

# Toezicht op Arbeidsvoorziening

13 maart 2000

# Inhoud

1	<b>Inleiding</b>	4
1.1	Het onderzoek	4
1.2	Het ministerie en Arbeidsvoorziening	5
1.3	Normen	6
2	<b>Uitkomsten van het onderzoek</b>	8
2.1	Wettelijk kader	8
2.2	Organisatie van het toezicht	8
2.3	Informatieverzameling	9
2.4	Oordeelsvorming	11
2.5	Interventies	12
3	<b>Slotconclusies</b>	14
4	<b>Aanbevelingen</b>	15
4.1	Oordeelsvorming en onafhankelijkheid van het toezicht	15
4.2	Communicatie en eis tot transparantie	15
4.3	Interventiebeleid	16
5	<b>Reacties minister en Arbeidsvoorziening en nawoord</b>	
	<b>Rekenkamer</b>	18
5.1	Reacties minister en Arbeidsvoorziening	18
5.2	Nawoord Rekenkamer	19

# Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op Arbeidsvoorziening. De publieke activiteiten van Arbeidsvoorziening worden gefinancierd uit een rijksbijdrage die in 1998 f 1.071 miljoen bedroeg. Zowel de Arbeidsvoorziening zelf als het veld waarin zij actief is, is de afgelopen jaren sterk in beweging. Het onderzoek was in het bijzonder gericht op de directie Toezicht die sinds 1995 met de toezichttaak is belast. De directie werkt samen met de departementale accountantsdienst. Het onderzoek betrof uitsluitend taken die uit Nederlandse wetgeving voortvloeien en gefinancierd worden met middelen uit de Nederlandse Rijksbegroting. Dit onderzoek maakt deel uit van een rijksbreed meerjarig onderzoeksprogramma gericht op rechtspersonen met wettelijke taak (RWT's).

Het in dit onderzoek gehanteerde normenkader schetst een ideaalbeeld waaraan het toezicht zou moeten gaan voldoen. Het normenkader is nieuw en in samenspraak met de directie Toezicht ontwikkeld. In het normenkader wordt er, door toepassing van de principes van good governance, van uitgegaan dat Arbeidsvoorziening zich verantwoordt over de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiën. De minister vormt zich hierover een oordeel en stuurt zo nodig bij. De minister moet zich vervolgens tegenover de Staten-Generaal kunnen verantwoorden.

Het toezicht op Arbeidsvoorziening ligt vast in de Arbeidsvoorzieningswet 1996. De toezichttaak van de minister en de taken van het Centraal Bestuur vallen deels samen. Beide bleken verschillende opvattingen te hebben over de wijze waarop zij met deze samenloop moeten omgaan. De directie Toezicht heeft het toezichtbeleid geëxpliciteerd en heeft het toezicht op hoofdlijnen toereikend georganiseerd.

De directie Toezicht verzamelt volgens haar toetsingskaders de meeste volgens de Rekenkamer benodigde informatie, behalve over bedrijfsvoering. Ook heeft de directie een gestructureerde aanpak ontwikkeld ter bewaking van de kwaliteit van de informatie van Arbeidsvoorziening. De directie bleek in de praktijk de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet actief te bewaken. Hoewel over de toetsingskaders overleg tussen de directie en Arbeidsvoorziening heeft plaatsgevonden, is het niet gekomen tot wederzijdse overeenstemming. De communicatie tussen de directie Toezicht en Arbeidsvoorziening dient aan effectiviteit te winnen, mede om informatie tijdig, volledig en correct te gaan ontvangen. De directie Toezicht dient –in samenspraak met Arbeidsvoorziening- nader te bepalen welke informatie nodig is voor haar oordeelsvorming en hoe de informatie kan worden verkregen zodat Arbeidsvoorziening zo min mogelijk wordt belast en hoe de directie periodiek inzicht kan krijgen in de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie. De minister wordt in overweging gegeven om een bedrijfsvoeringsverklaring te vragen.

