

Vergaderjaar 2000–2001

27 656

## Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2

Nr. 2

RAPPORT

		Inhoud			
<b>Algemeen deel</b>		<b>5</b>	<b>8</b>	<b>Reactie ministers</b>	<b>52</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>Nawoord Rekenkamer</b>	<b>57</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>	9.1	Inleiding	57
1.1	Context van het onderzoek	13	9.2	Kader en uitgangspunten	57
1.2	Opbouw van dit rapport	14	9.3	Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's	57
			9.4	Toezicht en toezichtvisies	58
			9.5	Protocollering en reviews	59
<b>2</b>	<b>Beschrijving van het veld</b>	<b>16</b>	9.6	Tot slot	60
2.1	Aantal RWT's	16			
2.2	Omvang van publieke middelen	16	Bijlage 1:	Financieringswijze RWT's per ministerie	61
			Bijlage 2:	Casus rechtmatigheidsuitspraken	62
<b>3</b>	<b>Normen</b>	<b>19</b>	Bijlage 3:	Aandachtspunten controleprotocol	65
3.1	Inleiding	19	Bijlage 4:	Aandachtspunten review	66
3.2	Verantwoording door RWT's	19			
3.3	Toezicht	20			
				<b>Departementaal deel</b>	<b>69</b>
<b>4</b>	<b>Ontwikkelingen</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>Inleiding</b>	<b>71</b>
4.1	Inleiding	22			
4.2	Diverse initiatieven	22	<b>11</b>	<b>Ministerie van Buitenlandse Zaken</b>	<b>72</b>
4.3	Reacties op het eerste RWT-rapport	24	11.1	Beschrijving van het veld	72
4.4	Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht	25	11.2	Reactie minister	72
4.5	Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's	27	11.3	Nawoord Rekenkamer	72
4.6	Ontwikkelingen in toezichtvisies bij departementen	29			
			<b>12</b>	<b>Ministerie van Justitie</b>	<b>75</b>
<b>5</b>	<b>Stand van zaken verantwoording en toezicht</b>	<b>32</b>	12.1	Inleiding	75
5.1	Inleiding	32	12.2	Beschrijving van het veld en toezichtvisie	75
5.2	Verantwoording	32	12.3	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen:	
5.3	Toezicht	36		Volledigheid ouderbijdragen	77
			12.4	Kwaliteit review accountantscontrole COA	79
<b>6</b>	<b>Verdieping en ontwikkeling van het onderzoekskader</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>	<b>87</b>
6.1	Inleiding	39			
6.2	Review	39	13.1	Beschrijving van het veld	87
6.3	Rapport Vermogensvorming	43	13.2	Ontwikkelingen	87
6.4	Informatievoorziening over de bedrijfsvoering bij twee RWT's	44	13.3	Toezichtvisie	87
6.5	Onderzoeksprogramma 2001	49	13.4	Verantwoording over bedrijfsvoering	88
			13.5	Reactie minister	89
<b>7</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>50</b>			

<b>14</b>	<b>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b>	<b>93</b>	18.2	Toezichtvisie	141
14.1	Inleiding	93	18.3	Verantwoordingsinformatie en oordeelsvorming	142
14.2	Beschrijving veld en toezichtvisie	93	18.4	Samenvatting verantwoording en toezicht	154
14.3	Financieel beheer en verslaggeving in het Hoger Onderwijs	95	18.5	Conclusies	154
14.4	Kwaliteit reviews departementale accountantsdienst	99	18.6	Reactie minister	155
14.5	Reactie minister	104	18.7	Reactie OPTA	155
14.6	Reactie externe accountants VO	105	18.8	Nawoord Rekenkamer	156
14.7	Reactie HBO-raad	106	<b>19</b>	<b>Ministerie van Economische Zaken</b>	<b>159</b>
14.8	Reactie Universiteiten	106	19.1	Beschrijving van het veld	159
14.9	Nawoord Rekenkamer	106	19.2	Toezichtvisie	161
			19.3	Kanttekeningen Rekenkamer	162
			19.4	Reactie minister	162
			19.5	Nawoord Rekenkamer	162
<b>15</b>	<b>Ministerie van Financiën</b>	<b>111</b>	<b>20</b>	<b>Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</b>	<b>165</b>
15.1	Beschrijving van het veld	111	20.1	Beschrijving van het veld	165
15.2	Ontwikkelingen	111	20.2	Ontwikkelingen	166
15.3	Toezichtvisie	112	20.3	Toezichtvisie	166
15.4	Reactie minister	113	20.4	Reactie minister	167
<b>16</b>	<b>Ministerie van Defensie</b>	<b>116</b>	<b>21</b>	<b>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	<b>170</b>
16.1	Beschrijving van het veld	116	21.1	Inleiding	170
16.2	Ontwikkelingen	116	21.2	Beschrijving van het veld en toezichtvisie	170
16.3	Reactie minister	116	21.3	Reactie minister	173
			21.4	Nawoord Rekenkamer	173
<b>17</b>	<b>Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer</b>	<b>119</b>	21.5	Planning- en controlcyclus GAK	174
17.1	Inleiding	119	<b>22</b>	<b>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	<b>181</b>
17.2	Verantwoording door en toezicht op RWT's	119	22.1	Beschrijving van het veld	181
17.3	Reactie minister	124	22.2	Ontwikkelingen	182
17.4	Nawoord Rekenkamer	124	22.3	Toezichtvisie	183
17.5	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	124	22.4	Kanttekening Rekenkamer	183
			22.5	Reactie minister	183
<b>18</b>	<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</b>	<b>140</b>	22.6	Nawoord Rekenkamer	184
18.1	Beschrijving van het veld	140			

