenwerking te verbeteren en de handhaving te intensiveren.

6 Economische Zaken

Subsidieregeling Waterschade 1994
(Tweede Kamer 1995–1996, 24 830, nrs. 1–2, 29 augustus 1996)

Op grond van deze regeling kunnen niet-agrarische ondernemers een financiële tegemoetkoming ontvangen voor schade door de hoge waterstanden in de Maas in december 1993. De Rekenkamer onderzocht het financieel beheer van de regeling (met name de waarborgen in de regeling voor een juiste toekenning van de uitkeringen en de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (m&o), alsmede de uitvoering van de regeling.

De Rekenkamer concludeerde dat er voldoende waarborgen waren voor een juiste toekenning van de uitkeringen en bestrijding van m & o. De Rekenkamer merkte wel op dat de onderbouwing van de schade-registraties niet gecontroleerd kon worden doordat de schade-experts geen expertiserapporten hoefden in te leveren. De uitvoering van de regeling (voorlichting, onderbouwing van beslissingen, functiescheidingen en afhandeling van bezwaren) werd als goed beoordeeld. De wijze waarop het ministerie de uitvoering van de regeling heeft gecontroleerd vertoonde echter tekortkomingen.

De minister was van mening dat er door de volledige betrokkenheid van accountants bij de opzet van de regeling geen onduidelijkheid was geweest over de te verrichten controlewerkzaamheden. Hij zegde toe dat het tijdig formuleren en starten van de controle-opdracht in de toekomst extra aandacht zou krijgen. Hij was tenslotte van mening dat aan een beslissing om op de schaderegistraties extra controles toe te passen altijd een kosten-batenafweging vooraf moet gaan.

7 Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Keuring van vleeskalveren
(Tweede Kamer 1997–1998, 25 685, nrs. 1–2, 21 oktober 1997)

De Rekenkamer onderzocht de opzet en uitvoering van de keuring van vleeskalveren op het gebruik van verboden stoffen. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is verantwoordelijk voor de controle op het gebruik van verboden stoffen in de mestereien. Het ministerie laat deze controle in de praktijk over aan de particuliere Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector, zonder dat het ministerie voldoende waarborgen heeft gecreëerd voor een deugdelijk toezicht op de keuringen. Bovendien aanvaardt LNV geen enkele verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Stichting.

De minister van LNV heeft op alle onderdelen van de keuringsketen van vleeskalveren verbeteringen in gang gezet, ondanks het feit dat hij in zijn reactie de bevindingen van de Rekenkamer hier en daar nuanceerde.

8 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

8.1 Fondsbeheer in de sociale zekerheid

(Tweede Kamer 1995–1996, 24 065, nrs. 1–2, 2 februari 1995)

De Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar het beheer bij drie fondsen van het stelsel van sociale zekerheid, die tezamen in 1992 f 57 miljard uitgaven. Het betrof de Algemene Kas, beheerd door de Ziekenfondsraad, het Ouderdomsfonds, beheerd door de Sociale Verzekeringsbank en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, beheerd door het bestuur van dit fonds. In de wet- en regelgeving is de verantwoordelijkheid van de toezicht-houders geregeld om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de geldstromen. Uit het onderzoek naar het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad op het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Ouderdomsfonds bleek de Rekenkamer dat het toezichtbeleid op het beheer van de fondsen nog nauwelijks was uitgewerkt en nog niet was uitgevoerd. De Rekenkamer ging voor de drie onderzochte fondsen na welke invloed het al dan niet combineren van de functies toezicht, distributie en beheer op de taakuitvoering van het beheer had. Bij de fondsbeheerders waar functies waren gecombineerd bleken voldoende voorzieningen te zijn getroffen om ieder van de functies tot haar recht te laten komen.

De minister van VWS zegde toe zich aan de hand van de bestaande activiteiten nogmaals te beraden of er doublures of witte vlekken in de loop der jaren zijn ingeslopen.

8.2 Premie-inning door bedrijfsverenigingen en Belastingdienst

(Tweede Kamer 1995–1996, 24 630, nrs. 1–2, 13 maart 1996)

De Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar de inning van de premies voor de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen in 1994. De tot 1 januari 1995 met het toezicht op de premie-inning belaste Toezichtkamer van de Sociale Verzekeringsraad had nauwelijks inzicht in de juistheid van de door de bedrijfsverenigingen geïnde premies. De plannen van de nieuwe toezichthouder, het Ctsv, voorzien in opzet wel op een goede wijze in het toezicht op de premie-inning.

De ministers van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ctsv reageerden positief op de belangrijkste aanbevelingen.

8.3 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden

(Tweede Kamer 1995–1996, 24 830 nrs. 1–2, p. 189–195, 29 augustus 1996)

Begin 1996 onderzocht de Rekenkamer het financieel beheer van de «Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden» in 1995. De onderzochte subsidieregeling is in het algemeen bekend als de

Melkert-2 regeling. De Rekenkamer concludeerde dat de subsidievoorwaarden in de Subsidieregeling onvoldoende duidelijk waren omschreven en dat de uitvoering van de regeling door het ministerie veel te wensen over liet. De subsidievoorwaarden boden door hun onvoldoende invulling nauwelijks aanknopingspunten voor controle, wat het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik vergrootte. Daarnaast beoordeelde de Rekenkamer de gevraagde informatie als onvoldoende. Zij kwam tot de eindconclusie dat het financieel beheer van de Subsidieregeling onordelijk en oncontroleerbaar was, waardoor niet was gewaarborgd dat het geld besteed werd aan het doel waarvoor het beschikbaar was gesteld.

De minister meende dat de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer op belangrijke onderdelen nuancering behoefden. Zo is er wel aandacht geweest voor M- en O-aspecten bij de totstandkoming van de regeling, hoewel dat niet uit documenten blijkt. Over de informatievoorziening merkte de minister onder meer op dat uit de bij de subsidie aanvragen te verstrekken projectomschrijving en begroting veel van de door de Rekenkamer bedoelde informatie kan worden ontleend. In het *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* (TK 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2, p. 211, 28 augustus 1997) constateerde de Rekenkamer overigens dat het financieel beheer, waaronder de voorschotverstrekking, informatievoorziening, administratieve organisatie en bijsturing van de projecten is verbeterd.

8.4 Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (Tweede Kamer 1996–1997, 25 401, nrs. 1–2, 19 juni 1997)

Onderzocht is of de regelgeving bij en krachtens de wet FVP actueel, sluitend en uitvoerbaar is. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat het fonds geprivatiseerd zou worden. Eén van de aanbevelingen voor het geprivatiseerde FVP heeft betrekking op het toezicht: het is van belang het toezicht goed te regelen, niet alleen op de financiën (financieel beheer en beleggingsvoorschriften), maar ook op de uitvoering van de Bijdrage-regelingen (uitvoering van de opgedragen taak: krijgt ieder waar hij recht op heeft en is sprake van doelmatige uitvoering).

8.5 Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid (Tweede Kamer 1996–1997, 25 402, nrs. 1–2, 19 juni 1997)

Bij de vormgeving van het nieuwe systeem van uitvoering in de sociale zekerheid spelen «scheiding van beleid en uitvoering» en «marktwerking» een belangrijke rol. De combinatie van beide factoren leidde op het terrein van sociale zekerheid tot het ontstaan van holdings, waarin zowel publieke als private activiteiten worden verricht.

De Rekenkamer onderzocht onder andere of de risico's van de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten in holdings voor de recht- en doelmatige uitvoering van de publieke taken in regelgeving en door middel van toezicht voldoende zijn afgedekt. De Rekenkamer was van oordeel dat de bevoegdheden van het Ctsv niet toereikend zijn om voldoende inzicht in de uitvoeringspraktijk te krijgen. Hierdoor kon het Ctsv niet nagaan in hoeverre publiek-private constructies de doelmatigheid bevorderen.

In zijn reactie gaf de minister van SZW aan de conclusies van de Rekenkamer niet volledig te onderschrijven. Alle op dat moment voorzienbare risico's waren volgens de minister voldoende afgedekt door de vigerende regelgeving. In haar nawoord vraagt de Rekenkamer de minister om zijn toetsingskader voor marktwerking te preciseren.

