

---

Vergaderjaar 1999–2000

---

**26 982**

**Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen  
met een wettelijke taak**

**Nr. 2**

**RAPPORT**







## Inhoud

	<b>Samenvatting bevindingen, reactie ministers en nawoord</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1	Onderzoek en context	14
1.2	Afbakening onderzoek	15
<b>2</b>	<b>Resultaten rijksbreed onderzoek</b>	<b>17</b>
2.1	Beschrijving controleterrein	17
2.2	Normen	17
2.3	Verantwoording en oordeelsvorming	18
2.3.1	Samenvatting conclusies	18
2.3.2	Verantwoording over rechtmatigheid	19
2.3.3	Verantwoording over ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer	20
2.3.4	Oordeelsvorming minister over rechtmatigheid	21
2.3.5	Inzicht minister in ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer	23
2.3.6	Financieel beheer in de praktijk	23
2.4	Beoordeling toezichtketen	24
2.5	Conclusies	25
<b>3</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>27</b>
3.1	Gedachtevorming over normontwikkeling	27
3.2	Aanbevelingen	28
Bijlage 1:	Reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	30
Bijlage 2:	Definities	37
Bijlage 3:	Reikwijdte artikel 59, Comptabiliteitswet, eerste lid, onder d	39
Bijlage 4:	Schets van het onderzoeksterrein	41

## **SAMENVATTING BEVINDINGEN, REACTIE MINISTERS EN NAWOORD**

### **Uitgangspunten**

Veel zelfstandige organisaties voeren een in een wet geregelde taak uit, met behulp van publiek geld. De Rekenkamer is van mening dat aan het financiële beheer van dit publieke geld dezelfde eisen kunnen worden gesteld als aan dat van rijksgeld. Dus inning en besteding ervan moeten *rechtmatig* zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld, het financieel beheer ervan moet *ordelijk* en *controleerbaar* zijn en de instellingen moeten zich daarover verantwoorden.

Tevens staat de Rekenkamer op het standpunt dat de minister zich ook over de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid tegenover de Staten-Generaal moet kunnen verantwoorden over de wijze waarop deze het publieke geld hebben geïnd en besteed. Hij moet zich daarom zelfstandig een oordeel vormen over de rechtmatigheid van dit beheer. Tevens moet hij inzicht hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van dat beheer. Het toezicht dat de minister op de uitvoering van deze wettelijke taken houdt of laat houden zal de noodzakelijke informatie op moeten leveren.

### **Meerjarig onderzoeksprogramma**

Dit zijn de uitgangspunten op basis waarvan de Rekenkamer een meerjarig onderzoeksprogramma heeft gestart bij ministeries en die instellingen waar zij onderzoeksbevoegdheid heeft (de zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak). Dit programma is in eerste instantie gericht op de verantwoording over financiën en financieel beheer door instellingen en het toezicht van de minister daarop. De Rekenkamer wil haar uitgangspunten in een aantal achtereenvolgende onderzoeken in samenspraak met ministeries en instellingen toetsen, uitdiepen en voorzien van praktische aanbevelingen. In de loop van dit onderzoeksprogramma zal de Rekenkamer ook de verantwoording over en het toezicht op de taakuitvoering door de instellingen in haar onderzoek betrekken. Op deze manier wil zij bijdragen aan de totstandkoming van een situatie in het jaar 2005 die kort valt aan te duiden met: transparante instellingen en ministers die zich kunnen verantwoorden over de publieke-taakuitvoering.

Dit rapport bevat de resultaten van het eerste onderzoek van dat programma. Zowel de uitgangspunten als de onderzoeksresultaten zijn aan alle ministers en een aantal onderzochte instellingen voorgelegd om commentaar.

### **Resultaten eerste onderzoek**

#### *Financieel belang*

De rechtspersonen met een wettelijke taak hadden in 1997 in totaal bij benadering f 221 miljard aan publieke inkomsten. Rijksbijdragen maakten circa f 66 miljard (30%) uit van het totaal, premies circa f 121 miljard (55%) en tarieven circa f 31 miljard (14%). Dat verreweg het meeste geld van premies afkomstig is wordt verklaard doordat de twee grote budgetsectoren sociale zekerheid en zorg grotendeels met premies worden gefinancierd: respectievelijk circa f 74 miljard (61% van de totale premies) en circa f 41 miljard (34%). Het grootste deel van de tarieven, circa f 25

miljard (81%) bestaat uit tarieven voor een bepaalde groep gebruikers van de energiedistributiebedrijven.

### *Rechtmatigheid*

Uit het onderzoek kwam als algemeen beeld naar voren dat de uit premies gefinancierde sector van de sociale zekerheid en de instellingen die gefinancierd worden uit rijksbijdragen zich verantwoordden over de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen. Dit betrof circa f 138 miljard (62% van het totaal). De instellingen van de sector wettelijke ziektekostenverzekeringen verantwoordden zich nog niet over de rechtmatigheid; voorzien is dat dit vanaf 2001 wel gaat gebeuren. Verantwoording over de rechtmatigheid geschiedt doorgaans met behulp van een verklaring van de accountant van de rechtspersoon met de wettelijke taak. Niet altijd echter voldoen die verklaringen aan de verwachtingen.

Slechts voor een aantal uit rijksbijdragen gefinancierde instellingen en voor de sociale zekerheid vormt de minister zich een oordeel over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld op het niveau van een sector, taak of wet. In totaal betreft dit circa f 86 miljard aan publiek geld (39 % van het totaal). Daarnaast hebben ministers bij uit rijksbijdragen gefinancierde instellingen doorgaans wel inzicht in de rechtmatigheid van besteding van het publieke geld op het niveau van de instelling. Ze verkrijgen dat in het kader van afrekening van begrotingsbijdragen en de oordeelsvorming van de departementale accountantsdienst over de departementale financiële verantwoording. Dit betreft circa f 48 miljard (22% van het totaal). In totaal vormen ministers zich geen oordeel over de rechtmatigheid van circa f 87 miljard aan publiek geld (39% van het totaal); het gaat hierbij om premie- en tariefgefinancierde rechtspersonen met een wettelijke taak.

### *Financieel beheer*

Over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer verantwoordden slechts enkele met rijksbijdragen gefinancierde instellingen zich geheel of gedeeltelijk. Ook deze verantwoordingen zijn niet altijd duidelijk.

Geen van de departementen heeft inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij instellingen, niet op het niveau van de sector, wet of taak en ook niet op het niveau van de instelling. In een enkel geval kijkt het ministerie wel naar aspecten van het financieel beheer.

De Rekenkamer heeft bij een aantal instellingen het financieel beheer en de verantwoordingsinformatie onderzocht. Hieruit bleek dat er het nodige verbeterd kan worden, zowel aan het financieel beheer (de administratieve organisatie, de scheiding publieke taak/private activiteiten, en het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik) als aan de verantwoordingsinformatie (de accountantscontrole en -verklaring, de betrouwbaarheid van geleverde informatie).

### *Toezichtketen*

De Rekenkamer constateerde dat de toezichtketen bij veel ministeries verbetering behoeft. Hoewel voor belangrijke sectoren een toezichtvisie ontwikkeld is, zijn er ministeries waarbij dit nog gebeuren moet. De

oordeelsvorming van de meeste ministers is een zwakke schakel in de keten. Alleen voor de sector sociale zekerheid en de Pensioen- en Uitkeringsraad is voor de rechtmatigheid sprake van een gesloten toezichtketen.

## **Aanbevelingen**

Het onderzoek sterkte de Rekenkamer in de overtuiging dat een gedifferentieerd normenstelsel noodzakelijk is om recht te doen aan de verdeling van verantwoordelijkheid tussen instelling en minister. De differentiatie zit dan vooral in de diepgang van het inzicht dat een minister moet hebben in het financieel beheer van het publieke geld. De Rekenkamer kwam tijdens haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

### *Instellingen*

Goed bestuur gaat ervan uit dat instellingen de maatschappelijke plicht hebben tegenover belanghebbenden verantwoording af te leggen over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden. Vanuit dit uitgangspunt verdient het aanbeveling dat rechtspersonen met een wettelijke taak zich breder verantwoorden dan zij nu doen. Ook financieel beheer is dan een te beperkt gebied: de verantwoording zou uiteindelijk de gehele bedrijfsvoering moeten betreffen. In het rapport Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen dat gelijktijdig met dit rapport zal worden gepubliceerd, doet de Rekenkamer nadere aanbevelingen aan rechtspersonen met een wettelijke taak over hun verslaggeving. Een handreiking voor de verslaggeving die uit dit onderzoek is voortgevloeid beoogt dat de rechtspersonen en degenen die belang hebben bij hun verslaggeving in goed overleg komen tot samenhangende en evenwichtige verantwoordingen over prestaties, bedrijfsvoering en financiën.

### *Ministers*

Ministers zullen – in relatie tot de omvang van hun verantwoordelijkheid – per sector moeten uitmaken hoe diepgaand hun inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid en ook de doelmatigheid van het financieel beheer of de bedrijfsvoering moet zijn. Afhankelijk daarvan vragen ze informatie en richten ze hun toezichtarrangement in. Als de minister bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het voortbestaan van de instelling of als het Rijk financiële risico's loopt, is een oordeel over ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer voorwaarde voor een goed zicht op de continuïteit van de organisatie. Als hij alleen verantwoordelijk is voor de continuïteit van een bepaald aanbod in een sector, dan moet de informatie zodanig zijn dat voorkomen wordt dat het aanbod onder een bepaald niveau komt; de informatie per instelling kan minder gedetailleerd zijn. De Rekenkamer acht het van belang dat ministers in een toezichtvisie expliciet aangeven welke keuzen op grond van welke overwegingen gemaakt moeten worden bij het stellen van eisen aan de instellingen en het inzicht dat een minister daarin wil hebben. Naar de mening van de Rekenkamer verdient het ook aanbeveling een rijksbrede toezichtvisie te ontwikkelen, waarin algemene eisen worden gesteld aan de verantwoording van rechtspersonen met een wettelijke taak, het toezicht door de ministers en vooral over wat dat toezicht moet opleveren. Deze visie kan mogelijk nog verwerkt worden in de Kaderwet ZBO's. Het verdient bovendien overweging de werking van de Kaderwet uit te breiden tot alle op afstand staande organisaties die een wettelijke taak uitvoeren.



Voor de uitvoering van deze aanbevelingen bieden de voornemens in de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» een goed uitgangspunt. Volgens de Rekenkamer hebben de ministers in de toekomstige departementale jaarverslagen een geschikt medium om de resultaten van hun oordeelsvorming over taakuitvoering en inning, beheer en besteding van publieke middelen door (sectoren) rechtspersonen met een wettelijke taak aan de Staten-Generaal te laten weten.

## **Reactie ministers en nawoord Rekenkamer**

### *Inleiding*

De minister van Financiën reageerde in november 1999 mede namens zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op het algemene deel van het rapport. Hun reactie was afgestemd met de visie van de andere ministers. De hoofdlijnen van deze reactie worden hierna weergegeven en voorzien van een nawoord van de Rekenkamer; de volledige brief van de ministers is als bijlage 1 bij dit deel van het rapport gevoegd<sup>1</sup>. De reacties van de ministers en enige rechtspersonen met een wettelijke taak op specifieke delen van het rapport zijn in deel II, Departementale rapportages, verwerkt.

### *Uitgangspunten en normenkader*

#### *Reactie ministers*

De ministers geven aan dat de eisen die het kabinet stelt aan de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsgeld ook van toepassing zijn op publiek geld dat door rechtspersonen met een wettelijke taak wordt besteed of geïnd. Daarbij zal het inzicht dat een minister dient te hebben in het financieel beheer van afzonderlijke instellingen in diepgang kunnen variëren, afhankelijk van zijn verantwoordelijkheid. Zij zijn van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid moet zijn gewaarborgd. Ze verwachten dat de afdekking van het rechtmatigheidsaspect, die volgens de Rekenkamer leemten vertoont, met name gezien de voornemens op het terrein van de zorgsector aanmerkelijk zal verbeteren.

Ook in de visie van het kabinet zijn de instellingen in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun taakuitoefening. Dat betreft ook de doeltreffende, doelmatige en rechtmatige besteding van publiek geld. «Goed bestuur» start met een goede verantwoording aan de basis. De nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» gaat ervan uit dat de departementen in hun jaarverslag verantwoording afleggen over geleverde prestaties en de daarvoor gemaakte kosten in relatie tot het bereik van de beleidsdoelstellingen.

De ministers achten het vanuit de principes van goed bestuur van belang dat de verantwoordingsstructuur door de verantwoordelijke minister wordt geregeld, om in zijn informatiebehoefte te voorzien. Ze vinden het in de rede liggen dat de kwaliteit van de accountantscontrole- en verklaringen wordt bewaakt door middel van controleprotocollen, reviews en intercollegiale toetsing.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen te waarborgen zijn volgens de ministers toezichtarrangementen nodig. Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de

---

<sup>1</sup> De ministers gaan ook in op de opvatting van de Rekenkamer over tarieven; zij delen deze opvatting niet. Dit punt is verwerkt in bijlage 3 bij dit rapport.

Rekenkamer voor het ontwikkelen van departementale visies per beleidsterrein of clusters van beleidsterreinen.

#### *Nawoord Rekenkamer*

Alles overziende constateert de Rekenkamer dat er grote overeenstemming bestaat over de uitgangspunten en normen voor inning, beheer en besteding van publiek geld door rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht van de ministers daarop. Overigens constateert de Rekenkamer wel dat de brief van de ministers duidelijker en uitgesprokener is in wat van de rechtspersonen met een wettelijke taak wordt verwacht dan in wat van de ministers wordt verwacht. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden of de ministers vinden dat het toezicht op het beheer van het publieke geld moet leiden tot oordelen over de rechtmatigheid van inning en besteding en inzicht in ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer op het niveau van sector, wet of taak. Ook is niet duidelijk wanneer dit oordeel of dit inzicht gevormd moet worden op het niveau van de instelling. Naar de mening van de Rekenkamer zou het kabinet daarover geen onduidelijkheid moeten laten bestaan en zijn einddoel expliciet moeten maken.

#### *Ontwikkelingen en voornemens*

##### *Reactie ministers*

De ministers plaatsen de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer in het kader van de rijksbrede ontwikkelingen rond de thema's «verantwoording en toezicht» en «ministeriële verantwoordelijkheid». Zij wijzen op de volgende voornemens van het kabinet:

- Kaderwet ZBO's  
Het wetsvoorstel wordt op korte termijn aan de Raad van State voorgelegd. Hoewel de Rekenkamer ervoor pleit een algemene toezichtvisie en een daarbij passende toezichtketen op te nemen in de komende Kaderwet ZBO's, menen de ministers dat, gezien de differentiatie in toezicht en bestuur, verdere uniformering niet in de rede ligt.
- Goed bestuur  
Naar de mening van de ministers waarborgt een goede inrichting van de «Government Governance»-cyclus de ministeriële verantwoordelijkheid voor de realisering van de beleidsdoelstellingen. In de Miljoenennota 2000 is aangekondigd dat de principes van goed bestuur in een handleiding geoperationaliseerd zullen worden.
- «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording»  
In het kader van de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» wordt er naar gestreefd dat in de departementale verantwoording (jaarverslag) verantwoording wordt afgelegd over de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen. De ministers stellen dat een vertaling van de nota naar rechtspersonen met een wettelijke taak tot de mogelijkheden behoort.
- Follow up rapport Holtslag  
Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Commissie Holtslag als belangrijkste vervolgstap aangekondigd dat de ministeries op basis van de checklist in het rapport zelfevaluatie zullen uitvoeren naar toezichtarrangementen. Dit proces wordt begeleid door de Ambtelijke Commissie Toezicht, die in september 1999 werd ingesteld door de minister van BZK. Deze commissie zal op basis van de departementale zelfevaluatie van toezichtarrangementen een eindadvies aanbieden aan de minister van BZK. Deze zal het eindadvies betrekken bij de nadere kaderstelling voor het toezicht,

zoals deze in het regeerakkoord is aangekondigd. De commissie verwacht haar eindadvies in september 2000 aan te bieden.

#### *Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer is van mening dat er belangrijke ontwikkelingen in gang zijn gezet. Ze constateert echter tevens een gebrek aan concrete toezeggingen. De voornemens missen samenhang en een duidelijk geformuleerd gemeenschappelijk einddoel. Waar acties plaatsvinden, ligt het tempo laag en ontbreekt een tijdpad. Zo geeft de opmerking dat een vertaling van de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» naar rechtspersonen met een wettelijke taak tot de mogelijkheden behoort, niet aan dat dit ook zal gebeuren. En van de Kaderwet ZBO's is al in de zomer van 1998 een ambtelijk concept rondgezonden naar de departementen. Voorts bevat het rapport Holtslag wel een checklist, maar geen uitgewerkte normatiek. De Ambtelijke Commissie Toezicht komt in september 2000 met haar eindadvies, daarna pas komt de minister van BZK met de kaderstellende notitie over toezicht, die reeds in het regeerakkoord werd aangekondigd. De ontwikkeling van departementale toezichtvisies wordt niet gebonden aan een tijdpad.

Niet duidelijk is of de aangekondigde voornemens alle rechtspersonen met een wettelijke taak betreffen. De Kaderwet ZBO's heeft slechts betrekking op een deel daarvan. De passage in de Miljoenennota 2000 over goed bestuur<sup>2</sup> handelt over aansturende en uitvoerende overheidsorganisaties. Onduidelijk is welke organisaties daar onder vallen: de term *overheidsorganisaties* suggereert dat het niet om rechtspersonen met een wettelijke taak gaat; die maken immers geen deel uit van de overheid.

Omdat doel en normenkader niet ter discussie staan, zou het volgens de Rekenkamer mogelijk moeten zijn concrete acties met realisatietijden aan te geven. Zo moet het mogelijk zijn in de Kaderwet ZBO's algemene eisen op te nemen waaraan de verantwoording van rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht daarop moeten voldoen. Het Rekenkamer-rapport «Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen» biedt hiervoor goede aanknopingspunten. Daarnaast bevat de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» concrete, verplichtende acties voor de verantwoording van de overheid. De Rekenkamer beveelt met klem aan om ook de verantwoording over rechtspersonen met een wettelijke taak daarbij te betrekken.

In het algemeen beveelt de Rekenkamer aan om de activiteiten die samenhangen met de – positief gewaardeerde – ontwikkelingen om verantwoording en toezicht te verbeteren, op elkaar af te stemmen, omdat alleen dan een goed resultaat verwacht kan worden.

---

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800, nr. 1, pg. 77

# 1 INLEIDING

## 1.1 Onderzoek en context

In 1998 is de Algemene Rekenkamer gestart met een rijksbreed meerjarig onderzoeksprogramma gericht op zelfstandige organisaties die een taak uitvoeren die in een wet geregeld is en die daartoe gefinancierd worden met publiek geld. Zij wil hiermee enerzijds inzicht krijgen in de wijze waarop deze organisaties zich verantwoorden over de uitvoering van de publieke taak en het beheer van het publieke geld en anderzijds in het toezicht dat de verantwoordelijke minister hierop houdt of laat houden. Aangezien de organisaties die in het onderzoek zijn betrokken met behulp van publiek geld een wettelijke taak uitvoeren, ligt het voor de hand om aan het hiermee gepaard gaande financieel beheer en de verantwoording daarover dezelfde eisen te stellen als aan dat van het Rijk<sup>3</sup>. Dus inning en besteding van het publieke geld moeten *rechtmatig* zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld en het financieel beheer van het publieke geld moet *ordelijk* en *contro-leerbaar* zijn. Definities van deze begrippen zijn opgenomen in bijlage 2.

De Rekenkamer staat op het standpunt dat een minister zich ook over de uitvoering van publieke taken door organisaties buiten de rijksoverheid tegenover de Staten-Generaal moet kunnen verantwoorden over de wijze waarop het publieke geld is besteed en over de behaalde resultaten. Het toezicht dat de minister of een onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering van deze wettelijke taken houdt zal de noodzakelijke informatie op moeten leveren.

Dit rapport bevat de resultaten van het eerste onderzoek van het meerjarige programma. Centraal staan de verantwoording van de zelfstandige organisaties met een wettelijke taak over inning, beheer en besteding van het publieke geld en het toezicht van de minister daarop. In de komende jaren zal de aandacht van de Rekenkamer geleidelijk verschuiven van financieel beheer naar bedrijfsvoering en naar de doelmatigheid van het omgaan met het publieke geld en de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taak door de zelfstandige organisaties en het toezicht van de minister daarop.

Het onderzoek van de Rekenkamer sluit aan bij ontwikkelingen buiten en binnen de rijksoverheid om het principe van good governance<sup>4</sup>, ofwel *goed bestuur*, in praktijk te brengen. Als dit principe toegepast wordt op zelfstandige organisaties met een wettelijke taak, leidt dat tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden:

- de zelfstandige organisatie is transparant en verantwoordt zich over het eigen functioneren tegenover de minister en andere belanghebbenden;
- de minister/toezichthouder vormt zich mede op basis van de geleverde informatie een oordeel over het functioneren van die zelfstandige organisatie.

Binnen de rijksoverheid wordt momenteel toegewerkt naar een wijze van verantwoorden waarin het onderling verband tussen de uitvoering van het beleid, de daarmee gemoeide kosten en de bedrijfsvoering duidelijk wordt. In de volgende rapporten heeft de nieuwe verantwoordingsstructuur steeds duidelijker vorm gekregen: «Jaarverslag in de politieke arena; naar een nieuwe stijl van verantwoorden» (juni 1998), het eindrapport «Boter bij de vis» van de werkgroep «Financiële Verantwoor-

<sup>3</sup> Voor het Rijk zijn deze eisen vastgelegd in de Comptabiliteitswet, voor de organisaties met een wettelijke taak is er niet zo'n uniform wettelijk kader.

<sup>4</sup> Governance is het sturen en beheersen van organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden. Het doel van good governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van de doelstellingen van de organisatie.

dingen» (werkgroep Van Zijl), de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».<sup>5</sup>

In deze regeringsnota wordt ook aandacht besteed aan de verbetering van de begrotings- en verantwoordingsinformatie over de premie-gefinancierde budgetsectoren sociale zekerheid en zorg. Ook wordt aandacht besteed aan de informatieverschaffing over zelfstandige bestuursorganen<sup>6</sup>. In deze nota maakt de regering duidelijk te hechten aan een heldere verantwoording over beheer en taakuitvoering door zelfstandige bestuursorganen en over het toezicht dat daarop wordt gehouden.

Het onderzoek van de Rekenkamer sluit ook aan bij gedachtevorming over ministeriële verantwoordelijkheid en toezicht op organisaties buiten de overheid. Diverse rapporten en documenten gaan op dit thema in. Het rapport van de commissie Scheltema<sup>7</sup> signaleert al in 1993 dat als gevolg van de verzelfstandiging van overheidstaken en de daarmee gepaard gaande beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid een controlelacune ontstaat. In de Miljoenennota 1994<sup>8</sup> wordt gesteld dat het van belang is goede waarborgen te scheppen voor de beheersing van op afstand gezette uitvoeringsorganisaties. In de notitie «Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen»<sup>9</sup> wordt gesteld dat door verzelfstandiging de parlementaire controle op het bestuur van de centrale overheid feitelijk minder intensief wordt. Deze notitie heeft geleid tot de inventarisatie en doorlichting van zelfstandige bestuursorganen bij alle departementen<sup>10</sup>. Daarnaast zijn in 1996 de «Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen»<sup>11</sup> vastgesteld. In 1998 is een eerste (ambtelijk) ontwerp-voorstel voor een Kaderwet ZBO's verschenen. De Aanwijzingen en het ontwerp-voorstel Kaderwet voorzien in verschillende toezicht- en sturingsbevoegdheden voor de minister en in regels voor de verantwoording door de zelfstandige bestuursorganen.

In het rapport «Toezicht op uitvoering publieke taken»<sup>12</sup> van maart 1998 (zie ook 3.1) en ander recent onderzoek<sup>13</sup> laat de Rekenkamer zien dat het toezicht van ministers nog steeds gebreken vertoont en dat er gebrek aan afstemming is tussen departementen. Het rapport van de commissie Holtslag «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund»<sup>14</sup> van oktober 1998 gaat in op de voorwaarden waaraan toezichtarrangementen moeten voldoen opdat de minister invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid voor organisaties die de publieke taak uitvoeren. Deze laatste rapporten zijn nog niet behandeld door de Staten-Generaal, waardoor het niet duidelijk is in hoeverre deze van mening zijn dat deze rapporten een adequaat kader bieden voor de verbetering van toezicht.

## 1.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek is beperkt tot de organisaties waar de Rekenkamer onderzoeksbevoegdheden heeft: het moeten rechtspersonen zijn die een taak uitoefenen die bij of krachtens de wet geregeld is en die «daartoe geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen»<sup>15</sup>. Bij kredietinstellingen en lagere overheden heeft de Rekenkamer niet de bevoegdheid om onderzoek te doen. De onderzochte organisaties worden hierna aangeduid als rechtspersonen met een wettelijke taak.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2.

<sup>6</sup> Veel van de organisaties waar het onderzoek van de Rekenkamer op gericht was, zijn ZBO's (zie paragraaf 1.2). De Rekenkamer is van mening dat ook aan andere organisaties die met publieke middelen een publieke taak uitvoeren eisen aan de verantwoording moeten worden gesteld.

<sup>7</sup> «Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid», Rapport van de eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer, juni 1993.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 400, nr. 1, blz. 76.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 5. Deze notitie is een reactie op het Rekenkamerrapport «Zelfstandige Bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 268, nr. 1.

<sup>11</sup> 5 september 1996, nr. 96M006572, van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

<sup>13</sup> o.a. Financieel beheer politieregio's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 340, nrs. 1–2

Toezicht op keuringen in Nederland, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 400, nrs. 1–2

Toezicht op het spoor, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 615, nrs. 1–2.

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 VII, nr. 48.

<sup>15</sup> Comptabiliteitswet, artikel 59, eerste lid onder d; het vijftiende en zestiende lid zonderen bepaalde organisaties uit van deze bevoegdheid.

«De opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen» kan de vorm hebben van rijksbijdragen (afkomstig van belastingheffing), premies of tarieven<sup>16</sup>. Bij premies<sup>17</sup> staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij tarieven wel. De Rekenkamer beschouwt een tarief als een wettelijke heffing wanneer het in de wettelijke regeling is vastgelegd of wanneer de minister op grond van een wettelijke regeling invloed heeft op het tarief doordat hij het vaststelt, goedkeurt of de grenzen bepaalt (maximale hoogte)<sup>18</sup>. In deze nota wordt korthedshalve aan al deze soorten wettelijke heffingen gerefereerd met de term *publiekgeld*<sup>19</sup>.

De zo afgebakende groep rechtspersonen met een wettelijke taak komt niet helemaal overeen met de groep «zelfstandige bestuursorganen». Bijna alle zelfstandige bestuursorganen zijn ook rechtspersoon met een wettelijke taak. Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn echter lang niet altijd zelfstandig bestuursorgaan.

De afbakening van het onderzoek tot het terrein van de bevoegdheden van de Rekenkamer heeft in een enkel geval de consequentie dat een aantal belangrijke instellingen waar veel publiek geld omgaat buiten het kader van dit onderzoek vallen (bijvoorbeeld scholen waar een lagere overheid het bevoegd gezag is).

In een aantal gevallen was een bewindspersoon of een instelling het niet eens met de afbakening. Bijlage 3 geeft hier nadere informatie over.

De Rekenkamer besteedt vanwege het maatschappelijk en financieel belang permanent aandacht aan zes gebieden: politie, onderwijs en onderzoek, sociale zekerheid, wettelijke ziektekostenverzekeringen, omroep en arbeidsvoorziening. Van alle zes is de verantwoordings- en toezichtstructuur in het onderzoek betrokken. Daarnaast zijn bij andere sectoren<sup>20</sup> rechtspersonen met een wettelijke taak de verantwoordings- en toezichtstructuur onderzocht.

Dit eerste onderzoek heeft het karakter van een verkenning. Er is onder meer geïnventariseerd welke rechtspersonen met een wettelijke taak tot de beleidsterreinen van een ministerie horen en of het ministerie daar kennis van heeft. In het kader van deze verkenning past ook dat nog gedachtevorming plaats heeft over ontwikkeling en precisering van normen.

Nog niet alle departementen zijn volledig en met dezelfde diepgang in het onderzoek betrokken; bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is alleen een inventarisatie van rechtspersonen met een wettelijke taak gemaakt.

---

<sup>17</sup> Voor premies wordt ook wel eens het begrip «heffing» gebruikt, maar in dit rapport wordt de term «heffing» gebruikt in de ruime betekenis die hij ook heeft in artikel 59 van de Comptabiliteitswet.

<sup>18</sup> Niet alle ministers delen deze zienswijze, zie bijlage 3.

<sup>19</sup> In dit rapport heeft het begrip «publiek geld» een ruimere betekenis dan gebruikelijk is; over het algemeen worden tarieven namelijk niet beschouwd als publiek geld.

<sup>20</sup> Wanneer in dit rapport over «sector» wordt gesproken gaat het om rechtspersonen die zich richten op de vervulling van één wettelijke taak. Voorbeelden hiervan zijn de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid of ziekenfondsen. Het komt ook voor dat een sector slechts uit één rechtspersoon met een wettelijke taak bestaat. Een voorbeeld hiervan is het Kadaster.



## 2 RESULTATEN RIJKSBREED ONDERZOEK

### 2.1 Beschrijving controleterrein

De rechtspersonen met een wettelijke taak hadden in 1997 in totaal bij benadering f 221 miljard aan publieke inkomsten. Daarvan was f 218 miljard afkomstig van rijksbijdragen, premieheffing, of tarieven waarmee een minister bemoeienis heeft; f 3 miljard bestond uit overige publieke inkomsten of publieke inkomsten waarvan niet bekend was in welke rubriek ze moesten worden ondergebracht. Rijksbijdragen maakten circa f 66 miljard (30%) uit van het totaal, premies circa f 121 miljard (55%) en tarieven circa f 31 miljard (14%). Dat verreweg het meeste geld van premies afkomstig is wordt verklaard doordat de twee grote budgetsectoren sociale zekerheid en zorg met premies worden gefinancierd: respectievelijk circa f 74 miljard (61% van de totale premies) en circa f 41 miljard (34%). Van de tarieven wordt 81% (circa f 25 miljard) geïnd door de energiedistributiebedrijven (bijdrage Milieu Actieplan en tarieven van een bepaalde groep gebruikers). Bijlage 4 geeft uitgebreider informatie over aard en omvang van het publieke geld en over de verdeling van rechtspersonen met een wettelijke taak over de verantwoordelijke departementen.

### 2.2 Normen

De Rekenkamer hanteert, net als bij het Rijk, als norm dat rechtspersonen met een wettelijke taak zich niet alleen moeten verantwoorden over hun financiën, maar ook over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld en over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van het publieke geld.

In veel specifieke regelingen is bepaald dat de financiële verantwoording van de instelling voorzien moet zijn van een accountantsverklaring over de getrouwheid en dat er ook een verklaring moet zijn over de naleving van wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Daarmee is in opzet de waarborg geschapen dat de financiële verantwoording van die rechtspersonen wat de rechtmatigheid betreft voldoet aan de norm die de Rekenkamer hanteert, want accountantsverklaringen zijn onlosmakelijk met de verantwoording verbonden. De «Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen» bevatten een bepaling van gelijke strekking. Verantwoording over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van het publieke geld is slechts in uitzonderlijke gevallen voorgeschreven.

Als operationalisering van haar norm dat een rechtspersoon met een wettelijke taak zich moet verantwoorden over de financiën en de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van publiek geld heeft de Rekenkamer nagegaan of:

- er een verklaring van getrouwheid bij de financiële verantwoording is gevoegd;
- de accountant van de rechtspersoon ook een verklaring over de rechtmatigheid geeft;
- de accountant in zijn controle ook aandacht schenkt aan de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer.

Uit de opdracht aan de accountant, de overeengekomen controleprotocollen en standaardverklaringen moet duidelijk worden dat de accountantscontrole de relevante aspecten van het financieel beheer afdekt.

De Rekenkamer acht het een onmisbaar onderdeel van het toezicht dat de minister zich een oordeel vormt over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld. Ook verwacht de Rekenkamer dat de minister inzicht heeft in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de rechtspersoon met de wettelijke taak. Of de minister altijd evenveel inzicht moet hebben in het financieel beheer is een onderwerp waarover nog normontwikkeling plaatsvindt. Als er een afzonderlijke toezichthouder is, moet de minister zich ervan vergewissen dat de toezichthouder zijn werk naar behoren doet.

Tenslotte verwacht de Rekenkamer dat de minister zich een oordeel vormt op het niveau van wettelijke taak, wet of sector, met name in sectoren waar de wettelijke taak door meer rechtspersonen wordt uitgevoerd. In de wetgeving die van toepassing is, is immers de verantwoordelijkheid van de minister omschreven voor de gehele sector of taak (bijvoorbeeld de sector hoger onderwijs en niet voor een individuele rechtspersoon bijvoorbeeld Hogeschool X).

In het rapport «Toezicht op uitvoering publieke taken» geeft de Rekenkamer aan dat voorwaarden voor goed toezicht zijn dat:

- het toezicht is gebaseerd op een toezichtvisie;
- verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn geregeld;
- er geen elementen in de toezichtketen mogen ontbreken;
- informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies goed op elkaar moeten zijn afgestemd.

Aan de hand van deze normen heeft de Rekenkamer rijksbreed onderzoek gedaan bij rechtspersonen met een wettelijke taak en bij ministeries. Over deze onderzoeken wordt gerapporteerd in deel II van deze bundel. In dit hoofdstuk worden de conclusies over de verantwoordingsinformatie van de instellingen en de oordeelsvorming van de minister op basis van die verantwoordingsinformatie bijeen gebracht. Aan de hand van de inventarisatie van deze conclusies worden algemene conclusies getrokken over verantwoording door rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht van de minister op deze rechtspersonen.

## **2.3 Verantwoording en oordeelsvorming**

### *2.3.1 Samenvatting conclusies*

In de tabellen 1 en 2 zijn conclusies over verantwoording en oordeelsvorming bij elkaar gebracht. Achtereenvolgens wordt antwoord gegeven op de vraag:

- of de onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak zich verantwoorden over de rechtmatigheid en inzicht geven in de ordelijkheid en controleerbaarheid van hun financieel beheer van het publieke geld (*rij 1 van de tabellen*);
- of gewaarborgd is dat de accountants van deze rechtspersonen alle relevante aspecten in hun controle betrekken (*rij 2*);
- of de minister zich een oordeel vormt over de rechtmatigheid en inzicht verwerft in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van het publieke geld (*rij 3*);
- of die oordelen/dat inzicht worden geaggregeerd naar een oordeel/inzicht op sector-, wets- of taakniveau (*rij 4*).

In de tabellen wordt de aangetroffen situatie weergegeven. Soms is in de regelgeving meer voorgeschreven dan feitelijk gebeurt en soms minder.



tabel 1 **Verantwoording en oordeelsvorming permanente-aandachtsgebieden**

	begrotingsgefinancierd						onafhankelijk toezichhouder					
	Politie (BZK)		Arbeids- voorziening (SZW)		Onderwijs (BVE-sector) (OCW)		Omroepen (OCW)		premiegefinancierd		Wett. Ziekten- kostenverzekering	
	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC
1 verklaring accountant van rechtspersoon met een wettelijke taak omvat meer dan getrouwheid	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2 afdekking alle relevante aspecten	●	●	●	●	●	○	●	○	●	●	○	○
3 zelfstandig oordeel/inzicht minister	●	○	●	●	●	○	●	○	●	○	○	○
4 oordeel/inzicht op niveau sector/wet/taak	○	○	○	○	○	○	○	○	●	○	○	○

RM = rechtmatigheid  
OC = ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer

● ja  
● deels  
○ nee

Tabel 2 geeft de situatie weer van enige andere sectoren die onderzocht zijn.

tabel 2 **Verantwoording en oordeelsvorming enige andere sectoren**

	begrotingsgefinancierd						premie- of tariefgefinancierd							
	Raden voor Rechtsbijstand (Just)		Kunsten- Fondsen (OCW)		Pensioen-en Uitkeringsraad (VWS)		Agrarische Opleidings Centra (LNV)		Keurings- instellingen (LNV)		Energie Milieu Actieplan (EZ)		Waarborg Platina, Goud, Zilver (EZ)	
	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC	RM	OC
1 verklaring accountant van rechtspersoon met een wettelijke taak omvat meer dan getrouwheid	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
2 afdekking alle relevante aspecten	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
3 zelfstandig oordeel/inzicht minister	●	●	●	○	●	○	●	○	○	○	○	○	○	○
4 oordeel/inzicht op niveau sector/wet/taak	●	●	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○

RM = rechtmatigheid  
OC = ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer

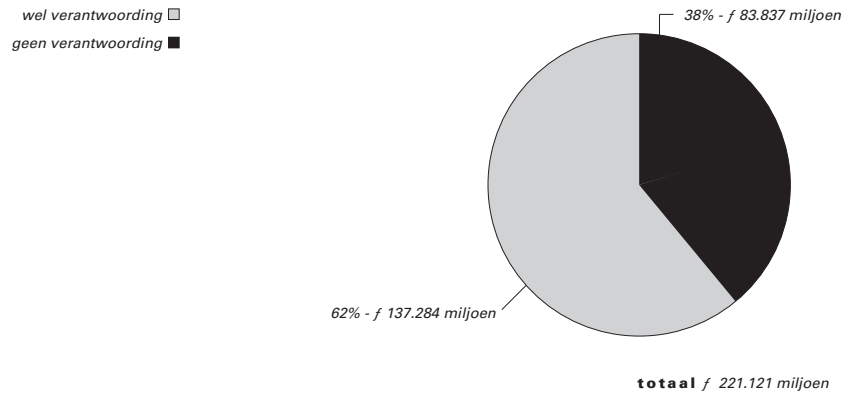
● ja  
● deels  
○ nee

### 2.3.2 Verantwoording over rechtmatigheid

In de eerste rij van tabel 1 is te zien dat de meeste rechtspersonen met een wettelijke taak die tot de permanente-aandachtsgebieden horen, zich verantwoorden over de rechtmatigheid. De instellingen van de sector wettelijke ziektekostenverzekeringen doen dit op dit moment nog niet; voorzien is dat dit vanaf 2001 wel gaat gebeuren. Uit de eerste rij van tabel 2 blijkt dat de begrotingsgefinancierde rechtspersonen met een wettelijke taak wel verantwoording afleggen over de rechtmatigheid, maar de tarief- en premiegefinancierde instellingen niet. De Rekenkamer heeft bij meer sectoren dan in de tabellen 1 en 2 zijn opgenomen onderzocht of deze zich over de rechtmatigheid verantwoorden. Op enkele uitzonderingen na bleken instellingen die met

begrotingsgeld gefinancierd worden zich over de rechtmatigheid te verantwoorden, de overige instellingen niet. Figuur 1 laat zien voor welke bedragen er een verantwoording over de rechtmatigheid is en voor welke niet.

figuur 1 **Verantwoording over rechtmatigheid**



Over het algemeen verantwoorden rechtspersonen met een wettelijke taak binnen de budgetsectoren Rijk en sociale zekerheid zich over de rechtmatigheid. Niet in alle gevallen is echter gewaarborgd dat de accountantsverklaring over de rechtmatigheid op dezelfde grondslagen berust als de verklaring van getrouwheid: tolerantiegrenzen kunnen bijvoorbeeld verschillen. Ook de strekking kan anders zijn dan de toezichthouder denkt (zie kader).

*Accountantsverklaring is niet wat het lijkt*

De externe accountants van de publieke omroepen geven een aparte verklaring over onder andere de wettelijke bepaling dat alle inkomsten «overeenkomstig de mediawettelijke bepalingen» zijn gebruikt voor programma's. Uit deze verklaring zou moeten blijken of het publieke geld rechtmatig is besteed. In de praktijk blijken de opvattingen over de inhoud van deze verklaring uiteen te lopen: de accountants gaan ervan uit dat deze alleen betrekking heeft op de bepaling dat alle inkomsten aan programma's worden besteed. Het Commissariaat voor de Media en het ministerie van OCenW zijn echter van mening dat «mediawettelijke bepalingen» breder opgevat moet worden en dat bijvoorbeeld ook gecontroleerd moet worden of de omroepen hun activiteiten terecht als «programma»-, «neven»- of «verenigingsactiviteit» classificeren. Dit betekent dat de verklaring van de accountant van de omroep eigenlijk niet de diepgang heeft die het ministerie en het Commissariaat verwachten.

**2.3.3. Verantwoording over ordelijkheid en controlebaarheid van het financieel beheer**

Voor het financieel beheer is de situatie minder gunstig. De sectoren die deel uitmaken van de permanente aandachtsgebieden, verantwoorden zich niet of slechts deels over het financieel beheer (tabel 1). In tabel 2 blijken de Raden voor Rechtsbijstand, de kunstenfondsen, de Pensioen- en Uitkeringsraad en de Agrarische Opleidingscentra de meest complete verantwoordingsinformatie te leveren. Dit zijn instellingen die worden

gefinancierd met begrotingsgeld. Overigens is ook die informatie niet altijd duidelijk (zie kader).

*Uitzonderingsrapportages financieel beheer*

Bij de Raden voor Rechtsbijstand schrijft het controleprotocol voor de externe accountant voor dat deze over het financieel beheer moet rapporteren. In de praktijk was sprake van uitzonderingsrapportage. Het uitblijven van zo'n uitzonderingsrapportage wordt opgevat als een positieve verklaring. In zo'n geval is echter onduidelijk welke werkzaamheden een accountant heeft verricht om tot dit oordeel te komen en wat de resultaten daarvan waren.

#### *2.3.4. Oordeelsvorming minister over rechtmatigheid*

Oordeelsvorming door de minister kan op verschillende manieren plaatsvinden. Wanneer er geen onafhankelijke toezichthouder is, is er op het departement een verantwoordelijke toezichthoudende (beleids)-afdeling of directie. Deze kan voor de controle van de verantwoording van de rechtspersoon met wettelijke taak de hulp van de accountant van de minister, de departementale accountantsdienst (DAD) inroepen. De DAD kan bijvoorbeeld gevraagd worden het werk van de accountant van de instelling te reviewen. De departementale toezichthouder kan zich dan een oordeel vormen, mede op basis van de resultaten van de review van de DAD. Dit is een onderdeel van de bijzondere controletaak van de DAD. Daarnaast zal de DAD in het kader van zijn algemene controletaak moeten vaststellen dat de beleidsafdeling zich ervan heeft overtuigd dat zij kan steunen op de verantwoordingsinformatie van de rechtspersonen met een wettelijke taak en hun accountants.

Uit de derde en vierde regel van de tabellen 1 en 2 blijkt dat de minister zich zelfstandig een oordeel vormt over de rechtmatigheid in de sectoren sociale zekerheid, Raden voor Rechtsbijstand en de Pensioen- en Uitkeringsraad. Alleen voor deze sectoren vindt ook oordeelsvorming over de rechtmatigheid plaats op het niveau van sector, wet of taak. Als het toezichtstelsel voor de wettelijke ziektekostenverzekeringen veranderd is, wordt ook daar voorzien in oordeelsvorming over de rechtmatigheid. Bij de overige begrotingsgefinancierde sectoren is er sprake van een gedeeltelijke oordeelsvorming. Het toezichthoudende beleidsdeel van het ministerie is verantwoordelijk voor de oordeelsvorming. Niet altijd is hun kennis daarvoor toereikend (zie kader).

*Financiële kennis schiet soms tekort*

De beleidsdirecties van het Ministerie van Europese Zaken houden voornamelijk toezicht op het beleidsmatig functioneren van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Er is regelmatig contact (informeel en formeel overleg, tussenrapportages en dergelijke) en de beleidsdirecties zijn dan ook inhoudelijk goed op de hoogte van het functioneren van en actuele ontwikkelingen bij de rechtspersonen met een wettelijke taak waarop zij toezicht houden. In financieel opzicht schiet de kennis echter tekort. Tijdens het onderzoek bleek dat bij de beleidsdirecties zonder meer werd aangenomen dat in de financiële verantwoording ook rechtmatigheid is afgedekt indien een accountantsverklaring is afgegeven.

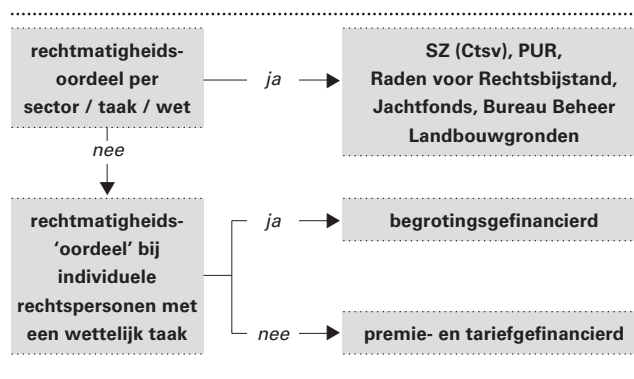
Een review die de DAD uitvoert op verzoek van een beleidsafdeling, kan leiden tot een oordeel over de rechtmatigheid, maar ook alleen tot bevindingen over de rechtmatigheid, afhankelijk van het verzoek. De toezichthoudende afdeling vormt zich echter doorgaans geen gestructureerd «oordeel» over deze bevindingen; vaak zijn er geen beoordelingscriteria.

De bevindingen van de DAD kunnen doorwerken in zijn oordeelsvorming over de jaarlijkse departementale verantwoording. Of dat zo is, is afhankelijk van de wijze waarop in de regelgeving de verantwoordelijkheden van de minister en van de rechtspersoon gedefinieerd zijn. Soms is de regeling zo geformuleerd dat het oordeel over de bedragen in de departementale verantwoording beperkt is tot de geldverstrekking *aan* de rechtspersonen met een wettelijke taak.

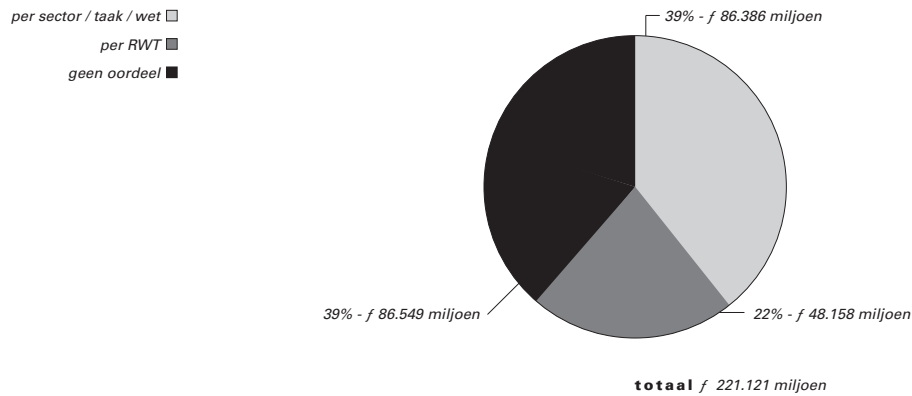
De minister vormt zich in het geheel geen oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen door de keuringsinstellingen van LNV, de energiedistributiebedrijven (Milieu Actieplan, EZ) en de Waarborg Platina, Goud, Zilver (EZ).