## ALGEMEEN DEEL



## SAMENVATTING

### Meerjarig Rekenkameronderzoek naar RWT's

Het publieke domein wordt allang niet meer beheerst door de overheid in enge zin. Jaarlijks wordt rond de f 240 miljard aan publiek geld door instellingen buiten het Rijk uitgegeven. Dit zijn instellingen die een taak uitvoeren die bij of krachtens de wet geregeld is. Publiek geld is belastinggeld, geld uit premies (bijvoorbeeld premies voor gezondheidszorg en sociale zekerheid) en tarieven, waarop de minister invloed heeft (bijvoorbeeld de tarieven van het Kadaster). De Rekenkamer noemt deze instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak», afgekort RWT. Er zijn er ongeveer 3250, waaronder 2750 besturen van onderwijsinstellingen. Instellingen buiten het rijk worden ook vaak aangeduid als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De twee begrippen overlappen elkaar niet helemaal, er zijn RWT's die geen ZBO zijn, en omgekeerd ook ZBO's die geen RWT zijn.

De Rekenkamer vindt het belangrijk dat er met het publieke geld dat omgaat bij de RWT's net zo goed wordt omgegaan als bij de ministeries. Dat betekent volgens haar dat ook voor deze geldstromen moet gelden dat het financieel beheer ordelijk en controleerbaar moet zijn en dat de inning en besteding van de gelden rechtmatig moet zijn. Dit legt verplichtingen op naar twee kanten: de jaarlijkse verantwoordingen van de instellingen zouden hier inzicht in moeten geven, de minister die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taak moet zorgen dat hij of zij hierover geïnformeerd wordt en jaarlijks een oordeel kan geven. Vooral nog is hiermee een ideale situatie getekend. Aan beide kanten, bij de overheid en bij de instellingen, wordt dit nog niet waargemaakt. Er zijn echter op dit terrein allerlei ontwikkelingen in de goede richting, en de Rekenkamer wil dat haar onderzoek daaraan bijdraagt. Als streefjaar om de ideale situatie te bereiken geldt voor haar het jaar 2005. Door geregeld te rapporteren over haar bevindingen en aanbevelingen wil de Rekenkamer naar beide kanten, rijksoverheid en instellingen, een stimulerende rol vervullen. Het eerste rapport in de reeks is in januari 2000 verschenen («Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak»), dit rapport is nummer twee.

### Reacties op eerste rapport

Uit het eerste rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» bleek dat over ongeveer 60% van de publieke middelen die door RWT's worden uitgegeven in bepaalde mate verantwoording over de rechtmatigheid wordt afgelegd. Doorgaans gebeurt dit aan de hand van een verklaring van de accountant van de instelling. De verantwoordelijke ministers beoordelen ook van 60% van deze gelden de rechtmatigheid, maar dit oordeel is niet altijd, zoals de Rekenkamer graag wil, een totaaloordeel voor een hele sector, of voor een bepaalde wet, of voor een bepaalde taak.

Over het financieel beheer verantwoorden de instellingen zich op zijn best gedeeltelijk, maar meestal niet. De ministers hebben hier dus ook geen inzicht in. Sommige ministers (bijvoorbeeld de minister van Financiën, zie hiervoor paragraaf 4.3) vinden met de Rekenkamer dat dit eigenlijk wel zou moeten, andere ministers (zoals bijvoorbeeld de minister van OCenW, zie hiervoor het departementele deel van dit rapport) vinden dat het financieel beheer uitsluitend een zaak van de instellingen zelf is. Uit de behandeling van het Rekenkamerrapport in de Tweede Kamer blijkt

dat de Kamer de normen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in het algemeen onderschrijft. De Kamer drong erop aan zo snel mogelijk minimumeisen voor verantwoording en toezicht vast te leggen in de Kaderwet ZBO's, die dan vervolgens ook voor RWT's zou moeten gelden.

#### Kaderwet ZBO's

Er is inmiddels een ontwerp-Kaderwet ZBO's met een memorie van toelichting waarin de Rekenkamer veel van haar wensen vervuld ziet. Op een aantal punten echter ziet zij nog een noodzaak voor verbetering, bijvoorbeeld omdat nog niet is vastgelegd dat deze wet ook van toepassing moet zijn op RWT's die geen ZBO zijn.

#### Resultaten tweede rapportage

Uit dit tweede onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat er nog nauwelijks verandering is gekomen in het beeld van verantwoording door RWT's en oordeelsvorming door ministers dat hierboven is geschetst. Het peiljaar van dit tweede onderzoek, 1998, was namelijk reeds afgesloten op het moment van publicatie van het eerste rapport.

Een aantal deelonderzoeken heeft dit beeld echter wel meer reliëf gegeven.

#### *Reviews*

Om zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's gaat de minister niet alleen af op hun financiële verantwoordingen en bijbehorende accountantsverklaringen. Hij of zij gebruikt daartoe ook de beoordelingen die de departementale accountantsdiensten maken van de accountantscontroles op de instellingen, de zogenoemde reviews. De review is een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's. De Rekenkamer heeft daarom de kwaliteit van deze reviews beoordeeld. Het blijkt dat de reviews in dienst staan van de beoordeling van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het ministerie, en zich onvoldoende richten op de rechtmatigheid van de inning en besteding door de RWT zelf. De review zal ook meer moeten worden onderbouwd door risico-analyse en door enig eigen onderzoek van ministers bij de RWT's.

#### *Vermogensvorming*

De Rekenkamer vindt dat er ook aandacht moet zijn voor de vermogens die RWT's opbouwen met onder andere publiek geld. Uit haar onderzoek naar de vermogensvorming door RWT's bleek, dat er nauwelijks specifieke regels waren voor de vermogensomvang, de verantwoording over vermogens, de scheiding tussen publiek en privaat geld in vermogens en voor lenen en beleggen van publiek geld. De Rekenkamer vond dat die er wel moesten komen. In reactie hierop heeft het Kabinet inmiddels aangekondigd algemene regels te zullen gaan stellen voor het kasbeheer van RWT's, voor lenen en beleggen en voor de scheiding tussen private en publieke middelenstromen.