9 Volksgezondheid, Welzijn en Sport

9.1 Subsidieverlening door de Ziekenfondsraad

(Tweede Kamer 1994–1995, 24 210 nrs. 1–2, 8 juni 1995)

De Rekenkamer voerde tussen november 1993 en november 1994 een onderzoek uit naar de subsidieverlening door de Ziekenfondsraad in de periode 1989 – 1994, en naar de rol van de staatssecretaris belast met volksgezondheid, respectievelijk de minister van VWS.

De Rekenkamer constateerde dat er voor de zorgsubsiëring geen inventarisatie, noch prioriteitsstelling had plaatsgevonden van knelpunten, zorgbehoeften en doelgroepen, zodat niet goed beoordeeld kon worden of de ingestelde regelingen ook de meest zinvolle waren. De gebrekkige aansturing leidde tot een onoverzichtelijk en moeilijk beheersbaar complex van elkaar overlappende subsidieregelingen. De Rekenkamer is verder van oordeel dat de Ziekenfondsraad door een te beperkte inhoudelijke evaluatie onvoldoende inzicht hield op de realisatie van zijn beleidsdoelstellingen.

De Ziekenfondsraad schreef in zijn reactie dat de Rekenkamer in haar oordeel onvoldoende rekening heeft gehouden met de onduidelijkheid over de voortgang van de stelselherziening in de onderzochte periode. De minister van VWS verwachtte dat met het uitbrengen van de nota zorg in het regeerakkoord (kamerstuk 24 124) een proces op gang is gebracht om de negatieve gevolgen van deze onduidelijkheid te verhelpen.

9.2 Verhaalsrecht in de Ziekenfondswet

(Tweede Kamer 1996–1997, 25 025, nrs. 1–2, 26 september 1996)

De Rekenkamer heeft onder andere onderzocht hoe de ziekenfondsen het verhaalsrecht in de jaren 1990–1994 uitvoerden en hoe de Ziekenfondsraad daarop toezicht hield.

Geconcludeerd werd dat het toezicht van de Ziekenfondsraad op de uitvoering van het verhaalsrecht door de ziekenfondsen in opzet voldoende was. De Ziekenfondsraad geeft echter op dit punt weinig sturing aan de ziekenfondsen en treft ook zelden maatregelen om de uitvoering zo nodig te verbeteren.

De minister bestreed de conclusies van de Rekenkamer. In haar reactie gaf zij aan dat zij via het toezicht van de Ziekenfondsraad jaarlijks zekerheid krijgt over de uitvoering van de ziekenfondsverzekering. Ook was er volgens haar wel degelijk een beleidsvisie op het verhaalsrecht in de volksverzekeringen en in de werknemersverzekeringen, waaronder de Ziekenfondswet. Deze visie was neergelegd in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp voor de opnemings van het verhaalsrecht in de volksverzekeringen.

9.3 Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen

(Tweede Kamer 1996–1997, 25 235, nrs. 1–2, 20 februari 1997)

Met de invoering van de Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekering (WTZ) in 1986 zijn particuliere ziektekostenverzekeraars verplicht bepaalde groepen verzekerden te accepteren zoals 65-plussers.

De Rekenkamer concludeerde (onder andere) dat zowel de wetgever als het ministerie bij de invoering van de WTZ onvoldoende duidelijk is geweest over het gewenste toezicht van de Verzekeringskamer. Dit heeft er toe geleid dat nog onduidelijkheid bestaat over het door de Verzekeringskamer op de SUO uit te voeren toezicht.

De minister kon zich op hoofdlijnen vinden in de conclusies van de Rekenkamer.

9.4 Zicht en toezicht op gevolgen concernvorming zorgverzekeraars
(Tweede Kamer 1996–1997, 25 236, nrs. 1–2, 20 februari 1997)

De Rekenkamer onderzocht of de minister van VWS en de Ziekenfondsraad inzicht hebben in de concernstructuren waarbinnen de ziekenfondsen opereren, zodat zij de risico's van het samengaan van ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars kunnen inschatten. De Rekenkamer kwam onder meer tot de conclusie dat de huidige wet- en regelgeving niet meer is toegesneden op de situatie waarin een zorgverzekeraar binnen een concernstructuur opereert. Doordat de Ziekenfondsraad onvoldoende inzicht heeft in de concernstructuur, onttrekken zaken als de informatie-uitwisseling tussen de onderdelen van het concern, de kostentoeiding en de aangepaste deelnemingen zich deels aan zijn waarneming. Daardoor kan hij de risico's die het samengaan van ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars met zich mee kan brengen, onvoldoende vaststellen. Het toezichtbeleid van de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie van de Ziekenfondsraad bleek onvoldoende gericht te zijn op het verkrijgen van volledig inzicht in de concernstructuur en de daarmee samenhangende risico's van vermenging van publieke en private middelen en belangen.

In haar reactie op het Rekenkamerrapport gaf de minister te kennen dat volgens haar en de Ziekenfondsraad volledig inzicht in de concernvorming geen voorwaarde was voor toereikend toezicht. Met de door de departementale accountantsdienst als goed beoordeelde onderzoeken van de accountantsdienst van de Ziekenfondsraad zou in beginsel adequaat toezicht gewaarborgd zijn. Een ambtelijke werkgroep was inmiddels gevraagd te adviseren over toereikendheid van wet- en regelgeving voor optimaal toezicht en binnenkort zou een totaalvisie op het toezicht verschijnen.

9.5 Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid
(Tweede Kamer 1997–1998, 25 765, nrs.1–2, 4 december 1997)

De Rekenkamer onderzocht vier rijksbijdragen in de sectoren zorg en zekerheid. Het betrof rijksbijdragen aan de fondsen ter bekostiging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Ziekenfondswet, de Toeslagenwet en de Algemene Kinderbijslagwet. Het onderzoek richtte zich op doelen en doelbereiking, financieel beheer en toezicht, en een rechtmatige verstrekking van de rijksbijdragen.

In de keten van actoren die betrokken zijn bij de verstrekking en ontvangst van het toezicht op de rijksbijdragen doen zich bij het ministerie van VWS meer problemen voor rond de doel- en rechtmatigheid dan bij het ministerie van SZW. Bij beiden is er geen volledig inzicht in hoeverre de doelen daadwerkelijk bereikt worden. Het gevoerde beheer rond de rijksbijdragen bij het ministerie van VWS was weinig ordelijk en controlebaar ingericht. Bij het ministerie van SZW was het gevoerde beheer op hoofdlijnen goed. Het ministerie van VWS stelt onvoldoende eisen aan de financiële verantwoording van de Ziekenfondsraad. Rond de fondsen van de Ziekenfondsraad heeft het ministerie van VWS niet gezorgd voor een sluitende controlestructuur. Zo wordt er geen review uitgevoerd op de Interne Accountantsdienst Belastingen en het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) terwijl wel van de voorcontroles van deze organisaties gebruik wordt gemaakt. Bij het ministerie van SZW is er wel sprake van een sluitende controlestructuur en een voldoende wettelijke grondslag voor bevoorschotting. Voor beide sectoren vraagt de Rekenkamer expliciet aandacht voor het toezicht op en kosten en evaluatie van het geïntegreerd middelenbeheer, dat naar verwachting per 1 januari 1998 in werking zal treden.

In hun reacties onderschreven de betrokken bewindslieden de conclusies in belangrijke mate.

1. Inleiding

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop vanuit de diverse ministeries het toezicht op RWT's is vormgegeven, heeft de Rekenkamer per ministerie in kaart gebracht welke RWT's en/of ZBO's¹⁴ onder de afzonderlijke ministeries ressorteren. Daarbij is aangegeven welke onafhankelijke toezichthouders en/of onderdelen van één of meer ministeries zich bezig houden met toezicht op de RWT's. De eerste resultaten hiervan zijn in de bijgevoegde overzichten weergegeven. De overzichten zijn door de Rekenkamer zelf op basis van de op het moment van publikatie bekende informatie opgesteld (waaronder de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen) en geven een globale indruk van hoe de toezichtrelaties met de RWT's en ZBO's liggen.