De directie Toezicht spreekt geen expliciete oordelen uit over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak door Arbeidsvoorziening. De Rekenkamer concludeert dat het toezicht op Arbeidsvoorziening aan de minister wel een belangrijke mate van inzicht biedt in de *rechtmatigheid van de besteding van middelen* uit de Nederlandse Rijksbegroting door Arbeidsvoorziening en in de *ordelijkheid en controleerbaarheid van het* door Arbeidsvoorziening gevoerde *financieel beheer in enge zin*.

Het inzicht dat de minister wordt geboden door het toezicht op de *bedrijfsvoering* en de *beleidsresultaten* van Arbeidsvoorziening is minder volledig. De directie Toezicht ontvangt niet alle benodigde informatie en beschikt bovendien slechts over enkele volgens de Rekenkamer benodigde normen. De directie beschikt niet over een instrumentarium om te komen tot totaal-oordelen. De Rekenkamer beveelt aan om stap voor stap tot expliciete oordeelsvorming te komen. Expliciete oordelen zouden de onafhankelijke positie van de directie Toezicht kunnen versterken.

Het door de directie Toezicht opgestelde interventiebeleid beoordeelde de Rekenkamer als te globaal en in de praktijk onvoldoende effectief. Zonder afbreuk te doen aan het huidige beleid om zoveel mogelijk via overleg de gewenste doelen te bereiken, zou het nader uitgewerkte interventiebeleid dienen te worden aangevuld met de eis dat de effecten van interventies worden gevolgd. Om het beleid effectief te maken acht de Rekenkamer vergroting van de responsiviteit via toenemende transparantie en onderling vertrouwen en convergentie van de visies op toezicht noodzakelijk.

De directie Toezicht blijkt zich in haar relatief korte bestaan te hebben ontwikkeld in de richting van een complete toezichthouder. De Rekenkamer beschouwt die ontwikkeling evenwel nog niet als afgerond.

De minister geeft aan gebruik te zullen maken van alle aanbevelingen van de Rekenkamer en hiermee rekening te houden in de nieuwe uitvoeringsstructuur (SUWI). Zo stemt hij in met de aanbevolen aanpak om stap voor stap tot expliciete oordeelsvorming te komen, acht hij het vragen van een bedrijfsvoeringsverklaring in lijn met zijn toezichtvisie en wenst hij de effectiviteit van de communicatie en het interventiebeleid te verbeteren. Arbeidsvoorziening geeft aan een aantal aanbevelingen te zullen gebruiken en deels al te hebben geïmplementeerd. Zo zal zij bij de minister toetsen in hoeverre de opdracht aan de externe accountant van Arbeidsvoorziening dient te worden uitgebreid en zal zij in overleg treden om afspraken te maken over de te leveren toezichtinformatie.

De Rekenkamer is verheugd met de positieve reactie van de minister en Arbeidsvoorziening. De Rekenkamer vraagt zich af welke aanbevelingen Arbeidsvoorziening al geïmplementeerd heeft en of zij overigens met alle aanbevelingen, zoals de wenselijkheid van een bedrijfsvoeringsverklaring, accoord is.

## 2 Inleiding

### 2.1 Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op Arbeidsvoorziening. Het onderzoek was in het bijzonder gericht op de directie Toezicht. De Rekenkamer besteedde aandacht aan toezicht op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, doelmatigheid van de bedrijfsvoering en het bereiken van de beoogde beleidsresultaten in de jaren 1997 en 1998.

Dit onderzoek maakt deel uit van een in 1998 door de Algemene Rekenkamer gestart rijksbreed meerjarig onderzoeksprogramma gericht op de zelfstandige organisaties die een taak uitvoeren die in een wet geregeld is en waarmee publieke middelen zijn gemoeid. Deze organisaties duiden wij aan met de term rechtspersoon met wettelijke taak (RWT).

Het onderzoek betrof uitsluitend taken die uit Nederlandse wetgeving voortvloeien en gefinancierd worden met middelen uit de Nederlandse Rijksbegroting.

De informatie is verzameld door dossieronderzoek en gesprekken op het Ministerie van SZW. Om enkele bevindingen aan de praktijk te toetsen voerde de Rekenkamer tevens een beperkt onderzoek uit bij Arbeidsvoorziening.