In figuur 2 is weergegeven of en op welk niveau de minister zich een oordeel vormt over de rechtmatigheid van de bestedingen van alle rechtspersonen met een wettelijke taak die in het onderzoek waren betrokken. Als de DAD bij de afrekening van de begrotingsbijdrage bevindingen over de rechtmatigheid over individuele instellingen heeft vastgelegd, heeft de Rekenkamer dat opgevat als een zekere mate van oordeelsvorming, vandaar de aanhalingstekens bij *oordeel*.

figuur 2 **Oordeelsvorming door ministers**



figuur 3 **Oordeelsvorming over rechtmatigheid**



Bij veel sectoren wordt het toezicht door meer dan één toezichthouder uitgeoefend; vaak is het financieel toezicht gescheiden van het toezicht op de taakuitvoering. Het komt slechts hoogst zelden voor dat de resultaten van dat toezicht gecombineerd worden tot één oordeel. Arbeidsvoorziening (SZW) benadert dit ideaal.

### 2.3.5 Inzicht minister in ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer

Geen van de departementen tracht volledig inzicht te krijgen in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van publiek geld bij rechtspersonen met een wettelijke taak. In een enkel geval (Justitie/Raden voor Rechtsbijstand, SZW/Arbeidsvoorziening en OCW/Kunstenfondsen) kijkt het ministerie wel naar aspecten van het financieel beheer.

### 2.3.6 Financieel beheer in de praktijk

Uit onderzoek naar het financieel beheer van publiek geld bij een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (zie deel II van deze bundel) bleek dat er het nodige verbeterd kan worden:

- Accountantscontrole en -verklaring/betrouwbaarheid geleverde informatie  
Bij de Raden voor Rechtsbijstand kan de goedkeuringstolerantie op twee verschillende manieren berekend worden. Bij de omroepen had de accountantscontrole niet de diepgang die ministerie en toezichthouder verwachtten. Ook komen belangrijke fouten niet altijd aan de orde in de rapportages van de accountant (Regionale Opleidingscentra). Soms zijn er onvoldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid van de geleverde informatie (Energie/Milieu Actieplan) of vertoont het financieel beheer zodanige tekortkomingen dat de verantwoordingen niet geheel betrouwbaar zijn (Regionale Opleidingscentra).
- Administratieve organisatie  
Beschrijving en onderhoud van de administratieve organisatie bij de rechtspersonen met een wettelijke taak vertonen vaak achterstanden (Raden voor Rechtsbijstand, Politiergio's, Regionale Opleidings-

centra). In een enkel geval waren voorschriften en waarborgen voor het financieel beheer ontoereikend en functioneerden administratieve organisatie en interne controle onvoldoende (Energie/Milieu Actieplan).

- **Scheiding publiek/privaat**  
Bij verschillende organisaties waar de scheiding van publieke taken en private activiteiten speelt, werden tekortkomingen geconstateerd (Regionale Opleidingscentra, uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid).
- **Beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik**  
Op veel plaatsen waar misbruik en oneigenlijk gebruik van voorzieningen mogelijk is bleek het beleid om dit te voorkomen en tegen te gaan tekortkomingen te vertonen (Arbeidsvoorziening, uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid en ziekenfondsen).

Deze bevindingen beklemtonen het belang van een goede en consistente verantwoording door de rechtspersonen met een wettelijke taak en een goed en duidelijk toezicht door de minister.

#### *Scheiding publiek-privaat niet altijd in orde*

De Regionale Opleidingscentra hebben baten uit private onderwijsactiviteiten, contractactiviteiten, die zij naast hun publieke onderwijsactiviteiten uitvoeren. Het gaat om scholingsprogramma's voor werkzoekenden, in sommige gevallen deels gefinancierd met ESF-subsidies, bedrijfsopleidingen en cursussen en vormingsactiviteiten voor particulieren. Het bleek dat de opleidingscentra niet allemaal precies hetzelfde verstaan onder «contractactiviteit», waardoor het risico bestaat dat baten uit een publieke activiteit ten onrechte als baten uit contractactiviteiten worden geboekt.

## **2.4 Beoordeling toezichtketen**

De Rekenkamer verwacht dat een minister een visie heeft op toezicht, waarin, met inachtneming van de wettelijke taak en kenmerken van de rechtspersonen met een wettelijke taak die op een beleidsterrein van het ministerie werkzaam zijn, invulling wordt gegeven aan de elementen van de toezichtketen. Hieruit moeten passende sturingsarrangementen voortvloeien, waarbij ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

#### *Aanwijzingen Zelfstandige Bestuursorganen geen toezichtvisie*

Het ministerie van BZK neemt de Aanwijzingen inzake Zelfstandige Bestuursorganen als uitgangspunt voor zijn toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Het ministerie acht dit voldoende, omdat hierin al algemene aanwijzingen zijn opgenomen, die onder andere betrekking hebben op het financieel toezicht, het afleggen van rekening en verantwoording door middel van een (financieel) jaarverslag, de bevoegdheid van de minister tot het opvragen van informatie en een taakverwaarlozingsregeling. Het toezicht moet dan vervolgens bij of krachtens de instellingswet nader uitgewerkt worden. De Rekenkamer merkt op dat deze aanwijzingen wel een kader bieden om de informatievoorziening door de organisaties te regelen en om bijsturingsmogelijkheden vast te stellen, maar dat zij geen kader bieden voor de oordeelsvorming door de minister over de rechtmatigheid en over het financieel beheer van de organisaties.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de ministers van OCW, SZW en VWS een integrale visie hebben ontwikkeld voor toezicht op zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Dat betekent dat voor een aantal sectoren met een grote invloed op de collectieve lasten volgens een samenhangende visie gehandeld wordt.

*Diversiteit in uitwerking pleit voor overkoepelende toezichtvisie*

Het Ministerie van BZK heeft geen aparte toezichtvisie voor het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak geformuleerd. Volgens het ministerie is de wijze waarop het toezicht in een concrete situatie wordt ingericht van een veelheid van factoren afhankelijk, bijvoorbeeld van de ministeriële verantwoordelijkheid, de beleidsmatige betrokkenheid bij de zelfstandige organisatie, de aanwezigheid van verschillende toezichthouders of de wijze van financiering. De Rekenkamer is het hiemee eens, maar ziet juist in de diversiteit van de uitwerking van het toezicht een belangrijk argument voor een overkoepelende visie waarin de uitgangspunten voor alle verschillende situaties zijn neergelegd.

Een element van de toezichtketen waaraan in dit rapport nog geen aandacht is besteed, zijn de interventiemogelijkheden van de minister. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de minister zich bij vrijwel alle rechtspersonen met een wettelijke taak de mogelijkheid voorbehoudt interventies te plegen/sancties toe te passen. Het onderzoek heeft opgeleverd dat van deze mogelijkheden, behalve bij Arbeidsvoorziening, geen gebruik wordt gemaakt. Dit kan liggen aan de aard van de sancties: over het algemeen zijn ze nogal zwaar. Ministeries voeren wel vaak overleg met rechtspersonen met een wettelijke taak.

De tabellen 1 en 2 hebben laten zien dat de oordeelsvorming door de minister een zwakke schakel is in de toezichtketen. Alleen bij de sector sociale zekerheid en de Pensioen- en Uitkeringsraad is voor de rechtmatigheid sprake van een gesloten toezichtsektoren. Voor de Raden voor Rechtsbijstand en de begrotingsbijdrage aan Arbeidsvoorziening is die situatie nagenoeg bereikt.

## **2.5 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat de met premies gefinancierde sector sociale zekerheid zich verantwoordt over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld, evenals de met rijksbijdragen gefinancierde instellingen. In totaal wordt daarmee verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van 62% van het publieke geld (circa f 138 miljard). Over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het beheer van het publieke geld verantwoordt slechts enkele, met rijksbijdragen gefinancierde instellingen zich.

De Rekenkamer concludeert voorts dat voor 39% van het totale publieke geld dat rechtspersonen met een wettelijke taak per jaar beheren (f 221 miljard) de minister zich een oordeel over de rechtmatigheid vormt op het niveau van sector, wet of taak. Dit geldt dus voor ongeveer f 86 miljard. Rechtmatigheid is geen onderwerp van oordeelsvorming voor de minister als het gaat om rechtspersonen die gefinancierd worden met tarieven of premies, behalve in de sector sociale zekerheid. Dit betreft ook 39% van het totale bedrag, f 87 miljard. Voor de rest, 22%, of f 48 miljard, heeft de minister inzicht in de rechtmatigheid voor individuele rechtspersonen, maar geen totaaloordeel over de taak, wet of sector.

De ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak wordt niet beoordeeld, zij het dat er hier en daar aandacht wordt besteed aan aspecten van het financieel beheer.

De Rekenkamer concludeert dat de toezichtketen bij veel ministeries verbetering behoeft. Hoewel voor belangrijke sectoren rechtspersonen

met een wettelijke taak een toezichtvisie ontwikkeld is, zijn er ministeries waar dit nog gebeuren moet. De oordeelsvorming van de meeste ministers is een zwakke schakel in de keten.



### 3 SLOTBESCHOUWING

#### 3.1 Gedachtevorming over normontwikkeling

Dit eerste onderzoek van een meerjarig onderzoeksprogramma heeft het karakter van een nadere verkenning van het omvangrijke terrein van rechtspersonen met een wettelijke taak. In het kader van deze verkenning past enige nuancering en precisering van normen waarmee geoordeeld wordt.

De verantwoording van de rechtspersonen met een wettelijke taak over hun financieel beheer is gemeten met de normen die ook gelden voor het financieel beheer van de rijksoverheid, omdat het gaat om het beheer van publiek geld. Over de eis van rechtmatigheid lijkt redelijke consensus te bestaan; rechtspersonen met een wettelijke taak verantwoorden zich over het algemeen over de rechtmatigheid van inning en besteding van het publieke geld, hoewel verbetering mogelijk is, met name op het gebied van uniformiteit. Verantwoording over het financieel beheer of de bedrijfsvoering is veel minder gangbaar. In dat opzicht kunnen de rechtspersonen met een wettelijke taak aan transparantie winnen.

De conclusies over de oordeelsvorming van de minister lijken op de conclusies over de verantwoording. Er is oordeelsvorming over de rechtmatigheid (hoewel dit beter kan). Het financieel beheer wordt niet beoordeeld, zelfs niet als de rechtspersoon zich daarover verantwoordt. Toch vindt de regering dat: «de ministers een zodanig toezichtbeleid – al dan niet via een intermediaire toezichthouder – dienen te voeren ten aanzien van de door derden bestede of beheerde publieke gelden, dat de ministers aannemelijk kunnen maken dat dit beheer in opzet en werking voldoende waarborgen bevat voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de desbetreffende gelden.» (Regeringsstandpunt uitbreiding controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer<sup>21</sup> t.a.p. blz. 14).

Volgens de Rekenkamer zal toezicht volgens deze eisen leiden tot inzicht in het financieel beheer of de bedrijfsvoering. De eis van de doelmatige besteding gaat daar zelfs bovengaan: deze veronderstelt dat de minister informatie verzamelt en zich een oordeel vormt over de efficiëntie en effectiviteit.

De aard van dat inzicht/die oordelen en de informatie die voor de oordeelsvorming nodig is, hangen samen met de ministeriële verantwoordelijkheid en het sturingsarrangement waarbinnen de rechtspersoon met wettelijke taak functioneert.

Rechtspersonen met een wettelijke taak vormen een heterogene groep. Tijdens het onderzoek hebben verschillende departementen de vraag gesteld of en hoe die verschillen doorwerken naar eisen die gesteld worden aan de verantwoording van die rechtspersonen en aan de oordeelsvorming en het toezicht van de minister.

De Rekenkamer kan zich voorstellen dat het inzicht dat de minister dient te hebben in ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer in diepgang kan variëren, afhankelijk van zijn verantwoordelijkheid, van kenmerken van de rechtspersonen en van de omgeving waarbinnen deze functioneren. Als de minister bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het voortbestaan van de instelling of als het Rijk financiële risico's loopt, is een oordeel over ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer voorwaarde voor een goed zicht op de continuïteit van de organisatie. Als hij alleen verantwoordelijk is voor de continuïteit van een

---

<sup>21</sup> Den Haag, 16 juli 1999, kenmerk DAR/1999/138M.

bepaald aanbod in een sector, dan moet de informatie zodanig zijn dat voorkomen wordt dat het aanbod onder een bepaald niveau komt; de informatie per instelling kan minder gedetailleerd zijn.

Een voorbeeld van de manier waarop kenmerken van de rechtspersoon van invloed kunnen zijn op het inzicht dat de minister moet hebben en dus op de informatie die hij verzamelt, is het volgende. Voor rechtspersonen met een wettelijke taak die daarnaast private activiteiten uitvoeren moet het toezicht van de minister hem de garantie geven dat het publieke geld niet gebruikt wordt voor de financiering van de private activiteiten.

Een voorbeeld tenslotte van de manier waarop de omgeving van de rechtspersoon invloed kan hebben op de informatieverzameling is het volgende. Voor rechtspersonen met een wettelijke taak die met elkaar concurreren zal de werking van de markt een zekere corrigerende werking hebben op ondoelmatig financieel beheer, daarom hoeft het inzicht van de minister in het financieel beheer van dit soort organisaties (meestal privaatrechtelijke rechtspersonen) minder diep te gaan dan bij het ontbreken van concurrentie nodig zou zijn. Het financieel beheer van een monopolist als het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen daarentegen eist volgens de Rekenkamer meer inzicht van de minister, omdat er geen andere corrigerende invloed van buiten werkzaam is.

Uit verschillende toezichtarrangementen blijkt dat dergelijke noties een rol hebben gespeeld bij de inrichting ervan. In het algemeen is sprake van getrappt toezicht, waarbij de ene toezichthouder gebruikt maakt van de (gecertificeerde) controleresultaten van de ander. De Rekenkamer vindt dat het in de ontwikkeling naar goed bestuur past om de rechtspersonen met een wettelijke taak aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor het verstrekken van die informatie over hun beheer en bedrijfsvoering die de toezichthouder/minister van het noodzakelijke inzicht voorziet.

### **3.2 Aanbevelingen**

Met inachtneming van de noodzaak te komen tot verdere precisering van normen, komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

Goed bestuur gaat ervan uit dat instellingen de maatschappelijke plicht hebben tegenover belanghebbenden verantwoording af te leggen over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden. Vanuit dit uitgangspunt verdient het aanbeveling dat rechtspersonen met een wettelijke taak zich breder verantwoorden dan zij nu doen. Ook financieel beheer is dan een te beperkt gebied: de verantwoording zou uiteindelijk de gehele bedrijfsvoering moeten betreffen. In het rapport «Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen» dat gelijktijdig met dit rapport zal worden gepubliceerd, doet de Rekenkamer nadere aanbevelingen aan rechtspersonen met een wettelijke taak over hun verslaggeving. Een handreiking die uit dit onderzoek is voortgevloeid beoogt dat de rechtspersonen en degenen die belang hebben bij hun verslaggeving in goed overleg komen tot samenhangende en evenwichtige verantwoordingen over prestaties, bedrijfsvoering en financiën.

Ministers zullen – in relatie tot de omvang van hun verantwoordelijkheid – per sector moeten uitmaken hoe diepgaand hun inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid en ook de doelmatigheid van het financieel beheer of de bedrijfsvoering moet zijn. Afhankelijk daarvan vragen ze informatie en richten ze hun toezichtarrangement in.

De Rekenkamer acht het van belang dat een minister in een toezichtvisie expliciet aangeeft welke keuzen op grond van welke overwegingen gemaakt moeten worden bij het stellen van eisen aan de rechtspersonen met een wettelijke taak en het inzicht dat hij daarover wil hebben. Naar de mening van de Rekenkamer verdient het aanbeveling een rijksbrede toezichtvisie te ontwikkelen, waarin algemene eisen worden gesteld aan de verantwoording van rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht door de ministers; vooral over wat dat toezicht moet opleveren. Deze visie kan mogelijk nog verwerkt worden in de Kaderwet ZBO's. Het verdient bovendien overweging de werking van de Kaderwet uit te breiden tot alle op afstand staande organisaties die een wettelijke taak uitvoeren.

Bij de uitvoering van deze aanbevelingen kan aangesloten worden bij de ontwikkelingen die reeds in gang zijn gezet. De regering en de Staten-Generaal zouden kunnen bepalen in hoeverre rapporten van de Rekenkamer en van de commissie Holtslag voorzien in een adequaat kader voor de verbetering van toezicht. De Rekenkamer meent dat de voornemens in de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» een goed uitgangspunt kunnen bieden. Volgens de Rekenkamer hebben de ministers in de toekomstige departementale jaarverslagen een geschikt medium om de resultaten van hun oordeelsvorming over taakuitvoering en inning, beheer en besteding van publieke geld door (sectoren) rechtspersonen met een wettelijke taak aan de Staten-Generaal te laten weten.

Met uw schrijven d.d. 6 oktober 1999, kenmerk 832R, vroeg u mij en mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een reactie op het algemene deel van het concept-rapport inzake het rijksbrede onderzoek naar Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's). Mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doe ik u hierbij deze reactie op dit algemene deel toekomen. Onze reactie is afgestemd met de visie die andere departementen hebben uiteengezet in hun reactie op de hen regarderende specifieke delen van uw rapport.

### 1. Inleiding

U heeft bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop verantwoording en toezicht zijn geregeld ten aanzien van de rechtmatige inning en besteding van publieke middelen, en ten aanzien van het financieel beheer. U stelt daarbij aan de verantwoording en het financieel beheer van deze publieke middelen dezelfde eisen als die u voor de rijksoverheid hanteert. In dat kader heeft u de oordeelsvorming van de voor de wettelijke taken verantwoordelijk minister onderzocht met betrekking tot de aspecten rechtmatigheid en financieel beheer bij de RWT's. U heeft hier ook bij betrokken de aggregatie op het niveau van sector, wet of taak. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is de wijze waarop het toezicht vanwege de minister is vormgegeven, al dan niet in een gesloten toezichtsketen.

Uit uw onderzoek komt naar voren dat de huidige praktijk zeer divers is. Verantwoording over rechtmatige besteding van publieke middelen komt veel voor, over het financieel beheer in mindere mate. De oordeelsvorming terzake van ministers ziet u als een zwakke schakel in de toezichtsketen. U geeft daarbij aan dat het inzicht dat een minister dient te hebben in het financieel beheer van een RWT, kan variëren, afhankelijk van onder andere zijn verantwoordelijkheid.

U beveelt aan een bredere verantwoording door RWT's dan nu het geval is. Uitgaande van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid zullen de eisen die aan de verantwoording moeten worden gesteld qua diepgang verschillend kunnen zijn. U bepleit de gemaakte keuzen neer te

leggen in een departementale toezichtsvisie. In het verlengde daarvan bepleit u een rijksbrede toezichtsvisie, op te nemen in de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. Tevens kondigt u verder verdiepend onderzoek aan.

Deze reactie bestaat uit twee delen. Het eerste deel is algemeen. Het kabinetsbeleid ten aanzien vraagstukken van verantwoording en toezicht is vanuit het bredere perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid sterk in ontwikkeling. Het is daarom goed u daarvan een beeld te geven, omdat dit het kader geeft waarin wij uw bevindingen plaatsen. In het tweede deel wordt meer specifiek ingegaan op uw conclusies en aanbevelingen in het algemene deel.

## **2. Algemene Reactie**

### *Ministeriële Verantwoordelijkheid en een kader voor ZBO's*

De nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid" van 21 september 1999 naar aanleiding van de parlementaire enquête naar de Vliegcrash Bijlmermeer, geeft een overzicht van een aantal ontwikkelingen en spanningsvelden in het functioneren van de overheid. In deze nota komt ook het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid aan de orde. Geconstateerd wordt dat de overheid zich als reactie op de complexiteit binnen de samenleving steeds verder heeft gespecialiseerd. Daardoor is - ook als gevolg van bewuste keuzes - sprake van een heterogene, meerhoofdige en sterk gedifferentieerde organisatie. De sturing van controle op en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het handelen van 'de overheid' is als gevolg daarvan verdeeld geraakt over diverse organen. Bovendien is de afstand ten opzichte van de uiteindelijk verantwoordelijke minister door deze specialisering vergroot.

Één van de manieren om de scheiding tussen beleid en uitvoering organisatorisch vorm te geven is functionele decentralisatie: de instelling van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Deze zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister maar vormen in bestuurlijke zin wel een onderdeel van de overheid. Deze ZBO's komen in belangrijke mate overeen met de door u onderzochte RWT's. Uit een door het ministerie van Binnenlandse Zaken verrichte doorlichting (Kamerstukken II, 1996-1997, 25 268, nr. 2) is gebleken dat er vele soorten ZBO's zijn ontstaan, elk met hun eigen geschiedenis en bijbehorend bestuurlijk arrangement. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het groeiende aantal ZBO's is op uiteenlopende wijze ingevuld en daardoor in algemene termen diffuus geworden. Met de totstandkoming en implementatie van Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (regeling van de minister-president van 5 september 1996, Stcrt. 177) zijn de eerste stappen in de richting van een grotere helderheid van de politieke controle gezet. De Aanwijzingen voorzien in minimumeisen ten aanzien van de verhouding tussen minister en ZBO, en hebben betrekking op nieuw op te richten ZBO's. Hierin zijn o.m. ook opgenomen bepalingen ten aanzien van het financieel toezicht, het financieel verslag en accountantscontrole op getrouwheid en rechtmatigheid.

Voortbouwend op de Aanwijzingen zal in de vorm van een Kaderwet ZBO's een wettelijke regeling worden getroffen voor onder meer de aansturing van en informatieverstrekking door de ZBO's. Het wetsvoorstel zal op korte termijn aan de Raad van State worden voorgelegd. De kaderwet zal voorzien in een overgangsregeling die van toepassing is op alle daarin bedoelde ZBO's.

### *Good Governance en VBTB*

De groep ZBO's valt bijna geheel binnen het object van uw onderzoek: RWT's waarbij u controlebevoegdheden heeft. De discussie die ten aanzien van ZBO's wordt gevoerd is derhalve ook van belang voor de RWT's, een grotere groep in vergelijking met de ZBO's. Kenmerkend voor RWT's zijn de publieke taken die de wetgever hen heeft toegekend, en die instrumenteel zijn binnen een bepaald beleidsterrein.

RWT's hebben taken in de uitvoering van het door Regering en Parlement vastgesteld beleid binnen een bepaalde sector. Voor de realisering van de vastgestelde beleidsdoelstellingen zijn één of meer bewindspersonen verantwoordelijk. Het is aan hen om daarover ook verantwoording af te leggen aan het Parlement. Zij kunnen dit echter alleen op een adequate wijze doen als er sprake is van "good governance" in de hen regarderende beleidssectoren. Ook in uw rapport is "good governance" een leidende gedachte.

Het denken in termen van governance, heeft in Nederland een belangrijke impuls gekregen door het rapport "Corporate Governance" van de Commissie Peters (1996). Hoewel toegesneden op de situatie in het bedrijfsleven, heeft het gedachtegoed van deze commissie ook zijn uitwerking gekregen naar de overheid (DAR-studierapport Government-Governance, 1996) en de zorgsector (het rapport Health Care Governance 1999). Zoals in de Miljoenennota 2000 is aangegeven is het van belang dat de "Government Governance"-cyclus, bestaande uit de processen sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden, zo optimaal en transparant mogelijk is ingericht, waarbij de afzonderlijke processen goed en samenhangend bij elkaar aansluiten. Dit waarborgt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de realisering van de doelstellingen. Overigens zal, zoals in de Miljoenennota 2000 is aangekondigd, een operationalisering voor de overheid van de governance-gedachte plaatsvinden, in de vorm van een handleiding. Deze zal handvatten bieden voor de doorlichting van beleidsterreinen met oog op de versterking van de governance.

De diverse governance-rapporten geven aan dat "good governance" start met een goede verantwoording aan de basis. Dit vertalend naar RWT's zijn die in de visie van het kabinet in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun taakuitoefening. Dat betreft ook de doeltreffende, doelmatige en rechtmatige inning en besteding van de publieke middelen. Zij dienen daarover dan ook transparant en inzichtelijk verantwoording af te leggen aan de maatschappij, en in dat kader ook aan de verantwoordelijke minister voorzover deze taakuitoefening tot zijn verantwoordelijkheid behoort.

Vanuit de governance-gedachte is het daarom van belang dat deze verantwoordingsstructuur door de verantwoordelijke minister wordt geregeld, om in zijn informatiebehoefte te voorzien. Daarbij kan het gaan om het geven van voorschriften ten aanzien van richtlijnen voor de jaarverslaggeving, de reikwijdte van de accountantsverklaring (bijv. ten aanzien van rechtmatigheid), etc. Zeker bij beleidsterreinen met meerdere RWT's ligt het in de rede dat de kwaliteit van de accountantscontrole- en verklaringen wordt bewaakt door middel van controleprotocollen, reviews en intercollegiale toetsing. Een departementale accountantsdienst en/of een onafhankelijke toezichtshouder kan daarbij een sleutelrol vervullen.

Bij deze voorschriften kan ook het beleid ter voorkoming van het gebruik van publieke middelen voor private activiteiten en het M&O-beleid gestalte krijgen. De door u gesignaleerde problemen rond verklaringen van accountants kunnen daarmee ook worden voorkomen.

Essentieel in de verantwoordingen van RWT's is dat deze informatie bevatten over de geleverde prestaties en de daarvoor gemaakte kosten in relatie tot het bereik van de beleidsdoelstellingen, c.q. de uitvoering van de bij wet opgedragen taken. Deze benadering volgt het kabinet in de nota "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) ten aanzien van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen. In de departementale verantwoording (jaarverslag) wordt daarover verantwoording afgelegd. Een vertaling van de nota VBTB op deze punten naar RWT's behoort tot de mogelijkheden. U verwijst daar ook naar in uw rapport.

#### *Toezichtsarrangementen*

De verantwoordingen van de RWT's zullen mogelijk moeten maken dat de minister zich een oordeel kan vormen over de doelmatige, doeltreffende en rechtmatige uitvoering van taken en de daarmee samenhangende inning en besteding van publieke middelen.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen te waarborgen zijn toezichtsarrangementen nodig. In uw rapport onderschrijft u dit. U sluit daarbij aan op het beleid aangaande toezicht zoals dit is beschreven in het Regeringsstandpunt over de uitbreiding van de controlebevoegdheden van de AR<sup>1</sup>, waarin is neergelegd dat de ministers een zodanig toezichtsbeleid dienen te voeren dat er zowel in opzet als in werking voldoende waarborgen zijn voor een rechtmatige en doelmatige inning en besteding van de publieke middelen.

De toezichtsfunctie, met name in die situaties waarin de uitvoering van taken of het toezicht daarop op afstand van de verantwoordelijke minister zijn geplaatst, is onderzocht door een interdepartementale commissie onder leiding van de heer Holtslag. Het rapport van deze commissie, "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund", en de kabinetsreactie hierop is in

---

<sup>1</sup> Den Haag, 16 juli 1999, DAR/1999/138M



november 1998 aan het Parlement gezonden. De centrale vraag in het rapport was hoe het toezicht zo kan worden ingericht dat een goede ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat. De commissie signaleert dat verantwoordelijkheden op verschillende manieren kunnen worden verdeeld tussen betrokken instanties in een beleidsterrein. Het decentralisatiebeleid - het afstoten van taken naar provincies en gemeenten maar ook naar zelfstandige bestuursorganen - heeft ervoor gezorgd dat de minister niet in alle gevallen volledig verantwoordelijk meer is voor de uitvoering van een taak of het toezicht daarop. De directe verantwoordelijkheid van de minister beperkt zich immers tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend.

Eén van de conclusies van de commissie is dat de bestuurlijke verhoudingen in een beleidssector helder moeten zijn om te komen tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunen. De commissie is verder tot de conclusie gekomen dat er meer systematisch aandacht moet worden geschonken aan de aspecten die deel uitmaken van toezichtsarrangementen. De commissie heeft daartoe een handreiking opgesteld in de vorm van een checklist. In de checklist komen onder meer aan de orde het expliciteren van de motieven van toezicht (wat is de reden om toezicht te houden?), het object van toezicht (op wie houdt de minister toezicht?) en de positionering van het toezicht (op welke plaats binnen of buiten het departement wordt de toezichtsfunctie belegd?). Ook vraagt de checklist aandacht voor de vormgeving van de informatierelaties.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" een aantal vervolgstappen aangekondigd. De belangrijkste stap is dat de ministeries op basis van de checklist uit het rapport zelfevaluaties zullen uitvoeren naar toezichtsarrangementen. Dit proces wordt begeleid door de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT), die op 29 september jl. door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd ingesteld. De ACT zal op de zelfevaluaties van de departementen doorvragen en op basis daarvan de betrokken bewindspersoon adviseren over te zetten vervolgstappen. De ACT zal haar bevindingen bundelen en in de vorm van een eindadvies aanbieden aan de minister van BZK. Deze zal het eindadvies betrekken bij de nadere kaderstelling ten aanzien van het toezicht, zoals deze in het Regeerakkoord is aangekondigd. De ACT verwacht haar eindadvies in september 2000 aan de minister van BZK aan te bieden.

De aanbevelingen in het rapport Holtslag en de kabinetsreactie daarop hebben als leidend motief dat er van geval tot geval wordt bezien welke instrumenten van sturing en verantwoording noodzakelijk zijn. Het gekozen instrumentarium moet passen binnen de algemene sturingsfilosofie op het betreffende terrein, waarbij het toezicht moet zijn afgestemd op de ministeriële verantwoordelijkheid. Per departement en beleidsterrein zal dan de visie op toezicht verschillend kunnen zijn, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid per onderwerp anders kan zijn ingevuld.



### 3. Reactie op specifieke punten uit conclusies en aanbevelingen

Vele van de hierboven genoemde beleidsontwikkelingen zijn in uw rapport terug te vinden. In dit deel gaan wij in op enkele meer specifieke punten.

#### *Normen en de ministeriële verantwoordelijkheid*

De eisen die het kabinet stelt aan de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen zijn ook van toepassing op publieke middelen die door RWT's worden besteed of geïnd. Zoals u in uw rapport terecht opmerkt zal het inzicht dat een minister dient te hebben in het financieel beheer van afzonderlijke RWT's, in diepgang kunnen variëren, afhankelijk van zijn verantwoordelijkheid.

Belangrijk daarbij is, zoals in het algemeen deel van deze reactie is verwoord, de besturingsfilosofie binnen een bepaald beleidsterrein. Vaak zijn taken en verantwoordelijkheden bewust op afstand geplaatst, *bijv. bij de scheiding van beleid en uitvoering*. Dit betekent dat de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen een beleidsterrein, een belangrijk referentiekader is voor de structurering van toezicht en verantwoording.

Zoals u terecht opmerkt moet de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid zijn gewaarborgd. U concludeert echter dat het aspect rechtmatigheid, op het niveau van sectoren, taken en wetten, nog niet volledig is afgedekt. Met name gezien de voornemens op het terrein van de zorgsector zal hierin, zoals u ook aangeeft, een aanmerkelijke verbetering plaatsvinden.

#### *Toezichtsvisie*

Zoals in het algemene deel van deze reactie is aangegeven, is er sprake van differentiatie in de toezichtsarrangementen. In uw rapport bepleit u dat ministers, in relatie tot de omvang van hun verantwoordelijkheid, per sector aangeven hoe diepgaand hun inzicht in het financieel beheer bij RWT's dient te zijn. Op grond daarvan vragen zij informatie en richten hun toezicht in. Wij constateren dat u daarmee de differentiatie in het toezicht onderschrijft.

Juist bij een uitgewerkte visie op toezicht en verantwoording, zoals die door sommige departementen al is gemaakt voor enkele beleidssectoren, kan worden aangesloten bij de behoefte aan informatie die noodzakelijk is voor het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Tevens kan hierin het beleid en de beschrijving van de toezichts- en verantwoordingsketen worden opgenomen, met de daarbij behorende regelgeving. Het kabinet, zoals ook in het algemene deel van deze reactie is uiteengezet, onderschrijft daarmee uw pleidooi voor het ontwikkelen van departementale visies per beleidsterrein of clusters van beleidsterreinen.

U bepleit een algemene toezichtsvisie en een daarbij passende sluitende toezichtsketen, op te nemen in de komende kaderwet ZBO's. Een constructie die U omschrijft als sluitend toezicht is niet opgenomen in de Aanwijzingen over ZBO's. Gezien de hierboven uitvoerig uiteengezette differentiatie in toezicht en bestuur ligt een (verdere) uniformering niet in de rede. De kaderwet zal

derhalve aan deze differentiatie recht proberen te doen. Per sector (beleidsterrein) moeten toezichtsarrangementen, *zoals u ook zelf constateert*, kunnen verschillen. Kern daarbij is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid, en in dat kader voor de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen, wordt gewaarborgd conform de in het algemene deel van deze reactie uiteengezette governance-benadering.

#### *Definities en Bevoegdheden*

U hanteert voor de afbakening van uw onderzoek een ruime definitie van RWT's, waarbij het vooral gaat om de interpretatie van de Comptabiliteitswet art.59, lid 1 onder d. Maatgevend daarbij is de uitoefening van een bij of krachtens de wet geregelde taak. De hiermee belaste rechtspersonen worden daartoe geheel of gedeeltelijk bekostigd uit publieke middelen ( de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen). U ziet daarbij een tarief als een heffing, wanneer in een wettelijke regeling is vastgelegd dat de minister daarop invloed heeft. Zoals u zelf aangeeft gebruikt u hiermee in uw rapport een ruimere definitie van publieke middelen dan gebruikelijk is. De invloed die een bewindspersoon uitoefent of kan uitoefenen op de vaststelling van tarieven, achten wij echter een onvoldoende grondslag om alleen om die reden inkomsten tot publieke middelen te bestempelen, en de daarbij betrokken rechtspersoon tot RWT. Uw grafieken geven door uw eigen interpretatie van het begrip publieke middelen een ander beeld dan bij het gebruik van de gangbare definities.

DE MINISTER VAN FINANCIËN



c.c. de Ministers

De Rekenkamer gebruikt de term *publiek geld* in dit rapport in een ruimere betekenis dan gebruikelijk is. Onder *publiek geld* worden de financiële middelen verstaan die opgevat kunnen worden als de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen (begrotingsgeld), premies en tarieven waarop de minister invloed heeft. Het gaat dus om geld waarbij sprake is van publieke bemoeienis.

Ook het begrip *heffing* zoals dat in artikel 59 van de Comptabiliteitswet is gebruikt, heeft een ruime betekenis. Naast premies (waarvoor het begrip vaak gereserveerd wordt) vallen ook rijksbijdragen en tarieven eronder. De Rekenkamer vat een tarief op als de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing als:

- het in een wettelijke regeling wordt vastgesteld;
- de minister op grond van een wettelijke regeling invloed heeft op het tarief, doordat hij het goedkeurt, vaststelt of de grenzen bepaalt.

*Rechtmatigheid* van inning en besteding van publiek geld houdt in dat dit is geïnd en besteed overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving; de voorschriften die aan inning en besteding van het publieke geld zijn gesteld zijn de rechtmatigheidseisen. De verscheidenheid van deze voorschriften is groot. Soms zijn er enkele globale regels, zoals voor het Waarborgfonds Motorverkeer, waar bepaald is wat de factoren zijn die voor de vaststelling van de premie gelden en in welke gevallen het fonds uit mag keren. Soms zijn er gedetailleerde voorschriften gegeven, zoals voor de rechtspersonen met een wettelijke taak in de Sociale Zekerheid.

Onder een *ordelijk* financieel beheer verstaat de Rekenkamer een beheer dat gebonden is aan regels waarin vastgelegd is wie bevoegd is om financiële handelingen te verrichten en wie verantwoordelijk is voor het bewaren van geld. Er moet voldoende functiescheiding zijn. Een andere eis is dat gewaarborgd moet zijn dat het publieke geld besteed wordt aan het doel waarvoor het is verkregen. Tenslotte moet het financiële beheer regelmatig en tijdig informatie opleveren (over resultaten en prestaties) die geschikt is voor besluitvorming en controle. Als er in wetten nog verdere eisen worden gesteld aan het financiële beheer, moet het ook daaraan voldoen.

Financieel beheer is *controleerbaar* wanneer een controleur (meestal een accountant die door de organisatie zelf in de arm is genomen, maar het kan ook een toezichthouder of controleur van de overheid zijn) aan de hand van informatie bij die instelling de besluitvorming op elk gewenst moment kan reconstrueren, zonder dat dit grote moeite kost.

Is het voor rechtmatigheid duidelijk dat de eisen per zelfstandige organisatie kunnen verschillen (de wetten hoeven er maar op nageslagen te worden en je ziet het); voor de eisen ordelijkheid en controleerbaarheid ligt dat anders. Het zijn basiseisen waaraan het financieel beheer moet voldoen en een noodzakelijke voorwaarde voor de «governance»-gedachte en de eisen van transparantie (zie paragraaf 1.2). Het is ook moeilijk voorstelbaar hoe een organisatie van enige omvang kan functioneren zonder dat aan deze eisen wordt voldaan.

De rechtspersonen met een wettelijke taak zijn verantwoordelijk voor het financieel beheer van het publieke geld, binnen het kader dat in de wettelijke regels is gesteld.

De minister moet inzicht hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij de rechtspersonen met een wettelijke taak; uiteraard voor zover dit betrekking heeft op hun wettelijke taak.

Normontwikkeling over de diepgang van dit inzicht moet nog plaatsvinden.

De verwoording van de bevoegdheden in artikel 59 van de Comptabiliteitswet heeft in sommige gevallen tot verschillen van mening met de betrokken rechtspersoon of minister geleid. In bijna al die gevallen worden dit juridische discussies, meestal over wat op grond van artikel 59 verstaan moet worden onder een taak die «bij of krachtens de wet» geregeld is en onder «de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen».

Dit is bijvoorbeeld het geval bij organisaties die met behulp van een machtigingswet zijn opgericht. De Rekenkamer ziet dan de reden of het doel van oprichting als een weergave van de wettelijke taak. Dit standpunt is niet onomstreden. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingssamenwerking (FMO). De instelling zelf bestrijdt dat de Rekenkamer op grond van artikel 59, lid 1d bevoegd is onderzoek te doen, het ministerie van Buitenlandse Zaken onthoudt zich van een mening tot er duidelijkheid is geschapen over de bevoegdheden van de Rekenkamer. Deze zaak speelt al een aantal jaren en zal betrokken worden bij het overleg over deze bevoegdheden.

Een ander discussiepunt vormt de vraag wanneer een tarief opgevat kan worden als een «wettelijke heffing». Over heffingen staat in de memorie van toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet het volgende: «Als voorbeelden van «bij of krachtens de wet ingestelde heffingen» gelden o.a. rijksbijdragen (bijvoorbeeld aan TNO, ZWO), collegegelden, ziekenfondspremies, premies sociale verzekeringen, tarieven academische ziekenhuizen, motorrijtuigenbelasting (Rijkswegenfonds). De aldus gekozen formulering houdt in dat de onderhavige categorie rechtspersonen niet is beperkt tot de groep die zelfstandig heffingen aan derden oplegt en/of int»<sup>22</sup>

Uit het volgende citaat uit de memorie van toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet is af te leiden dat er rijksinvloed moet zijn wil gesproken kunnen worden over een wettelijke heffing: «De motie Van Amelsvoort sprak over controle op «ontvangsten en uitgaven van publieke aard». Uit de overige tekst van de motie en uit de daaraan voorafgegane discussie blijkt dat hierbij is gedacht aan een verwevenheid met de rijksoverheid, in verband waarmee de regering en het parlement in belangrijke mate verantwoordelijkheid voor deze ontvangsten en uitgaven dragen.» (Tweede Kamer, 1984–1985, 19 062, nrs. 1–3)

De Comptabiliteitswet geeft verder niet aan wanneer een tarief beschouwd moet worden als de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing. Uitgaande van wat hierover in de memorie van toelichting staat, is de Rekenkamer tot de volgende afbakening gekomen: zij ziet een tarief als opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing wanneer er sprake is van rijksinvloed. Rijksinvloed is er wanneer het tarief in een wettelijke regeling is vastgesteld of wanneer in een wettelijke regeling is bepaald dat de minister invloed heeft op de vaststelling van het tarief doordat hij het goed moet keuren, vast moet stellen of grenzen ervan bepaalt. Op grond hiervan vallen volgens de Rekenkamer de energiedistributiebedrijven bijvoorbeeld binnen de groep rechtspersonen met een wettelijke taak.

Tijdens het onderzoek kwam (wederom) naar voren dat het ministerie van Economische Zaken deze mening niet deelt. Daar ziet men dergelijke

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062, nr. 3 (herdruk), blz. 27.

tarieven als een prijs voor een product of een geleverde dienst en daarmee niet als een heffing.

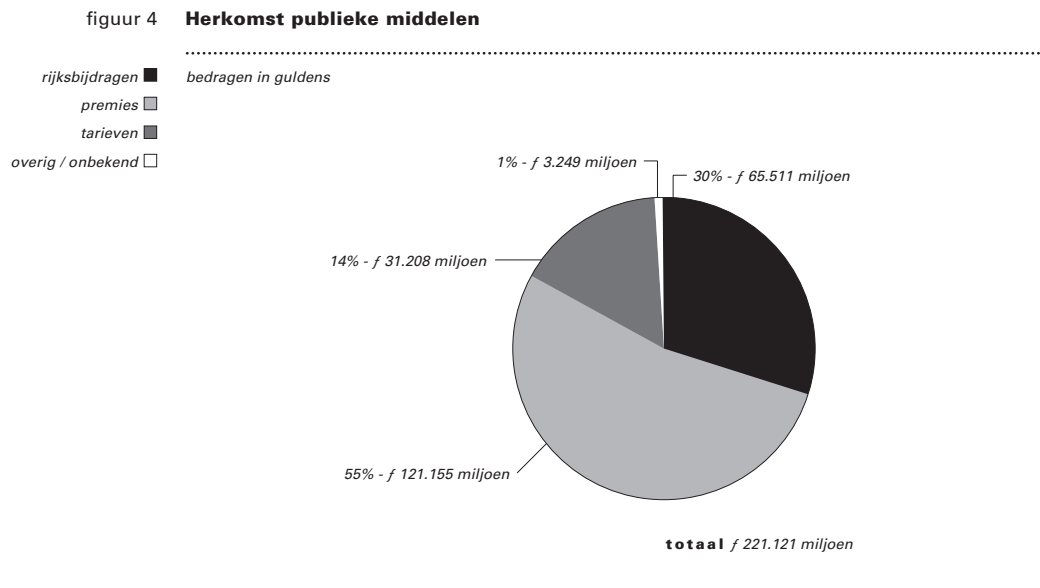
Ook de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties achten in hun reactie op het algemeen deel van dit rapport de invloed die een bewindspersoon uitoefent of kan uitoefenen op de vaststelling van tarieven een onvoldoende grondslag om alleen om die reden inkomsten tot publieke middelen te bestempelen en de daarbij betrokken rechtspersoon tot rechtspersoon met wettelijke taak. Ze merken daarbij op dat de grafieken van de Rekenkamer door de eigen interpretatie van het begrip *publiek geld* een ander beeld geven dan bij het gebruik van de gangbare definities. In het verlengde van deze reactie geeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn reactie op de departementale rapportage als zijn voorlopig standpunt weer dat hij het criterium van de Rekenkamer om een tarief als «wettelijke heffing» aan te merken, «dat een minister invloed heeft op het tarief» te ruim acht. Hij pleit derhalve voor een aanscherping van de definitie. De minister van Economische Zaken herinnert er nog eens aan dat door EZ (ambtelijk) al eerder naar voren is gebracht dat naar de mening van EZ de door de Rekenkamer gebruikte definitie van «rechtspersoon met een wettelijke taak» te ruim is. Door te stellen dat de opbrengst van «bij of krachtens de wet ingestelde heffingen» de vorm kan hebben van subsidies, premies of tarieven worden naar haar mening bijvoorbeeld de energiedistributiebedrijven ten onrechte tot de rechtspersonen met een wettelijke taak gerekend. Ook bekostiging uit de rijksbegroting lijkt haar er niet onder te vallen.

De Rekenkamer is in dit onderzoek niet met afzonderlijke ministers of instellingen over haar bevoegdheden in discussie gegaan. Ze wil dat ook in dit rapport niet doen. De Rekenkamer gaat er van uit dat het Regeringsstandpunt uitbreiding controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer zal leiden tot overleg dat resulteert in een duidelijke regeling van haar bevoegdheden en een duidelijke uitleg van artikel 59 Comptabiliteitswet, eerste lid, onder d. Naar haar mening heeft ze de argumenten die geleid hebben tot haar interpretatie van het begrip *wettelijke heffing* en daarmee van het begrip *rechtspersoon met een wettelijke taak* voldoende duidelijk gemaakt.

De Rekenkamer wijst er overigens tenslotte nog op dat naar haar mening rijksinvloed of overheidsbemoediging met gelden, ook al is die nog zo beperkt, altijd de vraag naar de rechtmatigheid van inning en besteding van die gelden met zich mee brengt. Dat is de vraag of de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is nageleefd. Daarbij maakt het niet uit of een tarief nu wel of niet als «wettelijke heffing» wordt aangemerkt. Als bijvoorbeeld een maximum aan het tarief wordt gesteld zal de minister toch de redelijke zekerheid moeten hebben dat daaraan voldaan wordt. Dit is in essentie ook de boodschap van dit rapport: wanneer de minister aan instellingen regels stelt voor inning en/of besteding van gelden, zullen die instellingen zich daarover deugdelijk moeten verantwoorden en zal de minister zich een oordeel moeten vormen of de instellingen aan die regels voldoen. Om dat te kunnen doen is (inzicht in de) ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer een voorwaarde.

De volgende overzichten geven een beeld van de omvang van het veld en van de aard en de omvang van het publieke geld dat daarin omgaat. Tevens is een tabel opgenomen die een beeld geeft van het aantal rechtspersonen per verantwoordelijk departement en van de aard van de rechtspersoonlijkheid. Een nauwkeurige beschrijving van het veld per departement is opgenomen in de departementale hoofdstukken.

De rechtspersonen met een wettelijke taak hadden in 1997 in totaal bij benadering 221 miljard aan inkomsten via rijksbijdragen, premieheffing, of tarieven (zie figuur 4).