## Ontwikkelingen in het veld

In de discussie over verantwoording door en toezicht op RWT's zijn in het afgelopen jaar veel ontwikkelingen geweest. We schetsen ze kort.

### *Stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten*

De Stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten heeft de handleiding «Naar een doeltreffend toezicht bij regelingen» uitgebracht, waarin wordt aangegeven hoe kan worden bepaald wat in verschillende situaties het meest passende toezichtarrangement is. Volgens de Stuurgroep is daarvan sprake als de sturingsfilosofie, de bekostigingswijze, de mate van bestedingsvrijheid van instellingen en de gewenste zekerheid over de volledigheid en juistheid van de verantwoordingsinformatie alle op elkaar aansluiten.

De Rekenkamer kan zich in de hoofdlijnen van deze handleiding vinden, maar merkt op dat het lijkt alsof de Stuurgroep vindt dat rechtmatigheid zou kunnen worden opgeofferd aan doelmatigheid. Voor de Rekenkamer is echter rechtmatigheid een basisvoorwaarde die nooit in het gedrang mag komen.

### *Handleiding Government Governance*

In deze handleiding van het Ministerie van Financiën staat centraal het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid, bedrijfsvoering en financiën. Dit kan alleen als sturing, beheersing, toezicht en verantwoording geheel op elkaar zijn afgestemd. De Rekenkamer bereidt een reactie voor op deze Handleiding.

### *Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*

In het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Het borgen van publiek belang» (april 2000) staat de vraag centraal hoe publieke belangen (maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt) het beste zijn te borgen. Voor de publieke sector worden verbeteringen mogelijk geacht door het transparanter maken van de overheidsorganisatie, het scheppen van betere verantwoordingsmechanismen en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren en organisaties.

### *Handvest publieke verantwoording*

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, het Kadaster, de Informatiebeheergroep, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en Staatsbosbeheer hebben in november 2000 het «Handvest publieke verantwoording» ondertekend. Elk zal op zijn eigen manier de in het handvest geformuleerde waarden uitwerken (responsiviteit, betrouwbaarheid, participatie, transparantie en verantwoording). Andere organisaties worden opgeroepen zich aan te sluiten.

### *Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht*

In dit eindadvies «Vertrouwen in onafhankelijkheid» (november 2000) wordt toezicht niet alleen belicht als ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar wordt ook aandacht gevraagd voor toezicht als instrument om de maatschappelijke effectiviteit van de instellingen te versterken.

In het eindadvies zijn de Rekenkameropvattingen goed terug te vinden. Positief vindt de Rekenkamer dat toezicht is benaderd vanuit het gedachtegoed van «goed bestuur», waarbij de aansluiting met sturing, beheersing en verantwoording is benadrukt. Op enkele punten gaat de Ambtelijke Commissie verder dan de Rekenkamer, bijvoorbeeld waar gesteld wordt dat toezicht in principe extern moet zijn geïmplementeerd, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Wordt daar niet aan voldaan, dan dient het toezicht onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te vallen. Ook de Rekenkamer pleit voor onafhankelijk toezicht; de positionering ervan beschouwt zij echter in hoge mate als een politiek onderwerp.

De Ambtelijke Commissie gaat ook verder dan de Rekenkamer in het propageren van toezicht door «andere belanghebbenden» (horizontaal toezicht). De Rekenkamer vindt dat, dan in ieder geval, het systeem in zijn totaliteit sluitend en effectief moet zijn en dat de minister zich hiervan moet overtuigen.

De Rekenkamer kan zich niet scharen achter de opmerking in het eindadvies dat kennis en inzicht soms tekort zullen schieten om volledig of adequaat toezicht te kunnen houden. Zij vindt dat dit geen excuus mag zijn voor niet sluitend toezicht.

#### Ontwikkelingen bij de departementen

De Rekenkamer heeft er al geruime tijd op aangedrongen dat ministers toezichtvisies ontwikkelen, waarin ze expliciet aangeven welke keuzen op grond van welke overwegingen gemaakt moeten worden bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat zij willen hebben. Drie ministeries beschikken thans over een departementsbrede toezichtvisie: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit was overigens vorig jaar ook reeds zo. Een groot deel van de overige ministeries is, mede naar aanleiding van het in januari 2000 gepubliceerde eerste RWT-rapport, een visie aan het ontwikkelen. Het gaat om de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft een sturingsvisie op intermediairs ontwikkeld.

De Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkeling als positief, maar heeft wel de kanttekening dat toezichtvisies niet beperkt moeten blijven tot ZBO's, maar zich moeten uitstrekken tot alle RWT's. Bovendien moeten de drie elementen van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventiemogelijkheden) in samenhang aan de orde te komen.

#### Derde rapportage

In de komende jaren zal de Rekenkamer haar RWT-onderzoek gaan verbreden. Naast de financiële verantwoording en het financieel beheer zal zij ook aandacht besteden aan verantwoording over en toezicht op bedrijfsvoering en prestaties.

#### Reactie ministers Financiën en BZK

In zijn reactie behandelde de minister van Financiën mede namens zijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal punten.



### *Interpretatie wet*

De ministers vinden de Rekenkamerdefinitie van een RWT te ruim en dringen erop aan om beter aan te sluiten bij meer gangbare definities. Volgens hen is invloed van de minister op de vaststelling van tarieven bij privaatrechtelijke instellingen op zichzelf geen voldoende grond om een organisatie als RWT aan te merken, zoals de Rekenkamer doet. Cruciaal is dat de taak van een RWT is geregeld bij of krachtens wet.