## 2.2 Het ministerie en Arbeidsvoorziening

De minister is vanuit zijn algemene ministeriële verantwoordelijkheid als (mede)wetgever verantwoordelijk voor de vormgeving van het wettelijk kader waarbinnen Arbeidsvoorziening functioneert.

De specifieke verantwoordelijkheid van de minister betreft ingevolge de Arbeidsvoorzieningswet 1996 het beschikbaar stellen van middelen en het maken van afspraken over de daarvoor te leveren prestaties. Daarbij is de minister verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Arbeidsvoorzieningswet en andere wetten door Arbeidsvoorziening.

Het uitgangspunt van scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht heeft er toe geleid dat met de herinrichting van het ministerie in 1995 een aparte directie Toezicht is ingericht. Voor het toezicht op Arbeidsvoorziening werkt deze directie samen met de departementale accountantsdienst. Deze dienst beoordeelt de bruikbaarheid voor de minister van de door de externe accountant van Arbeidsvoorziening afgegeven oordelen.

Arbeidsvoorziening heeft volgens artikel 3 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 tot doel het bevorderen van de aansluiting van de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werkzoekenden. De publieke activiteiten van Arbeidsvoorziening worden gefinancierd uit een rijksbijdrage die in 1998 f 1.071 miljoen bedroeg.

Zowel de Arbeidsvoorziening zelf als het veld waarin zij actief is, is de afgelopen jaren sterk in beweging. Met de Arbeidsvoorzieningswet 1996 werd de rijksbijdrage gesplitst in een basis- en een prestatiebijdrage en werd de vertegenwoordiging van de minister in het Centraal Bestuur van Arbeidsvoorziening afgeschaft. Verder is de organisatiestructuur gewijzigd, is men overgegaan naar een op output gestuurde organisatie en is een nieuw financieel administratiesysteem geïntroduceerd. Daarnaast zijn de herinrichting van de sociale zekerheid, het afschaffen van de verplichte inkoop van de producten van Arbeidsvoorziening door gemeenten en de

explosieve groei van activiteiten van particuliere intermediairs als uitzendorganisaties, niet zonder gevolgen voor het functioneren van Arbeidsvoorziening.

## 2.3 Normen

Het in dit onderzoek gehanteerde normenkader schetst een ideaalbeeld waaraan het toezicht zou moeten gaan voldoen. Het normenkader is nieuw en in samenspraak met de directie Toezicht ontwikkeld. In dit opzicht had het onderzoek een pilot-karakter. Het normenkader is gezien dit pilotkarakter strikt toegepast. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat hierdoor in het onderzoek niet altijd voldoende rekening is gehouden met het nog relatief korte bestaan van de directie Toezicht en met de geschetste ontwikkelingen.

In het normenkader wordt er, door toepassing van de principes van good governance<sup>1</sup>, van uitgegaan dat Arbeidsvoorziening zich verantwoordt over de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiën. De minister vormt zich hierover een oordeel en stuurt zo nodig bij. De minister moet zich vervolgens tegenover de Staten-Generaal kunnen verantwoorden.

Het normenkader sluit aan bij het rapport Toezicht op uitvoering van publieke taken (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 956). De daarin vermelde normen zijn in dit onderzoek uitgewerkt. De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de normen.

---

<sup>1</sup> Good governance betreft het sturen en beheersen van organisaties, de verantwoording en het toezicht.