De omvang van de inkomsten is een benadering van de werkelijke omvang. Daarvoor zijn een aantal redenen:

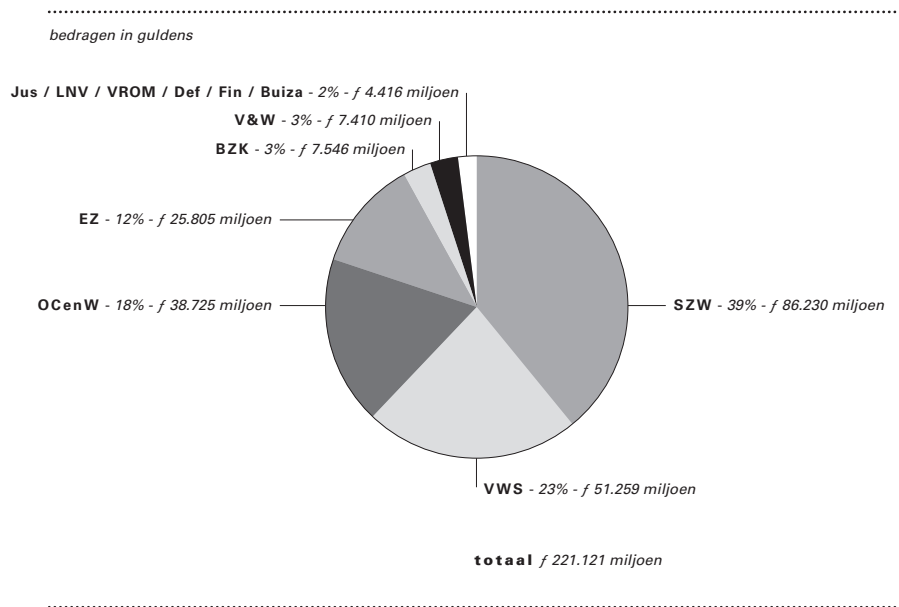
- van een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak zijn de omvang en de aard van de publieke inkomsten op dit moment niet bij de Rekenkamer bekend<sup>23</sup>;
- de gegevens zijn verkregen uit verschillende bronnen, zoals de (rijks)begroting, jaarrekeningen en -verslagen, opgaven van ministeries en van de rechtspersonen zelf;
- voor een aantal rechtspersonen zijn de inkomsten geschat door verschillende bronnen te combineren of door geaggregeerde gegevens te splitsen, ook zijn soms gegevens uit andere jaren dan 1997 gebruikt.

Verreweg het meeste geld is afkomstig van premies; dit wordt veroorzaakt doordat de twee grote budgetsectoren sociale zekerheid en zorg grotendeels met premies gefinancierd worden.

Figuur 5 laat zien op hoeveel publiek geld dat beheerd wordt door rechtspersonen met een wettelijke taak, het toezicht van de ministers betrekking heeft.

<sup>23</sup> Op het terrein van Verkeer en Waterstaat gaat het om: European Certification Bureau (ECBN), HISWA, Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOF), Nozema, Regionale Loodsencorporaties. Bij SZW: Certificeerders van Arbodiensten, Opleidingen arbeidsomstandigheden, Keuringsinstellingen ingevolge de Wet op de gevaarlijke werktuigen. Bij VWS: Zorgonderzoek Nederland.

figuur 5 **Verdeling van het publieke geld naar ministerie**



Uit figuur 5 blijkt dat de rechtspersonen met een wettelijke taak die onder verantwoordelijkheid van SZW vallen, 39% van de publieke inkomsten ontvangen. Het gaat hierbij vooral om de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen (f 34 miljard) en de Sociale Verzekeringsbank (f 51 miljard). Andere grote sectoren zijn zorg (VWS; f 50 miljard) en onderwijs (OCW; f 38 miljard). Bij EZ zijn de energiedistributiebedrijven de belangrijkste rechtspersonen met een wettelijke taak. Zij zijn verantwoordelijk voor de inning van publiek gelden tot een bedrag van f 25 miljard (MAP-bijdrage en tarieven van een bepaalde groep gebruikers). Soms houdt meer dan een minister toezicht op één rechtspersoon met wettelijke taak, de rechtspersoon is dan opgenomen bij het primair verantwoordelijke ministerie.

Slechts 17% van het publieke geld gaat naar rechtspersonen met een wettelijke taak die als enige bron van inkomsten een rijksbijdrage ontvangen.

Combinaties van rijksbijdragen met tarieven en/of premies komen veelvuldig voor: dergelijke rechtspersonen met een wettelijke taak ontvangen de helft van de totale publieke inkomsten.

In deze publicatie noemen we een rechtspersoon met een wettelijke taak begrotingsgefinancierd als ten minste circa 75% van de inkomsten bestaat uit rijksbijdragen.

Tabel 3 laat zien dat de financieringswijze van rechtspersonen met een wettelijke taak van ministerie tot ministerie verschillen vertoont.



tabel 3 **Bekostiging rechtspersonen met een wettelijke taak per verantwoordelijk ministerie**

ministerie	rijksbijdragen		premies		tarieven		onbekend / overig		totaal publieke middelen	
	f x 1 miljoen	%	f x 1 miljoen	%	f x 1 miljoen	%	f x 1 miljoen	%	f x 1 miljoen	%
<b>SZW</b>	11 620	13,5	74 454	86,3	156	0,2	-	-	86 230	100
<b>VWS</b>	7 195	14,0	40 980	79,9	10	0,0	3 074	6,0	51 259	100
<b>OCenW</b>	35 088	90,6	2 568	6,6	954	2,5	117	0,3	38 725	100
<b>EZ</b>	516	2,0	-	-	25 289	98,0	-	-	25 805	100
<b>BZK</b>	5 078	67,3	2 414	32,0	12	0,2	42	0,6	7 546	100
<b>VenW</b>	2 626	36,8	372	5,2	4 143	58,0	-	-	7 140	100
<b>Justitie</b>	2 082	99,3	-	-	4	0,2	10	0,5	2 096	100
<b>LNV</b>	1 100	89,2	43	3,5	87	7,1	3	0,2	1 233	100
<b>VROM</b>	37	6,3	-	-	553	93,9	-	-	589	100
<b>Defensie</b>	-	-	185	100,0	-	-	-	-	185	100
<b>Buiza</b>	169	100,0	-	-	-	-	-	-	169	100
<b>Financiën</b>	1	0,7	139	96,6	-	-	4	2,8	144	100
<b>totaal</b>	<b>65 511</b>	<b>29,6</b>	<b>121 155</b>	<b>54,8</b>	<b>31 208</b>	<b>14,1</b>	<b>3 249</b>	<b>1,5</b>	<b>221 121</b>	<b>100</b>

Tenslotte staat in tabel 4 het aantal rechtspersonen met een wettelijke taak per departement. De tabel laat zien dat het aantal rechtspersonen met een wettelijke taak per verantwoordelijk departement sterk wisselt, evenals de verdeling over publieke en private rechtspersoonlijkheid.

tabel 4 **Aantal rechtspersonen met een wettelijke taak per departement**

ministerie	publiekrechtelijk	privaatrechtelijk
<b>Buiza</b>	0	1
<b>Justitie</b>	8	64
<b>BZK</b>	28	2
<b>OCenW</b>	3 277	188
<b>Financiën</b>	1	4
<b>Defensie</b>	0	1
<b>VROM</b>	2	5
<b>VenW</b>	7	39
<b>EZ</b>	0	38
<b>LNV</b>	9	25
<b>SZW</b>	4	55
<b>VWS</b>	65	50
<b>totaal</b>	<b>3 401</b>	<b>472</b>







# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>49</b>	5.5	Conclusies	82
			5.6	Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak	83
<b>2</b>	<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken</b>	<b>50</b>		Minister	83
2.1	Inleiding	50	5.6.1	Commissariaat voor de Media	84
2.2	Verantwoording door de FMO	50	5.6.2	Nawoord Rekenkamer	84
2.3	Toezicht ministerie	51	5.7	Minister	84
2.3.1	Verantwoordingsinformatie	51	5.7.1	Commissariaat voor de Media	85
2.3.2	Oordeel	51	5.7.2		
2.3.3	Bijsturing	51			
2.4	Conclusies	52	<b>6</b>	<b>Ministerie van Financiën</b>	<b>88</b>
2.5	Reactie minister	52	6.1	Inleiding	88
2.6	Nawoord Rekenkamer	52	6.2	Toezietsvisie	90
			6.3	Toezietsketen	90
			6.3.1	Inleiding	91
			6.3.2	Verantwoordingsinformatie instellingen	91
			6.3.3	Oordeelsvorming door de toezichthouder	91
			6.3.4	Evaluaties functioneren rechtspersonen met een wettelijke taak	92
			6.3.5	Bijsturing	92
			6.4	Conclusies en aanbevelingen	92
			6.5	Reactie minister	93
<b>3</b>	<b>Ministerie van Justitie</b>	<b>55</b>			
3.1	Inleiding	55	<b>7</b>	<b>Ministerie van Defensie</b>	<b>96</b>
3.2	Drie Raden voor Rechtsbijstand	56	7.1	Inleiding	96
3.2.1	Inleiding	56	7.2	Toezicht ministerie	96
3.2.2	Verantwoordingsinformatie	56	7.2.1	Toezietsvisie	96
3.2.3	Financieel beheer	57	7.2.2	Toezietsketen	96
3.2.4	Conclusies	57	7.3	Conclusies	97
3.3	Toezietsvisie	57	7.4	Reactie minister	97
3.4	Toezietsketen	58			
3.4.1	Inleiding	58	<b>8</b>	<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</b>	<b>100</b>
3.4.2	Toezicht op de Raden voor Rechtsbijstand	58	8.1	Reactie minister	100
3.4.3	Toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak	59	<b>9</b>	<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</b>	<b>103</b>
3.5	Conclusie	60	9.1	Reactie minister	103
3.6	Reactie minister	60	<b>10</b>	<b>Ministerie van Economische Zaken</b>	<b>106</b>
<b>4</b>	<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>	<b>64</b>	10.1	Inleiding	106
4.1	Inleiding	64	10.2	Milieu Aktie Plan	108
4.2	De politieregio's	65	10.2.1	Inleiding	108
4.2.1	Inleiding	65	10.2.2	Verantwoordingsinformatie	108
4.2.2	Verantwoordingsdocumenten	65	10.2.3	Financieel beheer	109
4.2.3	Financieel beheer	66	10.2.4	Conclusies	109
4.2.4	Conclusies	66	10.3	Toezietsvisie minister	109
4.3	Toezietsvisie	66	10.4	Toezietsketen	109
4.4	Toezietsketen	67	10.4.1	Inleiding	109
4.4.1	Inleiding	67	10.4.2	Verantwoordingsinformatie	110
4.4.2	Toezicht op politieregio's	67	10.4.3	Oordelen	110
4.4.3	Toezicht op overige rechtspersonen met een wettelijke taak	68	10.4.4	Bijsturing	111
4.4.4	Conclusies	68	10.4.5	Conclusies	111
4.5	Conclusies	69	10.5	Conclusies	112
4.6	Reactie minister	69	10.6	Reactie minister	113
4.7	Nawoord Rekenkamer	70	10.7	Nawoord Rekenkamer	113
<b>5</b>	<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b>	<b>73</b>	<b>11</b>	<b>Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij</b>	<b>116</b>
5.1	Inleiding	73	11.1	Inleiding	116
5.2	Onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak	74	11.2	Toezietsvisie	116
5.2.1	Publieke omroepen	74	11.3	Toezicht ministerie	117
5.2.2	Regionale Opleidingencentra	75	11.3.1	Inleiding	117
5.2.3	Conclusies	77	11.3.2	Landbouwonderwijsinstellingen	117
5.3	Toezietsvisie minister	77	11.3.3	Keurings- en controle-instellingen	118
5.3.1	Verantwoordelijkheid minister	77	11.3.4	Staatsbosbeheer	118
5.3.2	Ontwikkelingen toezichtvisie ministerie	78	11.3.5	Bureau Beheer Landbouwgronden	119
5.3.3	Ontwikkeling toezichtvisie onderwijs	79	11.3.6	Jachtfonds	119
5.3.4	Kanttekening Rekenkamer	79	11.4	Conclusies	120
5.4	Toezietsketen	79			
5.4.1	Inleiding	79			
5.4.2	Onderwijs	80			
5.4.3	Kunst, cultuur en media	80			
5.4.4	Conclusie	81			

11.5	Reactie minister	120	12.7.1	Minister	136
11.6	Nawoord Rekenkamer	121	12.7.2	Ctsv	137
<b>12</b>	<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	<b>125</b>	<b>13</b>	<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	<b>140</b>
12.1	Inleiding	125	13.1	Inleiding	140
12.2	Onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak	126	13.2	Onderzoek bij twee ziekenfondsen	141
12.2.1	Arbeidsvoorziening	126	13.2.1	Verantwoordingsinformatie	141
12.2.2	Sociale Zekerheid	128	13.2.2	Financieel beheer	142
12.2.3	Conclusies	129	13.2.3	Conclusies	142
12.3	Toezichtvisie minister van SZW	130	13.3	Toezichtvisie minister VWS	143
12.4	Toezichtketen	131	13.4	Toezichtketen	144
12.4.1	Inleiding	131	13.4.1	Inleiding	144
12.4.2	Toezicht op Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid	131	13.4.2	Toezicht op ziekenfondsen	144
12.4.3	Toezicht op overige organisaties	133	13.4.3	Toezicht op overige rechtspersonen met een wettelijke taak	146
12.4.4	Conclusies	134	13.4.4	Conclusies	147
12.5	Conclusies	134	13.5	Conclusies	148
12.6	Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak	135	13.6	Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak	148
12.6.1	Minister	135	13.6.1	Minister	148
12.6.2	Arbeidsvoorziening	136	13.6.2	CTU	149
12.6.3	College van toezicht sociale verzekeringen	136	13.6.3	Een ziekenfonds	149
12.6.4	Sociale Verzekeringsbank	136	13.6.4	CVZ	150
12.7	Nawoord Rekenkamer	136			

## 1 INLEIDING

De Rekenkamer is van oordeel dat van publiek geld altijd duidelijk moet zijn dat het rechtmatig wordt geïnd en besteed en dat het financieel beheer van dat geld ordelijk en controleerbaar is, ongeacht of dit beheer binnen of buiten de rijksoverheid wordt gevoerd. In dit deel doet zij verslag van het onderzoek naar de wijze waarop rechtspersonen met een wettelijke taak zich over het beheer verantwoorden en naar de oordeelsvorming van de verantwoordelijke minister. De Rekenkamer heeft de relatie tussen de rechtspersonen met een wettelijke taak en de verantwoordelijke ministers via twee invalshoeken onderzocht.

Bij deze invalshoeken hoorden de volgende vragen:

- Van welke verantwoordingsinformatie voorzien de rechtspersonen met een wettelijke taak de verantwoordelijke ministers? Daarbij ging het er vooral om of in deze informatie zowel de rechtmatigheid van hun bestedingen als de ordelijkheid en controleerbaarheid van hun financieel beheer aan de orde komen. Bij dit onderdeel van het onderzoek zijn ook een paar belangrijke onderdelen van het financieel beheer van de rechtspersonen getoetst.
- Hoe beoordeelt het ministerie de verantwoordingsinformatie van de rechtspersonen met een wettelijke taak? Hier lag het zwaartepunt bij het resultaat van deze beoordeling: is er wel of geen expliciet en vastgelegd oordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer van iedere rechtspersoon met een wettelijke taak afzonderlijk en worden die oordelen geaggregeerd naar een totaaloordeel over de sector als geheel. Daarnaast is gekeken naar de opzet van het toezicht bij het ministerie: is er een toezichtsvisie, functioneert de toezichtsketen naar behoren.

Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport is dit onderzoek volledig uitgevoerd.

Bij de ministeries van Financiën, Defensie en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is geen onderzoek gedaan bij rechtspersonen met een wettelijke taak die onder deze ministeries vallen. Daar concentreert het onderzoek zich dus op de tweede invalshoek, het toezicht van het ministerie.

Ten slotte is bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer alleen geïnventariseerd om welke rechtspersonen met een wettelijke taak het daar ging.

Eind november/begin december 1999 werden reacties ontvangen van alle ministers op de de hen regarderende departementale rapportages. Tevens reageerden een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak. Hun reacties worden in de departementale rapportages weergegeven. Waar nodig heeft de Rekenkamer deze voorzien van een nawoord.

## 2 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

### 2.1 Inleiding

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet maar één organisatie aan de Rekenkamerdefinitie van «rechtspersoon met een wettelijke taak». Dat is de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. De Staat heeft 51% van de aandelen van de FMO in handen. Nederlandse banken, vakcentrales, bedrijven en personen bezitten de rest. De Staat heeft in de jaren 1991 tot en met 1998 f 862 miljoen aan begrotingsmiddelen en f 150 miljoen aan kapitaalmarkt middelen verstrekt. Voor 1999 is ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken f 115 miljoen overgemaakt aan het Ontwikkelingsfonds van de FMO. In 1997 bedroegen de inkomsten van de FMO uit publieke middelen in totaal f 168,9 miljoen aan rijksbijdragen, inclusief een bijdrage van f 13,9 miljoen van Economische Zaken ten behoeve van IBTA-Oost Europa programma.<sup>24</sup>

In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van de FMO en de positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën houden gezamenlijk toezicht op de FMO.

Overigens is er een discussie gaande over de vraag of de FMO wel of niet een rechtspersoon met een wettelijke taak is. De FMO vindt dat zij geen rechtspersoon met een wettelijke taak is. Het ministerie van Financiën is het met de FMO eens. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt dat hierover eerst duidelijkheid zou moeten komen, voordat de FMO verder in Rekenkameronderzoek betrokken wordt. In bijlage 3 bij deel I, Algemeen, van dit rapport wordt op deze discussie nader ingegaan.

De Rekenkamer heeft in april 1998 het rapport «Toezicht op de FMO» gepubliceerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 995, nrs. 1–2). De belangrijkste conclusies hieruit over verantwoording en toezicht zijn in deze rapportage weergegeven.

### 2.2 Verantwoording door de FMO

De FMO brengt jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening uit volgens de bepalingen van Boek 2, titel 9 van het Burgerlijk Wetboek. Een externe accountant voert hierop een controle uit volgens een controleprotocol dat is afgesproken tussen de FMO en het Ministerie van Financiën. De controle moet zich richten op de getrouwe weergave, op de rechtmatigheid en op de naleving van regels en afspraken. Zo moet bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de FMO zich aan haar doelstellingen houdt en dat de projecten die de FMO financiert voldoen aan de criteria. Als de externe accountant vaststelt dat de administratieve organisatie niet goed werkt, moet hij hierover rapporteren. De bevindingen van de accountant worden in een aparte mededeling weergegeven, die naar Buitenlandse Zaken wordt gestuurd.

In november 1998 is er een nieuwe overeenkomst tussen de Staat en de FMO gesloten. Een toezichtsprotocol geeft de Nederlandsche Bank een

<sup>24</sup> Het ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekte f 115 miljoen aan begrotingsmiddelen voor het Ontwikkelingsfonds, een bijdrage van f 5 miljoen in de rentelasten op door de FMO op de Nederlandse kapitaalmarkt aange-trokken gelden en een doelsubsidie van f 35 miljoen ten behoeve van de ondersteuning van de speciale programma's van de FMO. Daarnaast verstrekte het ministerie van Economische Zaken f 13,9 miljoen ten behoeve van het IBTA-Oost Europa programma.



belangrijke rol in het toezicht namens de minister van Financiën op de FMO. De Nederlandsche Bank zal een doorlopende beoordeling doen van:

- de administratieve organisatie en interne controle;
- beheersing van de financiële, operationele en juridische risico's door de FMO;
- naleving van de door de minister van Financiën opgelegde voorschriften.

De FMO moet ieder kwartaal een rapportage met onder andere een balans, resultatenrekening en een samenvattende analyse van de investeringsprojectenportefeuille aan de ministers van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking leveren. In de praktijk gebeurt dit met toestemming van beide ministers ieder half jaar (balans, resultatenrekening) en ieder jaar (analyse).

## **2.3 Toezicht ministerie**

### *2.3.1 Verantwoordingsinformatie*

De informatievoorziening over de FMO is goed geregeld. Het uitgebreide controleprotocol voor de externe accountant van de FMO voorziet in controles op zowel de rechtmatigheid als de administratieve organisatie en interne controle.

### *2.3.2 Oordeel*

Tot en met 1997 voerde de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën een review uit op de werkzaamheden van de externe accountant van de FMO. In de in november 1998 gesloten overeenkomst tussen de Staat en de FMO is vastgelegd dat de accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voortaan deze review zal gaan uitvoeren. Afgesproken is dat deze accountantsdienst in 1999 in zijn eerste review niet alleen de review over 1998, maar ook de review over 1997 zal meenemen. In het controleprotocol moet de overgang van de review van het Ministerie van Financiën naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog verwerkt worden. Tweemaal per jaar is er overleg tussen de FMO en de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. Dit gaat over de kwartaalrapportages, de jaarcijfers, de resultaten van de financiële herstructurering en het landenbeleid.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken betreft de mededeling van de externe accountant in zijn beleid. Het ministerie zelf legt niet structureel vast wat er met de bevindingen van de externe accountant wordt gedaan en legt ook geen totaaloordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer bij de FMO vast. Een totaaloordeel van de beide betrokken ministeries samen ontbreekt ook.

### *2.3.3 Bijsturing*

Als er een vermoeden zou bestaan dat de financiële situatie bij de FMO zodanig aan het verslechteren was dat de FMO wellicht een beroep zou moeten doen op de instandhoudingsverplichting van de Staat, kan de minister van Financiën de FMO redelijke aanwijzingen geven voor de algemene lijnen van het financiële en economische beleid.

Tot op heden is dit nog nooit gebeurd. De minister zou ook de overeenkomst met de FMO kunnen opzeggen, maar er is een opzegtermijn van 12 jaar.

## **2.4 Conclusies**

Het toezicht van de Staat op de FMO is vergroot sinds de nieuwe overeenkomst tussen de Staat en de FMO van kracht is. In de nieuwe situatie heeft de Nederlandsche Bank een belangrijke rol en is de reviewbevoegdheid overgegaan van het Ministerie van Financiën naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De informatievoorziening over de FMO is goed geregeld. Een minder positief punt in de toezichtsketen vormt de oordeelsvorming. De procedures voorzien niet in een vastlegging van totaaloordelen bij de twee betrokken ministeries over de rechtmatigheid en over het financieel beheer, en ook niet in het samenvoegen van deze twee totaaloordelen tot één overkoepelend oordeel.

## **2.5 Reactie minister**

Volgens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is het niet strikt noodzakelijk om in procedures te verankeren dat totaaloordelen over de rechtmatigheid en het financieel beheer van Ontwikkelingssamenwerking worden samengevoegd met het oordeel van Financiën en worden vastgelegd. Er is voldoende overleg met het Ministerie van Financiën, waarvan schriftelijk verslag wordt gedaan. Zij wijst in dit verband op het halfjaarlijks beleidsoverleg Staat-FMO, waaraan zowel Ontwikkelingssamenwerking als Financiën deelnemen.

## **2.6 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie zelf op geen enkele wijze een totaaloordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer bij de FMO vastlegt en dat ook een totaaloordeel van de beide betrokken ministeries samen ontbreekt. Vastleggen in procedures dat dit moet gebeuren lijkt de Rekenkamer daarom wel zinvol.

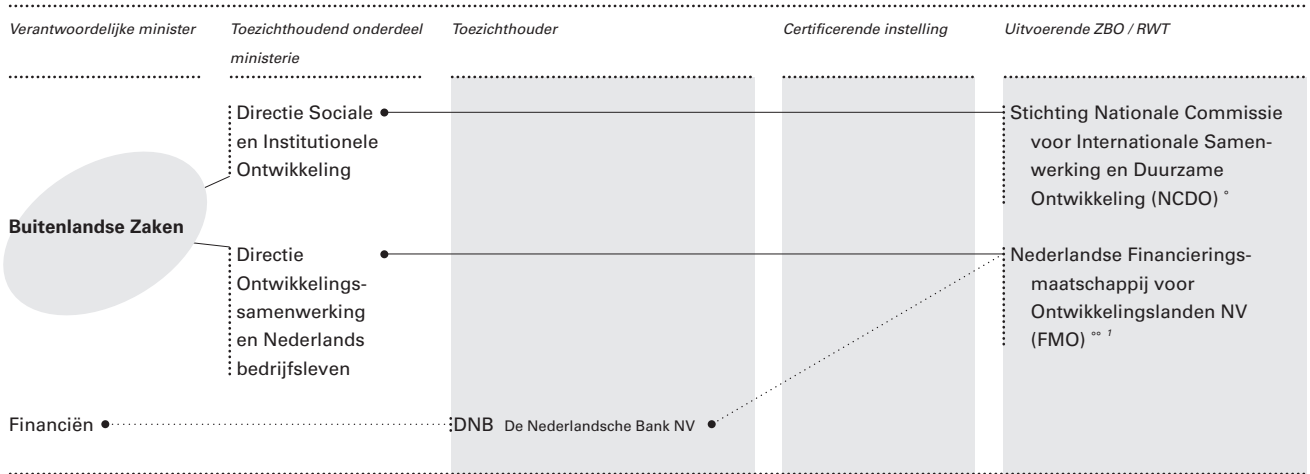
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	totaal publieke middelen	Rijks- bijdragen*	premies	tanief	jaer
BuiZa	-	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)	1	NV	169	169	0	0	1997

\* Rijksbijdragen inclusief / 13,9 miljoen van Economische Zaken t.b.v. het IBTA - Oost Europe programma

## Buitenlandse Zaken



### Legenda

toezichtrelatie

medetoezicht vanuit een ander ministerie

° alleen ZBO

\*\* alleen RWT

<sup>1</sup> volgens ambtelijke mededelingen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën is dit orgaan geen ZBO of RWT

### 3 MINISTERIE VAN JUSTITIE

#### 3.1 Inleiding

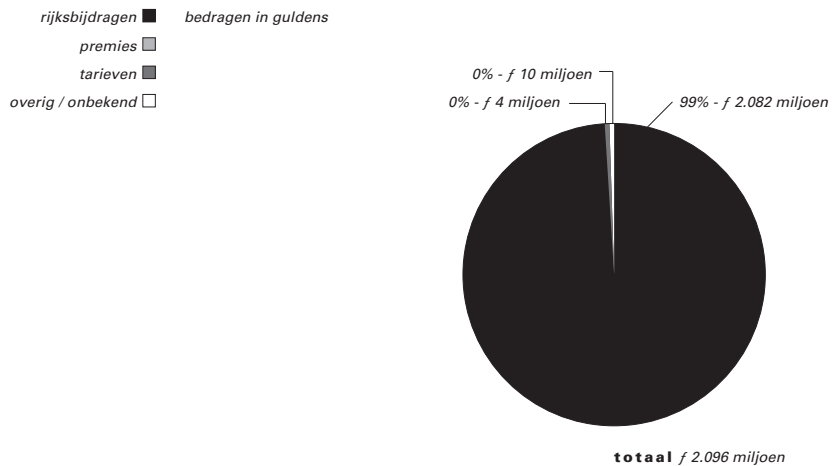
Het Ministerie van Justitie kent de volgende rechtspersonen met een wettelijke taak:

- De Raden voor Rechtsbijstand
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- Gezinsvoogdij-instellingen
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
- Stichting Reclassering Nederland
- Schadefonds Geweldsmisdrijven
- Vereniging Slachtofferhulp Nederland HALT-bureaus

Deze organisaties zijn in een aantal gevallen voormalige vrijwilligersorganisaties, die in het verleden een zelfstandige positie hadden. Doordat een deel van hun taak een wettelijke taak werd, vallen ze nu voor die taak onder dit ministerie.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van Justitie.

figuur 6 **Herkomst publieke middelen Justitie**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. Voor de volledigheid zijn in het laatste schema ook de zelfstandige bestuursorganen opgenomen die niet in het Rekenkameronderzoek betrokken zijn.

De Rekenkamer is van mening dat van rechtspersonen met een wettelijke taak die publiek geld innen of besteden mag worden geëist

- dat zij dit geld besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt (rechtmatigheid);
- dat het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;

- dat zij zowel over de financiën als over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer jaarlijks verantwoording afleggen.

De Rekenkamer heeft bij drie Raden voor Rechtsbijstand onderzocht in hoeverre deze aan deze Rekenkamernormen voldeden. Vervolgens is beschreven welke visie de minister heeft op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en hoe dat toezicht georganiseerd is, aan de hand van het toezicht op de Raden voor Rechtsbijstand. Tenslotte is het onderzoek verbreed naar de verantwoording door de overige rechtspersonen met een wettelijke taak en het toezicht daarop.

## **3.2 Drie Raden voor Rechtsbijstand**

### *3.2.1 Inleiding*

De Raden voor Rechtsbijstand (er zijn er vijf) zijn op grond van de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb; Stb. 1993, 775) belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. De Raden houden ook toezicht op de verlening van rechtsbijstand door ingeschreven advocaten, Stichtingen Rechtsbijstand en Stichtingen Rechtsbijstand Asiel. Elke Raad heeft een Bureau Rechtsbijstandvoorziening waar aanvragen om rechtsbijstand en declaraties van rechtsbijstandverleners feitelijk worden behandeld. In 1997 ontvingen de Raden voor Rechtsbijstand in totaal circa f 414 miljoen aan rijksbijdragen. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek drie Raden voor Rechtsbijstand betrokken: die in Den Haag, Den Bosch en Arnhem.

### *3.2.2 Verantwoordingsinformatie*

De accountants van de Raden voor Rechtsbijstand controleren de jaarrekening en geven hierbij een verklaring van getrouwheid af. Zij geven ook een mededeling over de naleving van de voorschriften bij de verstrekking van de publieke middelen. Zij controleren volgens een protocol, waarin de reikwijdte en de diepgang van de controle, betrouwbaarheidseisen en goedkeuringstoleranties zijn geregeld. In het controleprotocol is ook de controle op het financieel beheer bij de Raden geregeld en wel als volgt: de accountant moet rapporteren over de toereikendheid van de administratieve organisatie, over het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijke gebruik en over de kwaliteit en uniformiteit van de informatievoorziening over de gerealiseerde rechtsbijstandactiviteiten.

Het controleprotocol bleek in de praktijk op twee punten onduidelijk:

- Er is niet expliciet vermeld of bij de goedkeuringstolerantie de verwachte of de maximale fout leidend is. Op grond van een afspraak hierover met het ministerie oordelen de accountants op basis van de verwachte fout. De Rekenkamer is in algemene zin van oordeel dat de maximale fout leidend zou moeten zijn;
- De voorgeschreven accountantsmededelingen over het financieel beheer zijn uitzonderingsrapportages. Hierdoor is niet altijd duidelijk welke specifieke werkzaamheden de accountant heeft verricht en wat de resultaten daarvan waren. Het protocol zou hierover duidelijkheid moeten scheppen.

### 3.2.3 Financieel beheer

De Rekenkamer onderzocht het financieel beheer bij drie Raden voor Rechtsbijstand aan de hand van de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie en de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO-beleid).

De administratieve organisatie was bij de drie Raden voor Rechtsbijstand beschreven, maar op het onderhoud van de administratieve organisatie bleek wel wat aan te merken te zijn. In Den Haag en Den Bosch waren sommige onderdelen niet meer actueel. Oorzaak hiervan was in beide gevallen dat het onderhoud van de administratieve organisatie was uitgesteld ten gunste van andere activiteiten. In den Bosch was dat de invoering van de Wet Schuldsanering natuurlijke personen, Den Haag gaf voorrang aan de herinrichting van de organisatie en het terugdringen van de doorlooptijden. In Arnhem waren de functiescheidingen op onderdelen niet duidelijk geregeld.

Bij de drie Raden functioneerden de maatregelen van interne controle goed.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgt bij de drie Raden veel aandacht. Aan rechtzoekenden en aan rechtsbijstandverleners wordt voorlichting gegeven over voorwaarden voor toegang tot en vergoeding van rechtsbijstand. De door rechtzoekende en rechtsbijstandverlener aangeleverde gegevens worden gecontroleerd op volledigheid, juistheid en tijdigheid. Voor de verificatie worden deels externe bronnen geraadpleegd, zowel vooraf als achteraf. Bij geconstateerd misbruik door de rechtsbijstandverlener wordt de declaratie niet of niet volledig vergoed, of het teveel betaalde wordt verhaald. Als de rechtsbijstand eenmaal is vergoed hebben de Raden echter geen wettelijke mogelijkheden meer om bij misbruik de rechtzoekende aan te spreken. Deze lacune in de wetgeving zal nog gerepareerd worden.

### 3.2.4 Conclusies

De Raden voor Rechtsbijstand leggen jaarlijks verantwoording af over de rechtmatigheid en over het financieel beheer. Het protocol voor de controlerende accountant verdient op twee punten verduidelijking. De Raden gaven het actueel houden van hun beschrijvingen van de administratieve organisatie een lage prioriteit. Het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgt veel aandacht.

## 3.3 Toezichtsvisie

Het Ministerie heeft nog geen overall-visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. De bestuurlijke relaties met de rechtspersonen met een wettelijke taak zijn op het moment alleen in algemene zin beschreven en liggen daarnaast soms vast in specifieke wet- en regelgeving. Op verschillende niveaus in de organisatie wordt nadere invulling gegeven aan deze bestuurlijke relaties en aan de beheersing van processen, onder andere op basis van de planning- en controlcyclus en op basis van kengetallen.

Voor de sector rechtsbijstand heeft de met het toezicht belaste beleidsdirectie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen een visie op toezicht op de Raden voor Rechtsbijstand ontwikkeld. Bij de directie Preventie, Jeugd en Sancties is een toezichtsvisie op directieniveau in ontwikkeling, waarbij

getracht zal worden recht te doen aan de verschillen tussen de sectoren en organisaties. Onder deze directie vallen alle andere rechtspersonen met een wettelijke taak, behalve het COA.

Het ministerie werkt aan een overall-visie op toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Begin 1999 is het project «*Government Governance*» door de Bestuursraad geaccordeerd. Dit project heeft tot doel een optimale aansturing van de zelfstandige en gesubsidieerde organisaties te realiseren door een geïntegreerd besturingsprogramma dat gebaseerd is op sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. De jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid en het financieel beheer van rechtspersonen met een wettelijke taak zal hierin betrokken worden.

### **3.4 Toezichtsketen**

#### *3.4.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de Raden voor Rechtsbijstand deze drie elementen omvat.

#### *3.4.2 Toezicht op de Raden voor Rechtsbijstand*

##### *Verantwoordingsinformatie*

Conform de Wet rechtsbijstand en de Financieringsregeling leveren de Raden voor Rechtsbijstand jaarlijks:

- een jaarplan, dat de basis is voor de budgettoekenning. Dit plan bevat een activiteitenplan en een begroting;
- een verantwoording, die de basis vormt voor de budgetvaststelling. Deze bevat een jaarverslag en een jaarrekening met een getrouwheidsverklaring van een accountant en een mededeling van de accountant over de naleving van de aan de budgetverstrekking verbonden voorschriften;
- voortgangsrapportages met informatie over de productie.

Informatie over het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt jaarlijks verstrekt. Over overige aspecten van financieel beheer, met name de administratieve organisatie, rapporteren de externe accountants alleen als zij dit nodig achten.

Ten slotte leveren de Raden het ministerie op verzoek informatie die niet tot individuele rechtzoekenden herleidbaar is en productiegegevens uit de geautomatiseerde bestanden.

##### *Beoordeling informatie*

De jaarrekeningen en de jaarverslagen worden samen met de controles van de externe accountants van de rechtspersonen met een wettelijke taak beoordeeld in verband met de budgetvaststelling. De uitkomst van de beoordeling van de jaarrekening wordt vastgelegd in een verslag. In de sector gefinancierde rechtsbijstand voert de departementale accountantsdienst jaarlijks bij twee van de vijf Raden voor Rechtsbijstand een review uit op het werk van de instellingsaccountant. Onder andere op basis van



deze reviews vormt de beleidsdirectie zich een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage voor elk van de Raden afzonderlijk en voor de sector als geheel. De departementale accountantsdienst gebruikt deze bevindingen voor het opstellen van zijn verklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie.

Over het financieel beheer bij de Raden voor Rechtsbijstand vormt het ministerie zich alleen een eigen oordeel, voor zover hierover gerapporteerd wordt.

#### *Maatregelen*

De minister beschikt over interventie- en sanctiemogelijkheden, die in de regelgeving zijn vastgelegd.

Bij de Raden voor Rechtsbijstand kan hij zijn goedkeuring onthouden aan het jaarplan en hij kan het budget wijzigen. De mogelijkheid om leden van de Raad bij taakverwaarlozing te ontslaan ligt nog niet expliciet vast in de regelgeving, maar dit zal mogelijk worden gerepareerd. Overigens probeert het ministerie door overleg en interventies het opleggen van sancties te voorkomen. Zo nodig worden afspraken gemaakt over het opstellen van een verbeterplan of over het monitoren van bepaalde processen of gegevens.

In haar onderzoek bij de drie Raden voor Rechtsbijstand stuitte de Rekenkamer op het feit dat het ministerie niet altijd ingrijpt wanneer bepaalde aspecten van het financieel beheer niet op orde blijken te zijn. Een voorbeeld:

Twee Raden voor Rechtsbijstand stelden het onderhoud van de administratieve organisatie uit ten gunste van andere activiteiten. Het ministerie was hiermee akkoord en ziet zo iets als een beslissing die de Raad autonoom kan nemen.

#### *Conclusie*

In het toezicht van de minister van Justitie op de Raden voor Rechtsbijstand zijn de drie belangrijke onderdelen: verantwoording door de Raden, het beoordelen van de verantwoordingsinformatie en zonodig bijsturen, aanwezig. Het toezicht leidt tot jaarlijkse beoordelingen van de rechtmatigheid, als onderdeel van de budgetvaststelling en van de totstandkoming van de jaarlijkse accountantsverklaring bij de departementale financiële verantwoording. Het leidt ook tot oordelen over de rechtmatigheid per Raad en voor de sector als geheel. Over het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik velt het ministerie jaarlijks oordelen. Het ministerie wordt over het financieel beheer geïnformeerd als er iets aan de hand is. Het beschouwt het financieel beheer in principe als een zaak van de autonome organisaties zelf, maar grijpt in als er ernstige aanmerkingen op het financieel beheer zijn.

#### *3.4.3 Toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak*

De rechtspersonen met een wettelijke taak die onder het Ministerie van Justitie ressorteren worden bijna geheel door rijksbijdragen gefinancierd. In die situatie is als regel via een controleprotocol voorgeschreven dat de externe accountant van de ontvangende rechtspersoon de rechtmatigheid van de bestedingen toetst en onderdelen van het financieel beheer onderzoekt.

Het ministerie beoordeelt jaarlijks in het kader van de vaststelling van de rijksbijdrage, mede op basis van de controles van de externe accountants en een eventuele review daarvan door de departementale accountants-

dienst, de rechtmatigheid van de besteding van die bijdragen door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, het landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, de Vereniging Slachtofferhulp Nederland en de Stichting Reclassering Nederland. Het gaat meestal om het optekenen van bevindingen die ook gebruikt worden voor de verklaring van de DAD bij de departementale financiële verantwoording. De DAD heeft echter vastgesteld dat de oordeelsvorming in een aantal sectoren niet wordt vastgelegd.

### **3.5 Conclusie**

De onderzochte drie Raden voor Rechtsbijstand hebben hun administratieve organisatie beschreven, maar besteden weinig aandacht aan het onderhoud hiervan. Hun beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgt veel aandacht. In de verklaringen van de accountants van de Raden komt de rechtmatige besteding van de publieke middelen aan de orde, evenals eventuele tekortkomingen in het financieel beheer.

In de toezichtsvisies die er nu bij het ministerie zijn of in ontwikkeling zijn worden rechtmatigheid en het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak beide belangrijk gevonden.

Het ministerie vormt zich, op basis van de accountantsverklaringen en eigen reviews, voor de Raden voor Rechtsbijstand een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdragen, voor elke Raad afzonderlijk en voor de sector als geheel. Het controleprotocol verdient op twee punten verduidelijking:

- de maximale fout zou leidend moeten zijn bij het berekenen van de goedkeuringstolerantie; er moet duidelijk aangegeven worden welk controlewerkzaamheden, oordelen en rapportages van de accountant worden verwacht.

Voor de overige rechtspersonen met een wettelijke taak beoordeelt het ministerie in het kader van de afrekening van de begrotingsbijdragen wel de rechtmatigheid van de bestedingen door deze organisaties, maar volgens de DAD wordt de oordeelsvorming in een aantal sectoren niet vastgelegd.

### **3.6 Reactie minister**

De minister van Justitie sprak zijn waardering uit voor het onderzoek en de bijdrage die het levert aan de ontwikkeling van criteria voor goed bestuur. Hij schreef voorts dat hij bezig is een toezichtsvisie te ontwikkelen. In januari 1999 is het project «Government Governance» gestart, dat eind 2000 een beeld moet geven van de mate van behoorlijk bestuur ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen. Ook de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer, en andere, deels rijksbrede initiatieven, zoals het streven naar de ontwikkeling van een rijksbreed toezichtskader bij rechtspersonen met een wettelijke taak (commissie Holtslag) en een beleidsgeoriënteerde begroting en verantwoording zullen bijdragen aan de kwaliteit van toezicht en verantwoording bij Justitie. Voorts meldde hij dat maatregelen worden getroffen om de interne-controlehandelingen ten behoeve van de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de subsidiebestedingen in de dossiers op te nemen.

De minister van Justitie is het met de Rekenkamer eens dat het huidige controleprotocol voor de Raden voor de Rechtsbijstand op twee punten verduidelijking behoeft.

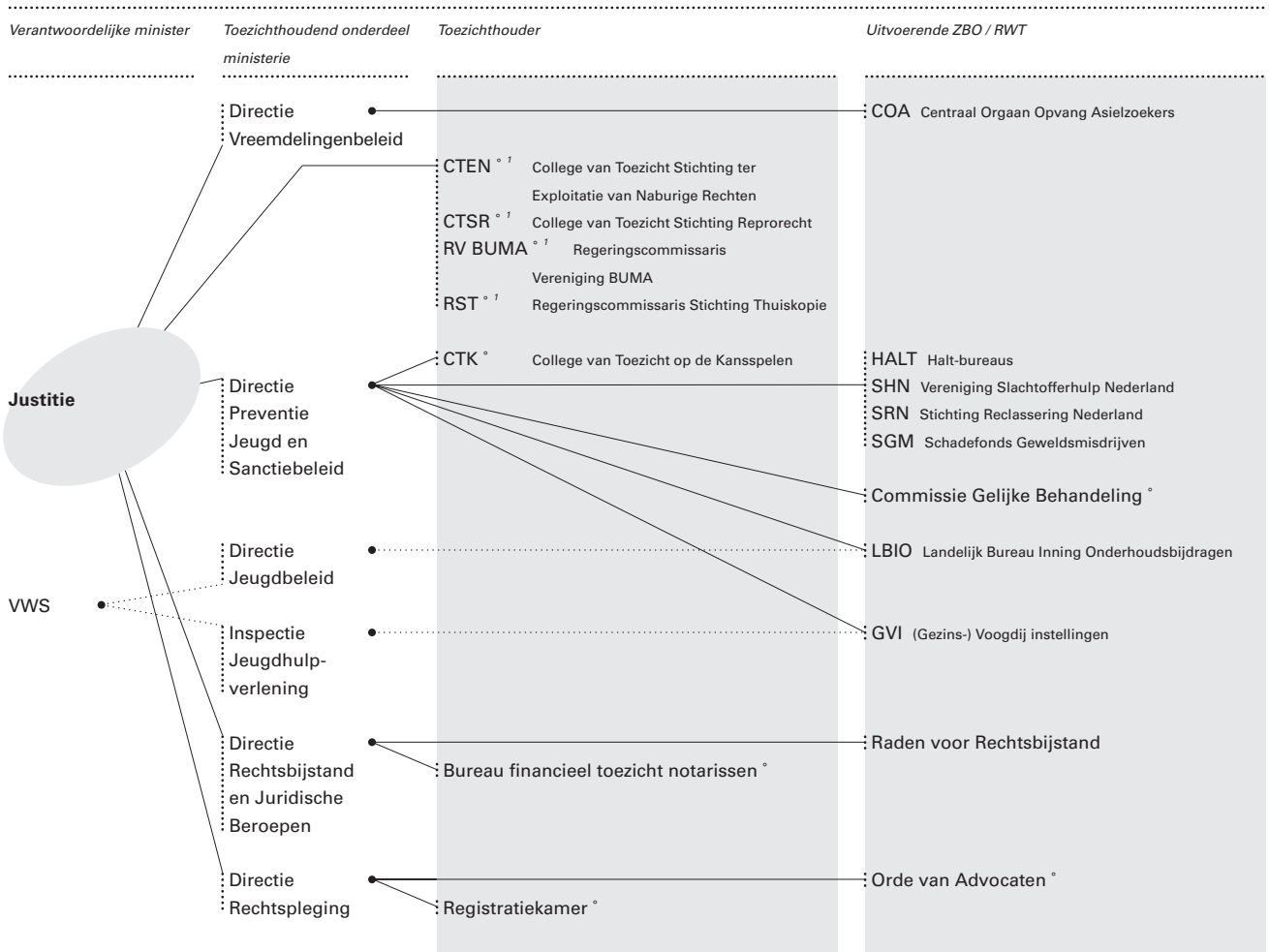
Hij zal opnieuw bezien welk criterium («maximale» dan wel «meest waarschijnlijke fout») leidend moet zijn bij het bepalen van de goedkeuringstolerantie. Uitgangspunt zal zijn dat hij zich een oordeel kan vormen over de rechtmatigheid van de uitvoering bij de individuele raden en dat de omvang van de steekproef proportioneel blijft. Om de onduidelijkheid over de zaken waarover de accountant verplicht moet rapporteren weg te nemen, zal hij in het controleprotocol 2000 laten vastleggen dat de accountant altijd moet rapporteren over opzet, bestaan en werking van de AO/IC, ook in die gevallen waarin deze als toereikend zijn beoordeeld. Met de twee raden die een niet meer geheel actuele beschrijving van de administratieve organisatie hadden zijn inmiddels afspraken gemaakt om de leemten zo spoedig mogelijk te vullen.