Uitdrukkelijk zij opgemerkt dat de overzichten als illustratie bedoeld zijn en niet de pretentie van absolute juistheid en volledigheid hebben. Ook zijn de overzichten niet met het voor de Rekenkamer gebruikelijke hooren wederhoor met de ministeries tot stand gekomen.

2. Analyse

De Rekenkamer heeft gekeken of er een verband is te leggen tussen de aard van het veld en de vormgeving van het toezicht.

Daarvoor is geprobeerd per ministerie de sectoren te typeren naar een aantal variabelen zoals financieel belang, financieringswijze en verantwoording, hybriditeit van het veld, discretionaire ruimte van de RWT/ZBO, etc. Vervolgens is gekeken naar de verschillende vormen van toezicht in de sectoren zoals direct/indirect toezicht, samenloop toezicht, wel/geen aanwezigheid van functiescheiding tussen beleid-uitvoering-toezicht, mogelijkheden tot interventie.

De analyse heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

Typering veld

«Het veld» bevat RWT's die zowel wat betreft financiering, financieel belang en discretionaire ruimte zeer divers zijn. Elke RWT kan weer anders getypeerd worden.

Typering toezicht

Er is een grote verscheidenheid in de vormgeving van toezicht. Deze vormgeving is vaak historisch gegroeid.

Voorbeelden van vormen van toezicht zijn:

- één directie binnen het ministerie is belast met toezicht op de al dan niet toezichthoudende RWT's (SZW);
- diverse directies binnen één ministerie hebben een toezichthoudende taak ten aanzien van één RWT (bv. het toezicht vanuit SZW op de Stichting Silicose Oud Mijnwerkers);
- diverse directies binnen één ministerie houden toezicht op diverse RWT's (bv. VWS);
- vanuit directies van verschillende ministeries wordt toezicht gehouden op één bepaalde RWT (bv. de politieregio's waar zowel vanuit Binnenlandse Zaken als Justitie toezicht op wordt gehouden).

¹⁴ Voor onderscheid tussen RWT's en ZBO's zie bijlage 1;

In een aantal gevallen zijn er onafhankelijke toezichthouders:

| Sector/aspect | Toezichthouder |
|--|--|
| <i>Bankwezen</i> | De Nederlandsche Bank NV |
| <i>Beurswezen</i> | Stichting Toezicht Effectenverkeer |
| <i>Verzekeringswezen</i> | Stichting Verzekeringskamer |
| <i>Keuringsinstellingen</i> | Raad voor Accreditatie |
| <i>Sociale zekerheid</i> | College van toezicht Sociale verzekeringen |
| <i>Zorgverzekeringen</i> | Ziekenfondsraad / CTU |
| <i>Omroepwezen</i> | Commissariaat voor de Media |
| <i>Telecommunicatie</i> | Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit |
| <i>Privacy wetgeving</i> | Registratiekamer |
| <i>(Wet) Waardering Onroerende Zaken</i> | Waarderingskamer |

Tabel: overzicht van onafhankelijke toezichthouders

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma), is niet in het overzicht opgenomen omdat het een onderdeel van het ministerie is, zij het wel met een zelfstandige positie binnen het ministerie en een bijzondere taak.

Naast deze «grote» onafhankelijke toezichthouders zijn er nog enkele kleine, die zich op heel specifieke zaken richten: het College van Toezicht op de Kansspelen, Kamer(s) van Toezicht op het notarisambt, Centrale Raad voor de Strafrechttoepassing, College van Toezicht Stichting ter Exploitatie van Naburige Rechten, College van Toezicht Stichting Reprorecht (allen Justitie), Bedrijfsfonds voor de Pers (OCenW), Stichting Landelijke Inspectie dierenbescherming, Raad voor het Kwekersrecht, Grondkamers (allen LNV).

Ook blijkt dat er maar twee algemene toezichthouders zijn: de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Registratiekamer; de overige zijn sectorale toezichthouders.

Samenhang aard van het veld en vormgeving toezicht

Over het algemeen lijkt er geen verband gelegd te kunnen worden tussen de verschillende variabelen voor de typering van het veld en typering van het toezicht.

Van toezicht door een aparte toezichthouder is veelal sprake bij terreinen waar overheid en markt samenkomen. Van samenloop van verschillende toezichthouders is voornamelijk sprake in hybride velden met concernvorming.

3. Toelichting op de overzichten

In de nu volgende overzichten worden de toezichtrelaties tussen de ministeries en RWT's en ZBO's weergegeven. De reden om zowel RWT's als ZBO's in de overzichten op te nemen is gelegen in de vergelijkbaarheid van het toezicht op die organen. In de overzichten is aangegeven (voor zover bekend) wanneer een orgaan uitsluitend onder het Rekenkamerbegrip RWT valt (°) of enkel ZBO (°) is. Voor het Rekenkamerbegrip RWT is niet alleen van belang dat de rechtspersoon een wettelijke taak heeft, maar ook dat de organisatie uit een wettelijke heffing wordt gefinancierd.¹⁵ Wanneer niets is aangegeven, dan zijn de organen zowel ZBO als RWT.

Het toezicht wordt soms door een op afstand van het ministerie geplaatste toezichthouder uitgevoerd, andere keren houdt een (beleids)directie van het ministerie direct toezicht. Waar mogelijk is in de overzichten aangegeven welke Directie, Directoraat-Generaal of afdeling bij het toezicht betrokken is.

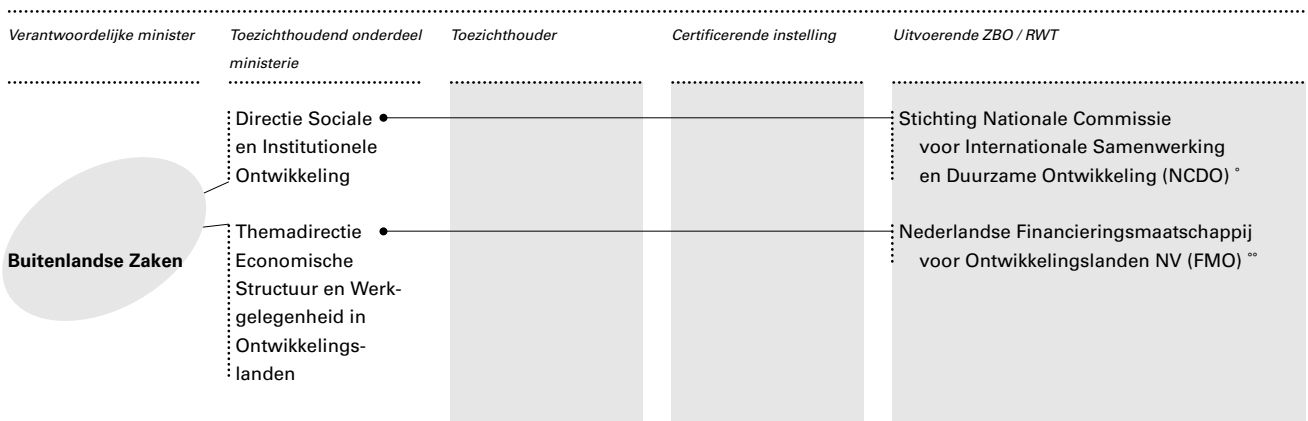
¹⁵ Zie ook bijlage 1.

De in de overzichten gebruikte doorgetrokken lijnen geven de toezichtrelaties weer. Het toezicht kan betrekking hebben op de besteding van de middelen maar ook op de uitvoering van de publieke taak. Het eventuele financiële toezicht vanuit de Departementale Accountantsdiensten en de Financieel Economische Directies op de begrotingsgefinancierde RWT/ZBO's is, mede vanwege de overzichtelijkheid niet in het overzicht opgenomen. Gestippelde lijnen (.....) geven een mede toezichthoudende rol vanuit andere ministeries weer. De in het overzicht weergegeven minister onder wie de RWT/ZBO is opgenomen, is primair eindverantwoordelijk voor het betreffende orgaan.

Wanneer RWT/ZBO's tweemaal in een overzicht zijn opgenomen, wil dat zeggen dat ze verschillende taken hebben die bij het betreffende onderdeel in het overzicht horen. Meestal is in die gevallen sprake van zowel een uitvoerende als van een toezichthoudende taak.