Hoofdnormen voor toezicht

Onderdeel van toezicht	Normen voor opzet	Normen voor praktijk
Wettelijk kader van het toezicht	Het toezicht op de RWT is voldoende vastgelegd in wettelijke voorschriften	De inrichting van het toezicht op de RWT is in overeenstemming met de wettelijke voorschriften
Organisatie van het toezicht	In de wettelijke voorschriften is voorzien in alle elementen van toezicht	In de praktijk komen alle elementen van toezicht tot stand
	Er is vooraf een duidelijk toezichtbeleid geformuleerd	Het toezichtbeleid wordt in de praktijk uitgevoerd
	De toezichthouder beschikt over een duidelijk communicatiebeleid en een adequate rapportagestructuur	Het communicatiebeleid en de rapportagestructuur worden in de praktijk toegepast
Informatieverzameling	De toezichthouder voorziet in een adequaat systeem ter waarborging van de kwaliteit van het eigen functioneren	Het kwaliteitssysteem ten behoeve van het eigen functioneren van de toezichthouder wordt consequent toegepast
	De toezichthouder beschikt over een met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht voldoende structuur voor de informatieverzameling	De toezichthouder verzamelt de informatie conform de structuur
Oordeelsvorming	De toezichthouder beschikt over een met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht voldoende omvattend normenkader voor de oordeelsvorming	De toezichthouder beoordeelt de verzamelde informatie conform het normenkader
	De toezichthouder spreekt een expliciet oordeel uit over de rechtmatige en doelmatige taakuitvoering door de RWT (afhankelijk van doel en reikwijdte van het toezicht)	Het oordeel wordt in de praktijk uitgesproken
Interventiemogelijkheden	De toezichthouder beschikt over met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht voldoende interventiemogelijkheden	De toezichthouder intervineert in de praktijk op effectieve wijze

## 3 Uitkomsten van het onderzoek

### 3.1 Wettelijk kader

Het toezicht op Arbeidsvoorziening ligt toereikend vast in de Arbeidsvoorzieningswet 1996. Het departementale toezicht is daarmee in overeenstemming ingesteld.

De toezichttaak van de minister en de taken van het Centraal Bestuur vallen deels samen. Beide dienen toe te zien op de rechtmatige en doelmatige taakuitvoering door Arbeidsvoorziening en kunnen aanwijzingen geven aan de Regionale Besturen. Het Ministerie van SZW en Arbeidsvoorziening bleken verschillende opvattingen te hebben over de wijze waarop zij met deze samenloop moeten omgaan. Het risico bestaat daardoor dat toezichttaken dubbel of niet worden verricht. Het ministerie noemde de toezichthoudende rol van het Centraal Bestuur nog onvoldoende ingevuld. Volgens Arbeidsvoorziening zou juist het ministerie zich in de uitoefening van de toezichtsfunctie terughoudender op kunnen stellen. Met name eigen onderzoeken van de toezichthouder zouden volgens Arbeidsvoorziening meer dan nu uitzondering moeten zijn. Het ministerie gaf aan risico-analyses uit te voeren en zo terughoudend mogelijk te zijn bij het uitvoeren van eigen onderzoek.

### 3.2 Organisatie van het toezicht

De directie Toezicht heeft op hoofdlijnen het toezichtbeleid voldoende geëxpliciteerd. In de praktijk bleek het toezicht nagenoeg geheel conform het beleid te worden uitgevoerd. Hoewel het communicatiebeleid van de directie niet is uitgewerkt, trof de Rekenkamer in de praktijk veelvuldig overleg aan, zowel tussen de directie Toezicht en Arbeidsvoorziening, als tussen de directie Toezicht en de minister.

De directie beschikt over een toereikende structuur voor het rapporteren van de bevindingen en oordelen, de onderbouwing van de oordelen en de consequenties daarvan, hoewel streefdata daarin ontbreken. De afsluitende rapportage over 1997 aan de minister en aansluitend die aan de Staten-Generaal vond laat plaats, evenals het jaar daarvoor. De directie Toezicht heeft de minister wel op de hoogte gehouden van de problemen rond de jaarstukken.

De directie Toezicht heeft in opzet voorzien in een adequaat systeem ter waarborging van de kwaliteit van het eigen functioneren. De noodzaak tot functiescheiding tussen oordeelsvorming en interventie wordt in de praktijk verminderd door overleg over eventuele interventies binnen en buiten de directie te bekrachtigen met parafen.

In de praktijk bleken niet alle aspecten van het kwaliteitssysteem optimaal te worden toegepast. Zo was de beschrijving van de administratieve organisatie verouderd, werd de planning slechts globaal bewaakt, ontbrak een vergelijking van de planning en de uitvoering en miste de Rekenkamer een duidelijke inrichting van het archief. Ten slotte is de samenwerking tussen de AD en de directie Toezicht vastgelegd in een convenant dat inmiddels is afgelopen zonder te zijn vernieuwd, maar in praktijk wel is bestendig.