### *Financieel beheer instellingen*

Ministers zijn in vele gevallen niet rechtstreeks verantwoordelijk voor het financieel beheer van instellingen en kunnen daarop ook niet direct ingrijpen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van deze organisaties het financieel beheer op orde te hebben.

### *Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's*

Het wetsvoorstel bevat niet alleen regels rond de financiële verantwoording, die ook volgens de ministers evenzeer van toepassing moeten zijn op RWT's, maar ook nog een aantal andere belangrijke zaken die specifiek zijn voor ZBO's en die bij RWT's niet of niet zó geregeld behoeven te worden. Omdat uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel naar alle RWT's opnieuw vertraging zou betekenen, leek het hen beter om via een andere weg, bijvoorbeeld door de specifieke wetgeving, voor de RWT's die geen ZBO zijn eenzelfde verantwoordingsregime te regelen.

### *Aansluiting VBTB*

Waar mogelijk wordt getracht de VBTB-doelstellingen ook bij RWT's ingang te laten vinden, maar prioriteit is om VBTB eerst op rijksniveau goed in te voeren alvorens de VBTB-uitgangspunten expliciet in regelgeving voor RWT's neer te leggen.

### *Toezicht en toezichtvisies*

Ook de ministers achten het van belang dat op basis van een departementale visie regelingen bestaan voor de inrichting van de verantwoordingen van de RWT's. Tevens is een goede omschrijving van de taken en bevoegdheden van de toezichthoudende organen (Raden van Toezicht, toezicht-zbo's etc.) noodzakelijk, alsmede van de wijze waarop deze verantwoording afleggen en verslag uitbrengen. De noodzaak van departementale toezichtvisies en de mate van detaillering daarvan, is daarom ook situationeel bepaald.

### *Reviews*

De ministers onderschrijven het belang van het instrument review. In het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's wordt vastgelegd dat aan de minister desgevraagd inzicht moet worden geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant (artikel 28, lid 2). De minister van Financiën acht het van belang dat het recht op het kopiëren van stukken uit controledossiers en uitdraaien van elektronische dossiers wettelijk wordt geregeld.

## Nawoord Rekenkamer

### *Interpretatie wet*

Het uitgangspunt bij het door de Rekenkamer gehanteerde RWT-begrip is de uitvoering van een publieke taak in combinatie met de bekostigingswijze. De Rekenkamer hanteert als omschrijving van het begrip publiek geld de definitie van heffingen van artikel 59, eerste lid onder d van de Comptabiliteitswet. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting kunnen heffingen ook de vorm hebben van tarieven. Een tarief wordt als een wettelijke heffing beschouwd indien het tarief is vastgelegd in een wettelijke regeling of wanneer de minister op grond van een wettelijke regeling invloed heeft op het tarief (vaststelling, goedkeuring, bepalen maximum).

### *Financieel beheer instellingen*

Ook de Rekenkamer vindt dat de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer primair berust bij de RWT zelf. Om zich echter tegenover de Staten-Generaal te kunnen verantwoorden over de uitvoering van wettelijke taken door RWT's, dienen ministers wel degelijk inzicht te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van dat financieel beheer.

### *Kaderwet ZBO's*

Naar de mening van de Rekenkamer verdient een Kaderwet die voor alle RWT's dezelfde minimumeisen stelt de voorkeur boven de door de ministers gesuggereerde weg van (aanvullingen in) allerlei specifieke regelingen. Dat voorkomt lacunes en rechtsongelijkheid. De Rekenkamer zal de behandeling van het wetsontwerp Kaderwet ZBO's met belangstelling volgen.

### *Toezicht en toezichtvisies*

De Rekenkamer kan zich vinden in de opvatting van de minister dat ook andere vormen van (horizontaal) toezicht een rol kunnen spelen. Zij zal daar volgend jaar aandacht aan besteden.

### *Review*

De Rekenkamer zou graag zien dat het wettelijk regelen van het recht van ministers op het kopiëren van stukken en uitdraaien van elektronische dossiers op korte termijn in gang wordt gezet.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Context van het onderzoek

#### 1.1.1 Onderzoeksprogramma

In 1998 is de Algemene Rekenkamer gestart met een meerjarig onderzoeksprogramma voor rechtspersonen die een taak uitvoeren die bij of krachtens een wet geregeld is en die daartoe gefinancierd worden met publiek geld (RWT's).

Binnen het onderzoeksprogramma is in januari 2000 de eerste overkoepelende publicatie verschenen<sup>1</sup>. In dit tweede rapport wordt het beeld, zoals dat weergegeven is in het genoemde rapport, geactualiseerd en gecompleteerd en op een aantal onderdelen verdiept.

De nadruk ligt dus andermaal op verantwoording over en toezicht op:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen door RWT's en
- de ordelijkheid en controleerbaarheid van het daaraan ten grondslag liggende financieel beheer.

In dit rapport wordt verder aandacht besteed aan enkele relevante ontwikkelingen op het gebied van toezicht en verantwoording. Het gaat hierbij vooral om het in september 2000 door de regering bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel Kaderwet ZBO's<sup>2</sup> en het in november 2000 door de Ambtelijke Commissie Toezicht uitgebrachte eindadvies «Vertrouwen in onafhankelijkheid»<sup>3</sup>.

Ook zijn de resultaten van een aantal verdiepende onderzoeken verwerkt. Zo wordt de beoordeling door departementale accountantsdiensten (DAD's) van de werkzaamheden van de externe accountants van RWT's (review) belicht. Hiervoor heeft de rekenkamer nader onderzoek verricht bij de sector voortgezet onderwijs (VO) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), vallend onder respectievelijk de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en Justitie. Zowel de sector VO als het COA is gefinancierd uit de rijksbegroting. Verder zijn in dit rapport de samenvatting en de reacties opgenomen van het in maart 2000 gepubliceerde onderzoek «vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk»<sup>4</sup>.