In het overzicht zijn de certificerende instellingen als afzonderlijke groep opgenomen, aangezien de door deze instellingen uitgevoerde activiteiten nauw verwant zijn met (preventief) toezicht. Onder certificerende instellingen worden zowel keurings- en controle-instellingen verstaan als instellingen die examens afnemen. Een aantal keuringsinstellingen laat zich accrediteren of certificeren. Dit gebeurt meestal op vrijwillige basis. Een uitzondering hierop vormen de keuringsinstellingen binnen het terrein van SZW waarvoor accreditatie/certificatie verplicht is en de verplichte certificatie van Apk-keuringsstations door de RDW. In de overzichten is met een onderbroken lijn (---) weergegeven in welke gevallen de accreditatie geen verplichtend karakter heeft.

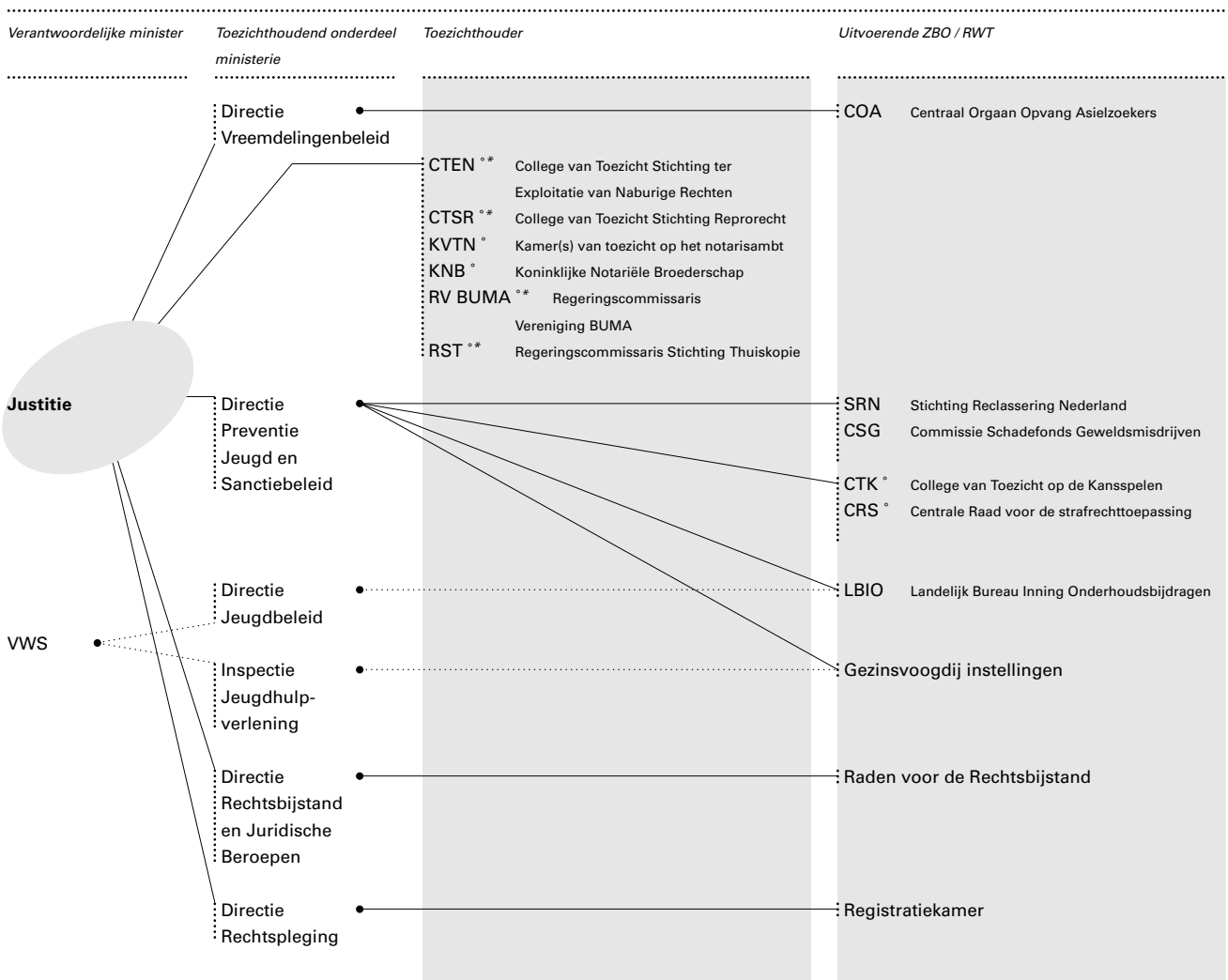
Buitenlandse Zaken



Legenda

- toezichtrelatie
- * alleen ZBO
- ** alleen RWT

Justitie

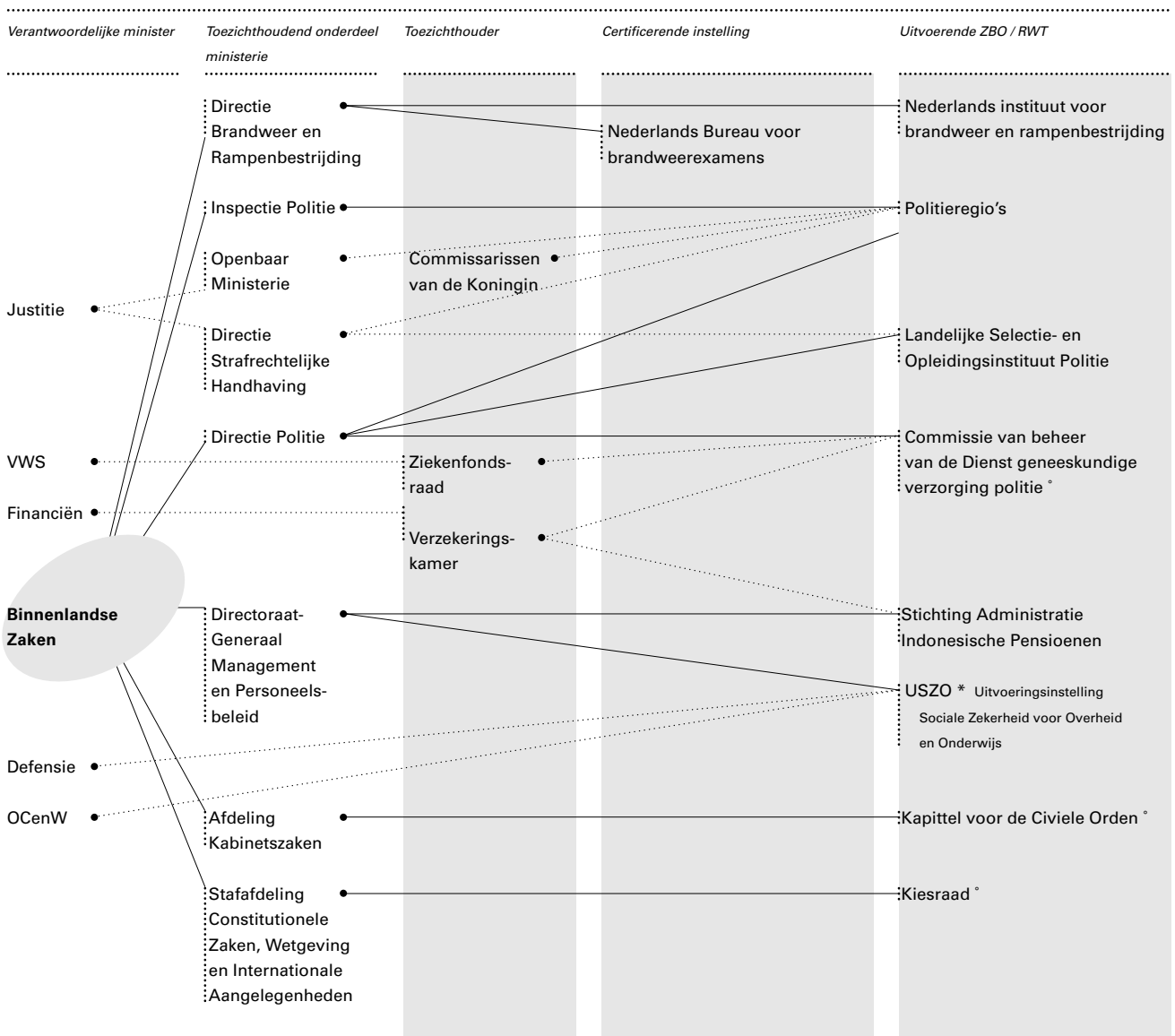


Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- ° alleen ZBO

* Volgens ambtelijke mededelingen van het Ministerie van Justitie zijn deze organen geen ZBO of RWT