De directie Toezicht gaf aan inmiddels te zijn gestart met het systematisch vergelijken van de planning en de realisatie daarvan.

### **3.3 Informatieverzameling**

De directie Toezicht verzamelt volgens haar toetsingskaders de meeste volgens de Rekenkamer benodigde informatie. De toetsingskaders zijn na herhaald overleg tussen de directie en Arbeidsvoorziening vastgesteld. Tot wederzijdse overeenstemming over te leveren informatie is het niet gekomen.

De verlangde informatie over bedrijfsvoering omvat nog niet alle volgens de Rekenkamer relevante onderwerpen, zo ontbrak de vraag naar periodieke informatie over de scheiding van publieke taken en private activiteiten en over het integriteitsbeleid. De directie Toezicht gaf aan informatie over de bedrijfsvoering vooral op te vragen naar aanleiding van de

resultaten van de risico-analyse en in het kader van specifiek onderzoek door of in opdracht van het ministerie.

De directie heeft een gestructureerde aanpak ontwikkeld ter bewaking van de kwaliteit van de informatie van Arbeidsvoorziening. Daarbij gaat het om een accountantsverklaring bij de jaarrekening, reviewrecht van de minister, specifiek onderzoeksrecht van de directie Toezicht en de eis tot reproduceerbaarheid en inzichtelijkheid van de informatie van Arbeidsvoorziening.

De Rekenkamer constateerde dat in de praktijk de financiële verantwoording van Arbeidsvoorziening was ingericht conform de in de Arbeidsvoorzieningswet 1996 gestelde voorschriften.

De directie Toezicht bleek echter niet (op tijd) alle noodzakelijke informatie van Arbeidsvoorziening te ontvangen. Zo ontbreekt informatie ter toelichting van afwijkingen van streefwaarden, of van belangrijke verschillen ten opzichte van voorgaande jaren of de begroting. Informatie over geplande acties naar aanleiding daarvan ontbreekt eveneens. Inzake bedrijfsvoering ontbreekt informatie over de inrichting van de organisatie, materieelbeheer en uitbestedingen. Informatie over de ontwikkelingen in het personeels- en informatiebeleid trof de Rekenkamer slechts ten dele aan bij de directie Toezicht.

Voor wat betreft de beleidsresultaten meet Arbeidsvoorziening nog niet voor alle producten de output. Informatie in de vorm van kengetallen werd door Arbeidsvoorziening ten tijde van het onderzoek ontwikkeld. Informatie over effecten van beleid ontbreekt, evenmin is gebleken van voorbereiding hiervan.

De accountantsverklaring bij de financiële verantwoording heeft volgens de Arbeidsvoorzieningswet 1996 mede betrekking op de rechtmatige besteding van de toegekende middelen. Bij de verklaring dient de accountant sinds de invoering van deze wet tevens een verslag over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van Arbeidsvoorziening te voegen. De opdracht aan de accountant, die uit 1993 stamt, is na invoering van de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet niet

bijgesteld. Het nieuwe aspect doelmatigheid heeft niettemin in 1997 wel onderdeel uitgemaakt van de rapportage. De directie Toezicht bleek in de praktijk de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie niet actief te bewaken. De directie Toezicht gaf aan dat de accountant gevraagd is met ingang van 1998 naar de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie te kijken; de directie voert daarnaast in uitzonderingsgevallen zelf specifiek onderzoek uit. Dit laat onverlet dat nog onvoldoende geconcretiseerd is welke informatie over de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie periodiek wordt verlangd.

### 3.4 Oordeelsvorming

De directie Toezicht spreekt geen expliciete oordelen uit. De rapportages aan de minister betreffen weliswaar het (al dan niet) goedkeuren van de verantwoordingsstukken van Arbeidsvoorziening, maar de directie Toezicht doet geen uitspraak over de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak door Arbeidsvoorziening. De directie Toezicht beschikt wel over een in toetsingskaders vastgelegd normenkader voor de beoordeling van de informatie. Een instrumentarium om via weging van de resultaten van toezicht tot totaaloordeelen te komen trof de Rekenkamer echter niet aan.