Het peiljaar voor het onderzoek met betrekking tot de cijfers over verantwoording en toezicht is 1998. In verband met de beschikbaarheid van (financiële) verantwoordingsinformatie van RWT's kon geen later peiljaar worden gekozen.

Hierdoor konden de resultaten van de door de Rekenkamer in het eerste rapport gedane aanbevelingen en de toezeggingen van ministers nog maar ten dele worden getoetst op hun effecten. Wel kon het in gang zetten van maatregelen worden waargenomen. Deze zullen eerst in volgende onderzoeken van de Rekenkamer in cijfermatig opzicht zichtbaar kunnen worden. Bij de beschrijving van de ontwikkelingen op het terrein van toezicht en de beschrijving van het RWT-veld wordt echter wel gebruik gemaakt van recentere informatie. Ontwikkelingen tot eind 2000 zijn meegenomen.

Gelijktijdig met dit rapport wordt een «Handreiking Toezicht op RWT's» uitgebracht waarin normen en uitgangspunten zijn opgenomen die een referentiekader kunnen bieden voor de inrichting van toezicht. Dit normenkader sluit aan op het Rekenkamerrapport «Toezicht op uitvoering

<sup>1</sup> Toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts), 1 november 2000.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nrs. 1–2.

van publieke taken»<sup>5</sup> en is toegepast in het Rekenkameronderzoek «Toezicht op Arbeidsvoorziening»<sup>6</sup>.

### 1.1.2 Afbakening van het onderzoeksterrein

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op rechtspersonen 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>7</sup>.

Onder deze «wettelijke heffingen» worden begrepen: rijksbijdragen, premies en tarieven. Terwijl bij rijksbijdragen en premies geen sprake is van een direct aanwijsbare individuele tegenprestatie, is dit wel het geval bij tarieven. Tarieven worden door de Rekenkamer als een wettelijke heffing en dus als «publiek geld» aangemerkt indien deze vastgelegd zijn in een wettelijke regeling of indien de minister invloed heeft op het tarief doordat hij het tarief vaststelt, goedkeurt of de grenzen bepaalt.

Enkele ministers verschillen van mening met de Rekenkamer over de RWT-status van sommige organisaties. Het betreft hier met name de Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en de onder het Ministerie van Economische Zaken ressorterende energiedistributiebedrijven en de Gasunie. Deze discussie is ook in de vorige publicatie aan de orde gesteld. In het kader van een toekomstige wijziging van de Comptabiliteitswet zal de Rekenkamer hierop terugkomen.

De groep RWT's komt grotendeels overeen met de groep Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's). De meeste ZBO's zijn tevens RWT, maar er zijn ook RWT's die geen ZBO zijn, bijvoorbeeld academische ziekenhuizen (OCenW), de NS-taakorganisaties (V&W) en rijksmusea (OCenW). Verder zijn er ZBO's die geen RWT zijn. De Rekenkamer heeft geen taken en bevoegdheden op grond van artikel 59 lid 1 sub d van de Comptabiliteitswet bij ZBO's die geen rechtspersoonlijkheid hebben en/of waarbij geen sprake is van wettelijke heffingen of wettelijke taken. Wel kan zij bij deze organisaties bevoegdheden hebben op grond van lid 1 sub a, b en c van dit artikel (financiële bindingen met het Rijk). Dat deze ZBO'S niet in haar onderzoek zijn betrokken wil overigens niet zeggen dat de normen daarop niet van toepassing zouden zijn.

## 1.2 Opbouw van dit rapport

Dit rapport over de resultaten van het tweede onderzoek naar verantwoording door en toezicht op RWT's bestaat uit twee delen en is als volgt opgebouwd:

### 1. Algemeen deel

Hierin zijn de geaggregeerde resultaten van alle ministeries opgenomen en worden de ontwikkelingen geschetst.

Als bijlagen bij dit deel zijn opgenomen:

Bijlage 1: overzicht financieringswijze RWT's per ministerie

Bijlage 2: casus rechtmatigheid

Bijlage 3: aandachtspunten controleprotocol

Bijlage 4: aandachtspunten review

### 2. Departementale rapportages

Dit deel bevat per ministerie de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het eerste RWT-rapport. Er wordt aandacht besteed aan de beschrijving

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

<sup>6</sup> Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 13 maart 2000.

<sup>7</sup> De bevoegdheden voor het onderzoek bij instellingen is geregeld in de Comptabiliteitswet, artikel 59, lid 1 onder d.

van het RWT-veld (aantal, aard en financiële omvang), de ontwikkelingen met betrekking tot toezichtvisies, de toezicht- en sturingsrelaties en resultaten van onderzoek bij RWT's. Alleen bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt uitgebreider ingegaan op de stand van zaken rond verantwoording en toezicht, aangezien beide ministeries slechts ten dele betrokken waren in het eerste RWT-rapport (het ging toen alleen om een inventarisatie van de RWT's).

## 2 BESCHRIJVING VAN HET VELD

### 2.1 Aantal RWT's

In tabel 1 staat het aantal RWT's per ministerie. In totaal gaat het in 1998 om circa 3262 RWT's. Hieronder vallen circa 2750 (besturen van) instellingen voor primair en voortgezet onderwijs, waarvan circa de helft publiekrechtelijke en de helft privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. Van de overige 512 RWT's zijn 191 publiekrechtelijk en 321 privaatrechtelijk.