Binnenlandse Zaken

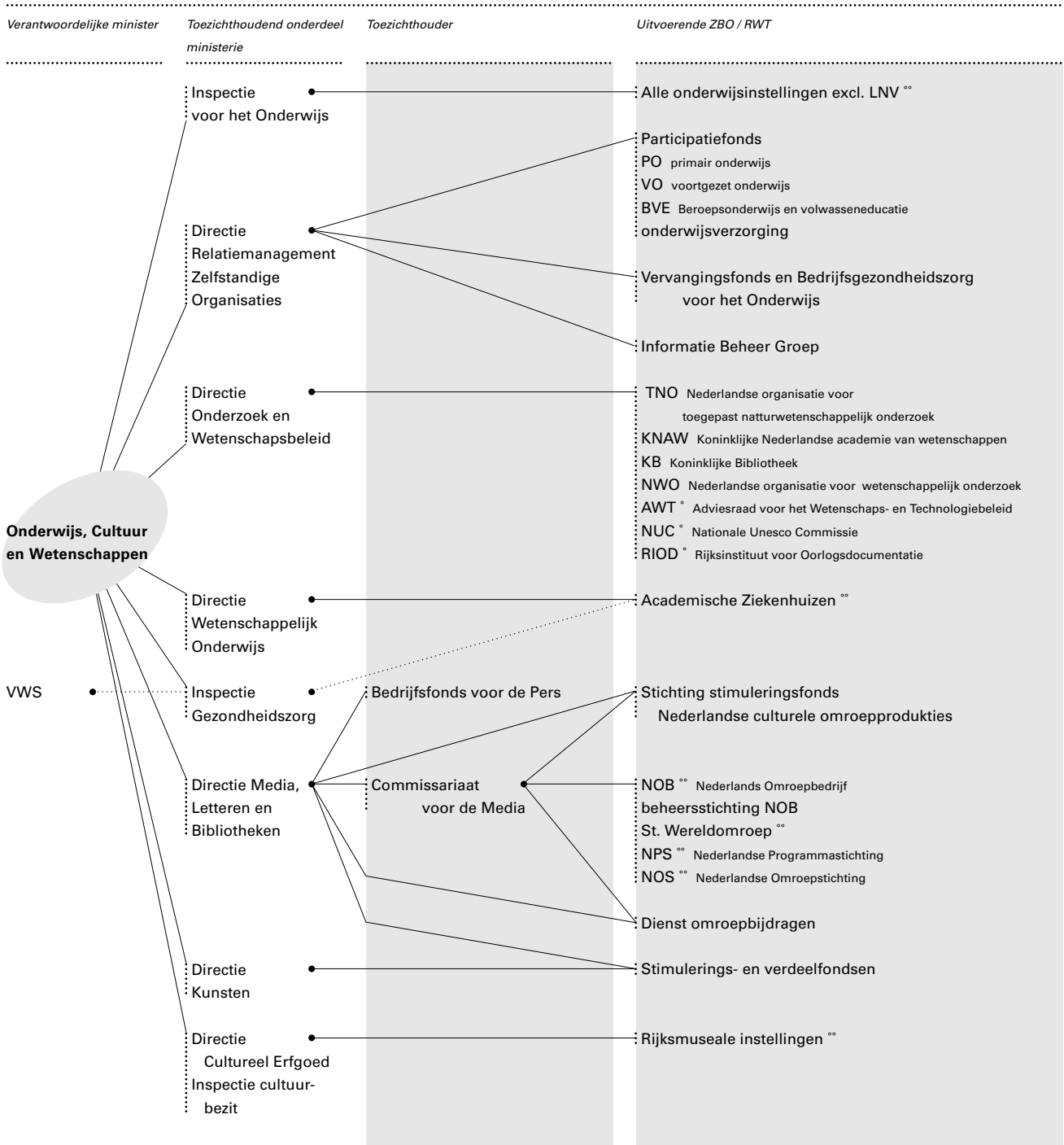


Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- * alleen ZBO

* voor uitvoering van de wachtderegeling; de uitvoering van de WAO door USZO valt onder toezicht van het Ctsv / SZW

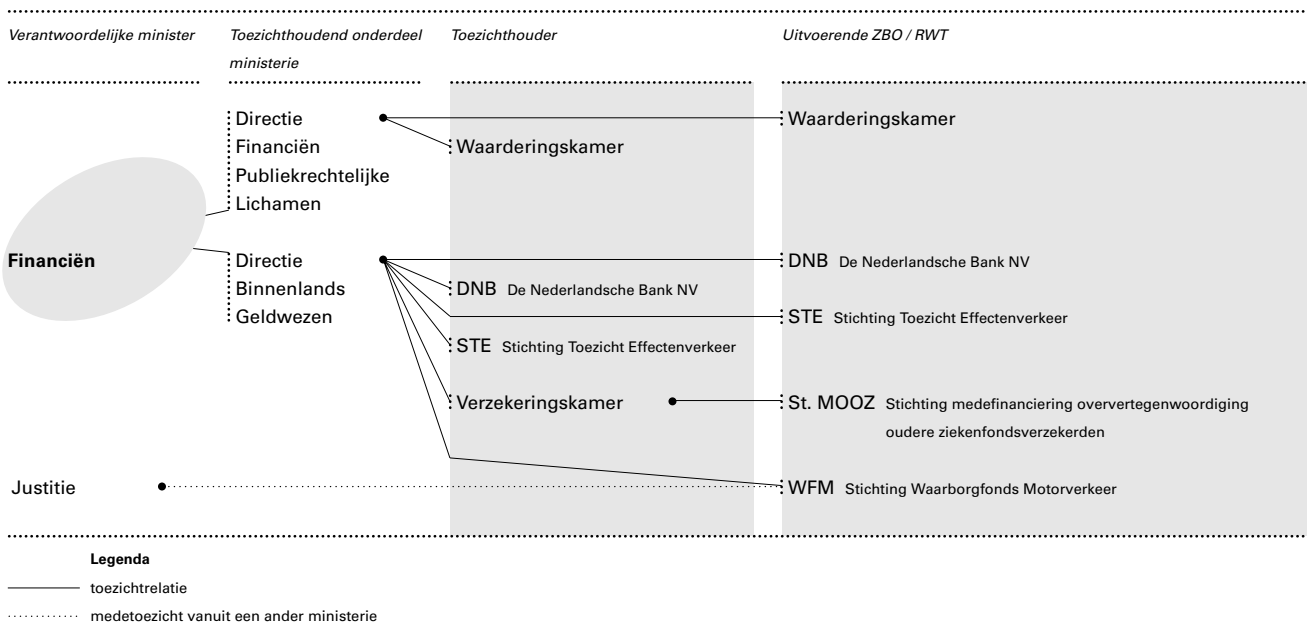
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen



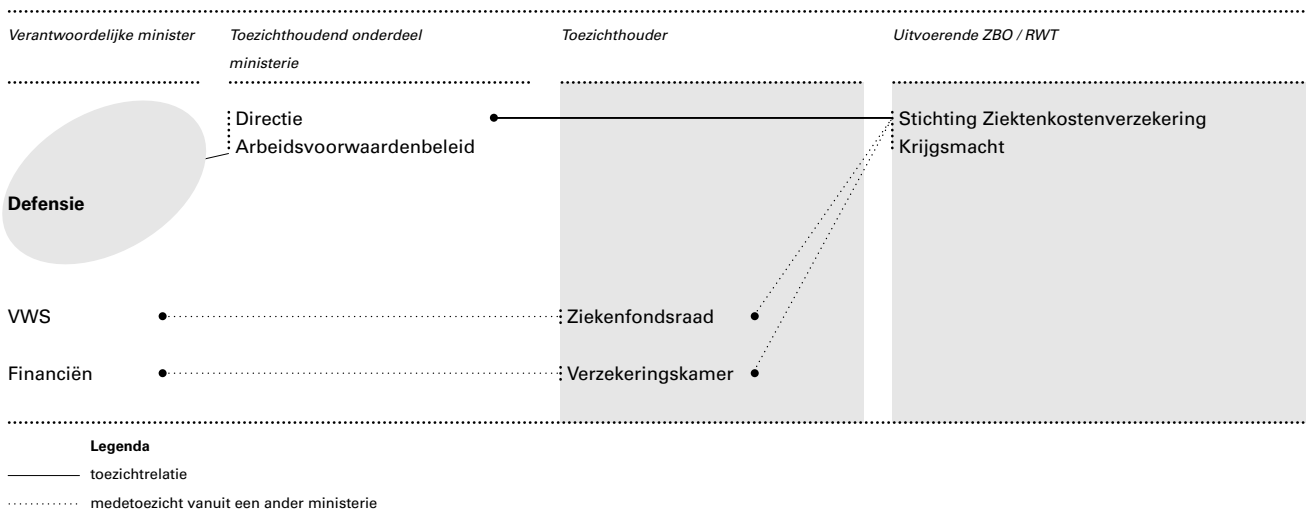
Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- ° alleen ZBO
- ** alleen RWT

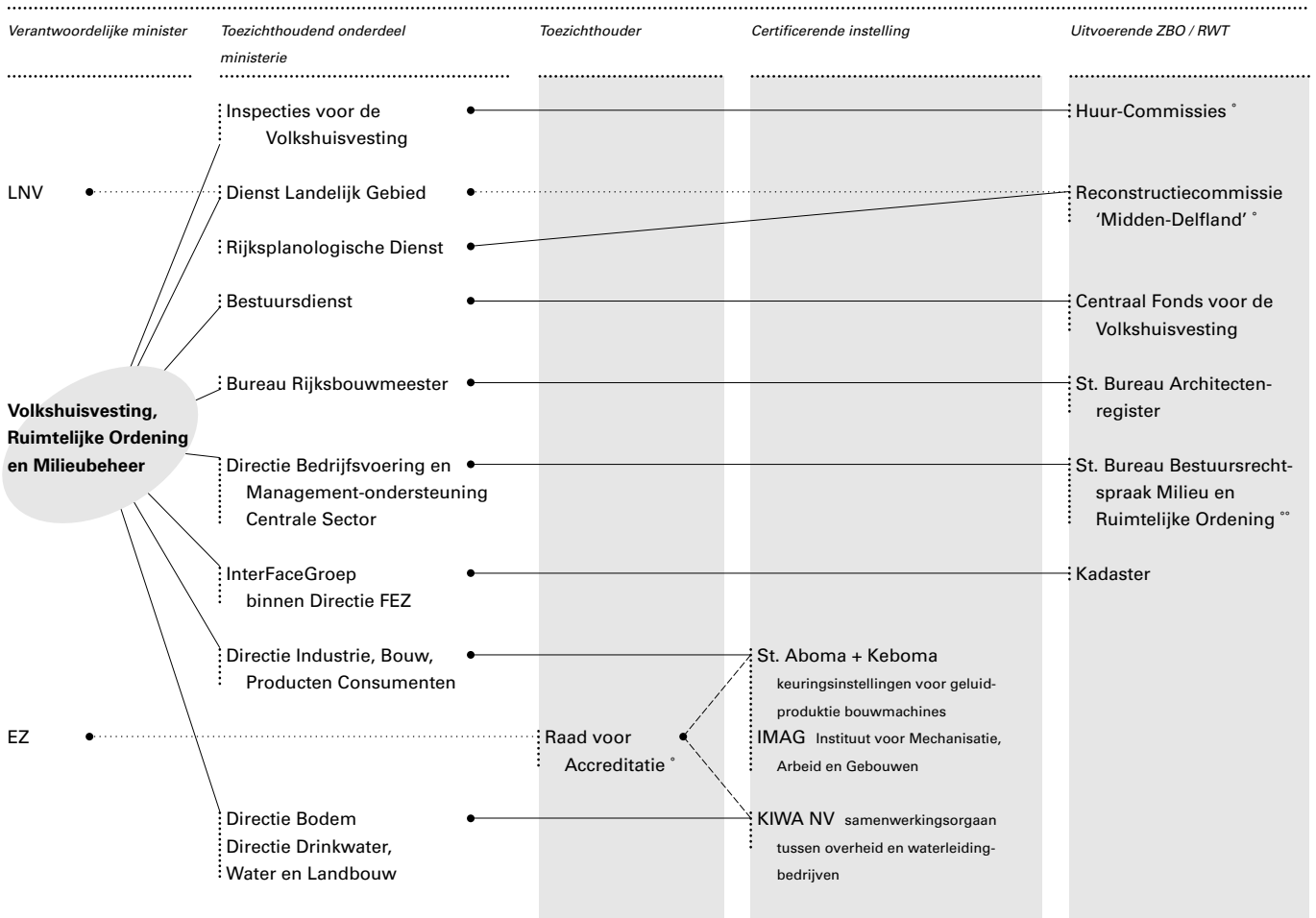
Financiën



Defensie



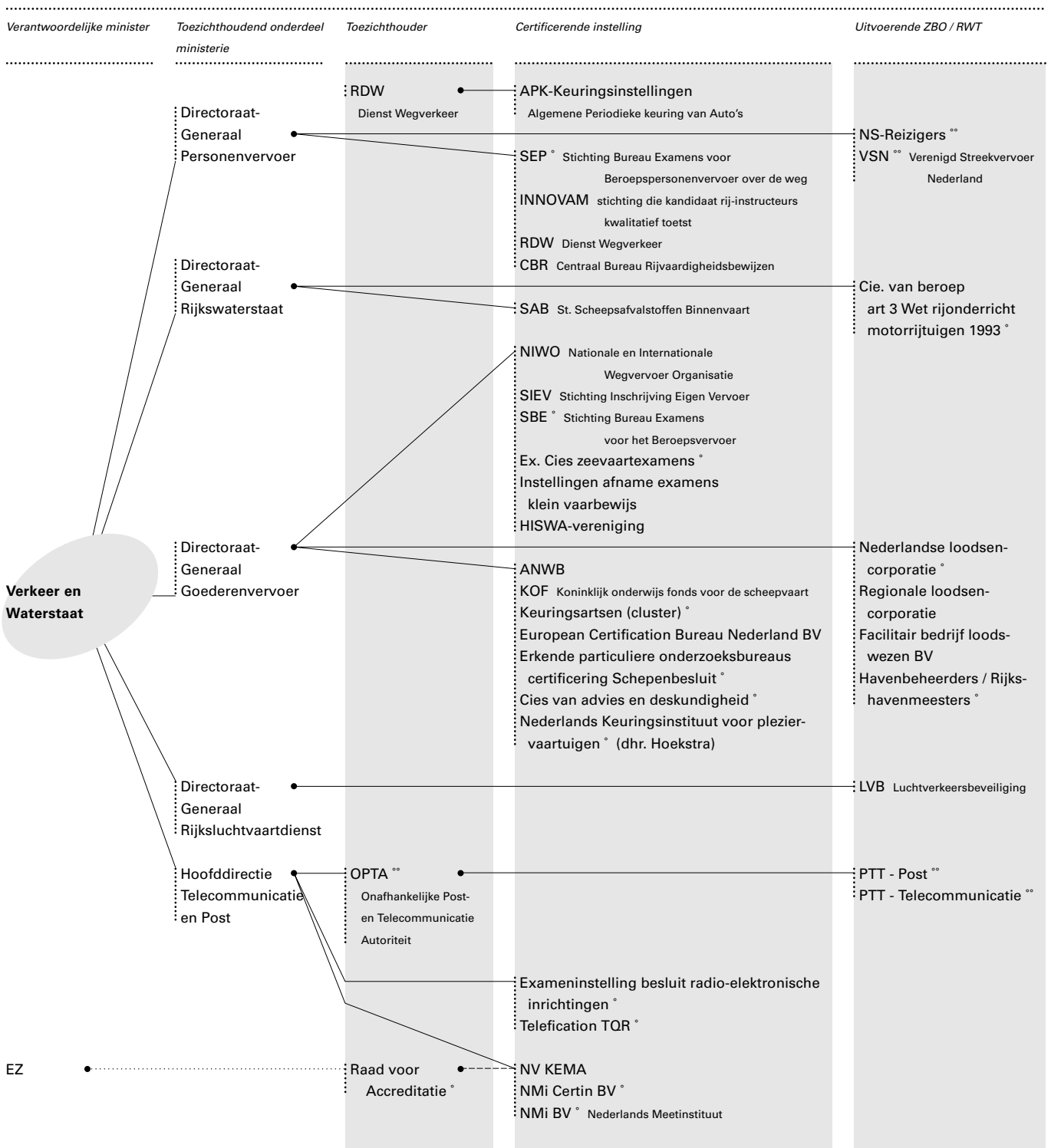
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- * alleen ZBO
- ** alleen RWT