Het normenkader van de directie Toezicht bestaat uit de volgens de Rekenkamer minimaal benodigde normen om de documenten over de *rechtmatigheid van publieke middelen* en de *ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer in enge zin*<sup>2</sup> van Arbeidsvoorziening te beoordelen op inrichting en compleetheid. De toetsingskaders bevatten geen inhoudelijke normen voor de beoordeling van de jaarreke-

---

<sup>2</sup> Onder bedrijfsvoering verstaat de Rekenkamer alle activiteiten inzake de verwerving, het beheer en de aanwending van financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken waarvoor de RWT verantwoordelijkheid draagt. Financieel beheer is een onderdeel van de bedrijfsvoering. In dit onderzoek verstaat de Rekenkamer onder 'financieel beheer in enge zin' die onderdelen van het financieel beheer die essentieel zijn voor de rechtmatigheid van de publieke uitgaven en de deugdelijkheid van de verantwoording daarover.

ning, de accountantsverklaring, het verslag over het financieel beheer en de werkwijze van de externe accountant. De departementale accountantsdienst voert immers deze inhoudelijke beoordeling uit. De Rekenkamer heeft dit werk van de accountantsdienst niet nader onderzocht, maar wel vastgesteld dat de dienst over relevante normen beschikt, de werkzaamheden inderdaad uitvoert en daarover rapporteert. Volgens de accountantsdienst voldeed de accountantscontrole aan de daaraan te stellen eisen. Het viel op dat de directie Toezicht, toch als eerste verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht, niet beschikte over de door de accountantsdienst gehanteerde op Arbeidsvoorziening toegespitste normen, noch over de planning van het onderzoek van de accountantsdienst. Evenmin trof de Rekenkamer concrete afspraken aan inzake de door de accountant van Arbeidsvoorziening te hanteren normen, bijvoorbeeld in de vorm van een controleprotocol.

Het toetsingskader is voor de beoordeling van de informatie over de *bedrijfsvoering* en de *beleidsresultaten (activiteiten, prestaties, effecten)* van Arbeidsvoorziening vooralsnog minder volledig. Hoewel de directie Toezicht met name wat betreft prestaties wel normen ter beoordeling van de inrichting en compleetheid van de informatie heeft opgesteld, beschikt zij over slechts enkele volgens de Rekenkamer benodigde normen voor de beoordeling van de inhoud.

### 3.5 Interventies

De minister beschikt over interventiemogelijkheden die aan de minimumeisen van de Rekenkamer voldoen. Het door de directie Toezicht opgestelde interventiebeleid beoordeelde de Rekenkamer evenwel als onvoldoende, omdat het beleid te globaal is geformuleerd om adequaat te kunnen worden toegepast.

De directie Toezicht heeft uit evaluatie van het interventiebeleid zelf geconcludeerd dat haar interventiemogelijkheden tekort schieten, doordat middelzware interventiemogelijkheden ontbreken.

In de praktijk kiest de directie Toezicht voor overleg als interventiemiddel. Zij voert het overleg in zwaarte op: van ambtelijk tot bestuurlijk. Dit leidt evenwel niet altijd tot het beoogde resultaat.

## 4 Slotconclusies

De directie Toezicht blijkt zich in haar relatief korte bestaan te hebben ontwikkeld in de richting van een complete toezichthouder. De Rekenkamer beschouwt die ontwikkeling evenwel nog niet als afgerond.

De Rekenkamer concludeert dat het toezicht op Arbeidsvoorziening aan de minister een belangrijke mate van inzicht biedt in de *rechtmatigheid van de besteding van middelen* uit de Nederlandse Rijksbegroting door Arbeidsvoorziening en in de *ordelijkheid en controleerbaarheid van het* door Arbeidsvoorziening gevoerde *financieel beheer in enge zin*.