Tabel 1 Aantal RWT's per ministerie

Ministerie	Totaal
Buitenlandse Zaken (Buza)	1
Justitie	85
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	30
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)	circa 2750 <sup>1</sup> 132 <sup>2</sup>
Financiën	6
Defensie	1
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)	7
Verkeer en Waterstaat (V&W)	45
Economische Zaken (EZ)	34
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)	34
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	27
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	110
Totaal	circa 3262

<sup>1</sup> (Besturen van) instellingen voor primair en voortgezet onderwijs.

<sup>2</sup> Overige RWT's.

Het totaal aantal RWT's is in 1998 (circa 3262) gedaald ten opzichte van 1997 (circa 3873). Dit komt vooral door samenvoeging van onderwijsinstellingen. Maar ook zijn er nieuwe RWT's bijgekomen, zoals bijvoorbeeld een aantal keuringsinstellingen (SZW). Tenslotte is dit keer een aantal RWT's meegenomen die nog niet in de vorige inventarisatie waren betrokken zoals bijvoorbeeld de particuliere jeugd- en TBS-inrichtingen (Justitie).

### 2.2 Omvang publieke middelen

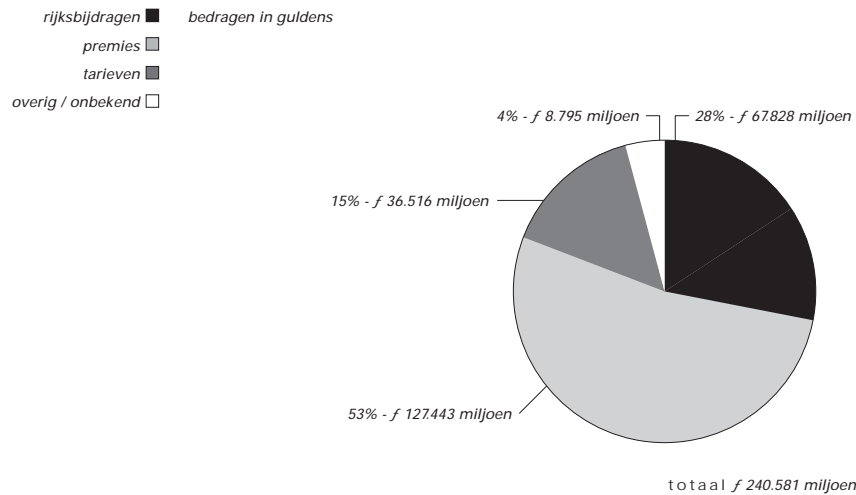
De RWT's hadden in 1998 in totaal bij benadering f 240 miljard aan ontvangsten via rijksbijdragen, premieheffing en tarieven (zie figuur 1). In 1997 was dat f 221 miljard. Het verschil wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door:

- toename van de bestedingen;
- enkele nieuwe RWT's;
- wijziging in de bron van informatie (in 1997 is meer gebruik gemaakt van begrotingsinformatie, terwijl in 1998 vooral gebruik gemaakt is van de realisatiecijfers in jaarrekeningen en -verslagen).

Toch is nog steeds sprake van een benadering van de werkelijke omvang, omdat voor een aantal RWT's de omvang en de aard van de publieke middelen niet (precies) bij de Rekenkamer bekend is<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Informatie over aard en omvang van de publieke middelen ontbreekt op het terrein van het ministerie van SZW van keuringsinstellingen, opleidingsinstituten Arbeidsomstandigheden, certificeerders arbodiensten, Voorzieningsfonds voor kunstenaars en op het terrein van het ministerie van VenW van Hiswa en het Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOF).

figuur 1 Ontvangsten uit publieke middelen naar bron



Het grootste deel van de publieke middelen is afkomstig van premies; dit betreft vooral de twee grote budgetsectoren sociale zekerheid bij SZW en zorg bij VWS. De grootste tariefgefinancierde sector wordt gevormd door de energiedistributiebedrijven en de Gasunie (samen f 26 miljard). Het bedrag aan overige publieke ontvangsten is circa f 9 miljard en bestaat uit onder meer:

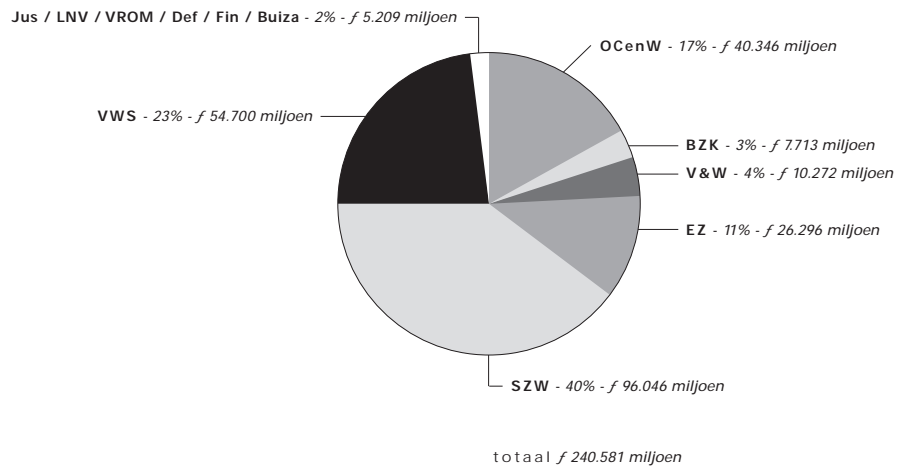
- rente-inkomsten;
- ontvangsten verkregen van Europese instellingen (Europees Structuurfonds en de Europese Investeringsbank);
- bijdragen van provincies, gemeenten en waterschappen;
- betalingen tussen RWT's onderling;
- WAO-gelden in het Vervangingsfonds van OCenW;
- vergoedingen voor administratie- en uitvoeringskosten;
- terugbetalingen van leningen bij de Informatie Beheergroep.