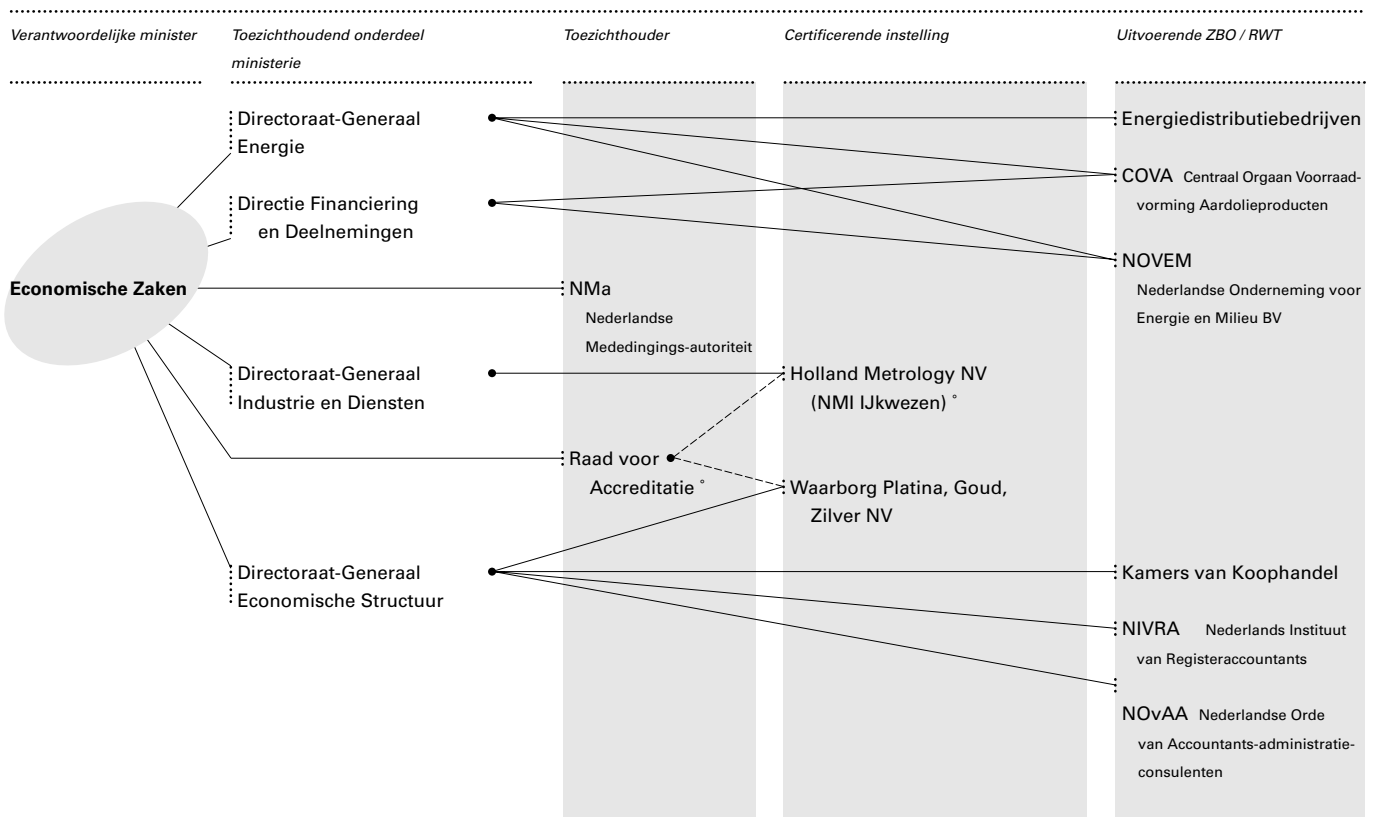
Verkeer en Waterstaat



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- ° alleen ZBO
- °° alleen RWT

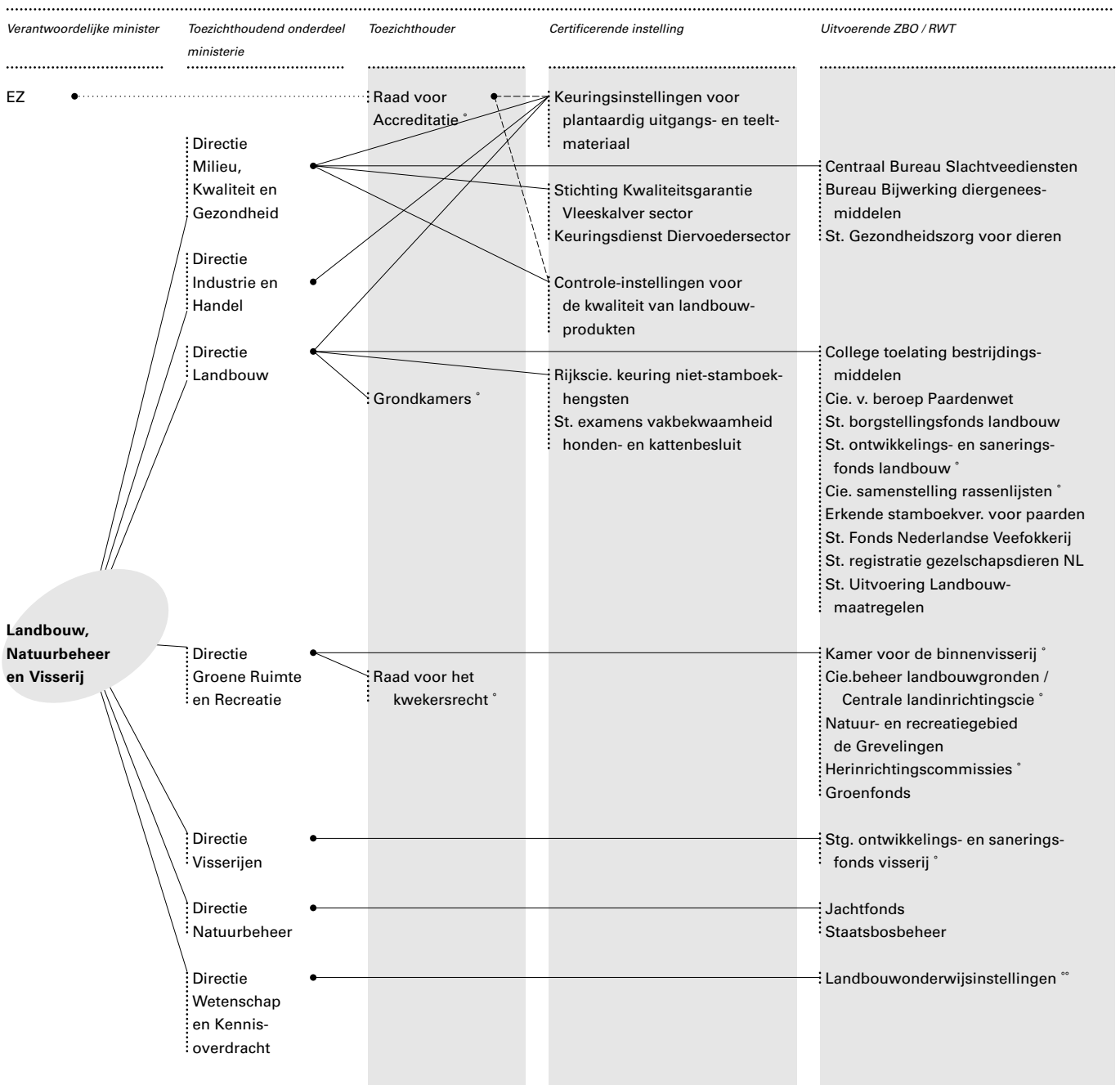
Economische Zaken



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- - - - - vrijwillige accreditatie
- * alleen ZBO