Het inzicht dat de minister wordt geboden door het toezicht op de *bedrijfsvoering* en de *beleidsresultaten* van Arbeidsvoorziening is minder volledig. De directie Toezicht ontvangt niet alle benodigde informatie en beschikt bovendien slechts over enkele volgens de Rekenkamer benodigde normen.

De Rekenkamer concludeert verder dat de communicatie met Arbeidsvoorziening onvoldoende leidt tot overeenstemming en dat het interventiebeleid onvoldoende effectief is.



## 5 Aanbevelingen

### 5.1 Oordeelsvorming en onafhankelijkheid van het toezicht

De Rekenkamer beveelt aan om stap voor stap tot expliciete oordeelsvorming te komen, opdat de minister optimaal toegerust is om de Staten-Generaal het juiste inzicht te bieden. Begonnen kan worden met een expliciet oordeel over rechtmatigheid, dan over het financieel beheer in enge zin. De benodigde informatie hiervoor is grotendeels bij de Accountantdienst beschikbaar. Vervolgens kan normontwikkeling voor de beoordeling van de bedrijfsvoering en de beleidsresultaten worden gestart, om tot slot een instrumentarium te ontwikkelen waarmee de deeloordelen kunnen worden gewogen tot een samenhangend geheel.

De oordelen zouden deel kunnen gaan uitmaken van de jaarlijkse rapportage van de directie Toezicht.

De hiervoor aanbevolen expliciete oordelen zouden ook de onafhankelijke positie van de directie Toezicht kunnen versterken. Expliciteren van het oordeel nodigt uit tot het transparant maken van de wijze waarop tot het oordeel gekomen is.

### 5.2 Communicatie en eis tot transparantie

De communicatie tussen de directie Toezicht en Arbeidsvoorziening dient aan effectiviteit te winnen, mede om informatie tijdig, volledig en correct te gaan ontvangen. De Rekenkamer ziet het recent ingevoerde rappelsysteem als zinvol, maar verwacht dat daarmee de problemen niet zullen zijn opgelost.

Om tot overeenstemming te komen over de informatie die Arbeidsvoorziening moet leveren dient de directie Toezicht eerst –in samenspraak met Arbeidsvoorziening- nader te bepalen welke informatie nodig is voor haar oordeelsvorming. Overleg met Arbeidsvoorziening is vervolgens noodzakelijk om deze informatie in een vorm te kunnen vragen die Arbeidsvoorziening zo min mogelijk belast. Dit kan door zo veel mogelijk gebruik te maken van informatie die Arbeidsvoorziening ook voor zichzelf nodig heeft. De randvoorwaarde dat de informatie voldoende dient te zijn om de toezichttaak uit te kunnen voeren, maakt dat het vragen van extra inspanningen van Arbeidsvoorziening gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

Verder dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop de directie Toezicht inzicht kan krijgen in de betrouwbaarheid van niet-financiële informatie. Zij zou hiertoe periodiek moeten beschikken over resultaten van onderzoek naar de betrouwbaarheid van de informatiesystemen die bij Arbeidsvoorziening functioneren. Ten slotte wordt de minister in overweging gegeven om aan het Centraal Bestuur een bedrijfsvoeringsverklaring te vragen. In actuele governance-concepten streven organisaties naar een transparante bedrijfsvoering. Zij laten met een bedrijfsvoeringsverklaring aan hun omgeving zien dat de processen in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken voldoen aan eisen als doelmatigheid, naleving van wet- en regelgeving, integriteit, deugdelijke verantwoording en beveiliging van waarden.

### **5.3 Interventiebeleid**

Het interventiebeleid is onvoldoende effectief. Zonder afbreuk te doen aan het huidige beleid om zoveel mogelijk via overleg de gewenste doelen te bereiken, zou het interventiebeleid meer uitgewerkt dienen te worden door per interventiemiddel duidelijker aan te geven bij welke tekortkomingen van dit middel gebruik zal worden gemaakt. De in het interventiebeleid nog op te nemen eis dat de effecten van interventies worden gevolgd, zal bovendien meer recht doen aan het cyclisch karakter van het toezicht.