In 1997 bedroegen de overige ontvangsten f 3429 miljoen. Het verschil van circa f 6 miljard wordt onder meer veroorzaakt door opnemings van middelen die in 1997 niet waren meegenomen (bijvoorbeeld vergoedingen voor administratie- en uitvoeringskosten).

Figuur 2 laat zien op hoeveel publiek geld bij de RWT's het toezicht van de ministers, al dan niet via een toezichthouder, betrekking heeft.

figuur 2 Verdeling van het publieke geld naar ministerie

bedragen in guldens





### 3 NORMEN

#### 3.1 Inleiding

In verschillende documenten<sup>9</sup> heeft de Rekenkamer haar uitgangspunten neergelegd voor de publieke verantwoordelijkheid voor uitvoering van een wettelijke taak en voor inning, beheer en besteding van het daarmee gemoeide publieke geld door RWT's. Daarbij is onder meer aangesloten bij uitgangspunten zoals die worden gehanteerd bij «goed bestuur»<sup>10</sup>. RWT's en minister hebben de volgende verantwoordelijkheden:

- de RWT is transparant en verantwoordt zich over het eigen functioneren tegenover de minister en andere belanghebbenden;
- de minister/toezichhouder vormt zich mede op basis van de geleverde informatie een oordeel over het functioneren van RWT's.

In dit hoofdstuk worden voor beide verantwoordelijkheden de door de Rekenkamer gehanteerde normen op hoofdlijnen uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk komt de verhouding aan de orde tussen de hier vermelde normen en de ontwikkelingen in het veld. In hoofdstuk 6 is vermeld hoe de Rekenkamer zelf bepaalde normen verder uitdiept; daaraan voorafgaand zijn in hoofdstuk 5 normen uitgewerkt voor met name de externe accountantscontrole bij RWT's.

#### 3.2 Verantwoording door RWT's

De «Handreiking voor verslaggeving van RWT's» bevat een overzicht van (mogelijke) eisen waaraan de verslaggeving zou moeten (gaan) voldoen. De hoofdgedachten in de handreiking zijn:

- Verslaggeving dient om belanghebbenden periodiek op efficiënte wijze inzicht te geven in de uitvoering van wettelijke taken en de daarmee gemoeide publieke middelen. Om de verslaggeving te kunnen laten aansluiten bij de taken en de verantwoordelijkheden van de ontvangers ervan, is overleg nodig over de informatiebehoeften van belanghebbenden en over de mogelijkheden van de organisatie daarin te voorzien. Dit overleg zou moeten leiden tot afspraken over de verslaggeving.
- Een algemeen streven zou moeten zijn om in de verslaggeving de financiën, bedrijfsvoering<sup>11</sup> en prestaties in onderlinge samenhang te belichten.

Deze hoofdgedachten zijn als volgt uitgewerkt.

##### *Financiële verantwoording*

RWT's moeten zich verantwoorden over hun publieke geld, de rechtmatigheid van de inning en besteding daarvan en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het beheer van het publieke geld. Bij de financiële verantwoording dienen oordelen van deskundigen te worden gevoegd. Het gaat om een accountantsverklaring over het getrouwe beeld van de jaarrekening en een (accountants-)oordeel over de rechtmatigheid van de uitgegeven en ontvangen publieke gelden.

In de eerste twee jaren van dit meerjarige onderzoeksprogramma heeft de Rekenkamer vooral nog aandacht besteed aan verantwoording over de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Zij vermeldde daarbij als uitgangspunt dat aan het financiële beheer van RWT's dezelfde eisen dienen te worden gesteld als aan het financieel beheer van het Rijk. Het gaat immers om publieke taken en publieke middelen.

<sup>9</sup> Deze normen zijn te vinden in:

– Deel 3 van het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994 «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3;  
– Toezicht op uitvoering van publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2;  
– Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2.  
– Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Algemene Rekenkamer, januari 2000.

Tevens zijn in dit rapport normen verwerkt uit het op 30 maart 2000 gepubliceerde rapport «Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk», Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nrs. 1–2.

<sup>10</sup> In de Angelsaksische literatuur wordt dit begrip aangeduid als «corporate governance» en in Nederland, als het de publieke sector betreft, ook als «government governance». 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.

<sup>11</sup> Bedrijfsvoering kan omschreven worden als het geheel van activiteiten rond de verwerking, het beheer en de aanwending van financiële, materiële, personele en informatiemiddelen in het kader van de uitvoering van de wettelijke taak.

#### *Verantwoording over bedrijfsvoering*

De Rekenkamer staat het gebruik van een bedrijfsvoeringsmededeling voor: een bestuursverklaring waaruit blijkt dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde afgesproken eisen heeft voldaan. Voorzover er nog geen gebruik wordt gemaakt van een bedrijfsvoeringsmededeling, behoort er volgens de Rekenkamer een oordelende rapportage te zijn over de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering.

#### *Verantwoording over prestaties*

De Rekenkamer acht het van belang dat RWT's jaarlijks verslag doen van hun activiteiten en de prestaties. Daarbij dienen de beleidsdoelstellingen zodanig te zijn geformuleerd dat de beoogde prestaties kunnen worden gemeten en afgezet tegen wat werd beoogd.

### 3.3 Toezicht

De Rekenkamer staat op het standpunt dat de minister zich bij de uitvoering van wettelijke taken door RWT's tegenover de Staten-Generaal moet kunnen verantwoorden over de inning en/of besteding van het publieke geld en over de behaalde resultaten. Hij moet zich daarom, op basis van toezicht, een zelfstandig en expliciet vastgelegd oordeel vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld en over de uitvoering van de publieke taak door RWT's, ook als in de wet- en regelgeving geen verplichting daartoe bestaat. Tevens dient hij inzicht te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van de bedrijfsvoering, waaronder het financieel beheer. De reikwijdte en diepgang daarvan kan variëren. Dit hangt af van de aard van de primaire processen en bijvoorbeeld van de vraag in hoeverre de taak van een RWT gemakkelijk kan worden overgenomen.