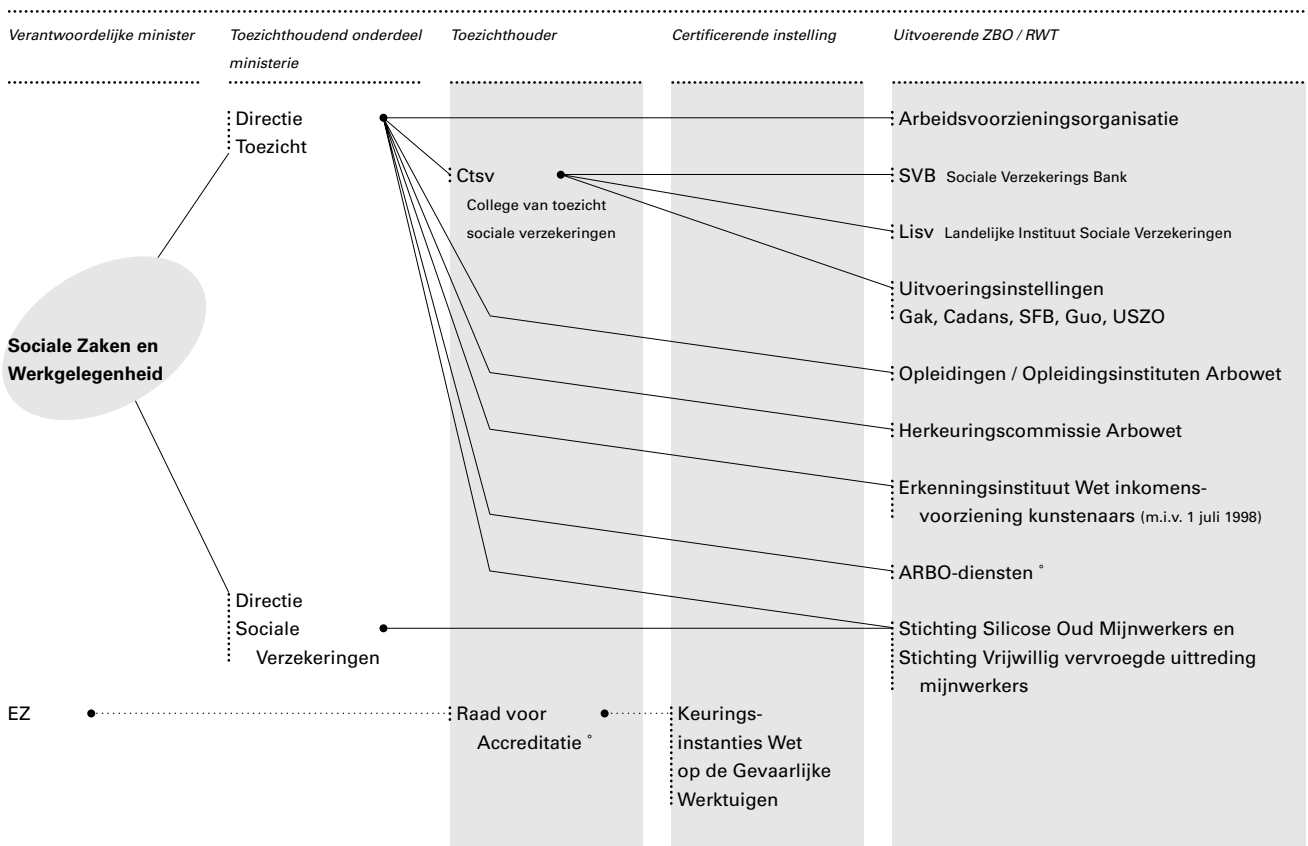
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- * alleen ZBO
- ** alleen RWT

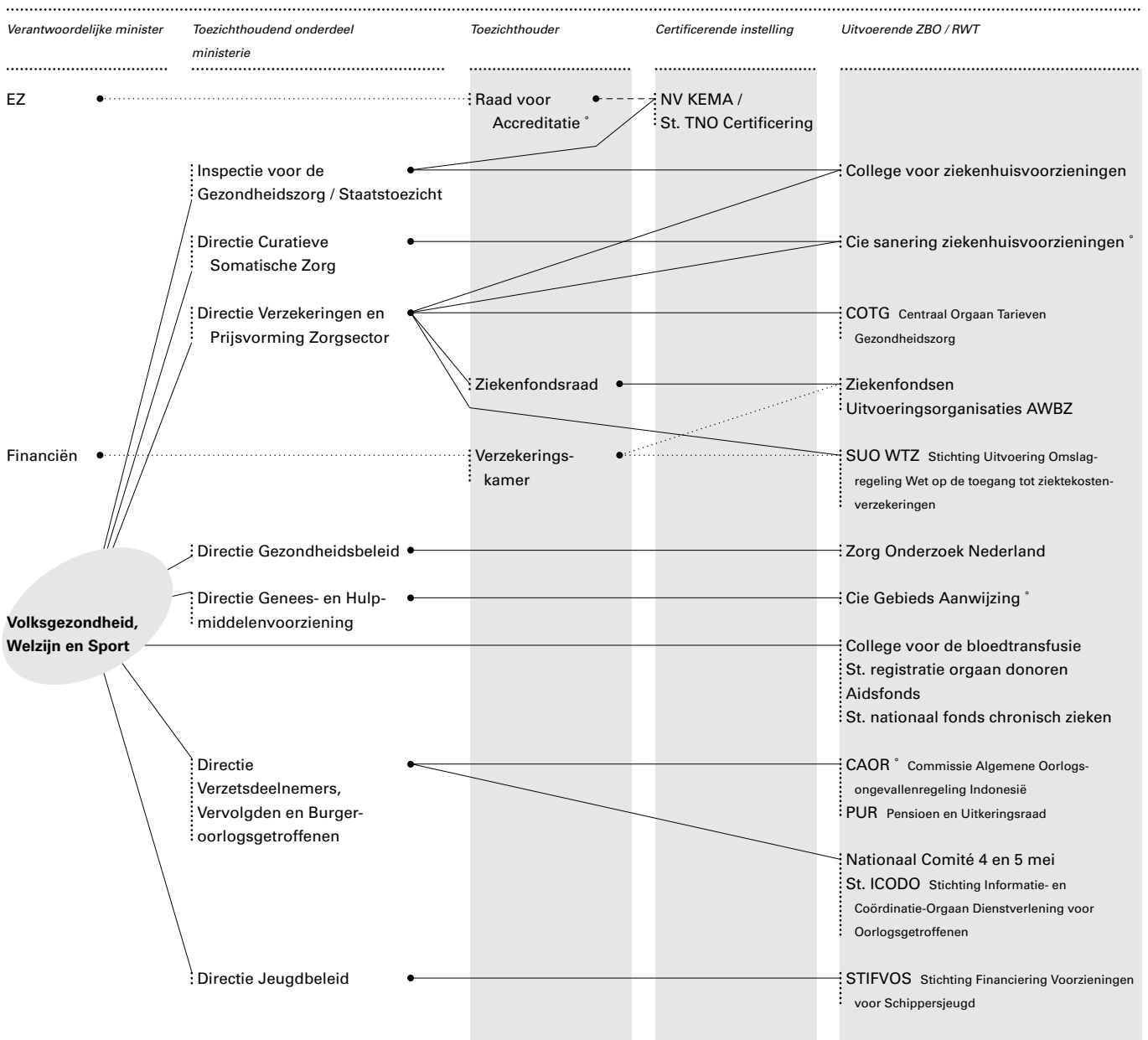
Sociale Zaken en Werkgelegenheid



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- ° alleen ZBO

Volksgezondheid, Welzijn en Sport



Legenda

- toezichtrelatie
- medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- * alleen ZBO