**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	Rijks- bijdragen	premies	tanef	jaer
Justitie	-	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	1	sui generis	1088	1088	0	0	1997
	-	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	1	sui generis	14	11	0	3	1997
	-	Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	1	sui generis	13	13	0	0	1998
	-	Stichting Reclassering Nederland	1	stichting	188	183	0	0	1997
	-	Vereniging Slachtofferhulp Nederland	1	vereniging	17	13	0	0	1997
	-	Raden voor Rechtsbijstand	27	divers	416	414	0	2	1997
	-	Gefinancierde Rechtsbijstand	21	divers	344	344	0	0	1998
	-	Gezinsvoogdij	19	divers	17	17	0	0	1998
	-	Haltbureaus							

\* Rijksbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet gepresenteerde overige en onbekende inkomsten.



**Legenda**

- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- <sup>o</sup> alleen ZBO

<sup>1</sup> volgens ambtelijke mededelingen van het Ministerie van Justitie zijn deze organen geen ZBO of RWT

## 4 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

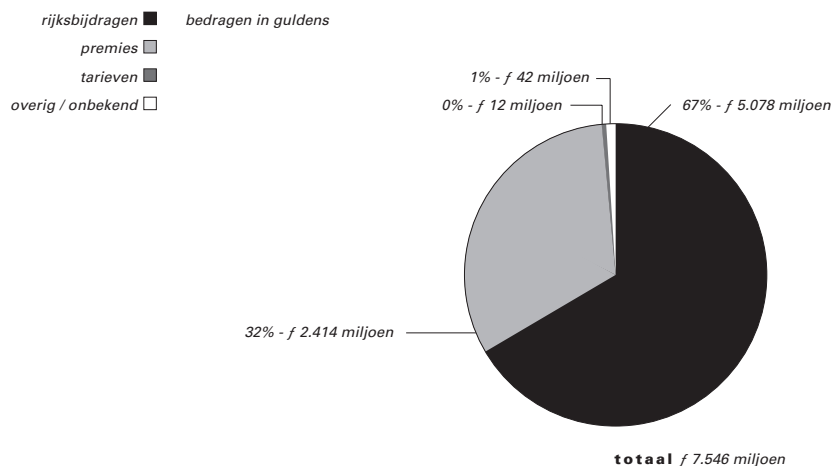
### 4.1 Inleiding

In 1997 kende het toenmalige Ministerie van Binnenlandse Zaken 31 rechtspersonen met een wettelijke taak, waarvan er 25 politieregio's zijn.

Drie rechtspersonen met een wettelijke taak houden zich bezig met de verstrekking van pensioenen of uitkeringen, namelijk de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO), de Stichting Fonds Vrijwillig Vervroegd Uittreden Overheidspersoneel (VUT-fonds) en de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Het VUT-fonds en de SAIP hebben voor de uitvoering van hun taken een dienstverleningsovereenkomst met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds gesloten. Voor de USZO en het VUT-fonds geldt dat slechts een beperkt deel van hun activiteiten betrekking heeft op de uitvoering van een wettelijke taak. Inmiddels is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eerstverantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door de USZO.

De andere rechtspersonen met een wettelijke taak bevinden zich op het terrein van politie en brandweer. Het zijn de 25 politieregio's, het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP), het Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (NIBRA) en het Nederlands bureau brandweereexamens (NBBE). Uit financieel oogpunt (rijksbijdrage f 4,7 miljard in 1997) en vanwege de beleidsmatige betrokkenheid van de minister is de politie voor het ministerie de belangrijkste sector. De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van BZK.

figuur 7 **Herkomst publieke middelen BZK**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. Voor de volledigheid zijn in het laatste schema ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen die niet in het Rekenkameronderzoek zijn betrokken.

De Rekenkamer is van mening dat van rechtspersonen met een wettelijke taak die publiek geld innen of besteden mag worden geëist

- dat zij dit geld besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt (rechtmatigheid);
- dat het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;
- dat zij zowel over de financiën als over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer jaarlijks verantwoording afleggen.

Daarom heeft zij in de eerste plaats bij de belangrijkste sector, de politie, onderzocht of de politieregio's aan deze Rekenkamernormen voldeden en of zij daarover ook verantwoordingsinformatie aan het ministerie leverden.

Vervolgens is het onderzoek verbreed naar de verantwoording door de overige rechtspersonen met een wettelijke taak en is onderzocht welke visie de minister heeft op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en hoe dit toezicht georganiseerd is.

## **4.2 De politieregio's**

### *4.2.1 Inleiding*

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 op 1 april 1994 is het politiebestedel in Nederland ingrijpend veranderd en zijn onder meer 25 politieregio's gevormd. Uitgangspunt is dat de regionale politiekorpsen een zo groot mogelijke zelfstandigheid hebben. Het uitgangspunt van de Politiewet 1993 is dat de ministers van BZK en van Justitie verantwoordelijk zijn voor het niveau, de productiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politiezorg. Op het gebied van beheer, waaronder financiën, is gekozen voor een afstandelijke positie van het rijk (beheer op afstand). Het financieel toezicht wordt uitgeoefend door de minister van BZK. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van het budget van de politieregio. Hierna zijn bevindingen en conclusies uit het Rekenkameronderzoek Financieel beheer politieregio's weergegeven (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 340, nrs. 1–2).

### *4.2.2 Verantwoordingsdocumenten*

De politieregio's leggen verantwoording af over de besteding van de verstrekte rijksbijdragen door middel van een jaarrekening. In de comptabele regelgeving is aangegeven aan welke eisen de jaarrekening dient te voldoen. De verantwoordingsinformatie van de politieregio's moet gecontroleerd worden door een externe accountant.

Sinds december 1997 moeten de politieregio's ook een jaarverslag uitbrengen, dus voor het eerst over het jaar 1998. Dit jaarverslag moet een beleidsmatige verantwoording bevatten over de realisatie van in het beleidsplan opgenomen voornemens.

Over verdere informatieverstrekking is in de Politiewet 1993 opgenomen dat de korpsbeheerder aan de minister alle informatie over het beheer van het regionale korps verstrekt die de minister nodig acht. Nadere regels zijn gegeven in algemene maatregelen van bestuur.

Het ministerie heeft regels voor de reikwijdte van de accountantscontrole en de inhoud van de accountantsverklaring neergelegd in een controleprotocol. De externe accountant moet een getrouwheidsverklaring en een

verklaring over de rechtmatigheid afgeven. Daarnaast richt de accountantscontrole zich op de doelmatigheid van de administratie en het beheer.

In de praktijk blijkt dat de accountants in hun controles aandacht besteden aan de administratieve organisatie en de beschrijving daarvan en aan interne controles.

De politieregio's houden zich goed aan de comptabele voorschriften en het controleprotocol. In 1997 werd gemiddeld 85% van de voorschriften nageleefd. Overigens bestaan er belangrijke onderlinge verschillen tussen de regio's in de naleving van de voorschriften. De Rekenkamer merkt op dat de niet-naleving van een aantal onderdelen van de regelgeving in de hand wordt gewerkt door het gedetailleerde karakter.

#### *4.2.3 Financieel beheer*

De kwaliteit van het financieel beheer loopt nogal uiteen bij de 25 politieregio's. Zeven regio's hadden een beheers- en managementstatuut vastgesteld, waarin de hoofdlijnen van procedures, structuren en systemen zijn vastgelegd. Zo'n statuut is een belangrijk instrument om de administratieve organisatie en interne controle op hoofdlijnen te regelen. In vijf regio's was de administratieve organisatie grotendeels beschreven; bij vier regio's stond deze beschrijving nog in de kinderschoenen. De andere 16 zaten tussen deze twee uitersten in. Zeven regio's hadden procedures voor het onderhoud van de beschrijving, maar die boden in niet alle gevallen de zekerheid dat de beschrijving van de administratieve organisatie actueel blijft. Ongeveer de helft van de politieregio's had een interne-controlefunctie. In het algemeen waren de organisatorische positie en de kwaliteit van deze functies voor verbetering vatbaar.

#### *4.2.4 Conclusies*

De verantwoordingsinformatie van de politieregio's is toereikend om tot een oordeel over de rechtmatigheid te komen. De accountantsverklaring bevat wel informatie over de kwaliteit van het financieel beheer, maar deze is niet toereikend om een oordeel over het financieel beheer te kunnen vellen.

Het financieel beheer bij de politieregio's is nog in ontwikkeling. De momentopname over het jaar 1997 laat zien dat de kwaliteit in de 25 regio's uiteenloopt: sommige regio's zijn al vrij ver in hun ontwikkeling van het financieel beheer, andere verkeren nog in een beginstadium.

### **4.3 Toezichtsvisie**

Het Ministerie van BZK heeft geen apart uitgewerkte visie op het toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak door de minister. Het ministerie neemt de Aanwijzingen inzake Zelfstandige Bestuursorganen als uitgangspunt voor dit toezicht. Het ministerie acht dit voldoende, aangezien hierin algemene aanwijzingen zijn opgenomen, die onder andere betrekking hebben op het financieel toezicht, het afleggen van rekening en verantwoording door middel van een (financieel) jaarverslag, de bevoegdheid van de minister tot het opvragen van informatie en een taakverwaarlozingsregeling. Het toezicht moet dan vervolgens bij of krachtens de (instellings)wet nader uitgewerkt worden.

Volgens het ministerie is de wijze waarop het toezicht in een concrete situatie wordt ingericht van een veelheid van factoren afhankelijk, bijvoorbeeld van de ministeriële verantwoordelijkheid, de beleidsmatige



betrokkenheid bij de zelfstandige organisatie, de aanwezigheid van meer toezichthouders of de wijze van financiering.

Het ministerie is van mening dat in het huidige toezicht de aspecten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie in samenhang aan de orde komen. Waar mogelijk wordt gesteund op de werkzaamheden van de interne en externe accountants.

#### **4.4 Toezichtketen**

##### *4.4.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie van BZK op de rechtspersonen met een wettelijke taak deze drie elementen bevat. De toezichtsketen wordt voornamelijk aan de hand van het toezicht op de politieregio's beoordeeld.

##### *4.4.2 Toezicht op politieregio's*

###### *Verantwoordingsinformatie*

De politieregio's leveren jaarlijks de volgende verantwoordingsstukken:

- Een jaarrekening met het financiële verslag van de korpsbeheerder. De jaarrekening bestaat uit een staat van baten en lasten, een staat van gerealiseerde investeringen, een balans en toelichtingen daarop;
- Deze jaarrekening is voorzien van een accountantsverklaring over de getrouwheid, een verklaring over de rechtmatigheid, en een accountantsrapportage over onder andere de administratie en het beheer;
- Een jaarverslag met een beleidsmatige verantwoording over de realisatie van in het beleidsplan opgenomen voornemens.

###### *Oordeel*

De jaarrekeningen van de politieregio's worden beoordeeld door de directie Politie en door de accountantsdienst van het ministerie.

De directie Politie stelt op basis van de jaarrekening, het accountantsverslag en de accountantsverklaring vast of de verstrekte rijksbijdragen zijn besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn en of de regelgeving is nageleefd. Op basis hiervan kan worden overgegaan tot de definitieve vaststelling van de rijksbijdragen. Het oordeel van de directie Politie heeft hoofdzakelijk betrekking op rechtmatigheid van de bestedingen door de politieregio's. Aspecten van financieel beheer komen tot op heden beperkt aan de orde.

De departementale accountantsdienst voert in het kader van zijn algemene controletaak een review uit op de werkzaamheden van de accountants van de politieregio's.

Het ministerie vormt zich geen totaaloordeel over de rechtmatigheid in de hele sector Politie.

###### *Bijsturing*

In de Politiewet 1993 is gekozen voor een afstandelijke positie van de

rijksoverheid. Uitgangspunt is dat de regionale korpsen naar eigen inzichten kunnen bepalen op welke wijze de algemene rijksbedragen worden besteed. Mogelijkheden tot ingrijpen in het beheer moeten beperkt blijven tot die gevallen waarin het ontbreken van een bepaalde mate van sturing op centraal niveau in het beheer van de regionale politiekorpsen zou leiden tot verspilling of verkeerde besteding van schaarse overheidsmiddelen.

De bijsturingmiddelen die de minister tot zijn beschikking heeft zijn:

- terugvordering van een verleende rijksbijdrage, wanneer blijkt dat het geld niet conform de wet is besteed;
- geheel of gedeeltelijk opschorten van de betaling van rijksbijdragen indien een regiokorps in gebreke blijft om gevraagde informatie aan de minister te verschaffen;
- het geven van een aanwijzing, een buitengewoon ingrijpend middel dat alleen in bijzondere gevallen gebruikt wordt.

Tot nu toe heeft het ministerie van geen van deze mogelijkheden gebruik gemaakt. Toch vindt het ministerie dat het te weinig mogelijkheden heeft. Er is nieuwe regelgeving op komst die meer bijsturingmogelijkheden biedt, zoals meer mogelijkheden voor het geheel of gedeeltelijk opschorten van betalingen en het verbinden van voorwaarden aan algemene bijdragen.

#### *4.4.3 Toezicht op overige rechtspersonen met een wettelijke taak*

De standaardprocedure voor de verantwoordingsinformatie is als volgt: Alle rechtspersonen met een wettelijke taak dienen een jaarrekening in, voorzien van een accountantsverklaring. Het ministerie kan voor de externe accountant van de zelfstandige organisatie een controleprotocol opstellen. Daarin komen aspecten van de rechtmatigheid en het financieel beheer aan de orde. Niet bij alle rechtspersonen met een wettelijke taak is er een controleprotocol van het ministerie voor de externe accountant. Bij het LSOP bijvoorbeeld is zo'n protocol er niet.

De accountantsdienst van het ministerie kan reviews uitvoeren op de werkzaamheden van de externe accountants van de rechtspersonen met een wettelijke taak. De oordelen worden vastgelegd in de desbetreffende dossiers bij de beleidsafdelingen en de departementale accountantsdienst.

Voor het NIBRA, het NBBE, het VUT-fonds en de USZO geldt dat het ministerie zich voor de vaststelling van de rechtmatigheid baseert op de verslaggeving van de accountant van deze organisaties. Een review door de accountantsdienst van het ministerie vindt niet plaats. Bij de SAIP baseerde het ministerie zijn oordeel over 1997 op de controles van een extern accountantskantoor, die zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een aantal departementale accountantsdiensten. Volgens het ministerie omvatten deze controles zowel de rechtmatigheid als de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

#### *4.4.4 Conclusies*

De toezichtsketen voor het toezicht op de politieregio's functioneert voldoende om vast te kunnen stellen of politieregio's de publieke middelen hebben besteed aan het doel waarvoor ze verstrekt zijn (rechtmatigheid). De informatievoorziening uit de politieregio's geeft voldoende basis voor zo'n oordeel. Het ministerie verzuimt echter een totaaloordeel over de rechtmatigheid te vellen voor de hele sector Politie.

De verantwoordingsinformatie van de politieregio's geeft slechts beperkt en incidenteel inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van politieregio's. Er zijn wel ontwikkelingen op gang gebracht die het toezicht op het financieel beheer van de politieregio's zullen verbeteren.

Het ministerie vindt zelf de huidige bijsturingsmogelijkheden te beperkt, hoewel tot nu toe van deze mogelijkheden nog geen gebruik is gemaakt. De voorstellen voor nieuwe regelgeving bieden meer mogelijkheden voor het ministerie.

Ook in het toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak vormt de oordeelsvorming een zwakke schakel. Ook daar worden accountantsverklaringen gebruikt in het kader van de vaststelling van de bijdrage, zonder dat dit leidt tot een expliciet, op de rechtspersoon toegespitst oordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer.

#### **4.5 Conclusies**

De verantwoordingsinformatie van de politieregio's is wel toereikend om tot een oordeel over de rechtmatigheid te komen, maar biedt te weinig informatie over het financieel beheer om ook daarover een oordeel te kunnen vellen. Overigens is het financieel beheer bij de politieregio's nog in ontwikkeling: sommige regio's zijn hiermee al vrij ver, andere verkeren nog in een beginstadium.

De minister van BZK heeft geen specifieke visie op het toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak door de minister, maar gebruikt de Aanwijzingen inzake Zelfstandige Bestuursorganen als uitgangspunt voor dit toezicht. De Rekenkamer merkt op dat deze aanwijzingen wel een kader bieden om de informatievoorziening door de organisaties te regelen en om bijsturingsmogelijkheden vast te stellen, maar dat zij geen kader bieden voor de oordeelsvorming door de minister over de rechtmatigheid en over het financieel beheer van de organisaties.

Bij de politie blijkt de oordeelsvorming een zwakke schakel in de toezichtsketen te zijn. Niettemin functioneert de toezichtsketen in het algemeen voldoende om oordelen over de rechtmatigheid te kunnen vellen. Het ministerie gebruikt de informatie over de rechtmatigheid in het kader van de afrekening van de begrotingsbijdragen. Over de sector als geheel wordt echter geen rechtmatigheidsoordeel geveld.

Het toezicht op het financieel beheer is nog in ontwikkeling. Een totaaloordeel over het financieel beheer ontbreekt vooralsnog.

Ook bij de overige rechtspersonen met een wettelijke taak komt het ministerie niet tot een expliciet, op de rechtspersoon toegespitst oordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer.

#### **4.6 Reactie minister**

De minister van Binnenlandse Zaken schreef dat hij bij de politieregio's en het LSOP de volgende ontwikkelingen in gang heeft gezet:

- Hij beziet hoe een geaggregeerde rapportage met een totaaloordeel over de rechtmatigheid vorm kan krijgen. Overigens wijst hij erop dat de DAD jaarlijks een samenvattend hoofdstuk over de politieregio's in het rapport over de directie Politie opneemt.
- In de Landelijke politiebrieff van mei 1999 zijn de prestaties geformuleerd, aan de hand waarvan in 2002 kan worden vastgesteld of Nederland veiliger is geworden. Dit maakt vanaf 2000 ook een

geaggregeerde rapportage en een landelijk oordeel over de prestaties van de politieregio's mogelijk.

- De Stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg heeft opdracht gekregen om voorstellen te doen voor onder andere bedrijfsvoeringsnormen, de financiële positie van korpsen en mogelijke aanpassingen in het bekostigingsstelsel.
- De minister wijst er op dat in het Controleprotocol 1998 de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport «Financieel beheer politieregio's» zijn opgenomen. Hij beziet of in het nog uit te brengen Controleprotocol financiële verslaglegging politieregio's 1999 aspecten van het financieel beheer kunnen worden opgenomen, zoals bijvoorbeeld beheers- en managementstatuut, administratieve organisatie en interne controle, onderhoudsorganisatie, treasury statuut etc..
- Waar mogelijk zullen de conclusies en bevindingen van de Rekenkamer worden betrokken bij de revisie van de wet- en regelgeving voor het LSOP.

#### **4.7 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer zal de uitvoering van de voornemens van de minister nauwlettend volgen. Ze wijst er overigens op dat het opnemen van een samenvattend hoofdstuk over de politieregio's in het rapport van de DAD over de directie Politie niet wil zeggen dat het ministerie dan een ook oordeel heeft over de rechtmatigheid van de besteding van de bijdragen door de politieregio's. Het oordeel «rechtmatig» in de rapportages van de DAD bij de departementale verantwoording wil niet zeggen dat dan ook de besteding van de publieke middelen bij de politieregio's rechtmatig is.

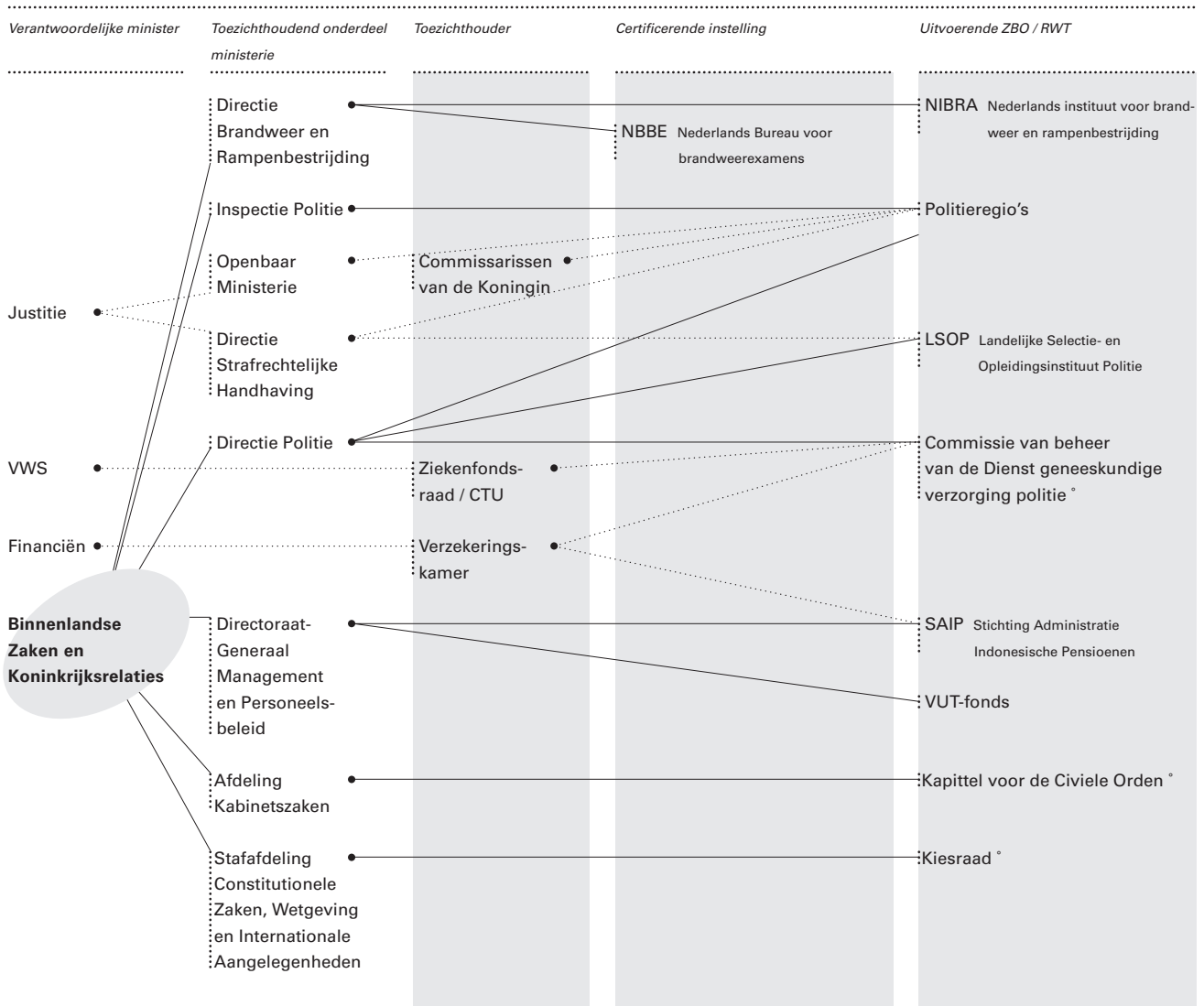
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen gulden

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	totaal publieke middelen*	Rijks- bijdragen	premies	tanef	jaer
BZK	-	Nederlands Bureau Brandweerexamens	1	sui generis	3	0	0	3	1997
	-	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding	1	sui generis	15	6	0	9	1997
	-	Stichting Administratie Indonessische Pensioenen	1	stichting	259	258	0	0	1997
	-	VUT-fonds	1	stichting	2422	0	2414	0	1997
	-	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	1	sui generis	156	123	0	0	1997
	Politie	Politieregio's	25	sui generis	4691	4691	0	0	1997

\* Rijksbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet gepresenteerde overige en onbekende inkomsten.

**Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**



**Legenda**

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

### 5.1 Inleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) kent een groot aantal rechtspersonen met een wettelijke taak, verspreid over de beleidsterreinen onderwijs, cultuur, kunst en media.

De Rekenkamer is van mening dat van rechtspersonen met een wettelijke taak die publiek geld innen of besteden mag worden geëist

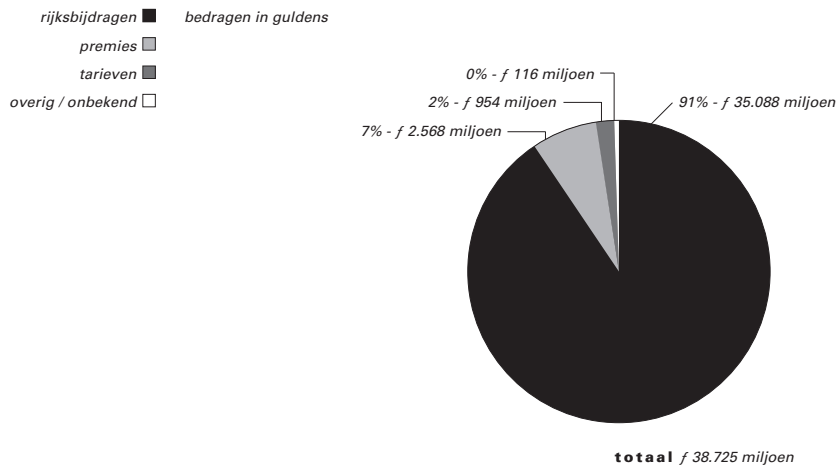
- dat zij dit geld besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt (rechtmatigheid);
- dat het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;
- dat zij zowel over de financiën als over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer jaarlijks verantwoording afleggen.

Daarom heeft zij in de eerste plaats bij een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (vier omroepverenigingen en acht Regionale Opleidingencentra) onderzocht of deze aan de Rekenkamernormen voor de rechtmatige besteding van de publieke middelen en voor het financieel beheer voldeden en of zij daarover ook verantwoordingsinformatie aan het ministerie leverden.

Als volgende stap is het onderzoek verbreed naar de verantwoording door de instellingen in de sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hogescholen en wetenschappelijk onderwijs (beleidsterrein Onderwijs), de rijksmusea (beleidsterrein Cultuurbeheer) de kunstenfondsen (beleidsterrein Kunst) en de publieke omroepen (beleidsterrein Media). Onderzocht is welke visie de minister heeft op het toezicht op zelfstandige instellingen en hoe het toezicht is georganiseerd. Enkele grote rechtspersonen met een wettelijke taak zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven, zoals de Informatie Beheersgroep, enkele wetenschappelijke instellingen en het Vervangings- en Participatiefonds.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van OCenW.

figuur 8 **Herkomst publieke middelen O C en W**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

## 5.2 Onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak

### 5.2.1 Publieke omroepen

#### Inleiding

De publieke omroepen voeren zowel een publieke taak als private activiteiten uit. De publieke taak is het maken van radio- en tv-programma's. Private activiteiten zijn bijvoorbeeld het uitgeven van een programmablad en de verkoop van cd's, boeken, videobanden (nevenactiviteiten) of het organiseren van activiteiten voor de leden (verenigingsactiviteiten).

Voor de invulling van de gegeven zendtijd stelt de minister van OCenW via de begroting van zijn ministerie aan de publieke omroepen jaarlijks geld beschikbaar dat afkomstig is uit omroepbijdragen en STER-tarieven. Het te verdelen bedrag voor 1997 was f 1,5 miljard. De wet schrijft voor dat de inkomsten van de omroepen besteed moeten worden aan het maken van programma's. Dit geldt ook voor de netto-inkomsten uit nevenactiviteiten en uit vermogen. Inkomsten uit verenigingsopbrengsten worden niet apart in de wet genoemd.

Het wettelijk kader van het omroepbestel is neergelegd in de Mediawet. Deze wet is in 1997 en in 1998 een aantal malen gewijzigd. In augustus 1999 heeft de Raad van State een advies uitgebracht over een wetsvoorstel voor een nieuwe Mediawet, de Concessiewet.

#### Verantwoording

Conform de voorschriften van het ministerie leveren de omroepen jaarlijks een jaarrekening met additionele informatie. Met de additionele informatie wordt uitgebreid verantwoording afgelegd over de uitvoering van de publieke taak en de private activiteiten. Daarnaast dient via de jaarrekening van de zeven omroepverenigingen evenzeer verantwoording te worden afgelegd over de verenigingsactiviteiten. De financiële verantwoording gaat vergezeld van twee accountantsverklaringen: een



verklaring van getrouwheid en een aanvullende verklaring. Die aanvullende verklaring moet gaan over de aansluiting tussen de jaarrekening en de additionele informatie, de toedeling van de kosten over de verschillende activiteiten en over de bepaling dat alle inkomsten «overeenkomstig de mediawettelijke bepalingen» zijn gebruikt voor programma's. Uit de aanvullende verklaring zou dus moeten blijken of het publieke geld rechtmatig is besteed, d.w.z. aan het doel waarvoor het beschikbaar was gesteld. De accountants doen hun onderzoek volgens regels in het Handboek Financiële Verantwoording.

In de praktijk blijken de opvattingen over de inhoud van de aanvullende accountantsverklaring uiteen te lopen: de accountants gaan er bijvoorbeeld van uit dat «overeenkomstig de mediawettelijke bepalingen» alleen betrekking heeft op de bepaling dat alle inkomsten aan programma's worden besteed. Het Commissariaat en het ministerie zijn echter van mening dat «mediawettelijke bepalingen» breder opgevat moet worden en dat bijvoorbeeld ook gecontroleerd moet worden of de omroepen hun activiteiten terecht als «programma»-, «neven»- of «verenigingsactiviteit» classificeren. Het ministerie maakt dit echter niet duidelijk in het Handboek Financiële Verantwoording (HFV). Dit gebrek aan aansturing heeft tot gevolg, dat de verklaring van de accountant van de omroep eigenlijk niet de diepgang heeft die het ministerie en het Commissariaat verwachten. Overigens zijn inmiddels een aantal verbeteringen in het HFV aangebracht. Daarnaast heeft het Commissariaat een richtlijn «Normen verenigingsactiviteiten Publieke Omroep» vastgesteld, waarin bepalingen over de inrichting van de boekhouding van de publieke omroepen zijn opgenomen. De Rekenkamer heeft nog niet onderzocht of hiermee ook de aansturing van de accountants is verbeterd.

De omroepen hoeven geen verantwoording af te leggen over hun financieel beheer en doen dat ook niet. Zelf beschikken de omroepen wel over informatie van hun accountants over onderdelen van het financieel beheer. Alle accountants van de omroepen deden onderzoek naar de werking van de administratieve organisatie en de resultaten van verbeteringen naar aanleiding van eerder gevonden tekortkomingen. Zij rapporteerden hierover in (niet openbare) managementletters aan de omroepen.

#### *Financieel beheer*

Bij de vier onderzochte omroepverenigingen bleek het financieel beheer in grote lijnen ordelijk en controleerbaar te zijn. De omroepen hebben over het algemeen vooral aandacht voor de werking en het onderhoud van de administratieve organisatie. Daar waar tekortkomingen werden verwacht – en zich in de praktijk ook voordeden – was de accountant nadrukkelijk gevraagd de administratieve organisatie te beoordelen en over de maatregelen van interne controle te rapporteren.

Om publiek en privaat van elkaar gescheiden te kunnen houden hebben de omroepen de publieke en private activiteiten in aparte afdelingen of rechtspersonen ondergebracht. In een enkel geval zijn private activiteiten uitbesteed aan derden. De indirecte kosten worden aan de hoofdactiviteiten van de omroepen toegerekend.

### *5.2.2 Regionale Opleidingencentra*

#### *Inleiding*

De activiteiten in de sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie en de financiering daarvan door het Rijk worden geregeld in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB, Stb 1995, nr 501). Onder de WEB zijn

verschillende opleidingen samengebracht, gericht op verschillende doelgroepen. De opleidingen worden in hoofdzaak verzorgd door de Regionale Opleidingencentra (ROC's). Deze worden door het Rijk gefinancierd (Rijksbijdrage in 1997: f 3,4 miljard).

De acht onderzochte ROC's hadden baten uit private onderwijsactiviteiten die zij naast hun publieke onderwijsactiviteiten binnen hun instelling uitvoerden. Het gaat om scholingsprogramma's voor werkzoekenden, in sommige gevallen deels gefinancierd met ESF-subsidies, bedrijfsopleidingen en cursussen en vormingsactiviteiten voor particulieren.

#### *Verantwoording*

Conform de voorschriften van het ministerie geeft een externe accountant bij de jaarlijkse financiële verantwoordingen van de ROC's een verklaring van getrouwheid en een oordeel over de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. Het controleprotocol schrijft voor dat ook de kwaliteit van het interne toezicht en beheer in de controle moet worden betrokken. Voor de financiële administratie heeft dit onder andere betrekking op de toerekening van baten en lasten aan reguliere en contractactiviteiten. De meeste ROC's gaven een summier toelichting op hun contractactiviteiten. Overigens werden de gebreken in de toerekening van baten en lasten aan reguliere en contractactiviteiten waarop de Rekenkamer stuitte (zie hieronder) niet in de accountantsverklaringen genoemd.

#### *Financieel beheer*

De Rekenkamer heeft bij acht ROC's het financieel beheer onderzocht aan de hand van twee aspecten: de administratieve organisatie en de scheiding tussen private en publieke middelen.

Kort geleden zijn er binnen deze sector veel fusies geweest. Daardoor zijn de meeste ROC's organisatorisch nog in opbouw. Dat is duidelijk te zien aan de administratieve organisaties van de acht onderzochte ROC's. Bij één van de acht was 90% van de administratieve organisatie beschreven, maar bij de zeven andere lag dat percentage veel lager. Sommige ROC's maakten zolang gebruik van de procedures en voorschriften van vóór de fusie. Er werd hard gewerkt om de beschrijvingen op orde te krijgen. Dit was in een aantal gevallen gekoppeld aan de implementatie van automatiseringssystemen voor de bestuurlijke informatievoorziening. De meeste ROC's geven prioriteit aan de beschrijving van onderdelen die zij risicovol vinden, zoals de inkoopfunctie en het aanstellen van personeel. De procedures voor deze onderdelen zijn bij alle ROC's min of meer in kaart gebracht.

De maatregelen voor de interne controle functioneerden voldoende.

De scheiding publiek – privaat is neergelegd in de administratieve organisatie rond contractactiviteiten. De helft van de organisaties had dit deel van de administratieve organisatie beschreven of was daarmee ver gevorderd. De beschrijvingen betroffen het offertetraject, de integrale kostprijs, de facturering en de projectadministratie. Bij de meeste ROC's concentreert de beheersing van de financiële aspecten van de projecten zich op de offerte- en planningsfase, en niet op de uitvoeringsfase.

Voor contractactiviteiten is er een centrale financiële administratie, die per contractactiviteit inzicht geeft in de baten en directe kosten. De gegevens uit de financiële administratie werden echter meestal niet benut om periodiek inzicht te krijgen in de financiële stand van zaken per project en ook niet om inzicht te krijgen in het feitelijke totale resultaat van de contractactiviteiten. Zo'n inzicht is van belang om financiële risico's vroeg te signaleren en om te voorkomen dat verliezen op private activiteiten ten koste gaan van de publieke activiteiten. Voor een goed en vergelijkbaar

inzicht in het feitelijk resultaat van contractactiviteiten moeten de ROC's integrale kostprijsberekening toepassen, dat wil zeggen dat alle voor die activiteit gemaakte kosten worden meegenomen in de berekening van de kostprijs. In de praktijk bleek dit niet altijd volledig te gebeuren. Aange troffen fouten waren:

- acquisitiekosten niet in rekening brengen;
- personele, overhead-, en afschrijvingskosten globaal doorbelasten
- geen controle op de werkelijke tijdsbesteding;
- niet in rekening brengen van rentelasten.

Niet alle ROC's bleken precies hetzelfde te verstaan onder «contract-activiteit», waardoor het risico bestaat dat baten uit een publieke activiteit ten onrechte als baten uit contractactiviteiten worden geboekt. Bij één ROC was dit op zo'n schaal gebeurd, dat de resulterende vertekening in de omvang van de baten het sectorgemiddelde van dat jaar beïnvloedde. In ieder geval betekent onzekerheid over de toepassing van de definitie dat het totaalbedrag aan baten voor beide categorieën niet volstrekt betrouwbaar is en dat de verantwoordingen van de ROC's op dit punt onderling niet vergelijkbaar zijn.

### *5.2.3 Conclusies*

Bij de onderzochte omroepen was het financieel beheer redelijk op orde. De accountants van de omroepen geven jaarlijks een verklaring af over de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring heeft echter niet de diepgang die het ministerie en het Commissariaat voor de Media verwachten. Het protocol zou over deze verwachtingen meer duidelijkheid moeten geven. De accountantsverklaringen bevatten geen informatie over het financieel beheer van de omroepen. Dat is ook niet verplicht. De resultaten van de financieel-beheersonderzoeken die de accountants uitvoeren worden in de vorm van managementletters alleen ter beschikking van het management van de omroepen gesteld.

Bij de onderzochte ROC's bleken de door het ministerie voorgeschreven accountantsverklaringen over getrouwheid van de jaarrekening, de rechtmatige besteding van het publieke geld en de kwaliteit van het interne toezicht en beheer te worden verstrekt. Het financieel beheer was nog in opbouw, maar de interne-controlemaatregelen functioneerden al voldoende. De Rekenkamer spreekt haar zorg uit over de tekortkomingen die zij constateerde in het financieel beheer rond de private activiteiten, zoals onduidelijkheden in onderscheid tussen publieke en private activiteiten, het ontbreken van controles op werkelijke tijdsbesteding en fouten in de kostentoe-rekeningen. Dit kan bij de beleidsdirectie leiden tot onduidelijkheid over de verantwoordingen van de ROC's. De accountants van de ROC's maken in hun rapporten geen melding van deze tekortkomingen.

## **5.3 Toezichtsvisie minister**

### *5.3.1 Verantwoordelijkheid minister*

#### *Onderwijs*

De opvattingen over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen per onderwijssector verschillen maar zijn als volgt samen te vatten:

- De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot het waarborgen van het voorzieningenniveau; de minister dient alleen te waarborgen dat ieder kan deelnemen aan het onderwijs dat hij of zij wenst. Dit

betekent dat hij de continuïteit van het onderwijs moet waarborgen en dat hij moet waarborgen dat het aanbod van onderwijs zodanig over het land verspreid is dat iedere doelgroep in staat is aan het onderwijs deel te nemen. Dit heeft voor iedere onderwijssoort weer andere consequenties: zo is bijvoorbeeld de vereiste spreiding voor basisscholen een heel andere dan die voor universiteiten.

- De minister is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het onderwijs. In het regeerakkoord wordt in dit verband gesproken over een basisniveau van kwaliteit in het onderwijs. Er zijn voor de meeste onderwijssectoren nog geen minimale deugdelijkheidseisen geformuleerd. In het primair onderwijs kunnen de zogenoemde kerndoelen zo worden opgevat.

#### *Kunst, Cultuur en Media*

De instellingen op de beleidsterreinen Cultuurbeheer en Kunsten zijn in het algemeen verzelfstandigde onderdelen van het ministerie van OCenW. Op het terrein van de Kunsten was de reden voor verzelfstandiging van de Kunstenfondsen dat het ministerie individuele beslissingen, bijvoorbeeld beslissingen over subsidie-aanvragen van kunstenaars, niet meer zelf wilde nemen, maar juist enige afstand wilde scheppen.

Op het beleidsterrein Cultuur is de minister verantwoordelijk voor de verdeling van gelden onder de rechtspersonen met een wettelijke taak, voornamelijk de rijksmusea. Deze zijn op hun beurt zelf verantwoordelijk voor de besteding van gelden en leggen hierover verantwoording af aan de minister.

De omroepen zijn altijd zelfstandig geweest. In het Omroepbestel is soms het ministerie van OCenW de directe toezichthouder, bijvoorbeeld ten aanzien van de Dienst Omroepbijdragen, en soms is sprake van indirect toezicht via een aparte toezichthouder, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media.

#### *5.3.2 Ontwikkelingen toezichtsvisie ministerie*

Het ministerie van OCenW heeft zijn visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak voor het hele ministerie vastgelegd in het zogenoemde «ATC-rapport» (januari 1997). ATC staat voor accountability, toezicht en controle. De toezichtvisie in het ATC-rapport is erop gericht dat de verantwoording door de organisaties naast de jaarrekening een verslag over de gang van zaken binnen de instelling en de resultaten van de interne kwaliteitsbeheersing omvat. In dit verslag moet het verband tussen taakuitvoering en financiën duidelijk worden. Het rapport heeft een aantal verbeteringen in gang gezet, zoals:

- verduidelijking van de toedeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de primaire controlfuncties;
- het opzetten van integrale monitoring van organisaties en beleidsterreinen op het gebied van kwaliteit, financiën, rendement en personeel;
- verbetering van het toezicht op de organisaties voor onderwijs, onderzoek en cultuur;
- het uniformeren van het sanctiebeleid.

Uit een rapportage van het ministerie over de stand van zaken per 1 januari 1999 blijkt dat voor de uitwerking van het ATC-model niet meer informatie van de organisaties nodig is dan reeds beschikbaar is.

### 5.3.3 Ontwikkeling toezichtsvisie onderwijs

#### *Brede verantwoording*

Het ministerie van OCenW streeft ernaar dat onderwijsinstellingen zich meer dan tot nu toe het geval was verantwoordden tegenover de overheid, de ouders, de leerling en de student door inzicht geven in de relatie tussen de besteding van middelen en de bereikte doelen (begroting 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 5).

Zo is in het primair onderwijs sinds kort voorgeschreven dat elke instelling een schoolgids opstelt waarin onder meer inzicht moet worden gegeven in de resultaten van het onderwijs door aan te geven tot welk vervolgonderwijs de leerlingen zijn toegelaten.

#### *Rapport Variëteit en waarborg*

In mei 1999 stuurde de minister van OCenW het rapport «Variëteit en waarborg» ter informatie naar de Staten-Generaal. Dit rapport is de uitwerking van de opdracht in het regeerakkoord om het toezicht op het onderwijs te ontwikkelen tot toezicht dat een bepaald basisniveau van kwaliteit in het onderwijs kan waarborgen. Wanneer een eerste inspectie heeft uitgewezen dat de kwaliteit van een instelling te wensen overlaat, volgt een diepgaande inspectie per instelling, waarbij inhoud, resultaten, organisatie, leiding en externe contacten van het onderwijs in onderlinge samenhang worden gezien. Een dergelijke inspectie levert onder andere een oordeel op over de bedrijfsvoering van een instelling. De Onderwijsinspectie voert deze inspecties uit, maar krijgt niet de mogelijkheid om maatregelen op te leggen. Het moet de rol van de Onderwijsinspectie zijn om de organisaties te wijzen op dat wat verbeterd moet worden; het opleggen van maatregelen blijft voorbehouden aan de minister.

In augustus 1999 lag het rapport Variëteit en waarborg voor advies bij de Onderwijsraad. Daarna zal het rapport in de Tweede Kamer besproken worden, waarna een voorstel voor een wettelijke regeling van het beoogde toezicht zal worden ingediend.

### 5.3.4 Kanttekening Rekenkamer

De Rekenkamer waardeert de ontwikkelingen in de toezichtsvisie van het ministerie positief. Op een aantal punten is de visie echter nog niet voldoende concreet uitgewerkt om deze volledig te kunnen beoordelen. Zo vraagt de Rekenkamer zich af of de uitwerking van de nieuwe visie duidelijkheid zal bieden over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Er wordt namelijk vooralsnog geen antwoord gegeven op de vraag of de minister verantwoordelijk is voor de continuïteit van het aanbod binnen één sector of ook voor de continuïteit van individuele instellingen.

## **5.4 Toezichtsketen**

### *5.4.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht

of het toezicht van het ministerie op de onderwijs-, cultuur- en omroeporganisaties deze drie elementen bevat.

#### *5.4.2 Onderwijs*

De onderwijsinstellingen dienen jaarlijks een jaarrekening in, voorzien van een accountantsverklaring over de verantwoording zelf (getrouwheidsverklaring) en een verklaring over de rechtmatigheid. Het ministerie geeft voorschriften voor de inrichting van de jaarrekening.

De onderwijsinstellingen hoeven geen specifieke informatie over hun financieel beheer te leveren. Conform de voorschriften van het ministerie nemen de accountants in hun controle wel die onderdelen van het financieel beheer mee die van belang zijn voor het totstandkomen van de financiële verantwoording. Wanneer een accountant een basisniveau van ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer niet aantreft, is het gebruikelijk dat hij daarvan verslag doet.

De accountantsverklaringen over de rechtmatigheid door de onderwijsinstellingen worden gereviewd door de departementale accountantsdienst. De departementale accountantsdienst geeft op basis van deze informatie per onderwijsinstelling een beeld van de rechtmatigheid. Deze informatie wordt door de betaaldirectie Centrale Financiële Instellingen gebruikt voor het afrekenen van de begrotingsbijdragen. De departementale accountantsdienst gebruikt de informatie in het kader van haar verklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie. De informatie gaat niet naar de beleidsafdeling die toezicht houdt op de onderwijsinstellingen. Deze vormt zich dus ook geen oordeel over de rechtmatigheid in de sector, oftewel de mate waarin de hele sector zich houdt aan de wettelijke voorschriften voor de besteding van het geld.

Met de financieel-beheersinformatie in de accountantsverklaringen gebeurt weinig. Het ministerie beoordeelt deze informatie niet. Dat is een bewuste keuze: volgens de minister van OcnW zijn de organisaties autonoom en zelf verantwoordelijk voor het financieel beheer. Hij hoeft alleen maar te weten of de organisaties de publieke gelden besteden aan het doel waarvoor zij gegeven worden.

Ondanks dat is er sprake van een tendens de reeds beschikbare informatie over financieel beheer te vergroten en te structureren (zie paragraaf 4.3).

De minister beschikt over mogelijkheden om op basis van de ontvangen informatie over organisaties sancties op te leggen of maatregelen te treffen. De Rekenkamer constateerde overigens in een eerder onderzoek naar het controle- en sanctiebeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2, blz. 137) dat deze sancties in de meeste onderwijssectoren niet worden opgelegd in gevallen waarin daartoe wel aanleiding was.

#### *5.4.3 Kunst, cultuur en media*

Ook de instellingen op deze beleidsterreinen dienen jaarlijks een volgens de voorschriften ingerichte jaarrekening in, voorzien van een getrouwheidsverklaring en een verklaring over de rechtmatigheid. Alleen de kunstenfondsen doen meer dan dat: deze leveren ook een accountantsverklaring over de kwaliteit van hun financieel beheer, conform de eisen op die het ministerie stelt. De controleprotocollen voor de accountants van de kunstenfondsen geven aanwijzingen welke onderdelen van het

financieel beheer meegenomen moeten worden in de accountantscontroles. Bij elkaar leveren deze een compleet beeld op. Bij de publieke omroepen besteden de accountants wel aandacht aan financieel-beheerskwesties, maar alleen voor zover zij van belang zijn voor de totstandkoming van de financiële verantwoording. Zij verwerken de informatie over het financieel beheer niet in hun verklaringen, maar in aparte managementletters, die niet openbaar zijn.