Daarmee is het beleid wel beter toepasbaar, maar nog niet effectief. De Rekenkamer acht het hier niet waarschijnlijk dat louter door uitbreiding van de interventiemogelijkheden de effectiviteit van de bijsturing zal toenemen. Zij verwacht meer van vergroting van de responsiviteit via toenemende transparantie en onderling vertrouwen en convergentie van de visies op toezicht zoals eerder beschreven.

## **6 Reacties minister en Arbeidsvoorziening en nawoord Rekenkamer**

### **6.1 Reacties minister en Arbeidsvoorziening**

De minister geeft aan gebruik te zullen maken van de aanbevelingen. Ten eerste stemt de minister in met de aanbevolen aanpak om stap voor stap tot expliciete oordeelsvorming te komen. Op dit moment geeft een externe accountant bij de jaarrekening van Arbeidsvoorziening een verklaring over de rechtmatigheid, en voert de departementale accountantsdienst een review uit. Ten aanzien van de doelmatigheid en het financieel beheer worden op basis van risicoanalyses door de directie Toezicht keuzes voor uit te voeren onderzoeken gemaakt.

Ten tweede acht de minister het vragen van een bedrijfsvoeringsverklaring in lijn met de verdeling van het eerstelijns- en het tweede-lijnstoezicht, waarin op termijn het Centraal Bestuur oordelen uitspreekt over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarop hij zijn oordeel kan baseren. Met deze toezichtsvisie zal de minister rekening houden in de discussie over de nieuwe uitvoeringsstructuur (SUWI).

Ten derde heeft het verbeteren van de effectiviteit van de communicatie tussen het ministerie en Arbeidsvoorziening de aandacht van de minister. Om te komen tot overeenstemming over het uit te voeren toezicht en de te leveren informatie wordt onder meer overleg met Arbeidsvoorziening gevoerd over de herziening van de toetsingskaders.

Ten slotte deelt de minister het oordeel van de Rekenkamer dat vergroting van de effectiviteit van het interventiebeleid (responsiviteit) te verwachten is via toenemende transparan-

tie en onderling vertrouwen en convergentie van de visies op toezicht. Hij zal daartoe Arbeidsvoorziening meer systematisch inzicht verschaffen in de eisen die aan de verantwoordings- en beleidsinformatie worden gesteld en wat er gebeurt met die informatie. Het verder te ontwikkelen toezichtsbeleid zal meer zicht bieden op de verdeling tussen het eerste-lijns- en het tweede-lijnstoezicht, zodat voorkomen wordt dat het ministerie meer informatie vraagt dan nodig is. Hierover wil de minister met het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening heldere afspraken maken. Mondeling en schriftelijk goed voorbereid ambtelijk overleg, met een regelmatige terugkoppeling naar het bestuurlijk niveau, speelt hierin een belangrijke rol.

Arbeidsvoorziening geeft aan een aantal aanbevelingen te zullen gebruiken, die deels al zijn geïmplementeerd, en hierover in overleg te treden met de minister. Ten eerste geeft Arbeidsvoorziening aan bij de minister te zullen toetsen in hoeverre de controle door hun externe accountant van niet-comptabele gegevens uitbreiding behoeft. Ten tweede geeft Arbeidsvoorziening aan dat op dit moment een te zwaar accent wordt gelegd op gedetailleerde toezichtsinformatie ten koste van de zelfstandigheid van Arbeidsvoorziening. Hierover zal zij met het ministerie in contact treden om te komen tot goede afspraken die moeten leiden tot een beter evenwicht.

## **6.2 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer is verheugd met de positieve reactie van de minister en Arbeidsvoorziening. De Rekenkamer constateert dat zowel de minister als Arbeidsvoorziening zich voorneemen op belangrijke punten overleg te voeren die tot effectiever communicatie kan leiden. De Rekenkamer vraagt zich af welke aanbevelingen Arbeidsvoorziening al geïmplementeerd heeft en of zij overigens met alle aanbevelingen accoord is. Arbeidsvoorziening gaat immers niet in op zaken als de wenselijkheid en mogelijkheid van een bedrijfsvoeringsverklaring.