De departementale accountantsdienst voert een review uit op de controle door de externe accountants en geeft jaarlijks een oordeel over de rechtmatigheid op de beleidsterreinen kunst en cultuur. Dat oordeel komt tot stand in het kader van de afrekening met afzonderlijke instellingen en de opstelling van de verklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie. Bevindingen van de departementale accountantsdienst gaan naar de betaaldirectie CFI. De toezichthoudende beleidsdirecties vormen zich geen eigen oordeel over de rechtmatigheid.

Het Commissariaat voor de Media, dat toezicht houdt op de omroepen, baseert zich voor zijn oordeel over de besteding van de publieke middelen op de verklaringen van de accountants van de omroepen, overigens zonder hierop een review uit te voeren, en rapporteert hierover aan het ministerie.

Met de informatie over het financieel beheer in de accountantsverklaringen in de kunst- en cultuursectoren doet het ministerie niets. Er is voldoende informatie om jaarlijks een oordeel te formuleren over de toestand van het financieel beheer in deze sectoren, maar dit gebeurt niet. Ook het Commissariaat voor de Media rekent het zich niet tot taak een oordeel over het financieel beheer bij de omroepen te vellen, omdat dit wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de omroepen zelf. Bij het ministerie is dan ook geen oordeel over het financieel beheer in de sector Media aanwezig.

De minister beschikt over sancties en maatregelen om ongewenste situaties bij de organisaties te corrigeren.

#### *5.4.4 Conclusie*

De rechtmatigheid van de besteding van de publieke gelden staat centraal in de toezichtketen van het ministerie van OcnW voor het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. De rechtspersonen leveren in het algemeen de verantwoordingsinformatie die het ministerie vraagt. De informatie wordt beoordeeld in het kader van de afrekening van de rijksbijdragen en wordt door de departementale accountantsdienst beoordeeld in het kader van haar werkzaamheden voor haar jaarlijkse verklaring bij de financiële verantwoording van het ministerie. Tot een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen op sectorniveau leidt dit alles niet.

De minister beschikt over voldoende middelen om indien nodig passende maatregelen te nemen.

Het is duidelijk dat de minister geen inzicht wenst te hebben in het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Ook wanneer deze hierover wel verplicht informatie leveren, wordt hier niets mee gedaan. De instellingen in de kunsten- en cultuursector leveren volledige informatie over hun financieel beheer, mede naar aanleiding van verschillende bezwaaronderzoeken die de Rekenkamer ten behoeve van de rapporten bij de financiële verantwoordingen heeft uitgevoerd. De beleidsdirectie heeft naar aanleiding van die onderzoeken maatregelen



genomen om het financieel beheer te verbeteren. Thans is het financieel beheer van de kunstenfondsen ordelijk en controleerbaar.

## 5.5 Conclusies

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bij een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak bleek dat zij bij hun jaarrekening een verklaring over de rechtmatigheid leverden. De toestand van het financieel beheer varieerde van «redelijk» (de omroepen) tot «nog in opbouw» (de ROC's). Dit leidde bij de ROC's tot mogelijke fouten in de verantwoording van de private activiteiten (onder andere scholingsprogramma's voor werkzoekenden). De accountants van de onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak rapporteren aan deze organisaties over belangrijke aspecten van het financieel beheer. Deze informatie is echter lang niet altijd terug te vinden in de accountantsverklaringen bij de jaarlijkse financiële verantwoordingen van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze hebben voornamelijk betrekking op de juiste besteding van de publieke gelden. Slechts in een enkel geval, bijvoorbeeld in de kunstsector, geeft de accountant volledig inzicht in de toestand van het financieel beheer bij een instelling. Daarmee voldoet deze sector het meest aan de eis van transparantie.

Het toezicht van het ministerie richt zich bijna geheel op de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen door de rechtspersonen met een wettelijke taak. Het toezicht staat ten dienste van de afrekening van begrotingsbijdragen en de verklaring van de departementale accountantsdienst bij de jaarlijks financiële verantwoording van het ministerie. Tot expliciete rechtmatigheidsoordelen over elke sector leidt dit echter niet.

Voorzover informatie over het financieel beheer wordt verstrekt, wordt deze door het ministerie terzijde gelegd. De minister vindt het financieel beheer een zaak van de rechtspersonen met een wettelijke taak zelf: deze zijn immers niet voor niets autonoom. Volgens hem hoeft de instelling het ministerie pas op de hoogte te brengen wanneer er werkelijk grote problemen zijn.

De Rekenkamer vraagt zich af of deze visie zich verdraagt met de verantwoordelijkheid van de minister voor de continuïteit van de uitvoering van de publieke taak. Te laat op het spoor komen van financiële problemen bij een instelling kan (wanneer het gaat om een probleem waarvoor de minister zich verantwoordelijk acht) betekenen: bijspringen met grote bedragen, wat bij tijdig ingrijpen niet nodig zou zijn geweest. Tijdig ingrijpen kan alleen als de informatie die de minister van de organisaties vraagt zodanig compleet is, dat hij in een vroeg stadium mogelijke problemen kan ontdekken en maatregelen kan nemen. Volgens de Rekenkamer is informatie over het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak een noodzakelijk onderdeel van deze informatie. Inzicht in het financieel beheer in een sector zal het signaleren van ontwikkelingen die de continuïteit van het aanbod zouden kunnen bedreigen vergemakkelijken. Tot nu toe heeft de minister in dit soort informatie geen belangstelling getoond. Wel maken de ontwikkelingen bij zijn ministerie rond informatievoorziening over bedrijfsvoering door de organisaties duidelijk dat dat hem wél interesseert. Als de instellingen zich gaan verantwoorden over de bedrijfsvoering, zoals in het rapport «Variëteit en waarborg» wordt voorgesteld, is aparte verantwoording over het financieel beheer niet meer noodzakelijk: financieel beheer is immers een belangrijk onderdeel van bedrijfsvoering.



Volgens de Rekenkamer is het gewenst dat de minister de ontwikkelingen die op zijn ministerie gaande zijn nadrukkelijk in verband brengt met zijn eigen verantwoordelijkheid voor de verschillende beleidssectoren. Alleen door de reikwijdte van zijn verantwoordelijkheid voor iedere sector te definiëren, kan hij bepalen welke bedrijfsvoeringsinformatie hij nodig heeft. Om te kunnen bepalen hoe diepgaand zijn inzicht in de bedrijfsvoering van de rechtspersonen met een wettelijke taak zou moeten zijn, zou de minister zich dus moeten bezinnen op:

- de omvang van zijn verantwoordelijkheid: geldt deze de continuïteit per sector of (ook) per afzonderlijke instelling?
- de risico's voor de continuïteit, wanneer problemen pas in een laat stadium ontdekt worden

Juist het feit dat dit voor de verschillende sectoren en misschien zelfs binnen sectoren grote verschillen zal opleveren maakt het noodzakelijk dat de minister zijn standpunten hierover verduidelijkt, vastlegt en in aanwijzingen voor de organisaties vertaalt.

## **5.6 Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak**

### *5.6.1 Minister*

De minister schreef dat een leidende gedachte bij het opstellen van het ATC-rapport was dat een minister ook bij normatieve lumpsum-bekostiging met bestedingsvrijheid eindverantwoordelijk is voor de doelmatigheid, rechtmatigheid, kwaliteit en continuïteit van het stelsel van onderwijsvoorziening. Het controlmodel in het ATC-rapport is ontwikkeld met het oog op het kunnen dragen van de ministeriële verantwoordelijkheid in deze specifieke situatie.

De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van een individuele instelling berust echter volgens de minister bij de instelling zelf. Er zijn waarborgconstructies om financiële risico's die tot continuïteitsproblemen van individuele instellingen kunnen leiden binnen de sector op te vangen. Volgens de minister strekken zijn bevoegdheden zich niet uit tot de bedrijfsvoering van individuele instellingen en hij deelt dan ook niet de conclusie dat het toezicht op het financieel beheer bij de instellingen nader geïnstrumenteerd zou moeten worden. De minister wil wel bevorderen dat de accountants van de instellingen bij het afgeven van hun rechtmatigheidsverklaring aandacht besteden aan belangrijke aspecten van het financieel beheer, maar veel meer dan globale aanduidingen, zoals de scheiding tussen publieke en private activiteiten en het op orde zijn van de administratieve organisatie kan hij daarvoor niet geven. Indien noodzakelijk kan hij altijd een nader onderzoek instellen.

Volgens de minister heeft het Commissariaat voor de Media voldoende wettelijke bevoegdheden om inzicht te krijgen in het financieel beheer van de omroepen. Op grond van de Mediawet kan het Commissariaat alle noodzakelijke inlichtingen opvragen, dus ook de niet-openbare managementletter van de accountant over het financieel beheer. Voor de ROC's en de overige rechtspersonen met een wettelijke taak waarop hij rechtstreeks toezicht uitoefent wil hij bezien of het zinvol is dat de departementale accountantsdienst over deze niet-openbare managementletters kan beschikken.

Tenslotte merkt de minister op dat informatie van de instellingen over hun financieel beheer niet terzijde wordt gelegd. Centrale Financiën Instellingen analyseert alle rechtmatigheidsverklaringen en sluipt relevante

informatie door naar de beleidsdirecties, die zonodig de departementale accountantsdienst kunnen verzoeken om een nader onderzoek in te stellen.

### *5.6.2 Commissariaat voor de Media*

Het Commissariaat wijst erop dat de omroepen zich niet alleen over de publieke taak, maar ook over de neven- en verenigingsactiviteiten verantwoorden. Volgens de richtlijn «Neven- en verenigingsactiviteiten Publieke Omroep» moeten de omroepen voor elke afzonderlijke neven-activiteit een boekhouding voeren die ten minste gegevens bevat over kosten en opbrengsten. Dat de praktijk van de verantwoording gebreken kan vertonen is ook de ervaring van het Commissariaat. Zo bleek bij de beoordeling van de jaarrekeningen 1998 dat slechts een enkele omroep uitgaven en inkomsten had gesplitst die verband hielden met de ont koppeling van omroep en vereniging. De accountants zullen hierop worden aangesproken.

Het Commissariaat voert jaarlijks gesprekken met de zendgemachtigden over hun jaarrekeningen, waarbij ook de externe accountant aanwezig is om vragen te beantwoorden. Het Commissariaat ziet dit als gelijkwaardig aan een review.

Feitelijke opmerkingen van het Commissariaat zijn in het rapport verwerkt.

## **5.7 Nawoord Rekenkamer**

### *5.7.1 Minister*

Uit de reactie van de minister komt naar voren dat hij zich niet verantwoordelijk voelt voor de bedrijfsvoering van individuele instellingen. De Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat altijd ook op het niveau van een individuele instelling verzekerd moet zijn dat er sprake is van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Het gaat immers om publieke middelen. Dat vraagt niet alleen een deugdelijke verantwoording van de instelling, maar ook toezicht. De minister maakt niet duidelijk hoe wordt gegarandeerd dat er inzicht is in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij de instelling, in casu wie of welke instantie (bijvoorbeeld in de vorm van een raad van toezicht) daarop toezicht houdt.

De Rekenkamer deelt niet de mening van de minister dat het toezicht van het departement zich bijna geheel richt op de rechtmatigheid van de bestedingen van de rechtspersonen met een wettelijke taak. De Rekenkamer vindt dit onvoldoende. Zij acht zij het een eis van democratisch en behoorlijk bestuur dat rechtspersonen met een wettelijke taak publiek geld ordelijk en controleerbaar besteden en dat de minister weet dat dit zo gebeurt. Bovendien is een ordelijk en controleerbaar financieel beheer een voorwaarde voor (oordelen over) rechtmatigheid van besteding van publieke middelen en voor (inzicht in) de continuïteit van de uitvoering van de wettelijke taak, waarvoor de minister per definitie verantwoordelijk is.

De Rekenkamer vindt het voorts niet voldoende wanneer het toezicht alleen ten dienste zou staan van de afrekening van de begrotingsbijdragen en de verklaring van de departementale accountantsdienst bij de jaarlijkse financiële verantwoording van het ministerie. Onrechtmatige besteding door een of meer rechtspersonen met een wettelijke taak hoeft een afrekening van begrotingsbijdragen en een goedkeurende verklaring van

de DAD niet in de weg te staan. Daarom zal de minister/beleidsafdeling zich toch – al dan niet via de DAD – vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid een oordeel over de besteding van het publieke geld door de rechtspersonen met een wettelijke taak moeten vormen.

#### *5.7.2 Commissariaat voor de Media*

De Rekenkamer deelt niet de mening van het Commissariaat dat de aanwezigheid van de externe accountant bij de jaarlijkse gesprekken met de zendgemachtigden over hun jaarrekeningen gelijkwaardig is aan een review. Dat vergt het mede aan de hand van de dossiers nagaan of de controleprotocollen zijn gevolgd.

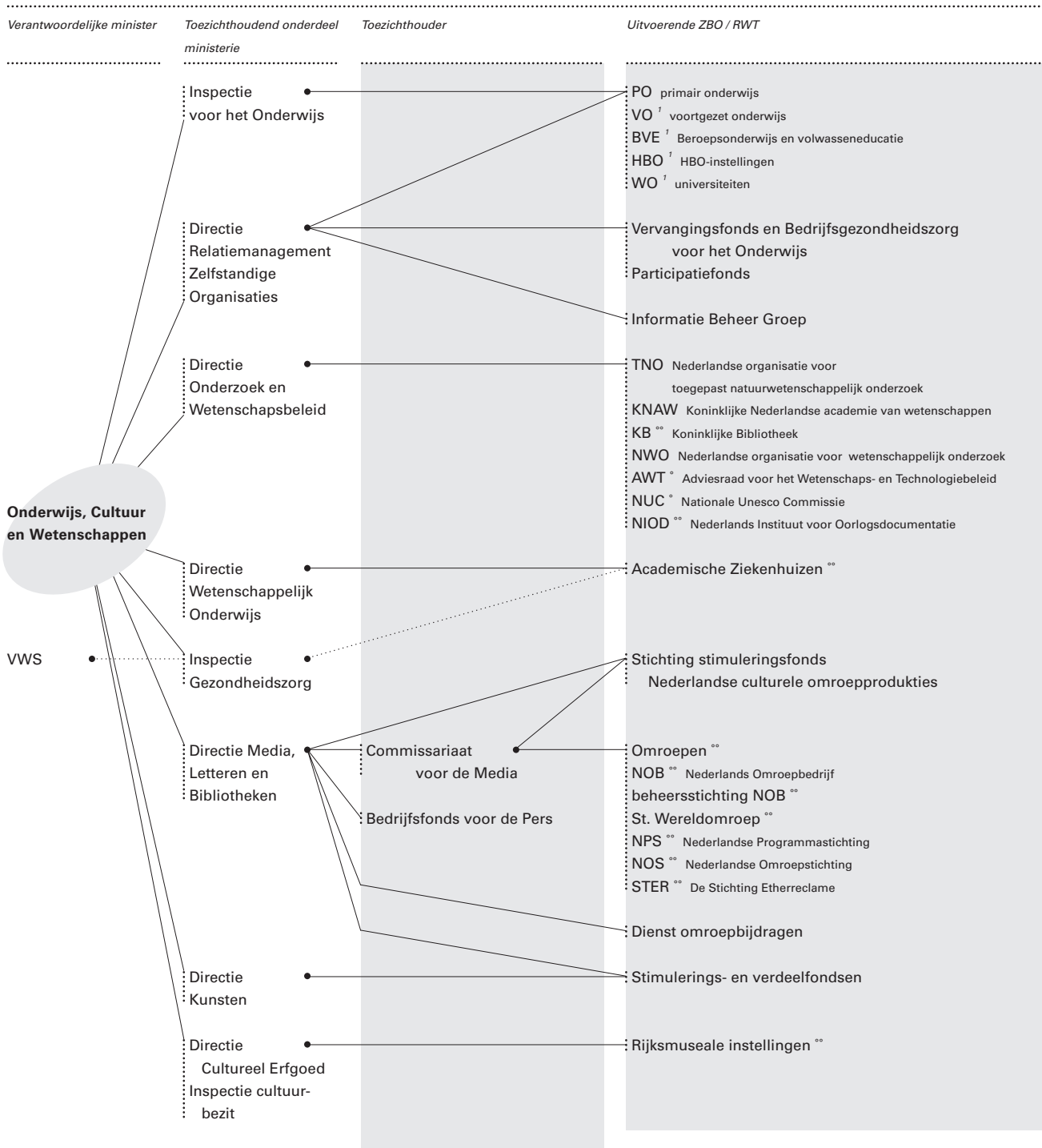
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen gulden

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	totaal publieke middelen*	Rijks- bijdragen	premies	tanief	Jaer	
OCW	(Rijks)museale instellingen	Afrika Museum	1	stichting	2	2	0	0	1997	
		Boerhaave	1	stichting	6	6	0	0	1997	
		Catharijneconvent	1	stichting	5	5	0	0	1997	
		Joods Historisch Museum	1	stichting	4	4	0	0	1997	
		Koninklijk Penningenkabinet	1	stichting	2	2	0	0	1997	
		Kröller Müller	1	stichting	7	7	0	0	1997	
		Mauritshuis	1	stichting	3	3	0	0	1997	
		Museum van het Boek Meermanno-Westreen	1	stichting	2	2	0	0	1997	
		Nationaal Natuurhistorisch Museum	1	stichting	22	22	0	0	1997	
		Nederlands Openluchtmuseum	1	stichting	9	9	0	0	1997	
		Nederlands Scheepvaartmuseum Amsterdam	1	stichting	7	7	0	0	1997	
		Paais het Loo	1	stichting	10	10	0	0	1997	
		Princessehof	1	stichting	2	2	0	0	1997	
		Rijksmuseum Amsterdam	1	stichting	31	31	0	0	1997	
		Rijksmuseum Twenthe	1	stichting	3	3	0	0	1997	
		Rijksmuseum van Oudheden	1	stichting	7	7	0	0	1997	
		Rijksmuseum voor Volkenkunde	1	stichting	11	11	0	0	1997	
		Teylers Museum	1	stichting	3	3	0	0	1997	
		van Gogh Museum	1	stichting	5	5	0	0	1997	
		Zuiderzeemuseum	1	stichting	9	9	0	0	1997	
		Fonds Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst	1	stichting	48	48	0	0	1997	
		Fonds voor de Amateurkunst	1	stichting	1	1	0	0	1997	
		Fonds voor de Podiumkunsten	1	stichting	25	25	0	0	1997	
		Fonds voor de Scheppende Toonkunst	1	stichting	3	3	0	0	1997	
		Mondriaanstichting	1	stichting	30	30	0	0	1997	
		Nederlands fonds voor de Film	1	stichting	20	20	0	0	1997	
		Stimuleringsfonds voor architectuur	1	stichting	7	7	0	0	1997	
		Participatiefonds	1	sui generis	633	53	579	0	0	1997
		IB-Groep	1		3377	3377	0	0	1997	
		Vervangingsfonds	1	sui generis	680	78	485	0	0	1997
		2.800 bevoegde gezagen (met 8.000 scholen)	2800	divers	10891	10891	0	0	1998	
		diverse overige instellingen	7	divers	82	82	0	0	1997	
Landelijke organen voor beroeps onderwijs	19	divers	161	161	0	0	1997			
Regionale Opleidingscentra (ROC's)	46	divers	3436	3436	0	0	1997			
Vakinstellingen	13	divers	159	159	0	0	1997			
58 HBO instellingen	58	divers	3047	2443	0	604	1997			
Academische ziekenhuizen	8		951	885	66	0	1999			
Open Universiteit	1		78	74	4	0	1999			
Universiteiten	12		4647	4328	318	0	1999			
450 bevoegde gezagen (met 700 scholen)	450	divers	7800	7800	0	0	1998			
Commissariaat voor de Media en Omroepen	17		1465	0	1115	350	1997			
KNAW	1		126	126	0	0	1997			
TNO	1		346	346	0	0	1997			
KB	1		61	61	0	0	1997			
NWO	1		506	506	0	0	1997			

\* Rijksbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet gepresenteerde overige en onbekende inkomsten.

# Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen



### Legenda

- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- <sup>o</sup> alleen ZBO
- <sup>oo</sup> alleen RWT

<sup>1</sup> exclusief LNV

## 6 MINISTERIE VAN FINANCIËN

### 6.1 Inleiding

Onder het Ministerie van Financiën ressorteren zeven rechtspersonen met een wettelijke taak:

- De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)
- Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE)
- Stichting Verzekeringskamer
- Waarborgfonds Motorverkeer (Waarborgfonds)
- Waarderingskamer
- Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO)
- Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)

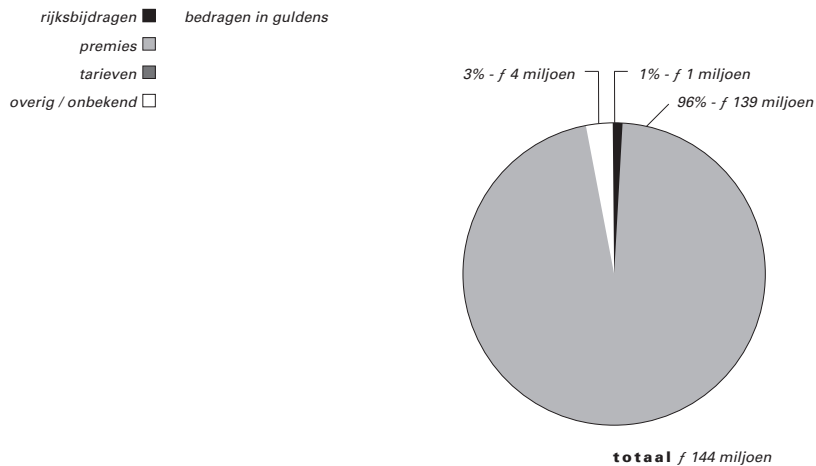
Bij de SUO is sprake van twee toezichthouders: zowel de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als de minister van Financiën houden toezicht. De SUO wordt behandeld in de rapportage over het Ministerie van VWS.

Op de FMO wordt eveneens toezicht gehouden door twee ministers: de ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken. De FMO wordt in de rapportage over het Ministerie van Buitenlandse Zaken behandeld. Overigens is de FMO van mening dat zij geen rechtspersoon met een wettelijke taak is. Op dit punt gaan we in bijlage 3 van deel I van dit rapport nader in.

Ook de Verzekeringskamer en het Waarborgfonds hebben twee toezichthouders, respectievelijk de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de ministers van Financiën en van Justitie. Deze twee instellingen worden wel in dit deel van de rapportage behandeld.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van Financiën. Deze bestaan voor het overgrote deel uit heffingen, in dit rapport overwegend aangeduid als premies.

figuur 9 **Herkomst publieke middelen Financiën**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

De drie toezichthouders op financiële markten, De Nederlandsche Bank N.V., de Verzekeringkamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer, zijn privaatrechtelijke instellingen die toezicht houden op *private* bedrijfstakken. Het toezicht wordt bekostigd door de onder toezicht staande sectoren zelf via een omslagstelsel of door het in rekening brengen van kosten. Er zijn dus geen begrotingsgelden mee gemoeid. Deze rechtspersonen met een wettelijke taak innen, beheren en besteden alleen eigen beheersgelden.

*De Nederlandsche Bank* (DNB) houdt toezicht op kredietinstellingen en beleggingsinstellingen en op de registratie van wisselkantoren<sup>25</sup>. DNB is een naamloze vennootschap, waarvan de Staat voor 100% aandeelhouder is. DNB heeft als enige zelfstandige organisatie naast de publieke middelen (f 4,3 miljoen) ook middelen afkomstig van opbrengsten uit het financiële/monetaire bedrijf van DNB (ruim f 2 miljard).

Per 1 juni 1998 maakt DNB samen met de Europese Centrale Bank (ECB) deel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). De Bankwet is in verband hiermee gewijzigd. In de nieuwe Bankwet wordt onderscheid gemaakt tussen ESCB taken en niet-ESCB taken. De minister van Financiën is alleen voor de niet-ESCB taken verantwoordelijk. De niet-ESCB taken beslaan twee terreinen: taken op het gebied van toezicht op financiële instellingen en taken op het gebied van gegevensverzameling en het opstellen van statistieken.

De *Verzekeringkamer* houdt financieel toezicht op verzekeringsmaatschappijen en pensioen- en spaarfondsen. Op dit onderdeel van het takenpakket wordt toezicht gehouden door de minister van SZW. De publieke middelen bestaan uit heffingen en bedroegen f 27 miljoen in 1997.

<sup>25</sup> De monetaire taak van DNB, de belangrijkste taak, wordt hier buiten beschouwing gelaten, omdat deze nota zich richt op taken waarop de minister van Financiën toezicht houdt.

De *Stichting Toezicht Effectenverkeer* houdt toezicht op de effectenmarkten. De publieke middelen zijn afkomstig van heffingen en bedroegen in 1997 f 11 miljoen.

Het *Waarborgfonds* heeft tot taak schade veroorzaakt door gemotoriseerd wegverkeer in bepaalde gevallen aan benadeelden te vergoeden, bijvoorbeeld als de dader onbekend is. Het *Waarborgfonds* heeft daarmee ten opzichte van de burgers een rol die vergelijkbaar is met die van een private verzekeraar. Het is een publiek vangnet voor een private bedrijfstak. Het *Waarborgfonds* is de enige rechtspersoon met een wettelijke taak van Financiën die geld uitkeert. De totaal benodigde middelen (f 99 miljoen) worden opgebracht via een omslagstelsel, waaraan alle deelnemers aan het gemotoriseerde wegverkeer meebetalen. Het *Waarborgfonds* heeft twee toezichthouders: de minister van Financiën en de minister van Justitie. De bevoegdheden van beide ministers zijn gelijk. Wel heeft iedere minister een eigen invalshoek: de minister van Justitie let meer op de aansprakelijkheidsaspecten en de minister van Financiën kijkt meer naar de financiële aspecten.

De *Waarderingskamer*, die toezicht houdt op de juiste uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ), is de enige publiekrechtelijke instelling en werkt alleen voor de rijksoverheid en de lagere overheden. De *Waarderingskamer* wordt geheel bekostigd uit gelden van de rijksoverheid en de lagere overheden: f 2,5 miljoen.

Met uitzondering van het *Waarborgfonds* hebben de rechtspersonen met een wettelijke taak de taak toezicht te houden. Hun taak behelst dus geen financieel proces. De publieke gelden die zij beheren zijn bestemd voor hun eigen functioneren.

## **6.2 Toezichtsvisie**

Het Ministerie van Financiën heeft geen algemene visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, omdat taak, vormgeving en omvang van de rechtspersonen met een wettelijke taak te veel van elkaar afwijken. Wel is er een visie per organisatie. Die komt tot uitdrukking in de betreffende wet- en regelgeving en de daarbij behorende kamerstukken. Taken van de rechtspersonen met een wettelijke taak en bevoegdheden van de minister zijn in wet- en regelgeving vastgelegd. Voor de rechtspersonen met een wettelijke taak die toezicht houden op de financiële markten, De Nederlandsche Bank, de *Stichting Toezicht Effectenverkeer* en de *Stichting Verzekeringskamer*, zijn op basis van een uitvoerige inventarisatie en afweging in wet- en regelgeving ook de onderlinge relaties vastgelegd. Mede op initiatief van de Minister van Financiën hebben medio 1999 DNB, VK en STE een Raad van Financiële Toezichthouders opgericht ter coördinatie van sectoroverstijgende toezichtsiniciatieven. Hierbij gaat het echter om de taakuitvoering en niet om de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

## **6.3 Toezichtsketen**

### *6.3.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de



organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de hier behandelde vijf rechtspersonen met een wettelijke taak deze drie elementen bevat.

### *6.3.2 Verantwoordingsinformatie instellingen*

Alle vijf rechtspersonen met een wettelijke taak brengen jaarlijks een jaarrekening en een jaarverslag uit. De jaarrekeningen dienen voorzien te zijn van een getrouwheidsverklaring van een externe accountant, zoals bedoeld in titel 9 van Boek 2 BW. De externe accountant geeft bij geen van de vijf rechtspersonen met een wettelijke taak een oordeel over de rechtmatigheid van inning en/of besteding van de publieke middelen. DNB en de STE expliciteren in de opdracht aan de externe accountant dat het onderzoek ook de interne beheersingssystemen omvat. Bij de VK betreft de externe accountant in zijn onderzoek naar de getrouwheid van de jaarrekening ook het interne beheersingssysteem.

### *6.3.3 Oordeelsvorming door de toezichthouder*

De (twee) betrokken beleidsdirecties beoordelen elk de verantwoordingen van de onder hen vallende rechtspersonen met een wettelijke taak. De departementale accountantsdienst is niet bij de beoordeling van de diverse jaarrekeningen betrokken. Het ministerie is voornemens de wettelijk voorgeschreven verplichtingen die verband houden met de taakuitoefening t.o.v. de STE, VK, DNB en Waarborgfonds in de beschrijving van de administratieve organisatie van het ministerie op te nemen.

Voor DNB, STE en VK geldt dat de desbetreffende beleidsdirectie jaarlijks zaken als kostenomslagen, jaarverslagen en jaarrekeningen (voorzien van verklaringen van getrouwheid) beoordeelt. Op grond van een beoordeling van deze en andere stukken heeft het ministerie ook inzicht in de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven die gemoeid zijn met de wettelijke taak. Uitkomsten van analyses worden in de vorm van verslagen vastgelegd in de betreffende dossiers. Met DNB, STE en VK heeft het ministerie intensief contact. Hoewel het overleg zich (uiteraard) vooral op de inhoudelijke kant van de taakuitvoering richt, komen ook financiële en beheerszaken bij de instellingen uitgebreid aan de orde.

Het ministerie (de beleidsdirectie) beoordeelt de jaarstukken van het Waarborgfonds jaarlijks op basis van de wettelijke bepalingen. Het jaarverslag wordt bekeken op zaken als vermogensvorming, exploitatieresultaat, trends in schadeclaims en wisselwerking met bestaande of toekomstige wetgeving. Van deze analyses wordt een verslag gemaakt, dat in een dossier wordt vastgelegd. Voorts wordt gecontroleerd of de omslag correct is berekend. Verder let het ministerie op de omvang van de beheerskosten, hoewel er geen afspraken zijn gemaakt over de hoogte van deze kosten. Daarnaast vraagt het ministerie indien noodzakelijk ook andere informatie op aan het bestuur van het Waarborgfonds, zoals b.v. over de millenniumproblematiek.

Het ministerie toetst ook het financieel beleid en beheer van de Waarderingskamer. Dit gebeurt jaarlijks bij de vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Hierbij is de controlerend accountant

aanwezig om een toelichting te geven. Van deze bijeenkomsten wordt een verslag gemaakt.

#### *6.3.4 Evaluaties functioneren rechtspersonen met een wettelijke taak*

De minister is van plan een vijfjaarlijkse termijn te hanteren voor de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de vijf rechtspersonen met een wettelijke taak. De evaluatie van de drie toezichthouders op de financiële markten, STE, DNB en VK is reeds ter hand genomen.

De minister van Financiën heeft toegezegd voor het jaar 2000 een verslag aan de Kamer uit te brengen over de effecten van de Wet Waardering Onroerende Zaken in de praktijk. Deze evaluatie zal eind 1999 afgerond zijn. Ook het functioneren van de Waarderingskamer maakt deel uit van de evaluatie. De evaluatie is opgezet in samenspraak met de WK, de VNG, de Unie van Waterschappen en de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat.

De Verzekeringskamer is in 1992 verzelfstandigd in de vorm van een stichting. In 1996 heeft de minister van Financiën de beheersmatige verzelfstandiging van de Verzekeringskamer geëvalueerd. De conclusie was dat het de goede kant opging, maar dat de doelstellingen nog niet helemaal waren bereikt. De verzelfstandiging en reorganisatie hadden een positief effect op de kwaliteit van het intern functioneren. Er was geen aanleiding om aan te nemen dat deze ontwikkeling de komende jaren zou stagneren. De evaluaties richten zich op de taakuitvoering, niet op het financieel beheer.

#### *6.3.5 Bijsturing*

De minister heeft geen algemene aanwijzingsbevoegdheid bij de vijf rechtspersonen met een wettelijke taak in verband met het feit dat deze zich een onafhankelijk oordeel moeten kunnen vormen. De aanwijzing/taakoverdracht kan doorgaans worden ingetrokken in geval van taakverwaarlozing. Dit geldt niet voor DNB en Waarderingskamer.

De bijsturingsmogelijkheden zijn:

- het ontslaan van leden van de directie;
- het onthouden van goedkeuring aan de jaarrekening of begroting;
- bemoeienis met de vaststelling van de omslagen of kostenregelingen;
- onthouden van goedkeuring aan een statutenwijziging.

Verder heeft de minister van Financiën als aandeelhouder van DNB de bij die positie behorende sturingsmogelijkheid, zoals bijvoorbeeld de goedkeuring van het jaarverslag.

### **6.4 Conclusies en aanbevelingen**

Het Ministerie van Financiën heeft geen algemene visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, omdat taak, vormgeving en omvang van de rechtspersonen met een wettelijke taak te veel van elkaar afwijken. De toezichtsvisie komt per rechtspersoon met een wettelijke taak tot uitdrukking in de wettelijke regelgeving en de bijbehorende kamerstukken.

De minister ontvangt en beoordeelt alle jaarrekeningen, jaarverslagen, kostenberekeningen en legt deze beoordelingen vast in dossiers. Verder dienen de rechtspersonen met een wettelijke taak allerlei extra informatie in, zoals werkplannen, jaarverslagen en kostenberekeningen. Daarnaast is er regelmatig contact tussen het ministerie en de rechtspersonen met een wettelijke taak en wordt er overleg gevoerd over tal van uitvoerings-

aspecten, waarover de organisaties op grond van de wet- en regelgeving geen informatie hoeven te verstrekken.

De Rekenkamer concludeert dat de minister op basis van de accountantsverklaring en de overige informatie inzicht heeft in de juistheid en de volledigheid van de financiële uitkomsten en in de – daarbij behorende – ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Op grond van de werkplannen, jaarverslagen en het frequente contact tussen deze rechtspersonen en het ministerie heeft de minister ook inzicht in de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven die gemoeid zijn met de uitvoering van de wettelijke taak.

De Rekenkamer beveelt aan om in de opdracht van de accountant van de Waarderingskamer en het Waarborgfonds op te nemen dat deze zich ook een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld. Bij de Waarderingskamer ligt deze aanbeveling voor de hand, omdat deze gedeeltelijk via de begroting van het ministerie wordt bekostigd. Bij het Waarborgfonds betekent deze uitbreiding van de controle dat de financiële verantwoording ook inzicht geeft in de juistheid van de geldverstrekking.

### **6.5 Reactie minister**

Feitelijke opmerkingen van de minister van Financiën hebben tot aanpassingen in de tekst geleid.

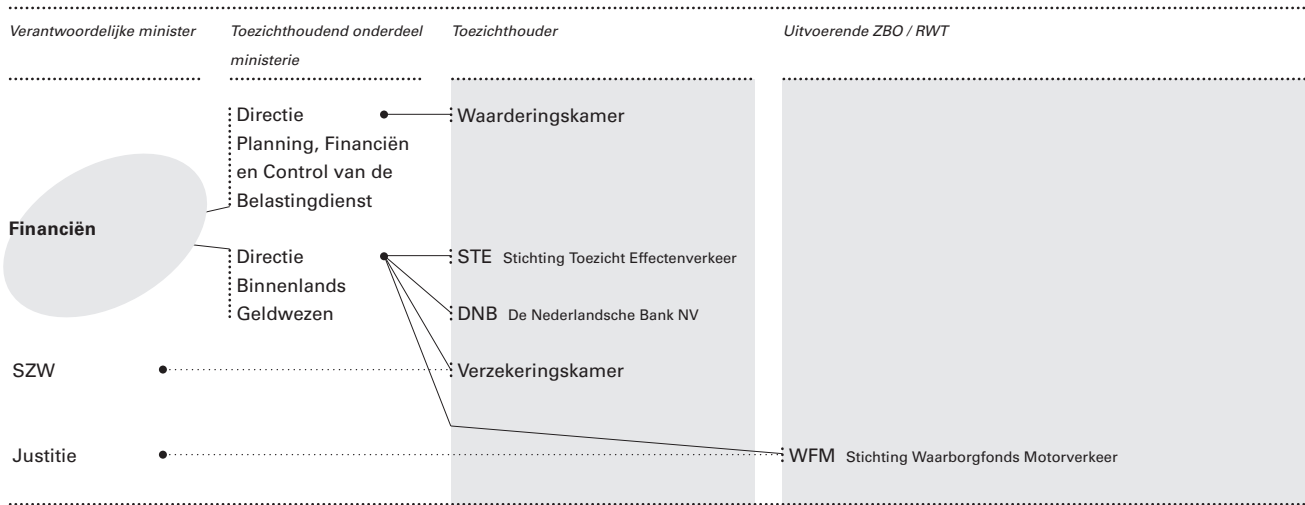
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	totaal publieke middelen*	Rijks- bijdragen	premies	tanef	jaer
Financiën	-	De Nederlandsche Bank NV (DNB)	1	NV	4	0	0	0	1997
-	-	Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE)	1	stichting	11	0	11	0	1997
-	-	Stichting Verzekeringskamer (VK)	1	stichting	27	0	27	0	1997
-	-	Waarborgfonds motorverkeer (WMR)	1	stichting	100	0	100	0	1997
-	-	Waarderingskamer (WK)	1	suï generis	3	1	2	0	1997

\* Rijksbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet-representeerde overige en onbekende inkomsten

# Financiën



### Legenda

— toezichtrelatie

..... medetoezicht vanuit een ander ministerie

## **7 MINISTERIE VAN DEFENSIE**

### **7.1 Inleiding**

Bij het Ministerie van Defensie is één rechtspersoon met een wettelijke taak, namelijk de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK). De SZVK is in 1995 opgericht en is door de Minister van Defensie belast met de uitvoering van het ziektekostenverzekeringsstelsel voor beroepsmilitairen en hun gezinsleden en voor militairen die met functioneel leeftijdsontslag zijn gegaan na 1 januari. Het grootste deel van de uitvoerende werkzaamheden is via een mandaatregeling ondergebracht bij de Onderlinge Verzekerings Maatschappij Univé Zorg u.a., kortweg Univé.

De SZVK had in 1997 voor f 185 miljoen inkomsten uit publieke middelen in de vorm van premies. In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van de SZVK en haar positionering ten opzichte van het departement.

### **7.2 Toezicht ministerie**

#### *7.2.1 Toezichtsvisie*

Aangezien Defensie slechts één rechtspersoon met een wettelijke taak onder zijn verantwoordelijkheid heeft en er ook geen plannen zijn voor de oprichting van andere is er voor het ministerie geen noodzaak om een algemene toezichtsvisie te formuleren.

#### *7.2.2 Toezichtsketen*

##### *Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht op de SZVK deze drie elementen bevat.

##### *Verantwoording door de SZVK*

De SZVK legt jaarlijks verantwoording af over het gevoerde beleid door middel van het jaarverslag. Het jaarverslag en de daarin opgenomen jaarrekening worden door een externe accountant (in dit geval de Gemeenschappelijke Accountantsdienst ABP/USZO) van een getrouwheidsverklaring voorzien. De accountant van SZVK brengt managementletters uit over de administratieve organisatie en interne controle, maar deze zijn niet openbaar.

De SZVK dient jaarlijks een begroting in en ieder kwartaal de staat van baten en lasten met toelichting, en een liquiditeitsoverzicht en -raming voor het volgend kwartaal. Er vindt frequent periodiek overleg plaats tussen het ministerie en de SZVK over de uitvoering van het ziektekostenverzekeringsstelsel, onder andere over de ontwikkelingen van de totale kosten van het ziektekostenstelsel, de premies, beleidsvoornemens en de effecten van markt- en kostenontwikkelingen en overheidsvoornemens op schade, premies, zorgverlening of inkomenspositie van de verschillende doelgroepen.

### *Oordeel*

Op de controle door de Gemeenschappelijke Accountantsdienst ABP/USZO voert de departementale accountantsdienst een review uit, waarin de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik expliciet aan de orde komt. De departementale accountantsdienst geeft een afzonderlijke verklaring over de afdracht van de premies af. Ook de declaraties van de doelgroep «militairen» vallen onder de reguliere controle van de departementale accountantsdienst. Daarnaast beoordeelt het ministerie de begrotings- en kwartaalinformatie. Uitkeringen op grond van declaraties van niet-militair verzekerden zijn voor risico van Univé en deze controleert deze uitkeringen zelf.

### *Bijsturing*

Als bijsturingmogelijkheden heeft de minister:

- vaststelling van de premies die door de SZVK worden geheven;
- bepaling van de omvang van de zorg;
- het ontbinden van de overeenkomst tussen SZVK en minister;
- bij wanprestatie het opdragen van diensten aan derden;
- het intrekken van de aanwijzing voor de rechtspersoon als uitvoerder van de verzekering;
- benoeming en ontslag bestuursleden.

Er is echter in de praktijk geen noodzaak geweest een beroep te doen op deze mogelijkheden.

## **7.3 Conclusies**

Volgens de minister heeft hij voldoende inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer en de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld door de SZVK. Dit inzicht wordt volgens hem gewaarborgd door het oordeel van de departementale accountantsdienst en door het frequente overleg tussen het ministerie en de SZVK.

De Rekenkamer is ook van mening dat het frequente periodiek overleg tussen het ministerie en SZVK zorgt voor een goede informatie-uitwisseling. De verplichtingen voor het verstrekken van informatie zijn duidelijk en hieraan wordt ook voldaan. De Rekenkamer wijst er echter op dat de toezichtketen op het punt van de rechtmatigheid van inning en besteding van de publieke middelen niet sluitend is: de informatie van de SZVK voorziet slechts in een getrouwheidsverklaring van de externe accountant en niet in een rechtmatigheidsverklaring.

## **7.4 Reactie minister**

De minister van Defensie schrijft in zijn reactie dat hij op korte termijn acties zal initiëren om een externe accountant naast de huidige getrouwheidsverklaring voor de SZVK een oordeel over de rechtmatigheid te laten afgeven. Hij is van plan deze verklaring voor het eerst bij de jaarstukken over 2000 te laten opnemen.

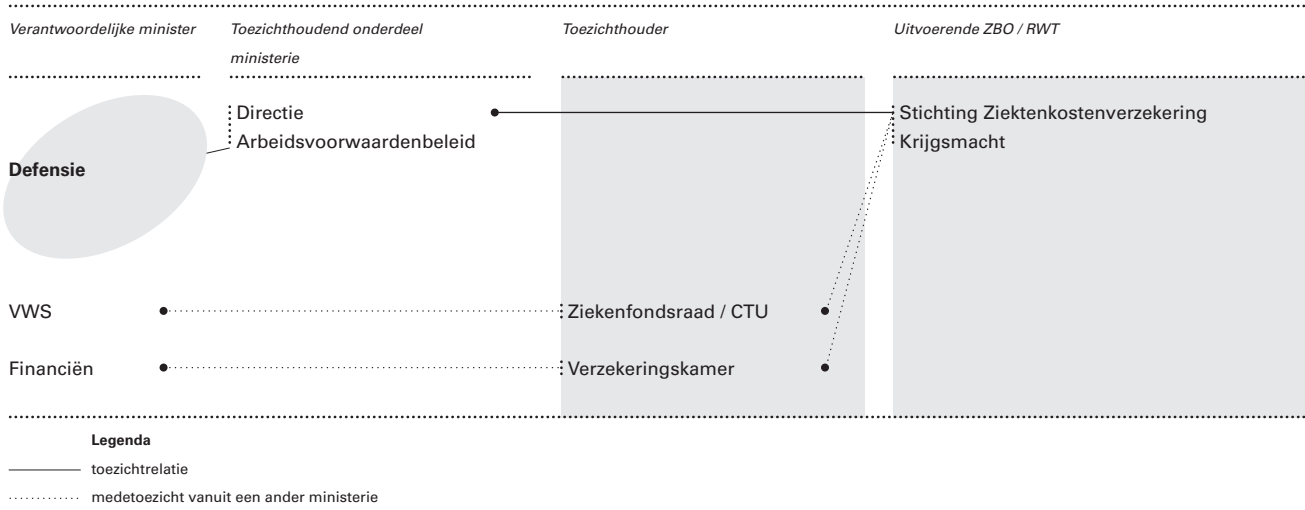
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tanief	jaer
Defensie	-	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht	1	stichting	185	185	0	185	0	1997



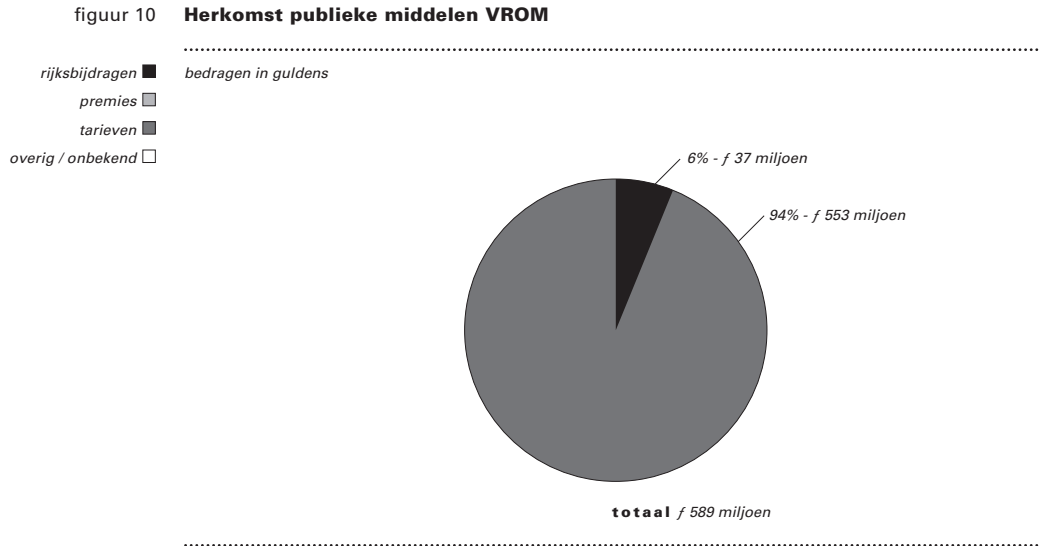
## Defensie



## 8 MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Bij het ministerie van VROM heeft alleen een inventarisatie van rechtspersonen met een wettelijke taak plaats gevonden. Het onderzoek naar de verantwoordings- en toezichtsituatie wordt in het komende jaar uitgevoerd.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van VROM.



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

### 8.1 Reactie minister

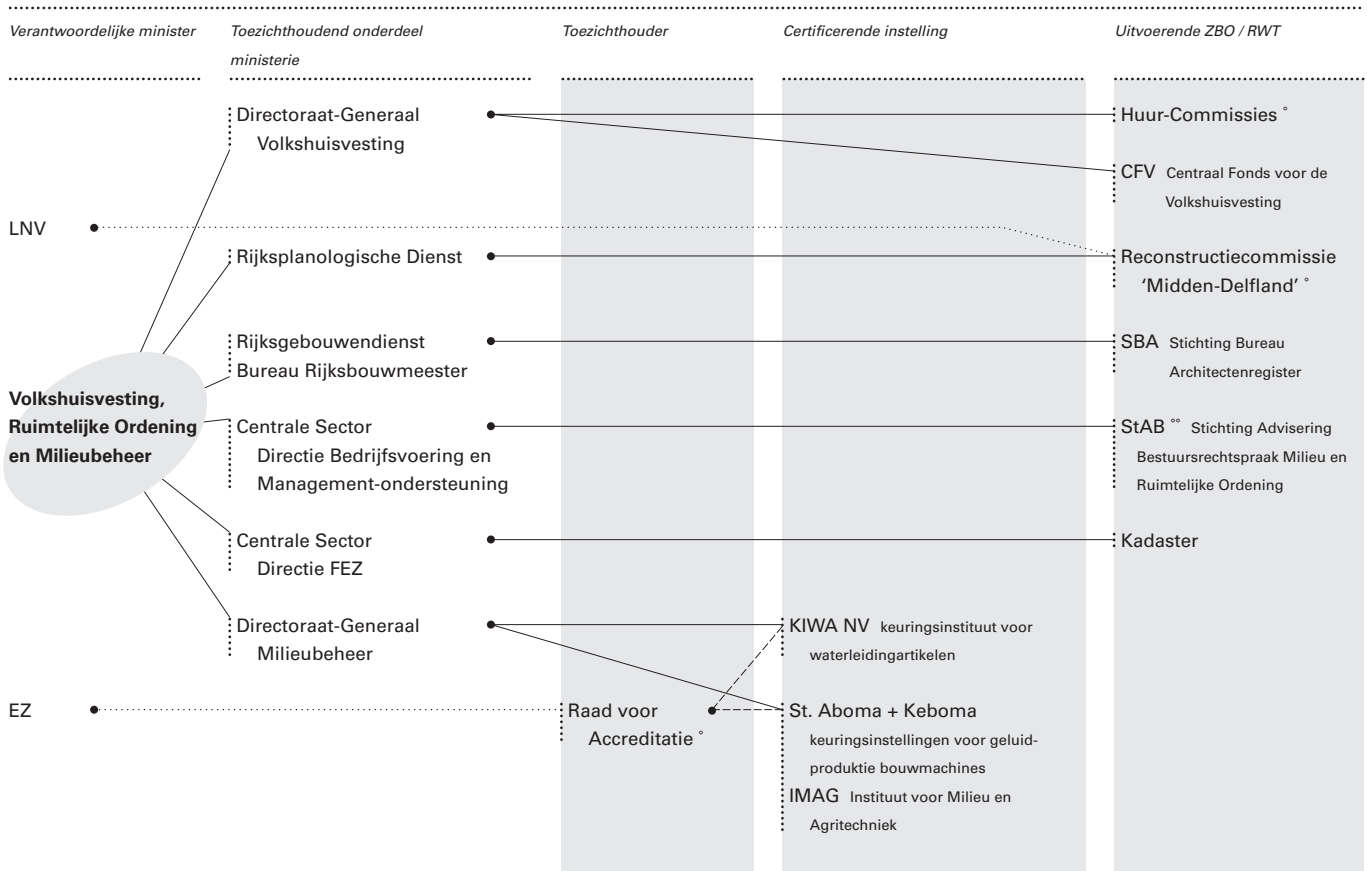
De minister van VROM maakte een opmerking bij de overzichten van rechtspersoonlijkheden met een wettelijke taak. Deze zijn naar aanleiding van zijn reactie aangepast.

**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tanief	jaer
VROM	-	Aboma plus Keboma	1	stichting	0,2	0,2	0	0	0,2	1998
	-	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	1	sui generis	118	118	0	0	118	1997
	-	Instituut voor Milieu en Agritechniek	1	stichting	0	0	0	0	0	1998
	-	Kadaster	1	sui generis	455	455	28	0	428	1997
	-	Keuringsinstituut voor Waterleidingartikelen (KIWA)	1	NV	6	6	0	0	6	1998
	-	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (SAAB)	1	stichting	9	9	9	0	0	1998
	-	Stichting Bureau Architectenregister (SBA)	1	stichting	1	1	0	0	1	1997

# Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



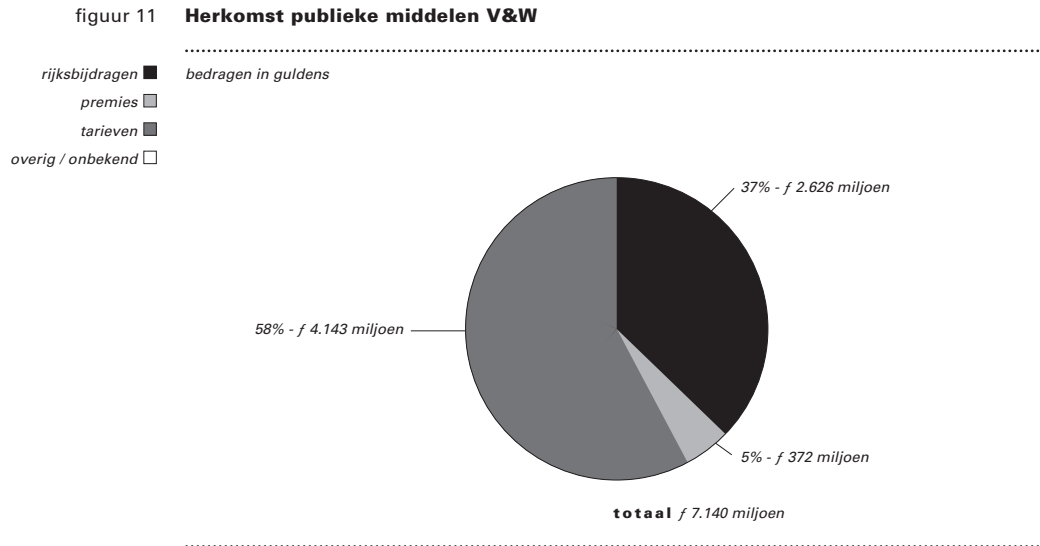
### Legenda

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

## 9 MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Bij het ministerie van V&W heeft eveneens alleen een inventarisatie van rechtspersonen met een wettelijke taak plaats gevonden. Het onderzoek naar de verantwoordings- en toezichtsituatie wordt in het komende jaar uitgevoerd.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van V&W.



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

### 9.1 Reactie minister

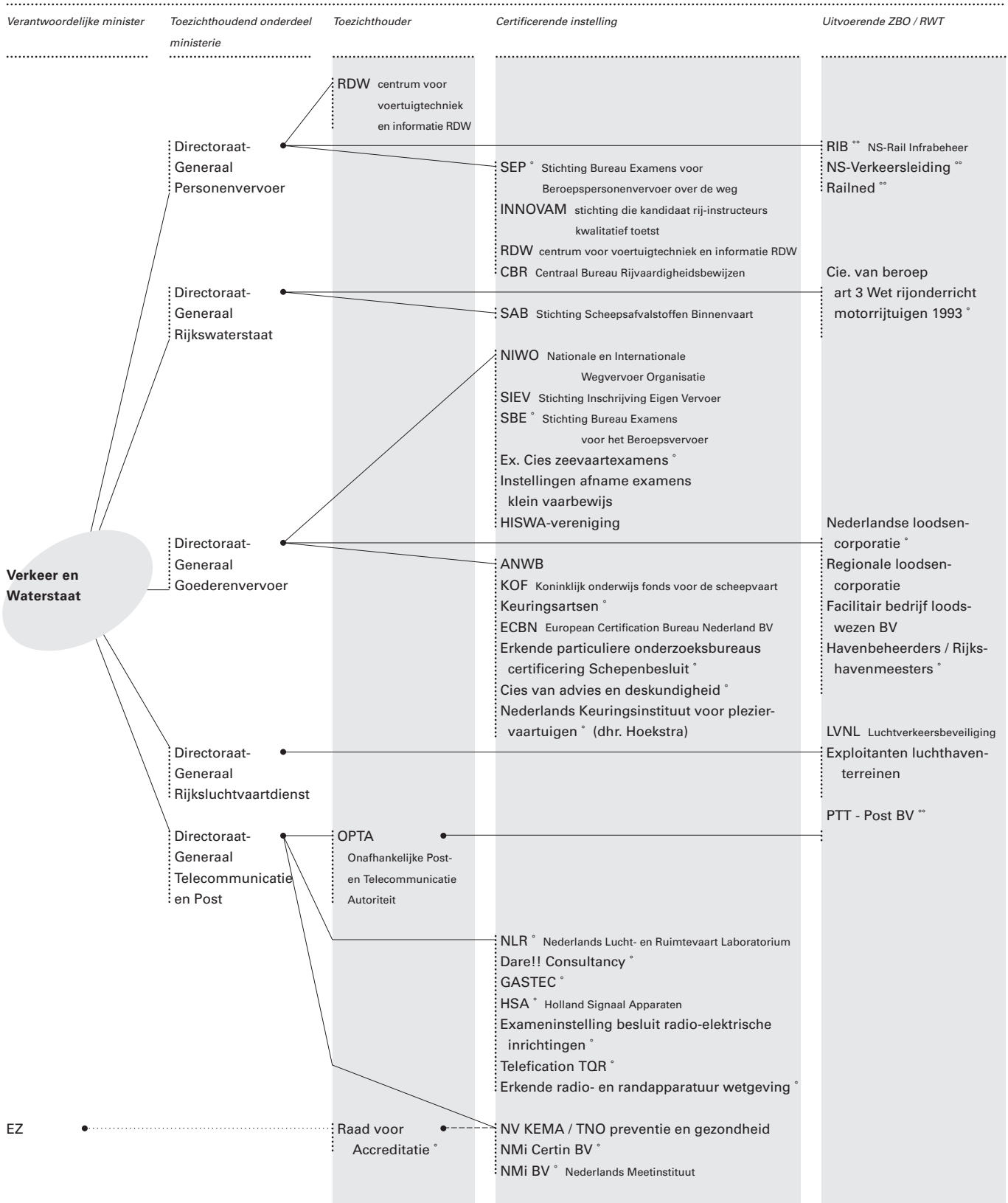
De minister van Verkeer en Waterstaat maakte een opmerking bij de overzichten van rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze is daarin verwerkt.

**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	Rijks- bijdragen	premies	tanef	jaer
V&W		ANWB	1	vereniging	1	0	0	1	1997
-		Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	1	stichting	126	6	0	120	1997
-		European Certification Bureau Nederland (ECBN)	1	BV	-	0	-	-	-
-	Exploitanten luchthaventerrein	Exploitanten luchthaventerrein	18	divers	525	5	0	520	1997
-		Faciliteitair Bedrijf Loodswezen	1	BV	270	0	0	270	1998
-		HISWA	1	vereniging	-	-	-	-	-
-		INNOVAM	1	stichting	8	0	0	8	1997
-	Instellingen afname klein vaarbewijs	Instellingen afname examens klein vaarbewijs	5	divers	3	0	0	3	1998
-		Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOF)	1	stichting	-	-	-	-	-
-		Luchtverkeersbeveiliging (LVNL)	1	sui generis	301	28	271	2	1997
-		Nationale en Internationale Wegvervoerorganisatie (NIWO)	1	stichting	9	0	0	9	1997
-		NS Railinfrabeheer (RIB)	1	BV	2410	2410	0	0	1997
-		NS Verkeersleiding	1	BV	144	144	0	0	1997
-		Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	1	sui generis	6	0	0	6	1997
-		PTT Post BV	1	BV	3050	0	0	3050	1997
-		Rained	1	BV	25	25	0	0	1997
-		Centrum voor voertuigtechniek en informatie RDW	1	sui generis	254	0	101	153	1997
-	Loodsen	Regionale Loodscorporaties	4	sui generis	-	-	-	-	-
-		Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB)	1	stichting	8	8	0	0	1997
-		Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)	1	stichting	3	0	0	3	1997

**Verkeer en Waterstaat**



**Legenda**

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

## 10 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

### 10.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) zes rechtspersonen met een wettelijke taak geïnventariseerd. De bijbehorende publieke geldstromen (premies, heffingen, tarieven) waren in de meeste gevallen bekend bij het ministerie. De geïnventariseerde rechtspersonen met een wettelijke taak zijn de volgende.

#### *De Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV (Novem)*

De Novem stimuleert duurzame ontwikkeling van de samenleving op het gebied van energie en milieu, onder andere door het vertalen van beleid in concrete projecten en activiteiten, het stimuleren en begeleiden van technologische samenwerking en het uitvoeren van subsidieregelingen. Het financieel belang voor de begroting van Economische Zaken bedroeg in 1997 ongeveer 232 miljoen gulden. De sturing door het ministerie is geregeld in een basisovereenkomst en specifieke programma-overeenkomsten en contracten.

#### *Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)*

De Stichting COVA heeft tot taak om in Nederland voorraden aardolieproducten aan te houden. De COVA wordt bekostigd uit wettelijke heffingen op olieproducten. De minister van EZ stelt de heffingen vast en ze worden geïnd door het Ministerie van Financiën. Hiermee was in 1997 een bedrag gemoeid van circa 155 miljoen gulden.

#### *Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)*

De stichting NIVR heeft tot taak de nationale vliegtuig- en ruimtevaart-industrie te stimuleren. De stichting verstrekt ontwikkelings- en onderzoeksopdrachten en subsidies en vertegenwoordigt het ministerie in internationale projecten.

De relatie tussen het ministerie en de NIVR is geregeld in een basisovereenkomst en werkprogramma's. Het NIVR wordt gefinancierd uit een revolving fund dat wordt gevoed met terugbetaalde leningen, rente op leningen en opbrengsten uit in het verleden verstrekte bijdragen. De minister van Economische Zaken is wettelijk verplicht om eventuele exploitatietekorten van de NIVR aan te vullen. Tot 1997 werd het fonds jaarlijks voldoende gevoed met terugbetalingen uit leningen aan Fokker. In 1997 heeft het ministerie in totaal 100 miljoen gulden gestort voor nieuwe programma's waartoe in 1997 werd besloten. Naast het Ministerie van Economische Zaken dragen ook de Ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij aan de financiering van het NIVR.

In het bestuur van het NIVR zitten naast vertegenwoordigers van de betrokken ministeries ook belanghebbenden, zoals de KLM, Fokker, het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium, Philips en TNO.

#### *Nederlands Meetinstituut (NMI)*

Het NMI heeft als taak om meetmiddelen te keuren en te certificeren en om meetapparatuur (zoals benzinepompen) in de markt op juiste werking te controleren.

Jaarlijks sluit het ministerie hiervoor met het NMI contracten. De bijdrage



uit de begroting van Economische Zaken aan het NMI bedroeg in 1997 29 miljoen gulden.

#### *Waarborg Platina, Goud en Zilver*

De NV Waarborg Platina, Goud en Zilver heeft de taak platina, goud en zilver te keuren. De werkzaamheden van de Waarborg worden gefinancierd uit tarieven voor keuringen en waarmerken. Het Ministerie van Economische Zaken dient de tarieven van de Waarborg goed te keuren. Daarom beschouwt de Rekenkamer ze als wettelijke heffing. Het financiële belang is beperkt tot naar schatting onder de 10 miljoen gulden.

#### *De Energiedistributiebedrijven*

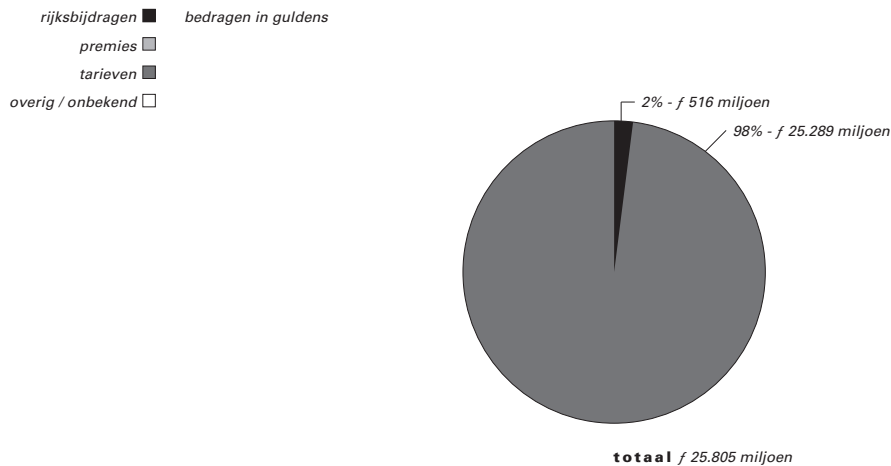
Op 1 januari 1999 betrof het 32 BV's en de Gasunie, voorzover zij rechtstreeks levert aan verbruikers. De minister stelt de maximumhoogte van de elektriciteitstarieven voor gebonden verbruikers vast en kan bindende aanwijzingen geven voor de gastarieven. Daarmee beschouwt de Rekenkamer deze tarieven als wettelijke heffingen. Daarnaast stelt de minister de maximale toeslag op de tarieven voor gas, elektriciteit en warmte vast voor de dekking van de kosten van de milieutaak. Ook deze toeslag beschouwt de Rekenkamer als een wettelijke heffing. Jaarlijks gaat het om f 3,1 miljard (Gasunie), f 12 miljard (electriciteit) en f 10,2 miljard (gas). In de tarieven voor elektriciteit en gas is een heffing opgenomen van f 210 miljoen voor de uitvoering van het Milieu Actie Plan(MAP).

De Wet Energiedistributie draagt aan de energiedistributiebedrijven drie taken op, namelijk de distributie van elektriciteit, gas of warmte, het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties en het bevorderen van een doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord gebruik van energie door zowel het distributiebedrijf zelf als door verbruikers van elektriciteit, gas of warmte. De eerste twee taken blijven in dit rapport buiten beschouwing omdat met de liberalisatie van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt de toezichtsstructuur voor deze twee taken zal veranderen.

Naar de verslaggeving over de uitvoering van de derde taak, de milieutaak, heeft de Rekenkamer een apart onderzoek gedaan. De belangrijkste conclusies over de verantwoording over de rechtmatigheid en het financieel beheer uit dit onderzoek zijn in de volgende paragraaf weergegeven.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van EZ.

figuur 12 **Herkomst publieke middelen EZ**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

## 10.2 Milieu Aktie Plan

### 10.2.1 Inleiding

In 1997 werd in de Wet Energiedistributie (WED, Stb 1996/642) aan energiedistributiebedrijven de taak toegekend om energiebesparing en het gebruik van duurzame energie te bevorderen. De financiering van deze taak werd eveneens wettelijk geregeld. De energiedistributiesector werkte deze taak uit in het Milieu Aktie Plan (MAP). Over de inzet van de middelen voor uitvoering van het MAP worden vanaf 1991 elke drie jaar afspraken met de energiedistributiebedrijven vastgelegd in de zogenaamde Set van Afspraken. In 1997 werd voor de financiering van het MAP ruim f 210 miljoen geïnd in de vorm van een toeslag op de energietarieven bij verbruikers.

De Rekenkamer deed uitgebreid verslag van een onderzoek naar de verslaggeving over en het toezicht op het MAP in een rapport dat in oktober 1999 werd gepubliceerd<sup>26</sup>. Een aantal belangrijke conclusies uit dit rapport worden hieronder weergegeven.

### 10.2.2 Verantwoordingsinformatie

De energiedistributiebedrijven geven jaarlijks in de toelichting van hun jaarrekening aan welke bedragen zij ontvangen uit heffingen bij de gebruikers voor de uitvoering van de milieutaak, welke kosten zijn gemaakt en wat het voor- of nadelig saldo is. Deze informatie maakt deel uit van de jaarrekening en valt dus onder de accountantsverklaring bij die jaarrekening. Dit is een getrouwheidsverklaring, geen rechtmatigheidsverklaring. Ook EnergieNed, Vereniging van energiedistributiebedrijven in Nederland, verstrekt jaarlijks gegevens over de uitvoering van het MAP aan het ministerie. Naast geaggregeerde financiële informatie betreft dit informatie over resultaten en effecten van het MAP. Een accountantscontrole op deze rapportage is niet vereist.

<sup>26</sup> «Milieutaak energiebedrijven: verslaggeving en toezicht», Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 860, nrs. 1–2.

Noch in de informatie van de energiedistributiebedrijven, noch in de informatie van EnergieNed wordt ingegaan op het financieel beheer van de MAP-middelen. De wet schrijft het leveren van deze informatie niet voor en het ministerie vraagt er ook niet om.

### *10.2.3 Financieel beheer*

In de opzet van de administratie en organisatie zijn er risico's voor de betrouwbaarheid van de verantwoording over de MAP-middelen. De administraties en de administratieve procedures kunnen niet altijd voorzien in de gewenste gegevens (bijvoorbeeld de toerekening van directe personeelskosten aan de uitvoering van het MAP). Dit wordt veroorzaakt door gebreken in de aansturing via voorschriften, maar ook door een onvoldoende functionerende administratieve organisatie en interne controle.

### *10.2.4 Conclusies*

De verantwoordingsinformatie van de energiedistributiebedrijven en EnergieNed over de uitvoering van het MAP geeft geen uitsluitel over de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen en over het financieel beheer van die middelen. Zij zijn ook niet wettelijk verplicht om hierover informatie te leveren.

Er zijn in de energiedistributiesector onvoldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid van de geleverde informatie. Voorschriften en waarborgen voor het financieel beheer waren ontoereikend. De administratieve organisatie en de interne controle functioneerden in het algemeen onvoldoende.

## **10.3 Toezichtsvisie minister**

Het Ministerie van Economische Zaken beschikte niet over een samenhangende visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Er is ook geen departementale visie op jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid of over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van die organisaties. Het ministerie heeft in het verleden wel gewerkt aan een samenhangende toezichtsvisie voor alle zelfstandige bestuursorganen. Van het ontwikkelen van een dergelijke visie is uiteindelijk afgezien vanwege het uiteenlopende karakter van de verschillende zelfstandige bestuursorganen. In de praktijk is er voor iedere rechtspersoon met een wettelijke taak een apart toezichtsarrangement.

## **10.4 Toezichtketen**

### *10.4.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en het verzamelen van deze informatie, het beoordelen van de informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze activiteiten staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de zes rechtspersonen met een wettelijke taak deze drie elementen bevat.

#### 10.4.2 Verantwoordingsinformatie

Vijf van de zes onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak verstrekken jaarlijks een jaarverslag met jaarrekening en financiële verantwoording aan de minister. Alleen de Waarborg Platina, Goud, Zilver doet dit niet, omdat het niet vereist is. In het toezicht op de Waarborg is het accent gelegd op sturing vooraf, door middel van goedkeuring van de begroting. De Energiedistributiebedrijven leveren daarnaast jaarlijks een collectieve rapportage over de uitvoering van het MAP.

Voor de samenstelling van de jaarrekeningen wordt aangesloten bij de wettelijke eisen zoals vastgelegd in Titel 9, BW2. De energie-distributiebedrijven nemen de inkomsten en uitgaven voor het MAP en het daaruit voortvloeiende saldo in hun jaarrekening op. De Novem en het NMI leggen afzonderlijk verantwoording af over de uitvoering van programma's en overeenkomsten. Conform de vereisten van het Burgerlijk Wetboek zijn de jaarrekeningen van Novem, NMI en van de energiedistributiebedrijven voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid. De sectorverantwoording van de energiedistributiebedrijven over de uitvoering van het Milieu Actie Plan hoeft niet van een accountantsverklaring voorzien te zijn.

De mogelijkheid om nadere informatie die de minister nodig acht te verzamelen is in alle gevallen geregeld, hetzij in de wet (Waarborg Platina, Goud en Zilver, COVA, NMI en de Energiedistributiebedrijven), hetzij in overeenkomsten (NIVR, Novem).

De Novem en het NMI verantwoorden zich ook over het financieel beheer, conform de eisen van het ministerie. De Novem verantwoordt zich over het financieel beheer rond de uitvoering van de programma's. Deze voorwaarden zijn in de programmaovereenkomsten vastgelegd. Het NMI verstrekt accountantsverklaringen over de rechtmatigheid van de besteding van de publieke gelden voor de uitvoering van overeenkomsten. In deze verklaring worden aspecten van het financieel beheer betrokken.

#### 10.4.3 Oordelen

De wijze waarop het ministerie de verantwoordingsinformatie beoordeelde verschilde per zelfstandige organisatie en gebeurde aan de hand van programma-overeenkomsten en contracten. Andere procedures en beoordelingscriteria zijn er niet. De beoordeling van de toezichthoudende beleidsdirecties van het ministerie hadden voornamelijk betrekking op het beleidsmatig functioneren van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Er was regelmatig contact (informeel en formeel overleg, tussen-rapportages en dergelijke) en het ministerie was dan ook inhoudelijk goed op de hoogte van het functioneren van en actuele ontwikkelingen bij de rechtspersonen met een wettelijke taak waarop het toezicht houdt. De Rekenkamer merkt op dat men bij deze beleidsdirecties niet goed op de hoogte is van de betekenis van een accountantsverklaring. In het algemeen werd aangenomen dat in de financiële verantwoording ook rechtmatigheid is afgedekt indien een accountantsverklaring is afgegeven.

Vier van de zes onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak (Novem, COVA, NIVR en NMI) zijn geheel of gedeeltelijk gefinancierd uit rijksbijdragen. De departementale accountantsdienst beoordeelt jaarlijks de rechtmatigheid van de begrotingsuitgaven aan deze vier rechtspersonen met een wettelijke taak. Alleen bij de Novem en het NMI beoordeelt het ministerie de rechtmatigheid van de besteding van het publieke geld

door deze twee rechtspersonen. Het ministerie beoordeelt echter niet of de tarieven van het NMi stroken met de wet- en regelgeving. Bij Novem en NMi wordt op basis van de informatie die zij daarover leveren ook nog een oordeel geveld over onderdelen van het financieel beheer. Voor de andere vier onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak is geen sprake van expliciete beoordeling van de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Het ministerie velt geen oordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer van de uitvoering van het MAP. De verantwoordingsinformatie zou daarvoor ook niet toereikend zijn.

#### *10.4.4 Bijsturing*

De twee belangrijkste mogelijkheden van de minister van Economische Zaken om bij rechtspersonen met een wettelijke taak in te grijpen zijn de goedkeuring vooraf van de begroting en goedkeuring achteraf van jaarverslag en jaarrekening. Daarnaast heeft de minister in een aantal gevallen de mogelijkheden om aanwijzingen te geven, om bestuursleden te benoemen of te ontslaan, om een (werk)overeenkomst op te zeggen en om tarieven/heffingen goed te keuren.

Het ministerie kan bij de Novem, de COVA, de NIVR en het NMi vooraf en achteraf sturen en zonodig ingrijpen. Bij de Waarborg, Platina, Goud en Zilver kan het ministerie alleen vooraf sturen (goedkeuring van de begroting en de tariefvoorstellen), maar niet achteraf (geen goedkeuring van de verantwoording). De minister stelt bij de energie-distributiebedrijven de maximum MAP-heffing vast. Verder heeft de minister geen mogelijkheid om in te grijpen in de uitvoering van de MAP-taak.

Het ministerie was ten aanzien van alle rechtspersonen met een wettelijke taak van oordeel dat het voldoende mogelijkheden heeft om in te grijpen en bij te sturen.

Bij geen van de rechtspersonen met een wettelijke taak heeft het ministerie in de afgelopen jaren ingegrepen. Dit betekent overigens niet dat er geen sturing vanuit het ministerie plaats heeft gevonden. Zo is kort geleden de voorgenomen verkoop van een voorraad gasolie door COVA in samenspraak met het ministerie uitgesteld.

#### *10.4.5 Conclusies*

In de toezichtsketen van het Ministerie van Economische Zaken vormen de verantwoordingsinformatie en de oordeelsvorming de zwakke schakels.

Over de door de rechtspersonen met een wettelijke taak te verstrekken informatie is voor twee van de zes organisaties niet meer voorgeschreven dan de toezending van een jaarverantwoording voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid. Voor de Waarborg is zelfs die eis niet gesteld. Wel is voor elke rechtspersoon met een wettelijke taak het recht van de minister op «aanvullende» informatie geregeld. Slechts in een enkel geval (Novem en NMi) wordt informatie gevraagd over de rechtmatigheid en over het financieel beheer. Alleen Novem en NMi leveren accountantsverklaringen die verder gaan dan een getrouwheidsverklaring.

Voor de oordeelsvorming zijn geen procedures en beoordelingscriteria op schrift gesteld. In het algemeen kreeg het beleidsmatig toezicht meer aandacht dan het toezicht op de rechtmatigheid en op het financieel beheer. Voor het financiële toezicht ontbrak bij de beleidsdirecties van het

ministerie de noodzakelijke kennis. Alleen voor de Novem en het NMI waren er beoordelingen van de rechtmatigheid en van onderdelen van het financieel beheer. Overigens blijft bij het NMI de juistheid van de gehanteerde tarieven ten onrechte buiten beschouwing. Voor de overige vier onderzochte rechtspersonen met een wettelijke taak vonden geen beoordelingen plaats.

### 10.5 Conclusies

Het ministerie beschikte niet over een samenhangende visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Toezichtsarrangementen verschillen per organisatie en de wijze waarop in de praktijk invulling aan dit toezicht wordt gegeven eveneens, zonder dat helder wordt vanuit welke algemene uitgangspunten het ministerie zijn toezicht vorm geeft. Het toezicht leidt niet tot jaarlijkse vastlegging van oordelen over de rechtmatigheid en over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Alleen bij de Novem en NMI vindt hierover oordeelsvorming plaats waar het de uitvoering van met het ministerie gesloten overeenkomsten betreft.

Het ministerie van Economische Zaken is het op twee cruciale punten niet eens met de uitgangspunten van de Rekenkamer.

Ten eerste heeft het kritiek op het feit dat de Rekenkamer een omschrijving hanteert, rechtspersoon met een wettelijke taak, die bij het ministerie niet gangbaar is. Het bijbehorende normenkader wijkt volgens het ministerie af van bestaande opvattingen over het op afstand plaatsen van overheidstaken.

Daarnaast vindt het ministerie de Rekenkamerdefinitie van rechtspersoon met een wettelijke taak ruim. In de Comptabiliteitswet wordt gesproken van «bij of krachtens de wet ingestelde heffingen». Daarvan maakt de Rekenkamer naar de mening van het ministerie «onder gezag van het Rijk geïnde of vastgestelde premies, heffingen of tarieven». Dat is volgens het ministerie ruimer en onduidelijker. Naar de mening van het ministerie vallen in ieder geval de energiedistributiebedrijven en de Gasunie buiten het kader van het Rekenkameronderzoek, en het plaatst vraagtekens bij de Waarborg, wellicht ook bij het NMI en bij Novem.

Het tweede kritiekpunt betreft de normen van de Rekenkamer. Het ministerie concludeert dat de Rekenkamer voor de taakuitoefening door rechtspersonen met een wettelijke taak uiteindelijk dezelfde verantwoordelijkheid bij de minister legt als voor taken uitgevoerd door het ministerie. Men kan zich er niet in vinden dat bij op afstand geplaatste taken eveneens toezicht gehouden moet worden op rechtmatigheid en ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Het ministerie maakt een strikt onderscheid tussen de rechtmatigheid van uitgaven *aan* rechtspersonen met een wettelijke taak en uitgaven *door* rechtspersonen met een wettelijke taak. Voor het laatste legt men de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende organisatie en acht men de minister niet verantwoordelijk. Ter ondersteuning van dit argument wijst men er op dat de wetgever de minister in de meeste gevallen weinig toezichthoudende bevoegdheden heeft gegeven.

In het Deel I en bijlage 3 daarbij wordt ingegaan op de kritiek van het ministerie.

## **10.6 Reactie minister**

De minister van Economische Zaken gaf een specifieke EZ-aanvulling op de gecoördineerde reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister herinnerde er nog eens aan dat naar de mening van EZ de door de Rekenkamer gebruikte definitie van «rechtspersoon met een wettelijke taak» te ruim is. Verder ging de minister in op de Rekenkamer-aanbeveling, dat de ministers – in relatie tot de omvang van hun verantwoordelijkheid – per sector moeten uitmaken hoe diepgaand hun inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid en ook de doelmatigheid van het financieel beheer of de bedrijfsvoering moet zijn en dat ze afhankelijk daarvan informatie vragen en hun toezichtsarrangement inrichten. Ze had ze daar moeite mee, als werd bedoeld dat slechts de mate van diepgaandheid ter discussie zou kunnen staan. Ze zag daarbij een relatie met het hiervoor door haar genoemde onderwerp. Het leek haar bijvoorbeeld niet denkbaar dit uit te werken voor de energiebedrijven.

Haar belangrijkste conclusie was dat dit rapport weliswaar een belangrijke stap is in de gedachtevorming over dit onderwerp, maar gelet op de nog nader te beslissen discussiepunten nog niet het laatste woord kan zijn.

Tenslotte maakte de minister enige feitelijke opmerkingen die hebben geleid tot aanpassingen in het rapport.

## **10.7 Nawoord Rekenkamer**

Op de discussie over het begrip «wettelijke heffing» wordt in bijlage 3 bij het Deel I, Algemeen, van dit rapport nader ingegaan. Echter ook wanneer de tarieven waaraan de minister maxima stelt niet als «wettelijke heffing» zouden worden aangemerkt, brengt de bemoeienis van de minister toch de vraag naar de rechtmatigheid van die tarieven met zich mee: of de van toepassing zijnde wetten regelgeving, in casu het maximumtarief, is nageleefd. Ook bij een beperkte regelgeving, zoals hier het geval is, zal voor het kunnen beantwoorden van die vraag (inzicht in de) ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer een voorwaarde zijn. Uiteraard gaat het hier alleen om het financieel beheer met betrekking tot de tarieven waaraan maxima zijn gesteld en ook alleen om (inzicht in) ordelijkheid en controleerbaarheid voor zover noodzakelijk om een oordeel over de rechtmatigheid te kunnen vormen. Het ligt in de rede dat de minister daarvoor (mede) gebruik maakt van de bevindingen en/of verklaringen van de bij de betreffende instellingen controlerende accountants.

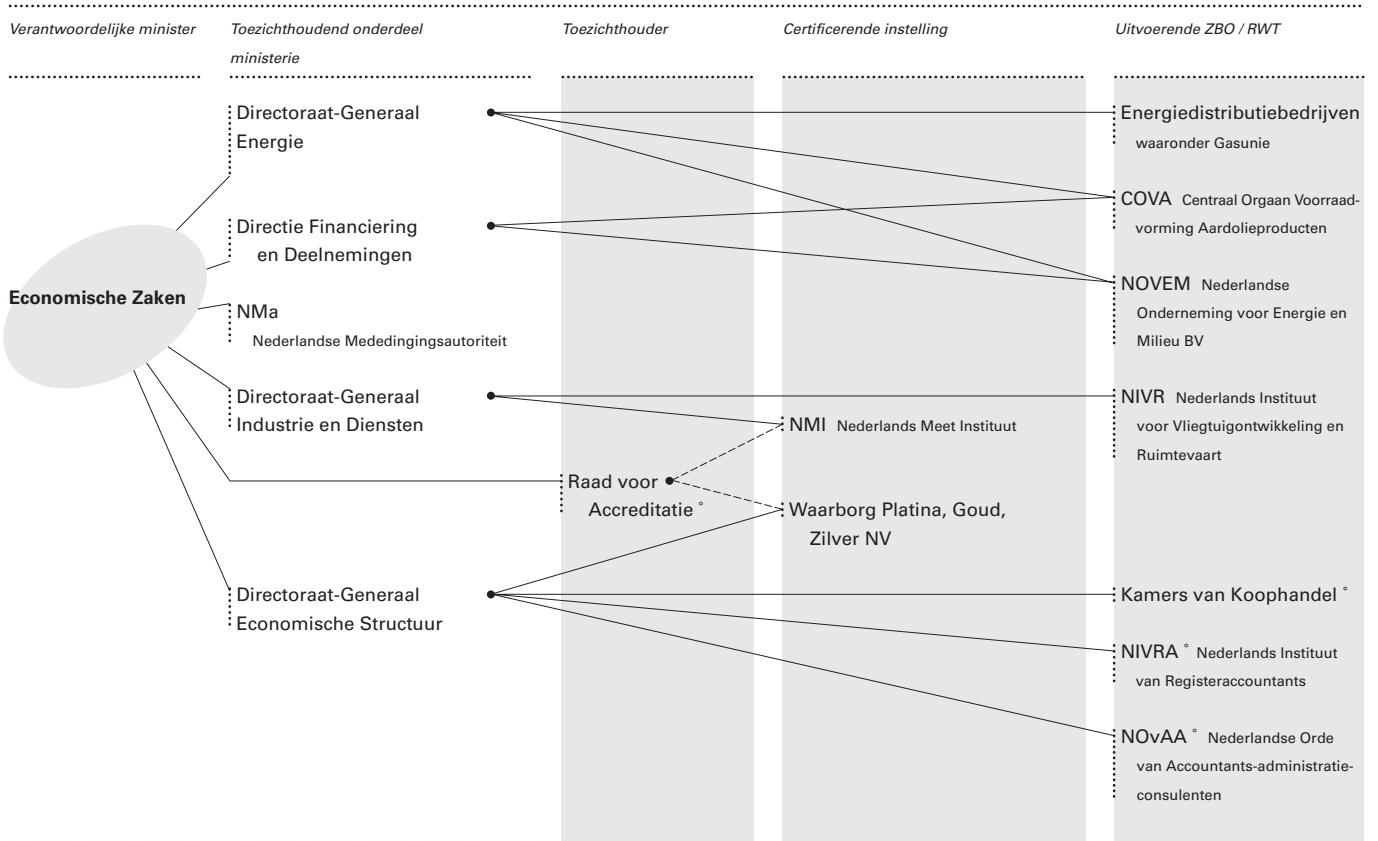
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	Rijks- bijdragen	premies	tanief	Jaer
EZ	-	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (COVA)	1	stichting	155	155	0	0	1997
	Energie	Gasunie	1	NV	3080	0	0	3080	1997
	idem	Energie distributiebedrijven	32	BV	22200	0	0	22200	1997
-	-	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	1	stichting	100	100	0	0	1997
-	-	Nederlands Meetinstituut (NMI)	1	BV	29	29	0	0	1997
-	-	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (NOVEM)	1	BV	233	233	0	0	1997
-	-	Waarborg Platina, Goud en Zilver	1	NV	9	0	0	9	1997



# Economische Zaken



### Legenda

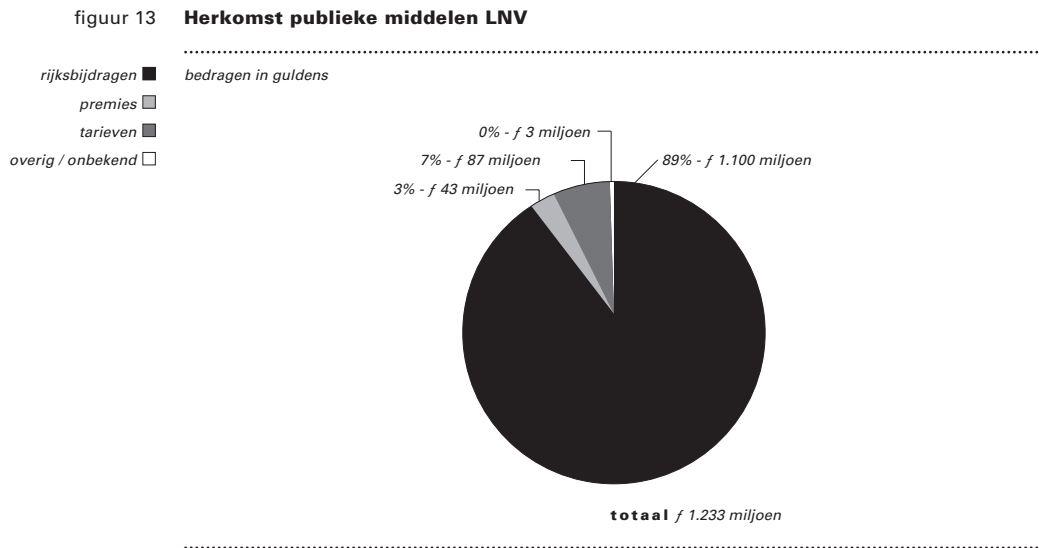
- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- \* alleen ZBO

11.1 Inleiding

Het Ministerie van LNV kent twee belangrijke clusters van rechtspersonen met een wettelijke taak, te weten de landbouwonderwijsinstellingen en de keurings- en controle-instellingen. Daarnaast zijn er nog: Staatsbosbeheer (per 1 januari 1998 verzelfstandigd), het Bureau Beheer Landbouwgronden en het Jachtfonds (deze naam wijzigt in de loop van 1999 in «Faunafonds»). In november 1999 komt er nog een rechtspersoon met een wettelijke taak bij, wanneer de gewijzigde Bestrijdingsmiddelenwet in werking treedt. Deze wet voorziet in de instelling van een College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen.

De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan bij de rechtspersonen met een wettelijke taak zelf. Haar onderzoek heeft zich gericht op de visie van het ministerie op toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en de wijze waarop dit toezicht in de verschillende sectoren geregeld is.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van LNV.



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

11.2 Toezichtvisie

Het ministerie van LNV geeft zijn relaties met de rechtspersonen met een wettelijke taak vorm op basis van de ZBO-aanwijzingen. Daarnaast heeft het geen apart geformuleerde visie op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en ook niet op de noodzaak van het geven van een jaarlijks oordeel over de rechtmatigheid en over het financieel beheer van deze organisaties.

Wel is er veel gaande rond de gedachtevorming over decentralisatie en verzelfstandiging in algemene zin. Het ministerie zit op dit moment in een belangrijke fase van decentralisatie en herbezinning op het al dan niet laten uitvoeren van taken door andere publiekrechtelijke lichamen of het bedrijfsleven. Zo wordt bijvoorbeeld de aansturing van de keurings- en controle-instellingen die onder verantwoordelijkheid van LNV vallen opnieuw bezien. In dit kader vindt er een herijking van de bevoegdheden en van het toezicht op deze instellingen plaats. Uitgangspunt blijft de continuering van het rechtstreekse toezicht door de minister van LNV.

### **11.3 Toezicht ministerie**

#### *11.3.1 Inleiding*

Volgens de Rekenkamer behoort het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak drie elementen te omvatten: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de rechtspersonen met een wettelijke taak deze drie elementen bevat.

#### *11.3.2 Landbouwonderwijsinstellingen*

De landbouwonderwijsinstellingen zijn:

- De Landbouwuniversiteit en zes Hogescholen. Deze krijgen een financiële bijdrage van het Rijk op basis van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW)
- De Agrarische Opleidings Centra (AOC's). Deze krijgen een rijksbijdrage op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

Deze bijdragen bedragen jaarlijks in totaal circa f 860 miljoen, circa 94% van de totale benodigde financiële middelen (f 915 miljoen). De overige 6% (f 56 miljoen) is afkomstig uit collegegelden die door de minister worden vastgesteld en uit contractonderwijs en -onderzoek voor het bedrijfsleven.

De onderwijsinstellingen dienen jaarlijks een jaarrekening met accountantsverklaring in. Het ministerie heeft een controleprotocol opgesteld voor de controlerende accountant van de instellingen, waarin aandacht wordt besteed aan de naleving van de bekostigingsvoorwaarden, de besteding van de rijksbijdrage, aspecten van het financieel beheer en de getrouwheid van de verantwoording.

De wijze waarop het ministerie deze verantwoordingsinformatie beoordeelt is nog in ontwikkeling. Beoordelingsprocedures en -criteria moeten nog worden vastgelegd. Vooralsnog beoordeelt het ministerie de rechtmatigheid in het kader van de goedkeuring van de jaarrekening. Over het financieel beheer bij de landbouwonderwijsinstellingen geeft het ministerie geen expliciet oordeel.

De minister beschikt over toereikende mogelijkheden om maatregelen te nemen, onder andere de inhouding of beperking van de rijksbijdrage, ontslaan van de leden van de Raad van Toezicht. In de praktijk wordt meestal de weg van het overleg op verschillende niveaus gekozen.

### 11.3.3 Keurings- en controle-instellingen

Op basis van de Zaaizaad- en plantgoedwet zijn drie instellingen aangewezen voor de keuring van plantaardig uitgangs- en teeltmateriaal. Op basis van de Landbouwkwaliteitswet zijn vijf instellingen aangewezen voor de controle van de kwaliteit van landbouwproducten. Deze keurings- en controle-activiteiten worden betaald uit aan de producenten door te berekenen tarieven.

De tarieven worden door de minister goedgekeurd. De Rekenkamer beschouwt deze inkomsten als publieke middelen. De totale publieke inkomsten uit premies, tarieven en rijksbijdragen vormen circa 75% van de totale inkomsten van de keurings- en controle-instellingen (circa f 100 miljoen). De twee wetten bieden nauwelijks aanknopingspunten voor het toezicht op de keurings- en controle-instellingen. Met name ontbreken er in de wetgeving bepalingen over de financiële verslaglegging en de accountantscontrole hierop.

Het ministerie is bezig toezichtseisen te ontwikkelen. Voorstellen hiervoor moeten nog in wet- en regelgeving worden uitgewerkt en in de toezichtspraktijk worden opgenomen.

Op dit moment ontvangt het ministerie wel financiële verantwoordingen van de keurings- en controle-instellingen, voorzien van een accountantsverklaring. De accountant geeft echter geen oordeel over rechtmatige inning en besteding van de publieke middelen en het daarover gevoerde financieel beheer. Het ministerie doet weinig met deze informatie en geeft geen oordeel over de rechtmatigheid van het publieke geld en over het financieel beheer terzake van de instellingen. Bij het ontwikkelen van de toezichtseisen wordt daar nu aandacht aan besteed. In de praktijk wordt het toezicht in hoofdzaak beleidsinhoudelijk ingevuld. In een enkel geval zijn aanvullende afspraken gemaakt over scheiding van publieke en private werkzaamheden.

De mogelijkheid voor de minister om maatregelen te nemen zijn beperkt. De meest vergaande maatregel is het intrekken van de aanwijzing. Ook hier wordt gekozen voor overleg om invloed uit te oefenen.

### 11.3.4 Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is per 1 januari 1998 bij wet extern verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid. De rijksbijdrage in de exploitatie van Staatsbosbeheer bedraagt circa f 135 miljoen per jaar (1997: f 138 miljoen). Daarnaast worden jaarlijks gronden in eigendom en beheer overgedragen aan Staatsbosbeheer voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (circa f 130 miljoen per jaar).

Het ministerie en Staatsbosbeheer hebben een opdrachtgeveropdrachtnemerrelatie. Tussen het ministerie en Staatsbosbeheer worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten. De minister stelt voor deze prestaties op basis van normkosten per hectare en per natuurdoel geld ter beschikking. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering is bij de verzelfstandiging nadrukkelijker bij Staatsbosbeheer komen te liggen. De minister heeft hiervoor een Raad van Toezicht ingesteld. Tot en met het jaar 2000 fungeert de departementale accountantsdienst nog als de accountant van Staatsbosbeheer.

De wet geeft een kader voor de aansturing van en het toezicht op Staatsbosbeheer. De minister en Staatsbosbeheer hebben dit kader

uitgewerkt in een aansturingsprotocol, waarin ook de informatievoorziening en de controle-instrumenten worden geregeld. De aansturings- en toezichtsrelatie tussen het ministerie en Staatsbosbeheer zal de komende tijd nog verder uitkristalliseren.

De minister kan volgens de instellingswet regels stellen voor het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover. Hieraan heeft de minister slechts beperkt invulling gegeven, anders dan dat in de wet is vastgelegd dat het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Naast deze regels, die algemeen van aard zijn en niet zijn afgestemd op de contractrelatie tussen ministerie en Staatsbosbeheer, zijn na 1 januari 1998 ministeriële regels uitgevaardigd op het gebied van het aanhouden van liquide middelen. Ook over de strekking en reikwijdte van de door de accountant af te geven verklaring hebben het ministerie en Staatsbosbeheer geen nadere afspraken gemaakt. Over de praktische mogelijkheden om maatregelen te treffen is nog weinig te zeggen.

#### *11.3.5 Bureau Beheer Landbouwgronden*

Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is in 1981 ingesteld bij de Wet agrarisch grondverkeer. Het bureau is rechtspersoon. De hoofdtaak van het bureau is het verwerven en vervreemden van landbouwgronden. Het financieel belang hiervan bedraagt jaarlijks ruim f 400 miljoen. De kosten van het verwerven van de gronden komen in hoofdzaak voor rekening van het Rijk. Het BBL ontving in 1997 circa f 90 miljoen aan rijksbijdragen. De directeur van het bureau is directeur van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van LNV. De taken van het bureau worden uitgevoerd door DLG. In de beschikking financieel beheer BBL is geregeld dat de Comptabiliteitswet overeenkomstig van toepassing is. De departementale accountantsdienst controleert BBL en hanteert hiervoor op hoofdlijnen dezelfde controle-aanpak als bij het ministerie. Dit resulteert jaarlijks in een oordeel over de rechtmatigheid en het financieel beheer, dat ter kennis van de verantwoordelijke beleidsdirectie wordt gebracht.

De wet geeft niet expliciet mogelijkheden om maatregelen te treffen. Wel staat in de wet dat de directeur de opdrachten en aanwijzingen van de minister moet uitvoeren. Alleen bij deze zelfstandige instelling is in zekere zin sprake van een hiërarchische relatie tussen de minister en BBL.

#### *11.3.6 Jachtfonds*

De instelling van het jachtfonds is in 1954 geregeld in de Jachtwet. Het Jachtfonds is een publiekrechtelijk orgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid. Het financieel belang van het Jachtfonds bedraagt ruim f 10 miljoen per jaar (1997: f 11 miljoen).

De Jachtwet voorziet niet in een toereikend toezichtskader. Dit is reeds door het ministerie onderkend bij de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen. Hierover is maart 1997 aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Het Jachtfonds wordt in 2000, bij de inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet, omgezet in een Faunafonds. Deze nieuwe wet biedt een toezichtsinstrumentarium voor de minister.

De departementale accountantsdienst controleert het Jachtfonds en hanteert bij deze controles op hoofdlijnen dezelfde controle-aanpak als bij het ministerie.

Dit betekent dat de rechtmatige besteding van het publieke geld door het Bureau jaarlijks wordt beoordeeld. Het oordeel wordt ter kennis van de betrokken beleidsdirectie gebracht.

De wet voorziet in voldoende mogelijkheden om maatregelen te treffen. Omdat het bestuur vooralsnog voor een deel bestaat uit rijksambtenaren ligt het niet voor de hand dat de minister van deze mogelijkheden gebruik maakt.

De Rekenkamer wijst erop dat dit laatste niet in overeenstemming is met de ZBO-aanwijzingen. Overigens zal het bestuur van het Faunafonds bestaan uit niet-ambtenaren met als adviseur een ambtenaar van LNV.

#### **11.4 Conclusies**

Het ministerie van LNV baseert zijn toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak op de ZBO-aanwijzingen. Deze bieden volgens de Rekenkamer wel een kader om de informatievoorziening door de organisaties te regelen en om sancties of interventies vast te stellen, maar ze bieden geen kader voor de oordeelsvorming door de minister over de rechtmatigheid en over het financieel beheer van de organisaties. Dit werkt door in de toezichtresultaten bij dit ministerie: slechts in een enkel geval resulteert het toezicht in een oordeel over de rechtmatigheid (Bureau Beheer Landbouwgronden en het Jachtfonds). De financiële-verantwoordingsinformatie van de keurings- en controle-instellingen wordt niet in volle omvang beoordeeld. Het financieel beheer blijft in alle gevallen buiten beschouwing.

De Rekenkamer is van mening dat de ZBO-aanwijzingen niet voldoende basis vormen voor het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak. Zoals eerder gezegd geven ze geen voorschriften voor oordeelsvorming door het ministerie en bovendien geven de Aanwijzingen alleen een aantal mogelijkheden, maar zeggen ze niets over de overwegingen om daaruit te kiezen. De minister zou een toezichtvisie moeten formuleren, waarin alle drie schakels van de toezichtketen (informatie van de organisaties, oordeel van het ministerie, maatregelen als dat nodig is) een plaats krijgen.

Bij het ministerie van LNV tekent zich een duidelijk verschil af tussen de toezichtsrelatie met organisaties die uit de begroting van het ministerie worden gefinancierd en de toezichtsrelatie met organisaties die uit tarieven worden gefinancierd. Wanneer er sprake is van rijksbijdragen aan rechtspersonen met een wettelijke taak geeft de departementale accountantsdienst een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage in het kader van de controle van de financiële verantwoording van het ministerie. Dit is echter doorgaans niet het expliciete rechtmatigheidsoordeel, toegespitst op de besteding daarvan *door* de rechtspersoon in kwestie, dat de Rekenkamer graag zou zien. De departementale accountantsdienst blijft buiten beeld bij de publieke middelen die rechtstreeks ten gunste van de instellingen komen en niet drukken op de rijksbegroting (denk aan tarieven, heffingen). Dit terwijl het hier gaat om tarieven en heffingen die door de minister goedgekeurd moeten worden. Het zou in de rede liggen dat het ministerie in zulke gevallen controleert of de organisaties zich houden aan dit tarief en of het in de praktijk de juiste hoogte heeft, oftewel of de opbrengsten de kosten dekken.

#### **11.5 Reactie minister**

In aansluiting op de brief met de algemene reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties merkt de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op dat binnen het

ministerie van momenteel een LNV-brede visie op toezicht wordt ontwikkeld. Daarbij vormen ook de in het Rekenkamerrapport genoemde Rechtspersonen met een wettelijke taak een punt van aandacht. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van die visie is de beperking van het toezichtsarrangement tot het strikt noodzakelijke. Het uitgangspunt van terughoudendheid geldt overigens niet alleen voor het financieel beheer, maar ook voor overige aspecten van bedrijfsvoering. Ter illustratie wijst de minister op Staatsbosbeheer (SBB). Bij deze ZBO is, onder andere voor wat betreft de bedrijfsvoering in brede zin, wettelijk een belangrijke rol weggelegd voor de Raad van Toezicht. Deze ziet toe op de bedrijfsvoeringsaspecten van de SBB-organisatie, binnen de wettelijke en met LNV overeengekomen kaders. Inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn met dit arrangement gewijzigd. De minister vindt wat dat betreft het Rekenkamerrapport wat eenzijdig; deze en andere vormen van toezicht en de hieraan gekoppelde andere verantwoordelijkheidsverdeling blijven onbenoemd.

Voorts kan de minister de stelling van de Rekenkamer, dat een minister in eerste instantie verantwoordelijk is voor het financieel beheer bij zelfstandige organisaties, niet onderschrijven. Dit doet naar zijn oordeel afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandige organisatie en haar (toezichts)organen. Overigens deelt hij wel de opvatting dat ieder departement zich dient te verantwoorden over de wijze waarop het ministeriële toezicht concreet is vorm gegeven.

De minister beschouwt het Rekenkamerrapport als een bijdrage aan de gedachtevorming binnen zijn ministerie over het toezichtsbeleid en de eventuele wijziging van de huidige toezichtsarrangementen.

Tenslotte gaat de minister op het rapport in voor enkele specifieke LNV-onderdelen. Zo brengt hij onder de aandacht dat op dit moment binnen zijn ministerie wordt gewerkt aan de herijking van de toezichtsarrangementen van de keurings- en controle-instellingen. Uitgangspunten hierbij zijn maatwerk en beperking van het toezicht tot het strikt noodzakelijke. In dit traject zal onder andere worden bekeken of, en in welke mate, de door de Rekenkamer voorgestelde en beoordeelde elementen zullen worden toegepast. De conclusie van de Rekenkamer dat het toezicht onvoldoende is vormgegeven kan hij derhalve niet onderschrijven. De minister maakte daarnaast nog enige feitelijke opmerkingen, die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid.

### **11.6 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer beschouwt de instelling van een Raad van Toezicht als een element in de eigen keuze van de minister bij de inrichting van zijn sturings- en toezichtrelatie met een op afstand staande organisatie. Hoe het arrangement wordt ingericht, en of de bijbehorende ministeriële verantwoordelijkheid groot of klein is, doet naar de mening van de Rekenkamer niet af aan de basiseis dat de «accountability- of toezichtketen» sluitend moet zijn. Daarbij moet de organisatie zich verantwoorden over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het terzake gevoerde financieel beheer en moet de minister zich daarover een oordeel vormen. Uiteraard ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het financieel beheer bij de zelfstandige organisatie. Dat neemt niet weg dat de minister zich daarover een oordeel zal moeten vormen.

Tot slot: het feit dat de minister werkt aan een herijking van de toezichtsarrangementen bij keurings- en controle-instellingen weerspreekt niet de conclusie van de Rekenkamer dat het toezicht nu onvoldoende is vorm gegeven.

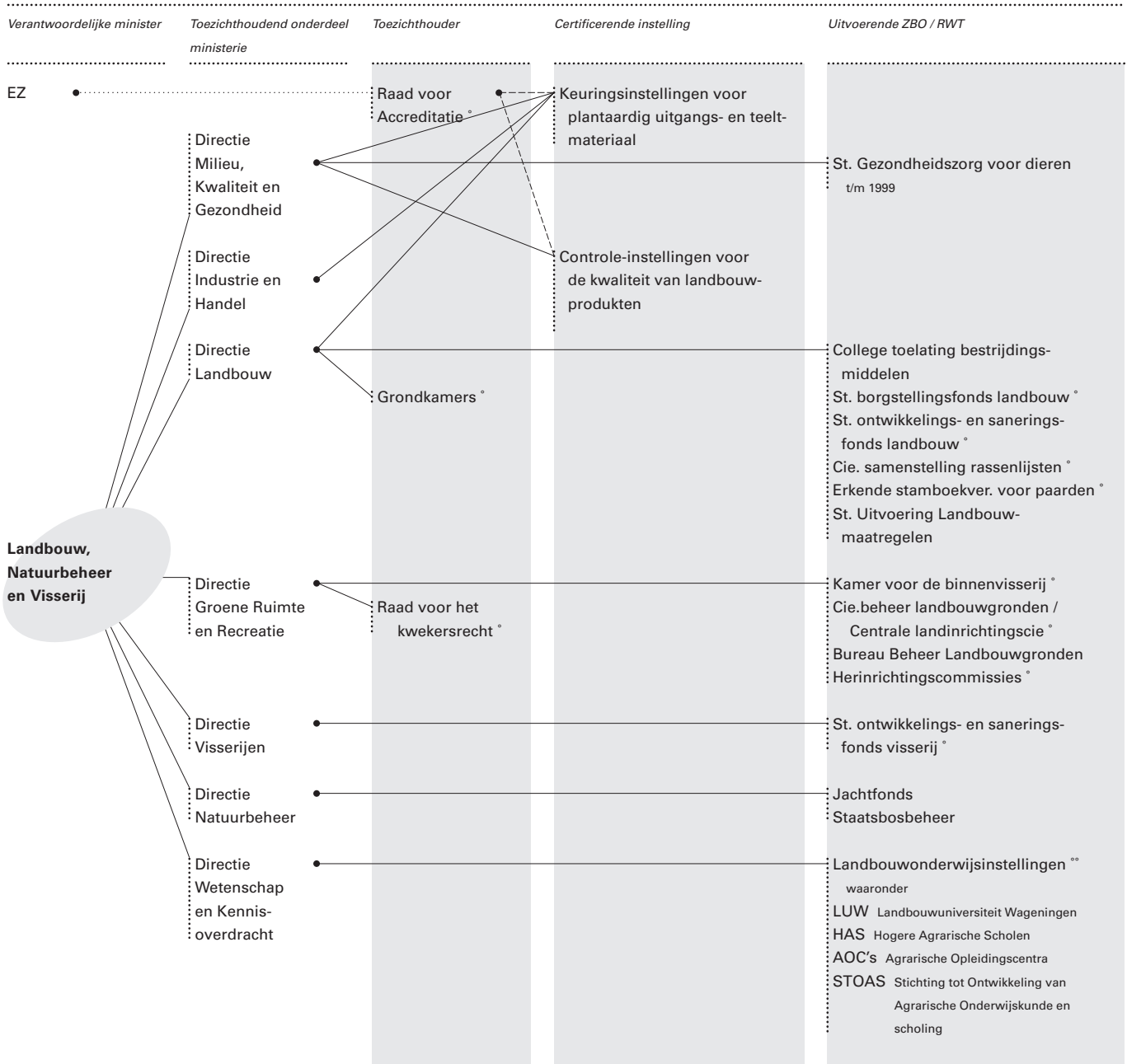


**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen gulden

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	Rijk- bijdragen	premies	tanef	Jaer
LNV	Landbouwuniversiteiten en Hogescholen	Hogere Agrarische Scholen (HAS)	5	sui generis	151	128	0	24	1997
	<i>idem</i>	Landbouwuniversiteit Wageningen (LUW)	1	sui generis	282	252	10	20	1997
	<i>idem</i>	St. tot ontw. v. agr. onderwijskunde en scholing-Agrarisch Pedagogische Hogeschool (STOAS-APH)	1	stichting	14	13	1	1	1997
	Agrarische Opleidingscentra	Agrarische Opleidingscentra (AOC's)	16	stichting	467	467	0	0	1997
	Keuringsinstellingen voor plantaardig uitgangsmateriaal	Ned. Alg. Keuringsdienst voor bloemisterij- en boomkwekerij-gewassen (NAK-B)	1	stichting	12	1	2	10	1997
	<i>idem</i>	Ned. Alg. Keuringsdienst voor groente en bloemzaden (NAK-G)	1	stichting	5	0	0	5	1997
	<i>idem</i>	Ned. Alg. Keuringsdienst voor zaai- en pootgoed voor landbouwgewassen (NAK)	1	stichting	21	0	0	21	1997
	Controleinstellingen voor de kwaliteit van landbouwproducten	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	1	stichting	9	0	9	0	1997
	<i>idem</i>	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaanleggen in de Zuivel (COKZ)	1	stichting	12	0	11	0	1997
	<i>idem</i>	Controlebureau voor Pluimvee en Eieren (CPE)	1	stichting	1	1	0	0	1997
	<i>idem</i>	Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit (KCB)	1	stichting	12	1	10	1	1997
	-	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL)	1	stichting	4	0	0	4	1997
	-	Staatsbosbeheer	1	sui generis	141	138	0	0	1997
	-	Jachtfonds	1	sui generis	11	9	0	3	1997
	-	Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	1	sui generis	90	90	0	0	1997

\* Rijksbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet-representeerde overige en onbekende inkomsten.



**Legenda**

- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- - - - - vrijwillige accreditatie
- <sup>°</sup> alleen ZBO
- <sup>\*\*</sup> alleen RWT

### 12.1 Inleiding

Onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW valt een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak in twee belangrijke sectoren: arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. Op deze twee sectoren heeft de Rekenkamer haar onderzoek voornamelijk gericht. De sector arbeidsvoorziening bestaat uit één instelling, de Arbeidsvoorziening (in 1997 f 1,2 miljard aan publieke middelen). De sector sociale zekerheid bestaat uit de volgende organisaties:

- de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die onder meer de volksverzekeringen uitvoert;
- het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat onder meer de werknemersverzekeringen uitvoert;
- vijf uitvoeringsinstellingen waaraan het Lisv de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft uitbesteed: Gak Nederland BV, SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekeringen NV, Cadans Uitvoeringsinstelling BV, GUO Uitvoeringsinstelling BV en USZO BV;
- het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) dat toezicht houdt op de uitvoering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen.

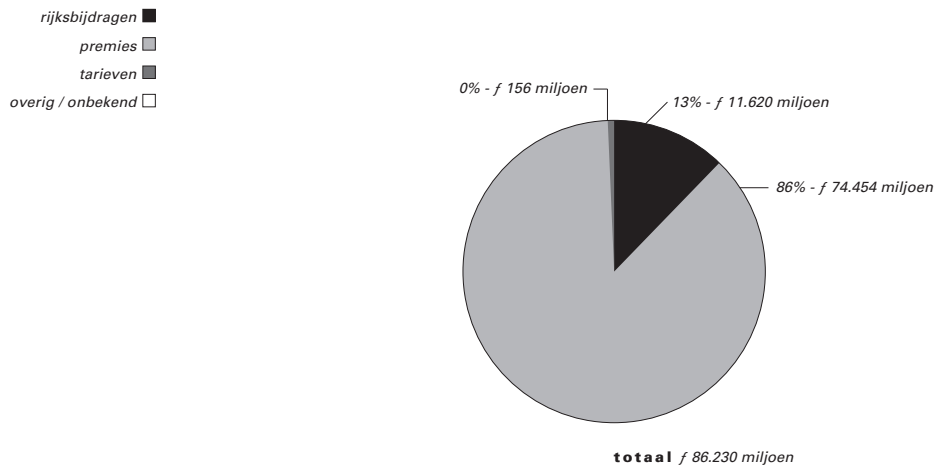
De totale omvang van de publieke middelen in deze sector bedroeg in 1997 circa f 85 miljard, waarvan de SVB f 50,6 miljard voor zijn rekening nam en de uitvoeringsinstellingen f 33,5 miljard.

Naast de organisaties in deze twee onderzochte sectoren vallen ook nog onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW:

- het zogenoemde Arbeidsomstandighedencluster (Arbo-cluster). Hiertoe behoren:
  - keuringsinstellingen op grond van de Wet op de gevaarlijke werktuigen;
  - keuringsinstellingen op grond van de Stoomwet;
  - opleidingen en opleidingsinstituten Arbowet;
  - certificeerders van arbodiensten op grond van de Arbowet.De organisaties in het Arbocluster zijn over het algemeen private marktpartijen, waarbij de minister van SZW bemoeienis heeft met het tarief dat in rekening kan worden gebracht;
- de Verzekeringskamer (samen met minister van Financiën), die toezicht houdt op de uitvoering van de Pensioen- en Spaarfondswet (PSW). Deze wordt behandeld in de rapportage over het Ministerie van Financiën;
- de Stichting Silicose Oud Mijnwerkers. Deze voert de aflopende Regeling Silicose Oud Mijnwerkers uit. Sinds 1998 krijgt de Stichting geen voorschotten meer en maakt ze het eigen vermogen op;
- het Voorzieningsfonds voor kunstenaars, opgericht op 1 januari 1999, wordt gefinancierd uit de begroting van het ministerie.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van SZW. In dit overzicht zijn de certificeerders van Arbodiensten, Opleidingen arbeidsomstandigheden en de keuringsinstellingen ingevolgd de Wet op de gevaarlijke stoffen niet verwerkt.

figuur 14 **Herkomst publieke middelen SZW**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

De Rekenkamer is van mening dat van rechtspersonen met een wettelijke taak die publiek geld innen of besteden mag worden geëist:

- dat zij dit geld innen voor en besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt (rechtmatigheid);
- dat het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;
- dat zij zowel over de financiën als over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer jaarlijks verantwoording afleggen.

Daarom heeft zij in de eerste plaats bij een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak, namelijk Arbeidsvoorziening, en twee uitvoeringsorganisaties op het gebied van de sociale verzekeringen, onderzocht of deze aan de Rekenkamernormen voor de inning en besteding besteding van de publieke middelen en voor het financieel beheer voldeden en of zij daarover ook verantwoordingsinformatie aan het ministerie leverden. Vervolgens heeft de Rekenkamer haar aandacht verlegd naar de verantwoordingsinformatie in de sectoren Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid en is onderzocht welke visie de minister heeft op het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en hoe het toezicht georganiseerd is. Bij Arbeidsvoorziening zijn de Europese gelden niet in het onderzoek betrokken, omdat deze onderwerp zijn van een ander onderzoek waarover apart gepubliceerd zal worden.

## 12.2 Onderzoek bij rechtspersonen met een wettelijke taak

### 12.2.1 Arbeidsvoorziening

#### Inleiding

Arbeidsvoorziening heeft tot taak de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten bij elkaar te brengen en diensten te verlenen aan werklozen die moeilijk werk kunnen vinden. De publieke middelen van Arbeidsvoorziening zijn afkomstig van een rijksbijdrage (f 1,1 miljard in

1997) en een inkoopbudget van uitvoeringsinstellingen van sociale verzekeringen en gemeenten (f 157 miljoen in 1997). De private middelen maken slechts een klein deel uit van de totale middelen. Europese subsidiegelden die Arbeidsvoorziening ontvangt, zijn niet in het onderzoek betrokken.

#### *Financiële verantwoording en controle*

De financiële verantwoording van Arbeidsvoorziening moet voorzien zijn van een verklaring van getrouwheid en een rechtmatigheidsverklaring, afgegeven door een onafhankelijk registeraccountant. Bij deze verklaring dient volgens de wet ook een verslag over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van Arbeidsvoorziening te worden gevoegd. Volgens de Arbeidsvoorzieningswet 1996 moet Arbeidsvoorziening een administratie voeren die voldoet aan de eisen van doelmatig beheer en controle en die in elk geval inzicht geeft in haar vermogenstoestand. Hoewel de opdracht aan de accountant, die uit 1993 stamt, bij invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 niet is aangepast, heeft de accountant wel aandacht besteed aan de doelmatigheid van het financieel beheer. In zijn rapportage concludeerde hij dat in het jaar 1997 aanzienlijke vooruitgang is gerealiseerd in de opzet van systemen en structuren voor doelmatigheidsbeheersing.

Arbeidsvoorziening besteedt in haar verantwoordingsinformatie geen aandacht aan het gevoerde M en O-beleid. Wel wordt jaarlijks door de externe accountant van Arbeidsvoorziening gerapporteerd over het M en O-beleid; tot nu toe is geen melding gemaakt van onzekerheid van materieel belang.

De verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening is niet altijd volledig en op tijd. Financiële informatie wordt wel grotendeels geleverd. Maar de vereiste toelichtingen, bijvoorbeeld op afwijkingen tussen streefwaarden en gehaalde waarden, worden niet altijd gegeven. Informatie over niet-financiële aspecten daarentegen is onvolledig. Zo ontbreekt een belangrijk deel van de informatie over prestaties en effecten van beleid en over bedrijfsvoering behoudens het financieel beheer in enge zin.

#### *Financieel beheer*

De Rekenkamer heeft het financieel beheer van Arbeidsvoorziening onderzocht aan de hand van:

- aspecten van de administratieve organisatie en het onderhoud daarvan,
- het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M en O beleid),

De vastlegging van *de administratieve organisatie* van Arbeidsvoorziening is door het van kracht worden van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 en het invoeren van een nieuwe planning- en controlecyclus bij Arbeidsvoorziening verouderd. Arbeidsvoorziening heeft geen onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie.

Ook uit de rapportage van de interne accountant over 1997 bleek dat de beschrijving van de administratieve organisatie niet meer actueel was.

De totstandkoming van *het M en O-beleid* heeft bij Arbeidsvoorziening slechts gedeeltelijk plaatsgevonden. Volgens Arbeidsvoorziening zijn subsidieregelingen de enige regelingen die M en O-gevoelig kunnen zijn en het aantal subsidieregelingen neemt af. Daarom is het M en O-beleid niet verder van de grond gekomen. Omdat Arbeidsvoorziening van

mening is dat de M en O-risico's voldoende zijn afgedekt door de bestaande regelgeving, is er geen inventarisatie gemaakt van M en O-gevoelige regelingen. Bij nieuwe regelgeving worden de uitvoerende Regionale Bureaus voorgelicht over het M en O-beleid. Voor de doelgroep is algemene informatie in brochures en folders bij de arbeidsbureaus beschikbaar. Hierin wordt echter geen melding gemaakt van mogelijke sancties.

In de subsidieregelingen wordt aangegeven hoe gegevens die belanghebbenden verstrekken vooraf en achteraf gecontroleerd worden en dat de subsidie geheel of gedeeltelijk mag worden ingetrokken als blijkt dat de belanghebbende onjuiste informatie heeft verstrekt. Volgens Arbeidsvoorziening is het echter zelden nodig om een subsidie in te trekken.

### *12.2.2 Sociale Zekerheid*

#### *Inleiding*

De Rekenkamer deed in 1998 en 1999 onderzoek bij twee organisaties die sociale verzekeringen uitvoeren (hierna aangeduid als organisatie A en organisatie B).

Het onderzoek betrof de financiële verantwoording en controle, de administratieve organisatie en het onderhoud daarvan, het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en de scheiding tussen publieke taken en private activiteiten.

#### *Financiële verantwoording en controle*

De twee uitvoeringsorganisaties maakten beide twee aparte financiële verantwoordingen, een jaarrekening met jaarverslag en een verantwoording sociale verzekeringen (SV), waarin volgens de voorschriften ook aandacht wordt besteed aan de rechtmatigheid en aan aspecten van financieel beheer zoals het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O). Alle verantwoordingen verschenen tijdig. Op grond van het verantwoordingsprotocol «financieel» moeten de uitvoeringsorganisaties per fonds, per wet en bij de kosten van de uitvoering accountantsverklaringen opleveren. De accountantsverklaring dient zowel betrekking te hebben op de getrouwheid als op de rechtmatigheid.

De verantwoording SV van organisatie A voldeed niet helemaal aan de voorschriften. Hierin ontbraken de bedragen van de onrechtmatigheid per wet/fonds en de accountantsverklaringen per wet/fonds. Deze bedragen en verklaringen waren overigens wel in het rapport van bevindingen van de interne accountantsdienst van deze organisatie opgenomen.

De jaarrekeningen waren voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring (getrouwheidsverklaring). De verantwoording SV van uitvoeringsorganisatie B was gebaseerd op een goedkeurend rechtmatigheidsoordeel van haar interne accountantsdienst. De interne accountantsdienst van organisatie A maakte bij alle wetten een voorbehoud voor de resterende onzekerheid als gevolg van misbruik.

#### *Financieel beheer*

De *administratieve organisatie* was bij uitvoeringsorganisatie B volledig en actueel beschreven. Bij organisatie A was de administratieve organisatie op hoofdlijnen beschreven, maar op onderdelen niet actueel. Beide uitvoeringsorganisaties beschikten over een *onderhoudsorganisatie* voor de administratieve organisatie. De Rekenkamer stelde voor twee wetswijzigingen en een organisatiewijziging vast dat de onderhoudsorganisatie bij organisatie B had gefunctioneerd. Bij organisatie A bleek

het onderhoud van de administratieve organisatie niet geheel tijdig te verlopen.

De interne accountantsdienst speelde bij beide organisaties een belangrijke rol bij het toetsen van de werking van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. De interne accountantsdienst baseerde zich daarbij bij organisatie B grotendeels op steekproeven, bij organisatie A voerde deze dienst naast een steekproef ook specifieke onderzoeken uit naar onderdelen van de administratieve organisatie.

Bij beide organisaties bleken de maatregelen van *interne controle* niet altijd volgens de opzet te werken. Bij organisatie B bleek dat vooral door het grote aantal formele fouten dat de interne accountantsdienst in haar steekproeven aantrof. Bij organisatie A kwam dat ook tot uiting in de rapportages over de specifieke onderzoeken.

Beide organisaties hadden in de uitvoeringsprocessen maatregelen getroffen ter voorkoming en bestrijding van misbruik. Bij de organisatie A ontbrak een samenhangend *M en O beleid*, met een daarbij behorende risico-analyse en een kwantificering van de resterende onzekerheid als gevolg van M en O. Organisatie B daarentegen had wel een dergelijk M en O beleid ontwikkeld.

De organisaties maakten beide gebruik van elektronische gegevensuitwisseling om misbruik tegen te gaan. De Rekenkamer concludeerde in haar rapport Elektronische uitwisseling werknemersgegevens (Tweede Kamer 1998–1999, 26 266, nrs. 1–2) overigens dat bij de uitvoeringsinstellingen van de werknemersverzekeringen, ondanks bereikte resultaten, er nog veel moet gebeuren voordat de Gemeenschappelijke Verwijsindex als een effectief en efficiënt instrument in het kader van misbruikbestrijding kan worden beschouwd.

Organisatie B voerde geen private activiteiten uit. Organisatie A daarentegen maakte deel uit van een holding met werkmaatschappijen die private activiteiten uitvoerden. In de verantwoordingsinformatie wordt geen aandacht besteed aan de scheiding publiek-privaat.

De Rekenkamer onderzocht in haar onderzoek Elektronische uitwisseling werknemersgegevens (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 266, nrs 1–2) ook een aantal aspecten van de *scheiding van publieke taken en private activiteiten*. In haar rapport constateerde zij dat de scheiding publiek-privaat niet helemaal waterdicht was: de contracten voor het leveren van gegevens van werkgevers via een werkmaatschappij binnen dezelfde holding sloten verdere doorlevering van gegevens aan commerciële ondernemingen niet geheel uit.

### 12.2.3 Conclusies

Arbeidsvoorziening en haar externe accountant voorzien het ministerie van informatie over zowel de rechtmatigheid als het financieel beheer. Twee belangrijke onderdelen van het financieel beheer, het onderhoud van de administratieve organisatie en de maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgen bij Arbeidsvoorziening weinig aandacht. Wel is in de controle-opdrachten aan de externe accountant opgenomen, dat deze in zijn rapportages naast de doelmatigheid van het beheer en de organisatie ook deze twee onderwerpen behandelt.

De verantwoordingsinformatie van de twee uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen aan het Ctsv voorziet in informatie en accountants-

verklaringen over de rechtmatigheid en over die onderdelen van het financieel beheer die van belang zijn voor de totstandkoming van de financiële verantwoording. Bij beide organisaties maken de interne accountantsdiensten veel werk van het toetsen van de werking van de administratieve organisatie en de interne controles.

### **12.3 Toezichtsvisie minister van SZW**

Het Ministerie van SZW heeft in de nota «Sturing van en toezicht op zelfstandige bestuursorganen» van 1996 zijn overall-visie vastgelegd op verzelfstandigings-, sturings- en toezichtvraagstukken bij zelfstandige bestuursorganen. Informatieverzameling, oordeelsvorming en bijsturing komen in de overall-visie in samenhang aan de orde.

In 1996 heeft het ministerie het voornemen geformuleerd alle toezichtzaken neer te leggen bij een aparte directie, de toen opgerichte directie Toezicht. Voor de sectoren arbeidsvoorziening en sociale zekerheid heeft het ministerie een specifieke toezichtvisie opgesteld.

Het Toezichtsplan Arbeidsvoorzieningswet 1996 van de directie Toezicht bevat een beschrijving van het toezichtbeleid voor Arbeidsvoorziening. Dit plan is uitgewerkt in Toetsingskaders verantwoordingsproducten. Uit deze toetsingskaders blijkt dat het wel degelijk de bedoeling is om jaarlijks een oordeel te formuleren over de rechtmatige besteding van het publieke geld én over het financieel beheer. Aan de verantwoordingsinformatie heeft de directie Toezicht de eis gesteld dat deze een beeld geeft van:

- het beheer van personele, financiële en materiële middelen;
- het beleid: doelen, middelen en tijdpad;
- de organisatie: hier komen beheer en beleid samen, met het management als verantwoordelijke voor beide.

Voor de sector sociale zekerheid is het toezichtbeleid vastgelegd in een plan van aanpak voor toezicht op het Ctsv, het jaarplan van de directie Toezicht voor het toezicht op de uitvoerende instellingen in het veld, en het toezichtbeleid van het Ctsv. In het systeem van rechtmatigheidsverklaringen, uitgewerkt in Osv97 en in de Regeling rechtmatigheidsverklaring sociale verzekeringen 1997 is de visie van het ministerie neergelegd op de jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid in de sector sociale zekerheid.

Het ministerie vraagt en geeft geen eindoordeel over de kwaliteit van het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak. Het Ctsv schrijft wel voor dat de accountants van de rechtspersonen met een wettelijke taak onderdelen van het financieel beheer meenemen in hun controles.

Het toezicht op organisaties uit het arbo-cluster en overige rechtspersonen met een wettelijke taak is in ontwikkeling. Nu is er over het functioneren van sommige organisaties weinig bekend bij het ministerie. Het is de bedoeling om dit toezicht, dat nu nog over de directies Toezicht, Arbeidsomstandigheden en Arbeidsinspectie verspreid is, te concentreren bij de directie Toezicht. Het ministerie streeft naar een situatie waarin geaccrediteerde arbo-instanties zelf de kwaliteit van hun publieke-taakuitvoering beheersen, periodiek aantonen dat zij voldoen aan de wettelijke vereisten en problemen uit eigen beweging aan het ministerie melden.

Het toezicht van het ministerie op de Verzekeringskamer zal in verband met een wijziging van de PSW wijzigen. De directie Toezicht stelt hiervoor



een plan op. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid voor het toezicht op de Verzekeringskamer wordt een aantal activiteiten gezamenlijk met het Ministerie van Financiën verricht.

## **12.4 Toezichtketen**

### *12.4.1 Inleiding*

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een oordeel en het treffen van maatregelen bij de organisaties als daar aanleiding voor is. Deze activiteiten staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de sectoren Arbeidsvoorziening en sociale zekerheid deze drie activiteiten bevat.

### *12.4.2 Toezicht op Arbeidsvoorziening en Sociale Zekerheid*

#### 12.4.2.1 Verantwoordingsinformatie

##### *Sector Arbeidsvoorziening*

Op grond van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 levert Arbeidsvoorziening jaarlijks aan het ministerie:

- de landelijke jaarrekening met een verklaring van een onafhankelijke accountant over de getrouwheid en de rechtmatige besteding van de toegekende middelen;
- het landelijk verslag van werkzaamheden, waarin ook aandacht wordt besteed aan het gevoerde beheer en beleid in het afgelopen kalenderjaar.

Arbeidsvoorziening rapporteert over misbruik en oneigenlijk gebruik als er ondanks de getroffen maatregelen onzekerheid is over de juistheid en volledigheid van door belanghebbenden verstrekte gegevens van materieel belang. Informatie ter beoordeling van de scheiding van publieke en private middelen en van het integriteitsbeleid behoort niet tot de reguliere informatielevering, maar wordt op verzoek wel incidenteel geleverd.

##### *Sector sociale zekerheid*

De informatie die de organisaties in het veld jaarlijks aan het Ctsv leveren bestaat uit:

- jaarrekeningen en jaarverslagen, met een getrouwheidsverklaring van een accountant;
- een Verantwoording SV, waarin naast de financiële verantwoording ook aandacht wordt besteed aan verschillende waarborgen voor de rechtmatigheid en aan een aantal elementen van financieel beheer (onder andere de administratieve organisatie en interne controle, en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik). De Verantwoording SV moet voorzien zijn van een accountantsverklaring over de getrouwheid en over de rechtmatigheid.

Het Ctsv levert op zijn beurt jaarlijks aan de minister:

- een jaarrekening en jaarverslag met een getrouwheidsverklaring van een accountant;
- de verantwoording SV voor alle sociale verzekeringen bij elkaar. Ook

- het Ctsv schenkt in haar Verantwoording SV aandacht aan de hiervoor genoemde punten, inclusief de verbetering van het toezicht;
- een verklaring over de rechtmatigheid voor de sociale verzekeringen.

In de praktijk bleken alle verplichte punten in de rapportages van het Ctsv over 1997 behandeld te worden. De rapportages bevatten echter geen totaaloordeel over het financieel beheer bij de uitvoeringsorganisaties. Het Ctsv vraagt ook niet zo'n oordeel van hen of hun accountants. Wel is het ministerie op de hoogte van de wijze waarop de publieke en private middelen van elkaar gescheiden blijven. Zowel de externe accountants van de uitvoeringsorganisaties als het Ctsv besteden hier aandacht aan.

#### 12.4.2.2 Oordeelsvorming

##### *Arbeidsvoorziening*

De directie Toezicht gebruikt de rapportage van de externe accountant als belangrijke bron van informatie.

De departementale accountantsdienst voert hierop een review uit. Het verslag over de doelmatigheid maakte (nog) geen deel uit van de review. De directie Toezicht spreekt geen expliciete deel- of totaaloordeelen uit over de rechtmatigheid of over het financieel beheer. De rapportages aan de minister gaan over het al dan niet goedkeuren van de verantwoordingsinformatie van Arbeidsvoorziening.

Het viel de Rekenkamer op dat de directie Toezicht minder aandacht besteedde aan onderwerpen die de Rekenkamer juist erg belangrijk vindt: het onderhoud van de administratieve organisatie en het M en O-beleid. De directie Toezicht ziet het feit dat de beschrijving van de administratieve organisatie bij Arbeidsvoorziening niet actueel is niet als een belangrijke risico voor het financieel beheer en besteedt hieraan in haar rapportage dan ook geen aandacht. Wel is Arbeidsvoorziening mondeling te kennen gegeven dat de beschrijving van de administratieve organisatie diende te worden aangepast.

Op het punt van het M en O-risico bij (Nederlandse) subsidieregelingen is de directie Toezicht het kennelijk eens met het standpunt van Arbeidsvoorziening. De directie ziet hier nauwelijks risico, omdat de kwaliteit van de regelgeving als voldoende wordt beoordeeld en Arbeidsvoorziening ter waarborging van het M en O-beleid een projectgroep heeft ingesteld. Bovendien acht zij een deel van het risico afgedekt door controle van de rechtmatigheid. Volgens de Rekenkamer had de directie Toezicht deze conclusie beter moeten onderbouwen.

##### *Sociale zekerheid*

De jaarrekeningen, de jaarverslagen en de verantwoording SV van de uitvoeringsorganisaties worden beoordeeld door het Ctsv. De directie Toezicht en de departementale accountantsdienst beoordelen vervolgens de jaarrekening, het jaarverslag en de verantwoording SV van het Ctsv. In de praktijk richt het Ctsv zich primair op de verantwoording SV. De jaarrekeningen worden alleen gebruikt ten dienste van deze oordeelsvorming over de verantwoording SV.

Op basis van de informatie van de instellingen en aanvullend eigen onderzoek vormt het Ctsv zich een oordeel over de juistheid van de besteding van de middelen per wet en per uitvoerder en doet hiervan verslag aan de directie Toezicht.

De directie Toezicht beoordeelt de inhoud van de rechtmatigheidsverklaringen van het Ctsv. De departementale accountantsdienst

beoordeelt de kwaliteit van het eigen aanvullend onderzoek van het Ctsv. De oordelen worden vastgelegd in een dossier. Ten slotte formuleert de directie Toezicht een oordeel over de rechtmatigheid voor iedere wet.

De toezichtsinformatie van het Ctsv voorziet ook in informatie over onderdelen van het financieel beheer in de sector sociale zekerheid. Conform de regeling rechtmatigheid 1997 beoordeeld het Ctsv de AO/IC van het financieel beheer alsmede de inspanningen op het terrein van M & O. Het Ctsv noch de directie Toezicht formuleren een oordeel over het financieel beheer in zijn geheel.

#### 12.4.2.3 Bijsturing

##### *Arbeidsvoorziening*

De Arbeidsvoorzieningswet 1996 geeft de minister van SZW een aantal mogelijkheden voor preventieve en repressieve maatregelen:

- niet goedkeuren van besluiten of niet instemmen met bestuurs-handelingen;
- geven van aanwijzingen;
- terugvorderen van publieke middelen;
- taakverwaarlozingsregeling;
- schorsen of vernietigen van besluiten;
- ontslag van het bestuur.

In het Toezichtplan Arbeidsvoorzieningswet 1996 staat beschreven wanneer welke maatregel genomen kan of moet worden. De belangrijkste richtlijn is dat maatregelen pas worden genomen als er eerst op zijn minst op ambtelijk niveau overleg is geweest met Arbeidsvoorziening.

##### *Sociale Zekerheid*

De Osv97 bevat de mogelijkheden voor maatregelen in de sector sociale zekerheid. Het ministerie van SZW kan rechtstreeks maatregelen treffen bij het Ctsv en via het Ctsv bij het Lisv en de SVB. Ingrijpen bij een uitvoeringsinstelling moet via het Ctsv en het Lisv gebeuren. Wel kan de minister door middel van bestuurlijk overleg invloed uitoefenen op de uitvoeringsorganisaties.

De mogelijke maatregelen zijn:

- het geven van aanwijzingen;
- het schorsen en ontslaan van bestuursleden;
- het treffen van tijdelijke voorzieningen;
- intrekken van de erkenning van uitvoeringsinstellingen;
- het opzeggen van de administratieovereenkomst tussen Lisv en uitvoeringinstellingen;
- het opleggen van een boete;
- publiceren van tekortkomingen.

In de toezichtplannen van het ministerie en het maatregelenbeleid van het Ctsv staat beschreven welke maatregel bij welke tekortkoming past. Tot dusverre hebben het ministerie, het Ctsv en het Lisv geen maatregelen hoeven nemen.

#### 12.4.3 Toezicht op overige organisaties

Voor de organisaties uit het *arbo-cluster* maakt de uitvoering van de publieke taak een klein deel uit van het takenpakket en zijn de private middelen vele malen omvangrijker dan de publieke middelen. Zij geven in hun verantwoordingsrapportages aan het ministerie geen oordelen over

de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen. Het ministerie vormt zich hierover zelf ook geen oordeel. De financiële verantwoording in de rapportages is vooral gericht op inzicht in de continuïteit van de organisaties.

#### *12.4.4 Conclusies*

Het ministerie volstaat voor zijn oordeelsvorming niet met het overnemen van het oordeel van de onafhankelijke accountant van de Arbeidsvoorziening en de verklaringen van het Ctsv. Voor de sector sociale zekerheid spreekt de minister jaarlijks een oordeel uit over de rechtmatigheid op wetsniveau. Voor Arbeidsvoorziening spreekt de minister een totaaloordeel of deeloordelen niet expliciet uit.

Expliciete eindoordelen van de minister over het financieel beheer ontbreken in beide sectoren, hoewel de verantwoordingsdocumenten van Arbeidsvoorziening en verklaringen van het Ctsv wel voorzien in informatie over onderdelen van financieel beheer.

Het Ministerie van SZW beschikt over voldoende preventieve en repressieve maatregelen in beide sectoren.

De minister beschikt in de sectoren Arbeidsvoorziening over een nagenoeg sluitende toezichtketen en in de sector en Sociale Zekerheid over een sluitende toezichtketen wanneer het gaat om de rechtmatigheid. Hoewel het toezicht hem ook informatie oplevert over het financieel beheer, leidt dit niet tot een totaaloordeel over de kwaliteit van het financieel beheer in de beleidssectoren. De toezichtsketen kan in dit opzicht niet als gesloten worden beschouwd. Het toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak is zeer summier.

#### **12.5 Conclusies**

Arbeidsvoorziening en haar externe accountant voorzien het ministerie van informatie over zowel de rechtmatigheid als het financieel beheer. Twee belangrijke onderdelen van het financieel beheer, het onderhoud van de administratieve organisatie en de maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik krijgen bij Arbeidsvoorziening weinig aandacht.

De verantwoordingsinformatie van de twee onderzochte uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen voorziet in informatie en accountantsverklaringen over de rechtmatigheid en over die onderdelen van het financieel beheer die van belang zijn voor de totstandkoming van de financiële verantwoording. Bij deze beide organisaties krijgt de administratieve organisatie en de interne controle veel aandacht. Eén van de organisaties voert echter geen samenhangend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en ook is de scheiding publiek/privaat niet waterdicht.

In de toezichtvisie van de minister van SZW neemt de beoordeling van de rechtmatigheid een belangrijke plaats in. Een standpunt over de beoordeling van het financieel beheer ontbreekt in de toezichtvisie. Dat werkt door in de eisen die aan de verantwoordingsinformatie van de organisaties worden gesteld en in de beoordeling van die informatie door de directie Toezicht. Voor de sociale zekerheid beschikt de minister dan ook over een expliciet oordeel over de rechtmatigheid. De departementale accountantsdienst en de directie Toezicht vormen zich hierover via een review en eigen onderzoek een oordeel. Voor Arbeidsvoorziening wordt geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid geformuleerd.

De organisaties in de sectoren arbeidsvoorziening en sociale zekerheid gaan in hun verantwoordingsinformatie en bijgeleverde accountantsverklaringen wel in op hun financieel beheer of belangrijke onderdelen daarvan, zoals de administratieve organisatie en interne controle, en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik en de scheiding tussen publieke en private middelen.

De directie Toezicht verwerkt deze informatie echter niet tot een eindoordeel.

De inrichting van de toezichtketen in beide sectoren biedt de minister waarborgen voor de bruikbaarheid van de oordelen.

Dit geldt in mindere mate voor het toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak die onder dit ministerie vallen. Een op deze organisaties toegespitste toezichtsvisie is nog in ontwikkeling.

## **12.6 Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak**

### *12.6.1 Minister*

De minister geeft zijn reactie in het verlengde van de algemene reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij onderschrijft de mening van de Rekenkamer, dat rechtspersonen met een wettelijke zich moeten verantwoorden over de gehele bedrijfsvoering, voor zover die samenhangt met die wettelijke taken. Hij betwijfelt echter de wenselijkheid van een verbreding van de Kaderwet ZBO's, zoals de Rekenkamer die bepleit, omdat de toezichtsvisie en de in te richten toezichtsarrangementen niet gelijk zijn voor alle sectoren. Zo moeten bijvoorbeeld aan instellingen waaraan een wettelijke taak is opgedragen, die geen openbaar gezag impliceert, andere eisen worden gesteld dan aan publiekrechtelijk vormgegeven ZBO's met openbaar gezag bekleed. De ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor is een andere. De reikwijdte van het concept kaderwet ZBO's, zoals deze momenteel interdepartementaal wordt besproken, is beperkt tot bestuursorganen met openbaar gezag. De minister deelt de opvatting van de Rekenkamer dat de ministers in de toekomstige departementale jaarverslagen een geschikt medium hebben om de oordeelsvorming over taakuitvoering en inning, beheer en besteding van publieke middelen door Rechtspersonen met een wettelijke taak aan de Staten-Generaal te laten weten.

De minister ging in zijn reactie tevens op een aantal sectoren apart in:  
*Arbeidsvoorziening:* Hij zal zich beraden over de vraag welke prioriteit het toezicht op het onderhoud van de administratieve organisatie en het M & O-beleid heeft in relatie tot andere aspecten van de uitvoering door Arbeidsvoorziening;

*Sector sociale zekerheid:* De meest relevante punten van financieel beheer zijn in de Regeling rechtmatigheid beschreven. De minister zal zich beraden op de noodzaak om daarover een expliciet eindoordeel te vellen;

*Arbo-instanties:* De minister is van mening dat er bij de organisaties uit het arbo-cluster geen sprake is van publieke middelen. In de Rapportage doorlichting ZBO's (brief minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 10 maart 1997, p. 254 – 264) zijn alle Arbo-zbo's aangemerkt als organisaties waaraan geen collectieve middelen worden besteed. De wettelijke taak vormt veelal een klein gedeelte van het totaal van hun activiteiten. De minister wijst erop dat zijn bemoeienis met de Arbo-instanties normaliter bestaat uit het vaststellen van een maximum-uurtarief, waarbinnen de concurrentie zijn werk kan doen. Alleen voor de keuringen door het Stoomwezen en het Liftinstituut stelt hij per

verrichting een tarief vast, omdat deze een monopoliepositie innemen. Volgens de minister ligt zijn verantwoordelijkheid voor de Arbo-instanties dus niet in het verlengde van de Comptabiliteitswet. Hij geeft met het oog op het interdepartementale overleg over het regeringsstandpunt Uitbreiding controlebevoegdheden Algemene Rekenkamer als zijn voorlopig standpunt weer dat hij het criterium van de Rekenkamer om een tarief als «wettelijke heffing» aan te merken, «dat een minister invloed heeft op het tarief» te ruim acht. Hij pleit derhalve voor een aanscherping van de definitie.

De minister maakte voorts nog enige feitelijke opmerkingen, waaraan het rapport is aangepast.

#### *12.6.2 Arbeidsvoorziening*

Het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) schrijft in zijn reactie, dat het vindt dat zowel de comptabele als de niet-comptabele verantwoordingsinformatie aan de eisen voldoet, gezien in relatie tot de afspraken die met de minister zijn gemaakt. Door de invoering van het PXQ-systeem is de informatievoorziening over prestaties en effecten aanzienlijk verbeterd. De tijdigheid van de informatie is een probleem. Het CBA vindt dat de termijnen te eng zijn gesteld en wil met de minister afspraken maken over termijnen die wel na te komen zijn. Een nieuwe beschrijving van de AO is in een vergevorderd stadium en kan naar verwachting per 1 januari 2000 worden geïmplementeerd. Het CBA merkt op dat in haar M & O-beleid gekozen is de aandacht voornamelijk te richten op subsidieregelingen. Inmiddels zijn vrijwel alle subsidie-regelingen ingetrokken. De dienstverlening van Arbeidsvoorziening is nu met name gericht op bemiddeling. Daardoor, en omdat de samenwerking en gegevensuitwisseling met gemeenten en uitvoeringsinstellingen is toegenomen, is volgens het CBA het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik minimaal en behoeft deze geen aparte aandacht in de verantwoordingsinformatie.

#### *12.6.3 College van toezicht sociale verzekeringen*

Het Ctsv wees erop dat er de laatste jaren veel verbeteringen zijn gerealiseerd in de opzet en het gebruik van de GVI, zoals nieuwe filters, verbeterde communicatie tussen uitvoeringsinstellingen en standaardisatie door het Lisv. Daarnaast maakte het Ctsv nog enige feitelijke opmerkingen, die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid.

#### *12.6.4 Sociale Verzekeringsbank*

De SVB maakte enkele feitelijke opmerkingen, die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid. Voor het overige gaf het rapport geen aanleiding tot opmerkingen.

### **12.7 Nawoord Rekenkamer**

#### *12.7.1 Minister*

Voor een reactie op de gewenste reikwijdte van de Kaderwet ZBO's en de vraag of het criterium dat de minister bemoeienis heeft met een tarief, voldoende is om dat tarief dan aan te merken als «wettelijke heffing» in de zin van artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteit, wordt verwezen naar Deel I van dit rapport en de daarbij behorende bijlage 3. In

Deel I heeft de Rekenkamer ook uiteengezet dat de term *publiek geld* zoals die in dit rapport gebruikt wordt, meer omvat dan gangbaar is en waarom dat zo is.

#### *12.7.2 Ctsv*

De opmerkingen van het Ctsv over de GVI zijn identiek aan die van november 1998, toen het Rekenkamerrapport «Elektronische uitwisseling werknemersgegevens in de sociale zekerheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 266, nrs. 1–2) werd gepubliceerd. Evenals toen geven ze geen aanleiding de betreffende passages te wijzigen.

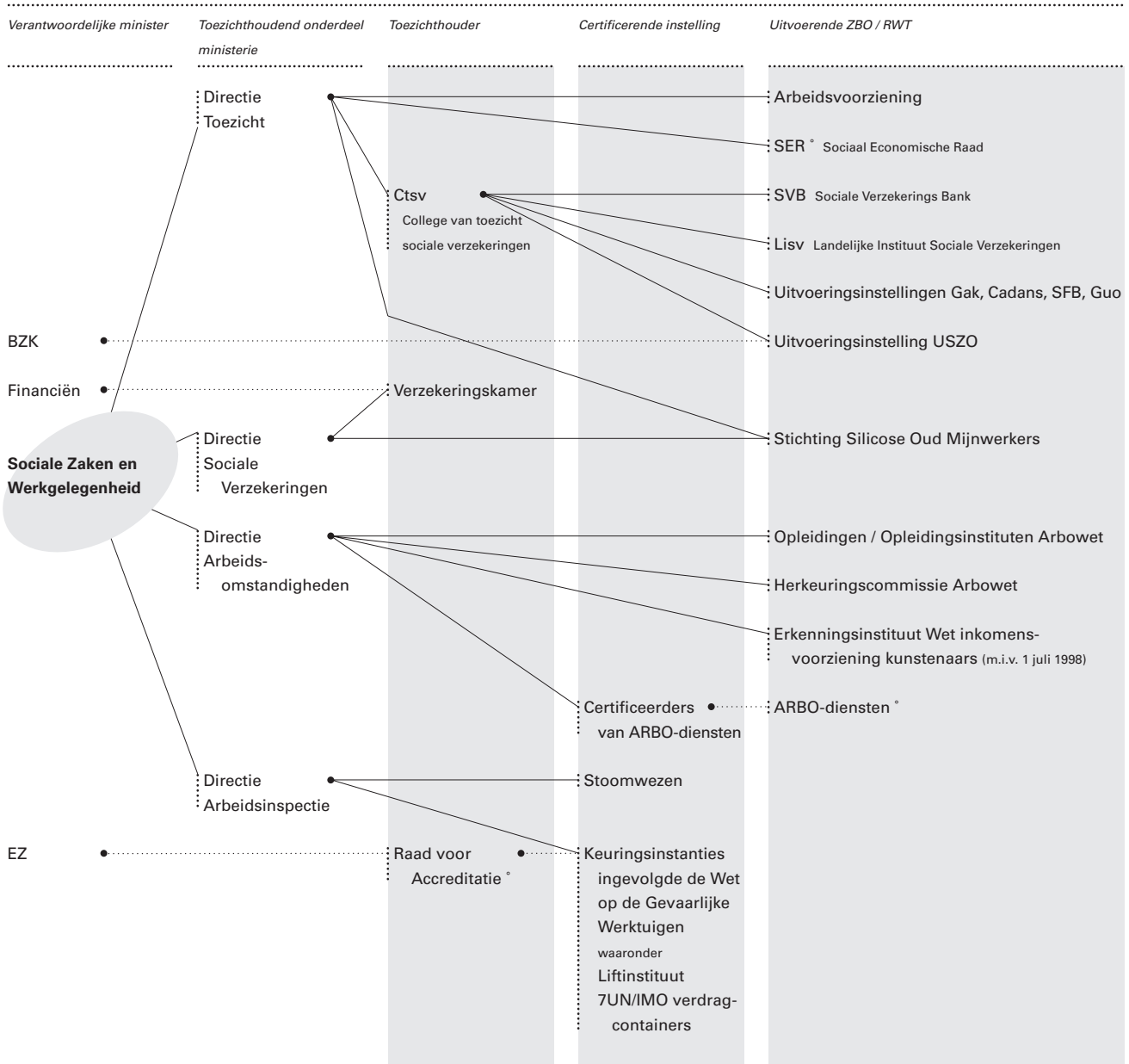
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	Riks- bijdragen	premies	tanef	jaer	
SZW		Keuringsinstellingen ingevolgde Wet op de Gevaarlijke Werktuigen	7	divers	-	-	-	-	1999	
		Opleiding duiker / duikmedisch begeleider	1	stichting	-	-	-	-	1999	
		Certificeerders van Arbodiensten	3	divers	-	-	-	-	1999	
		-	1	Ltd.	-	-	-	-	1999	
		-	1	Stichting Silicose Oud Mijnwerkers	0	stichting	0	0	0	1998
		-	1	College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv)	35	sui generis	0	35	0	1997
		-	1	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv)	826	sui generis	750	76	0	1997
		-	1	GAK Nederland	23000	BV	0	23000	0	1997
		-	1	SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering	2246	NV	0	2246	0	1997
		-	1	CADANS Uitvoeringsinstelling	5557	BV	0	5557	0	1997
		-	1	GUO Uitvoeringsinstelling	1140	BV	0	1140	0	1997
		-	1	USZO	1600	BV	0	1600	0	1997
		-	1	Sociale Verzekeringsbank (SVB)	50600	sui generis	9800	40800	0	1997
		-	1	Arbeidsvoorziening	1226	sui generis	1070	0	156	1997



# Sociale Zaken en Werkgelegenheid



### Legenda

- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- vrijwillige accreditatie
- <sup>°</sup> alleen ZBO

## 13.1 Inleiding

Het Ministerie van VWS kent een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak in de sector «wettelijke zorgverzekeringen». Dit zijn:

- de ziekenfondsen, eind 1997 waren er 30 ziekenfondsen;
- de uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), eind 1997 waren er 75 uitvoeringsorganen AWBZ, namelijk:
  - de 30 ziekenfondsen die tevens uitvoeringsorgaan AWBZ zijn;
  - 45 particuliere ziektekostenverzekeraars;
- het Centraal Administratiekantoor Bijzondere Zorgkosten (CAK-BZ);
- de Ziekenfondsraad/Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisaties CTU<sup>27</sup>;
- het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg (COTG);
- het College voor ziekenhuisvoorzieningen (CVZ);
- de Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO);

De uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekeringen is vastgelegd in de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De uitvoering van de ZFW is opgedragen aan ziekenfondsen. De uitvoering van de AWBZ is opgedragen aan uitvoeringsorganen AWBZ. De Ziekenfondsraad heeft onder andere als taak om toezicht te houden op de ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ. Deze toezichthoudende taak is gedelegeerd aan de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU), een onafhankelijke commissie van de Ziekenfondsraad. Het onderzoek had betrekking op het jaar 1998. Sindsdien wordt er fasegewijs wijzigingen in de toezichtstructuur van de zorgsector doorgevoerd.

Het Rekenkameronderzoek heeft zich voornamelijk gericht op de rechtspersonen met een wettelijke taak die de wettelijke ziektekostenverzekeringen uitvoeren. Daarnaast zijn er op het terrein van Volksgezondheid nog andere rechtspersonen met een wettelijke taak die niet in het onderzoek betrokken zijn, namelijk:

- Zorgonderzoek Nederland (ZON);
- RENDAC (destructiebedrijf met taken op grond van de Destructiewet).

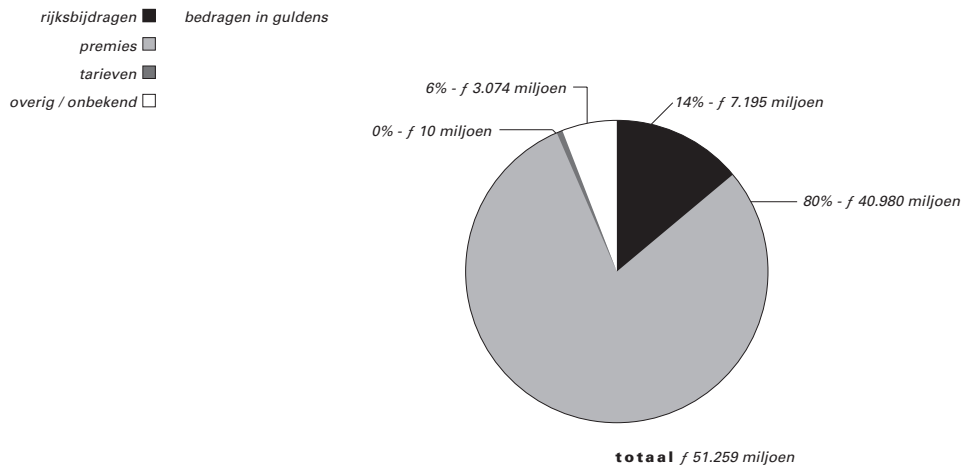
Op het Welzijnsterrein zijn er twee rechtspersonen met een wettelijke taak: de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (LBIO). Deze laatste valt echter primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en blijft hier buiten beschouwing. De PUR voert vijf wetten uit die betrekking hebben op oorlogsslachtoffers, vervolgingslachtoffers en verzetsdeelnemers. In 1997 keerde de PUR circa f 750 miljoen uit. De uitvoeringskosten bedroegen ongeveer f 74 miljoen. Uitkeringen en uitvoeringskosten komen geheel ten laste van het rijk.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen van de rechtspersonen met een wettelijke taak op het terrein van VWS.

---

<sup>27</sup> Sinds 1 juli 1999 is dit het College voor Zorgverzekeringen. Het CTU zal eind 1999 verzelfstandigd worden. Omdat dit onderzoek zich heeft gericht op de situatie in 1997 worden in deze rapportage de toen gangbare namen gebruikt.

figuur 15 **Herkomst publieke middelen VWS**



In bijlagen bij dit hoofdstuk worden schema's gepresenteerd met nadere gegevens van deze rechtspersonen met een wettelijke taak en hun positionering ten opzichte van het departement. In het laatste schema zijn ook zelfstandige bestuursorganen opgenomen.

De Rekenkamer is van mening dat van rechtspersonen met een wettelijke taak die publiek geld innen of besteden mag worden geëist:

- dat zij dit geld besteden aan het doel waarvoor het is verstrekt (rechtmatigheid);
- dat het financieel beheer van de publieke middelen ordelijk en controleerbaar is;
- dat zij zowel over de financiën als over de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer jaarlijks verantwoording afleggen.

Daarom heeft zij in de eerste plaats bij twee rechtspersonen met een wettelijke taak, in dit geval twee ziekenfondsen, onderzocht of deze aan de Rekenkamernormen voor de besteding van de publieke middelen en voor het financieel beheer voldeden en of zij daarover ook verantwoordingsinformatie aan het ministerie leverden. De twee onderzochte ziekenfondsen zijn zowel uitvoeringsorgaan Ziekenfondswet (ZFW) als uitvoeringsorgaan Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Als volgende stap is beschreven welke visie de minister van VWS heeft op het toezicht van haar ministerie op rechtspersonen met een wettelijke taak. Vervolgens is beschreven hoe dit toezicht georganiseerd is. Hierbij wordt beoordeeld of het toezicht alle noodzakelijke onderdelen bevat.

### 13.2 Onderzoek bij twee ziekenfondsen

#### 13.2.1 Verantwoordingsinformatie

De ziekenfondsen stelden conform de voorschriften over 1998 een jaarverslag met bijbehorende jaarrekening op, die voorzien was van een getrouwheidsverklaring van een accountant. Daarnaast stelden zij kwartaal- en jaarstaten op met financiële gegevens over de verstrekkingen in het kader van de ZFW en AWBZ.

### 13.2.2 Financieel beheer

De Rekenkamer heeft haar financieel-beheersonderzoek gericht op de administratieve organisatie en het onderhoud daarvan, het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en de scheiding tussen publieke taken en private activiteiten.

#### *Administratieve organisatie*

De administratieve organisatie van de uitvoering ZFW en AWBZ was in het algemeen voldoende. In de administratieve organisatie waren interne-controlemaatregelen opgenomen. De beschrijving van de administratieve organisatie was niet helemaal actueel. De ziekenfondsen waren bezig een nieuw systeem te ontwikkelen om de beschrijving actueel te houden. Eén ziekenfonds had hiervoor een onderhouds-organisatie, het andere ziekenfonds had net een nieuwe onderhouds-organisatie ontwikkeld, die nog niet functioneerde.

#### *Beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid)*

Beide ziekenfondsen hadden maatregelen getroffen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Een samenhangend M en O-beleid vormden deze maatregelen echter niet. Er was ook niet een risico-analyse gedaan om zo'n beleid te onderbouwen.

De ziekenfondsen maken wel gebruik van informatie van andere instanties om inkomens- en andere gegevens te verifiëren; zo worden sofi-nummers gebruikt en wordt in toenemende mate informatie gebruikt van gemeenten en uitvoeringsinstellingen voor sociale zekerheid. De mogelijkheden voor elektronische bestandsvergelijkingen zijn nog niet diepgaand onderzocht, maar voorsnog vormen definitieproblemen en verschillen in peildata hinderpalen.

Overigens heeft de Ziekenfondsraad pas in september 1998 de ziekenfondsen gevraagd om een M en O-beleid te formuleren.

#### *Scheiding publieke taken en private activiteiten*

Beide ziekenfondsen maken deel uit van een concern waarbinnen ook private activiteiten worden gedaan, zoals verzekeringen in aanvulling op het ziekenfonds, particuliere ziektekostenverzekeringen en assurantiebemiddeling. Binnen de twee concerns bestaat wel een juridische, maar geen organisatorische scheiding tussen publieke en private activiteiten. Beide ziekenfondsen hadden overleg gehad met de Ziekenfondsraad over de sinds 1 januari 1998 verplichte doorberekening van integrale beheerskosten voor werkzaamheden die een ziekenfonds voor derden uitvoert. Medische en verzekeringstechnische gegevens die de ziekenfondsen opslaan voor de uitvoering van hun wettelijke taken mogen niet voor andere doelen worden gebruikt. Dit moet gewaarborgd zijn door een privacyreglement of een reglement persoonsregistratie. Eén van de ziekenfondsen had verzuimd dit reglement aan te passen na een fusie. Bij beide ziekenfondsen bleek de persoonsregistratie in direct verband te staan met de registratie aanvullende verzekering. De Rekenkamer wijst erop dat dit weliswaar doelmatig is, het gaat immers om een aanvulling op de ziekenfondsverzekering, maar dat niettemin sprake is van een particuliere verzekering, waarvoor de persoonsregistratie niet gebruikt mag worden.

### 13.2.3 Conclusies

De verantwoordingsinformatie van de ziekenfondsen gaat niet in op de

rechtmatigheid van de besteding van het publieke geld, noch op het financieel beheer. Dit werd over het jaar 1998 ook niet van ze gevraagd. De drie onderzochte onderdelen van het financieel beheer kregen bij de twee ziekenfondsen voldoende aandacht. Het ontwikkelen van een samenhangend beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik door ziekenfondsen is, gelet op het al jaren onderkende maatschappelijk belang hiervan, bij ziekenfondsen laat ingezet, maar heeft inmiddels de aandacht.

### **13.3 Toezichtvisie minister VWS**

In de nota *Toezicht op het beleidsterrein van VWS: een algemene visie* van april 1997 is de overall visie van het Ministerie van VWS op toezicht opgenomen. Volgens deze nota heeft toezicht als doel het inzichtelijk maken en beoordelen van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van wet- en regelgeving door organisaties die daarvoor bestuurlijke taken opgedragen hebben gekregen, en het binnen daartoe gestelde grenzen corrigeren van uitvoeringshandelingen van die organisaties.

De nota behandelt het toezicht op de uitvoering van wetgeving van het Ministerie van VWS op tamelijk abstract niveau. In de nota zijn uitgangspunten opgenomen die per beleidsterrein nader worden uitgewerkt.

Voor het beleidsterrein sociale zorgverzekeringen zijn de uitgangspunten uitgewerkt in de nota *Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg* van april 1997. Volgens deze nota moet er een toezichtsstructuur zijn, waarin de functies van waarnemen, beoordelen en corrigeren in een onderlinge samenhang en met duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.

Het huidige toezichtbeleid van de CTU stamt uit december 1994 en is vastgelegd in de nota *Toezichtsbeleid*. In deze nota is toezicht gedefinieerd als het in een continue proces nagaan of de wettelijke ziektekostenverzekeringen worden uitgevoerd zoals door de wetgever is voorgeschreven en beoogd. De op stapel staande modernisering en verzelfstandiging van het toezicht door de CTU past binnen de toezichtvisie van het ministerie (zie ook 13.4.2).

Deze wordt onder meer uitgewerkt in het *Voortgangsbericht toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg* van juli 1998 en in het wetsvoorstel voor de afsplitsing van de CTU van april 1999. Daarin geeft de minister haar overkoepelende visie op jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid en over het financieel beheer. Met de voor 2001 geplande ontvlechting van de CVZ en de CTU en de verzelfstandiging van het toezicht zal in de wetgeving een financiële controle- en verantwoordingsstructuur worden verankerd met als belangrijke elementen:

- Elk uitvoeringsorgaan zal zelf verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid en zal hiervoor zelf de controleactiviteiten verrichten. Het financieel beheer van elk uitvoeringsorgaan moet ordelijk en controleerbaar zijn en de verantwoording moet het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en overeenkomstig de voorschriften zijn opgesteld. De verantwoording van elk uitvoeringsorgaan moet vergezeld gaan van een accountantsverklaring over de getrouwheid, de juiste besteding van de middelen en het financieel beheer;
- De toezichthouder beoordeelt jaarlijks de rechtmatigheid en het door de uitvoeringsorganen gevoerde financiële beheer en hun financiële verantwoording daarover.

- De toezichthouder maakt daarbij gebruik van de verantwoordings-rapportages en steunt daarbij op de resultaten van de interne controle en de controles van de accountant die de verklaring bij de verantwoording heeft geleverd. De toezichthouder rapporteert jaarlijks over de juistheid van de besteding van de publieke ZFW- en AWBZ-middelen per uitvoeringsorgaan en samenvattend per wet;
- Het sturingsorgaan CVZ rapporteert jaarlijks over het financieel beheer van de fondsen die het beheert, de Algemene Kas en het Algemene Fonds Bijzondere Ziektekosten.

### 13.4 Toezichtketen

#### 13.4.1 Inleiding

Het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak omvat drie elementen: bepalen waarover de organisaties jaarlijks informatie moeten geven en deze informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en verwerken tot een eindoordeel en het bijsturen als dat nodig is. Deze elementen staan niet los van elkaar: om doeltreffend te zijn moeten ze op elkaar aansluiten. De Rekenkamer noemt dit: een sluitende toezichtsketen. Zij heeft onderzocht of het toezicht van het ministerie op de organisaties in de sector wettelijke zorgverzekeringen deze drie elementen bevat.

#### 13.4.2 Toezicht op ziekenfondsen

##### *Verantwoordingsinformatie instellingen*

In de ZFW en de AWBZ zijn geen voorschriften opgenomen voor verantwoording door de CTU en de ziekenfondsen aan de minister van VWS. Ad hoc vraagt de minister van VWS via de Ziekenfondsraad informatie aan de ziekenfondsen over specifieke onderwerpen, zoals de doelmatigheid van verstrekkingen.

De Ziekenfondsraad en de CTU informeren de minister van VWS over de rechtmatigheid en over het financieel beheer bij de uitvoeringsorganen. De CTU rapporteert jaarlijks aan de minister over de uitvoering van de ZFW en de AWBZ door de ziekenfondsen. De CTU baseert zijn rapportage over het toezicht op de uitvoeringsorganen op eigen onderzoek en onderzoek van de accountantsdienst van de Ziekenfondsraad<sup>28</sup>.

Daarnaast krijgt de minister informatie:

- van haar vertegenwoordiger in de raadsvergaderingen;
- uit periodiek overleg;
- uit circulaires en brieven van de ziekenfondsen.

Voor de Ziekenfondsraad zijn wel verantwoordingsvoorschriften in de wet opgenomen. De raad verstrekt conform deze eisen jaarlijks een verslag van werkzaamheden en rekeningen en verantwoordingen over het fondsenbeheer. Het verslag bevat een getrouwheidsverklaring van een externe accountant en behoeft goedkeuring van de minister van VWS.

De hierboven geschetste situatie zal binnenkort veranderen (zie ook paragraaf 13.3). Met de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid (Stb 185,1999) is de eerste stap gezet naar de verzelfstandiging van de CTU. De Ziekenfondsraad is per 1 juli 1999 omgevormd tot een «sturingsorgaan» en heet nu College voor zorgverzekeringen. De CTU zal worden omgevormd tot een nevenschikt onafhankelijk toezichtsorgaan onder de naam «College van toezicht op de zorgverzekeringen». De minister van VWS houdt rechtstreeks toezicht op het functioneren van beide organen.

<sup>28</sup> Per 1 januari 1999 is deze accountantsdienst gesplitst in een afdeling Accountancy en Onderzoek, die voor de CVZ werkt en een Bureau Onderzoek en Controle, dat werkzaamheden voor de CTU verricht.

In de nieuwe situatie moeten de ziekenfondsen jaarlijks aan het sturings- en aan het toezichtsorgaan verantwoording afleggen over hun uitvoering van de ZFW en de AWBZ met een uitvoeringsverslag, een financieel verslag met een getrouwheidsverklaring van een externe accountant, een accountantsverklaring over de rechtmatigheid en een accountantsrapport over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financieel beheer. Daarnaast kunnen zowel sturingsorgaan als toezichthouder aan de uitvoeringsorganen voorschriften geven over andere regelmatig door hen te verstrekken informatie. Ziekenfondsen dienen zelf de controle-activiteiten te verrichten voor de jaarlijkse verantwoording.

#### *Oordeelsvorming*

De accountantsdienst van de Ziekenfondsraad (nu: Bureau Onderzoek en Controle van de CTU) controleert jaarlijks alle uitvoeringsorganen en betreft de volgende elementen van toezicht in de onderzoeken naar de kosten en baten en de uitvoering van de ZFW en AWBZ:

- Aantallen verzekerden ziekenfondsen;
- budgettering ziekenfondsen;
- overeenkomsten met zorgaanbieders;
- kostenbewaking door het ziekenfonds;
- wettelijke eigen bijdragen;
- aanvaardbaarheid kosten verstrekkingen en beheerskosten;
- organisatie ten behoeve van de verantwoording en de informatievoorziening;
- overige wettelijke aspecten;
- tijdelijke subsidieregeling vervangende hulp ZFW.

De CTU beoordeelt jaarlijks op basis van dit onderzoek de correcte uitvoering van de ZFW en AWBZ, de aanvaardbaarheid van de beheerskosten en van de declaraties van de kosten van verstrekkingen ZFW en AWBZ, de rechtmatigheid van inschrijving van verzekerden, de administratieve organisatie en de verantwoording van de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ. De CTU kan onder de huidige wetgeving in het kader van de beoordeling van de jaarstukken van een ziekenfonds, uitspreken dat ze bepaalde uitgaven niet verantwoord acht. Die worden daarmee niet vergoed uit de centrale kas. De huidige wet spreekt in dit verband niet van rechtmatigheid. Dat gebeurt wel in de voorstellen van toekomstige wetgeving voor de modernisering van het toezicht. De Ziekenfondsraad (nu CVZ) brengt per ziekenfonds jaarlijks een rapport van bevindingen uit aan de CTU. Deze rapportage geeft inzicht in de breedte van het totale functioneren van een ziekenfonds.

Het ministerie legt niet een eigen totaaloordeel vast over de rechtmatigheid door de uitvoeringsorganen, noch een oordeel over het financieel beheer van de uitvoeringsorganen. Ook over de Ziekenfondsraad legt het deze oordelen niet vast: de informatie van de Ziekenfondsraad zou ook niet toereikend zijn voor zo'n oordeel. Deze bevat immers alleen een getrouwheidsverklaring van de accountant en geen informatie over het financieel beheer.

De minister van VWS stuurt de verslagen van de CTU over de toezichtonderzoeken naar de Tweede Kamer.

#### *Bijsturing*

De wet geeft de Ziekenfondsraad/CTU de volgende mogelijkheden om in te grijpen:

- bepaalde uitgaven als niet aanvaardbaar aanmerken;



- bepaalde besparingen op beheerskosten als onrechtmatig beschouwen;
- een aanwijzing geven aan individuele uitvoeringsorganen;
- een ziekenfonds geheel of gedeeltelijk onder bewind stellen;
- bestuurders aansprakelijk stellen voor de geleden schade;
- toestemmingen of ontheffingen van bepaalde verboden intrekken.

Daarnaast hanteert de CTU het instrument verscherpt toezicht, dat wordt toegepast als een essentieel onderdeel van de uitvoering door een ziekenfonds niet op orde is. Dit houdt in dat een ziekenfonds een plan van aanpak moet opstellen om de fout te herstellen en maandelijks moet rapporteren over de voortgang. De CTU controleert zelf ook of de geplande verbeteringsacties worden uitgevoerd. Wanneer dat niet het geval is kan er gekort worden op de vergoeding voor beheerskosten. Dit is echter in de praktijk al lang niet meer voorgekomen.

Het instrument verscherpt toezicht wordt geregeld gebruikt, maar niet zonder voorafgaand overleg met het uitvoeringsorgaan. Het feit dat de resultaten van dit overleg openbaar zijn heeft meestal op zichzelf al een gunstige uitwerking. Wanneer een ziekenfonds onder verscherpt toezicht wordt geplaatst, wordt dit gepubliceerd in het maandblad van de Ziekenfondsraad (Raadzaam) en in het jaarverslag van de CTU.

Verder past de CTU alleen de mogelijkheid om bepaalde uitgaven van de ziekenfondsen niet als aanvaardbaar aan te merken toe. De overige mogelijkheden worden niet gebruikt. De CTU laat overigens regelmatig in mondelinge en schriftelijke reacties wel concreet doorschemeren die mogelijkheden serieus te overwegen; hiervan gaat een preventieve en corrigerende werking uit.

De minister kon bij de Ziekenfondsraad en de uitvoeringsinstellingen ingrijpen door:

- het reglement van de Ziekenfondsraad af te keuren;
- de ministeriële vertegenwoordigers gebruik te laten maken van hun raadgevende stem;
- aanwijzingen te geven aan de Ziekenfondsraad;
- de toelating van een ziekenfonds of uitvoeringsorgaan AWBZ in te trekken.

Daarnaast konden besluiten van de Ziekenfondsraad bij Koninklijk Besluit worden geschorst of vernietigd.

Deze instrumenten werden in de praktijk nauwelijks gehanteerd, doordat er geregeld overleg is en de verhouding tussen het ministerie en de toezichthouder goed is.

Bij de CVZ heeft de minister geen vertegenwoordigers meer.

#### *13.4.3 Toezicht op overige rechtspersonen met een wettelijke taak*

Binnen het ministerie van vws wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de meest bij de zelfstandige organisatie betrokken beleidsdirectie toezicht houdt («integraal management»). In de nabije toekomst zal het ministerie procedures en toetsingskaders voor de rapportages over rechtspersonen met een wettelijke taak opstellen. Deze kunnen dan door de toezichthoudende directies worden gehanteerd. Het is nog niet bekend of en wanneer het destructiebedrijf onder het nieuwe beoordelingsregime gaan vallen.

Voor de overige rechtspersonen met een wettelijke taak is de Rekenkamer nagegaan of in de wetgeving bepalingen zijn opgenomen voor de



verantwoording over de rechtmatigheid en financieel beheer. Tabel 2 geeft het resultaat van een analyse van relevante wetgeving.

**Tabel 2 Rechtspersonen met een wettelijke taak en wettelijke bepalingen**

Rechtspersoon met een wettelijke taak	Rechtmatigheid besteding publieke middelen	Financieel beheer
Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg	● (beoogd m.i.v. 1 januari 2000)	● (beoogd m.i.v. 1 januari 2000)
College voor Ziekenhuisvoorzieningen	● in de loop van 2000	● in de loop van 2000
Stichting uitvoering omslagregelingen	●	●
Zorgonderzoek Nederland	●	●
Pensioen- en Uitkeringsraad	○	○
Verwerkingsbedrijf	○	○

● = wel opgenomen;  
○ = niet opgenomen  
? = onbekend

Het blijkt dat op grond van wettelijke bepalingen de minister kan beschikken over informatie over de rechtmatigheid en over het financieel beheer van het SUO en van ZON. De minister velst hierover jaarlijks een oordeel. Voor het COTG en het CVZ zal dit op korte termijn ook gelden. Voor het verwerkingsbedrijf Destructiewet ontbreekt deze informatie, en ook het oordeel van de minister vooralsnog.

De PUR dient jaarlijks bij het ministerie in:

- een jaarverslag over zijn werkzaamheden
- een jaarrekening, voorzien van een accountantsverklaring.
- informatie over de bedrijfsvoering, het gevoerde beleid en de genomen besluiten; een nadere omschrijving van de inhoud van deze informatie geeft de wet niet.

Volgens de Wet op de PUR hoeft de verklaring van de externe accountant alleen een getrouwheidsverklaring te zijn. Daarnaast rapporteert de accountant aan de minister over de toepassing en de naleving van de wet. Het ministerie heeft echter een controleprotocol opgesteld waarin is opgenomen dat een rechtmatigheidsonderzoek moet worden uitgevoerd. Verder bevat dit protocol voorschriften voor de te hanteren toleranties. De accountant moet onder andere aandacht besteden aan de doelmatigheid van het beheer (zuinigheid), de administratie, de toepassing van de juridische regelgeving en het stelsel van interne-controlemaatregelen. De departementale accountantsdienst voert een review uit in de vorm van een collegiaal overleg.

Het ministerie geeft geen expliciet eindoordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen en over het financieel beheer, hoewel de verantwoordingsinformatie van de PUR hiervoor voldoende informatie bevat.

#### 13.4.4 Conclusies

De huidige toezichtketen voor de ziekenfondsen bevat twee zwakke schakels, namelijk de verantwoordingsinformatie en de oordeelsvorming. In de nu geldende wet- en regelgeving zijn onvoldoende inhoudelijke voorschriften opgenomen voor de verstrekking van informatie door de ziekenfondsen aan de CTU. De CTU vult dit informatiegat met eigen onderzoeksbevindingen. Het Ministerie van VWS maakt vooralsnog

jaarlijks geen oordeel openbaar over de rechtmatigheid en over het financieel beheer in de sector sociale zorgverzekeringen.

De schakel «bijsturing» is wel voldoende sterk: de CTU beschikt over voldoende mogelijkheden om in te grijpen.

Het toezicht op de overige rechtspersonen met een wettelijke taak in de sector zorg voorziet deels wel in oordeelsvorming door de minister over de rechtmatigheid en het financieel beheer, voor twee organisaties worden hiervoor nog wettelijke bepalingen ontwikkeld en bij twee organisaties is dit nog niet goed geregeld.

De informatievoorziening door de PUR is goed geregeld in het controleprotocol voor de externe accountant van de PUR.

### **13.5 Conclusies**

De verantwoordingsinformatie van de twee onderzochte ziekenfondsen gaat niet in op de rechtmatigheid, noch op het financieel beheer. Dit werd over het jaar 1998 ook niet van ze gevraagd. De onderzochte delen van het financieel beheer van de twee ziekenfondsen waren in het algemeen voldoende.

Uit de toezichtsvisie van de minister van VWS blijkt dat haar toezicht moet leiden tot een oordeel over de rechtmatigheid. Het is niet duidelijk of het oordeel ook betrekking moet hebben op het financieel beheer. De nieuwe wetgeving waaraan het ministerie nu werkt, waarin de overall visie voor toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak wordt uitgewerkt, geeft hierover wel duidelijkheid: het gemoderniseerde toezicht moet leiden tot oordeelsvorming over de rechtmatigheid én over het financieel beheer van de rechtspersonen met een wettelijke taak.

De huidige toezichtketen van het ministerie van VWS voor de zorgsector vertoont zwakke schakels. De nu geldende wetgeving geeft weinig aanknopingspunten voor het leveren van verantwoordingsinformatie door de rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit heeft tot gevolg dat het huidige toezicht niet uitmondt in vastgelegde eindoordeelen van de minister per sector of per wet. De toezichtinformatie waarover de minister kan beschikken bevat wel oordelen over de rechtmatigheid door individuele rechtspersonen met een wettelijke taak, maar geeft geen totaaloordeel.

In de sector Welzijn (de Pensioen- en Uitkeringsraad) is de informatievoorziening over rechtmatigheid en financieel beheer wel goed geregeld via het controleprotocol voor de externe accountant.

De geplande nieuwe toezichtsstructuur voorziet wel in een voldoende informatievoorziening en in het vastleggen van expliciete eindoordeelen door de minister en de toezichthouder. De Rekenkamer mist echter ook in de nieuwe toezichtsstructuur een concrete invulling van cruciale begrippen. Zo is nog niet duidelijk waarop het eindoordeel over de rechtmatigheid bij rechtspersonen met een wettelijke taak precies gebaseerd moet zijn en aan welke voorwaarden het financieel beheer zal moeten voldoen om ordelijk en controleerbaar genoemd te kunnen worden.

### **13.6 Reactie minister en rechtspersonen met een wettelijke taak**

#### *13.6.1 Minister*

De minister van VWS wijst erop dat de oordelen van de CTU nu voor een

belangrijk deel op eigen waarnemingen zijn gebaseerd en dat de jaarlijkse verslaglegging door de ziekenfondsen slechts een relatief belang heeft voor deze oordelen over onder andere de door de Rekenkamer onderzochte onderwerpen (administratieve organisatie, beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, scheiding publiek-privaat). De betekenis van de jaarlijkse verantwoording zal groter worden als gevolg van de voorgenomen modernisering van het toezicht. Dan zal niet zozeer de inhoud van het oordeel van de toezichthouder wijzigen, maar vooral de wijze van totstandkomen. Daarbij komt meer dan nu het geval is tot uitdrukking dat de uitvoeringsorganen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ. Inderdaad moet er op het vlak van de invulling van de begrippen «rechtmatigheid» en «ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer» nog veel gebeuren. Haar ministerie werkt nu aan de wettelijke basis van de modernisering van het toezicht, vervolgens moeten vooral het CVZ/de CTU daaraan verdere uitwerking geven, in nauw contact met het ministerie. Voor de uitwerking van de verschillende begrippen zal waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij de Comptabiliteitswet.

Daarnaast maakte de minister enige opmerkingen die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid.

### *13.6.2 CTU*

De CTU bevindt zich in een tussenfase naar volledige zelfstandigheid. Dezelfde wet die de volledige zelfstandigheid van de CTU bekrachtigt, schrijft voor dat de toezichtsketen Ziekenfondswet en AWBZ jaarlijks tot expliciete oordelen over de rechtmatigheid en het financieel beheer moet komen. Tot dat moment spreekt de CTU zich conform de wettelijke voorschriften alleen uit over het functioneren van de uitvoeringsorganen en de aanvaardbaarheid van de gemaakte kosten.

### *13.6.3 Een ziekenfonds*

Eén van de onderzochte ziekenfondsen schrijft in haar reactie dat formeel juridisch de aanvullende verzekering een particuliere verzekering is. In functioneren echter zijn de relaties met de ziekenfondswet overduidelijk. Ook de CTU heeft dit geconstateerd in haar rapport «Effecten aanvullende verzekering» (1999). Daarin wordt gesteld dat tussen uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekeringen en die van de aanvullende verzekering een grote samenhang bestaat en dat de werkzaamheden in hetzelfde organisatorische verband worden uitgevoerd. Volgens het ziekenfonds komt de kostenbeheersing die hiermee wordt gerealiseerd ook de wettelijke verzekeringen ten goede. Hierbij worden interne richtlijnen vastgesteld om te waarborgen dat bestanden alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn aangelegd. Nadere beveiliging biedt de toepassing van autorisatie met dekking tot toegang van bestanden. De juiste toepassing hiervan wordt gecontroleerd.

Het fonds wijst erop dat de Ziekenfondsraad wel degelijke schriftelijk toestemming heeft verleend voor het verrichten van werkzaamheden voor derden.

Het ziekenfonds vindt het oordeel van de Rekenkamer over de «late» inzet van een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik merkwaardig. Het Rekenkameronderzoek gaat immers over het

boekjaar 1997, terwijl het verzoek aan de ziekenfondsen om dergelijk beleid te formuleren dateert van september 1998.

Daarnaast had het ziekenfonds nog enige opmerkingen waarvoor de tekst van het rapport is aangepast.

#### *13.6.4 CVZ*

Het CVZ verwijst naar de reacties van het ministerie en van de CTU en laat verder weten dat het de ministeriële vertegenwoordiger heeft uitgenodigd om zijn bestuursvergaderingen bij te wonen. Het ministerie heeft daar positief op gereageerd.

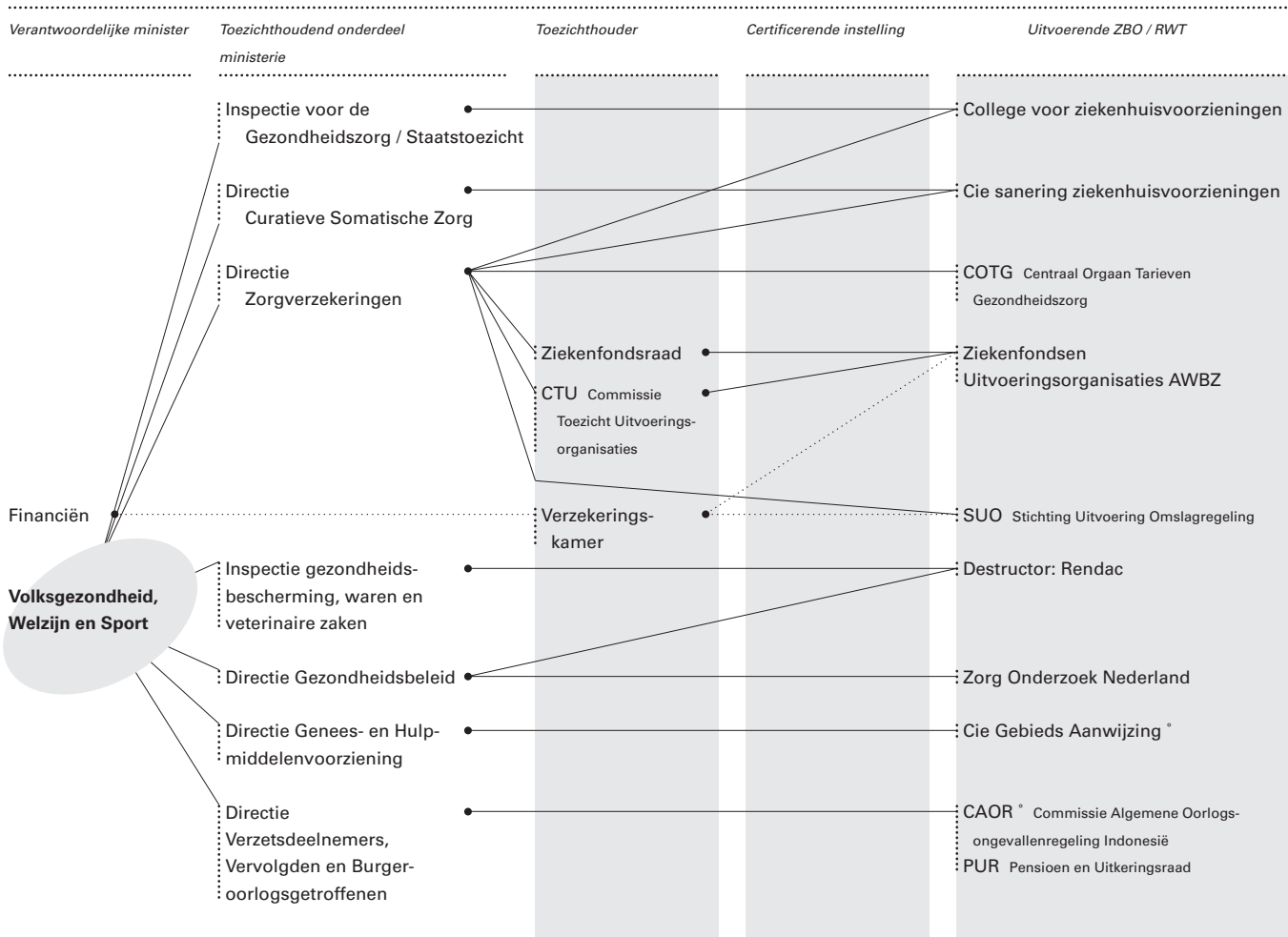
**overzicht RWT's per departement**

alle bedragen in miljoenen gulden

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	totaal publieke middelen*	Ri/ks- bijdragen	premies	tanef	jaer
VWS	Verwerkingsbedrijven hoog-risico materiaal	Destructor Rendac	2	BV	30	20	0	10	1998
-	-	Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten	1	BV	20	0	20	0	1997
-	-	Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG)	1	sui generis	15	0	15	0	1997
-	-	College voor Ziekenhuisvoorzieningen	1	sui generis	13	0	13	0	1997
-	-	Stichting Uitvoering Omslagregeling WTZ	1	stichting	2533	0	2533	0	1997
-	Wettelijke ziektekostenverzekeringen	Zorgverzekeraars - AWBZ -	75	stichting / NV	27117	234	23861	0	1997
-	idem	Ziekenfondsen	30	stichting / OWM	20656	6119	14537	0	1997
-	-	Zorg Onderzoek Nederland	1	sui generis	-	-	-	-	1997
-	-	Pensioen en uitkeringsraad (PUR)	1	sui generis	823	823	0	0	1997
-	-	Ziekenfondsraad	1	sui generis	51	-	-	-	1997

\* Rijsbijdragen, premies en tarieven tellen niet altijd op tot het totaal van de publieke middelen door de niet gepresenteerde overige en onbekende inkomsten.

**Volksgezondheid, Welzijn en Sport**



**Legenda**

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