De oordelen over financiën, bedrijfsvoering en prestaties dienen geïntegreerd te worden. Daarbij gaat het om de vorming van oordelen op een voor het beleid relevant *niveau*. Indien bijvoorbeeld een wettelijke taak in zijn geheel door een sector van RWT's (bijvoorbeeld de uitvoering van de Ziekenfondswet) wordt uitgevoerd en niet door één individuele instelling (bijvoorbeeld ziekenfonds X) dient in elk geval over het functioneren van die sector als geheel verantwoording aan de Staten-Generaal te kunnen worden afgelegd. Omgekeerd geldt dat als één RWT meer wetten of taken uitvoert (bijvoorbeeld de Pensioen- en Uitkeringsraad), de minister per wet of taak verantwoording kan afleggen. Afhankelijk van de concrete situatie dienen dus oordelen gevormd te worden op het niveau van de sector, wet of taak.

Aan oordeelsvorming gaat informatieverzameling vooraf. Voorts kan de minister op basis van de oordeelsvorming besluiten in te grijpen. Informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie vormen de elementen van toezicht. In de toezichtketen mag geen van deze elementen ontbreken en ze dienen op elkaar te zijn afgestemd.

Wat betreft de informatieverzameling dient geregeld te zijn dat de minister de benodigde informatie kan krijgen om zich oordelen op het juiste niveau te vormen. Hij zal daarom de bevoegdheid moeten hebben om voor de financiële verantwoording, de controle daarop en het verslag over de taakuitvoering nadere regels te kunnen stellen.

De minister en/of toezichthouder bepalen welke (beleids- en verantwoordings)informatie zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheden waar te

maken. Daarbij dient sprake te zijn van een efficiënte en doelbewuste communicatie tussen RWT en minister.

Voorts dient de minister te beschikken over met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht voldoende (wettelijke) interventiemogelijkheden (van repressieve en/of preventieve aard). Indien de resultaten uit de oordeelsvorming daartoe aanleiding geven, dient te worden geïntervenieerd. Indien gebruik is gemaakt van interventiemogelijkheden dient nagegaan te worden of deze het gewenste effect sorteren.

De uitgangspunten van de Rekenkamer sluiten aan bij algemeen geaccepteerde staatsrechtelijke beginselen. Zo is in het rapport van de Commissie Scheltema<sup>12</sup> aangegeven dat uiteindelijk altijd een minister naar de Staten-Generaal toe verantwoordelijk is voor de uitvoering van publieke taken, ook als dat door een RWT gebeurt. Ook wordt uitgegaan van het aloude adagium dat op publieke middelen ook steeds publieke controle moet (kunnen) worden uitgeoefend («no taxation without representation»<sup>13</sup>).

Tegenover deze opvatting staan andere, die inhouden dat de verantwoordelijkheid voor publieke taken niet altijd behoeft te eindigen bij de minister (pluricentrische democratie-opvatting). De Rekenkamer is echter van mening dat dergelijk «horizontaal» toezicht nooit volledig in de plaats kan komen van «verticaal» toezicht door de minister. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

---

<sup>12</sup> Steekhoudend Ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, Eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer, juni 1993.

<sup>13</sup> Vgl. het proefschrift van G. M. Kuiper, «Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen», Kluwer, Deventer, 1999. (Gepromoveerd bij Scheltema, Groningen). In hoofdstuk 3, Financiële controle bij de rijksoverheid, geeft hij een aantal (rechts)beginselen met betrekking tot publiek geld, dat hij doortrekt naar ZBO's. Ook Kuiper redeneert daarbij vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid.

## 4 ONTWIKKELINGEN

### 4.1 Inleiding

Er is sprake van een groot aantal ontwikkelingen op het terrein van verantwoording door en toezicht op RWT's. De Rekenkamer is voornemens in het komende jaar te analyseren hoe de verschillende ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden.

In dit hoofdstuk worden eerst enkele algemene ontwikkelingen aangestipt. Vervolgens wordt, gezien het directe belang in dit verband, in aparte paragrafen dieper ingegaan op:

- het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer<sup>14</sup> waarin het eerste overkoepelende RWT-rapport is behandeld,
- het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT)<sup>15</sup> en
- het wetsvoorstel voor Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; hierna: wetsvoorstel Kaderwet ZBO's)<sup>16</sup>.

Daarna wordt ingegaan op ontwikkelingen in toezichtvisies bij de verschillende ministeries.

### 4.2 Diverse initiatieven

#### *VBTB*

Een belangrijke ontwikkeling met betrekking tot verantwoording binnen de overheid is het VBTB-traject (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording)<sup>17</sup>. Dit traject moet leiden tot een transparante beleidsbegroting, een helder begrotingsproces en adequate beleidsmatige verslaggeving over bereikte resultaten voor alle betrokkenen. Daarbij worden de volgende uitgangspunten ten aanzien van verantwoording gehanteerd:

- De realisatie van beleidsdoelstellingen dient zoveel mogelijk te worden gevolgd met prestatiegegevens.
- Er wordt niet langer gesproken over financieel beheer, maar over bedrijfsvoering: het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van beleids- en begrotingsprocessen waarvoor een minister verantwoordelijkheid draagt.
- In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt verantwoording afgelegd over reguliere bedrijfsvoeringsthema's door middel van een mededeling over de bedrijfsvoering. Deze maakt onderdeel uit van het departementaal jaarverslag en wordt als zodanig onderworpen aan een accountantscontrole. Nadere uitwerking vereisen: het bepalen van elementen die onder het begrip bedrijfsvoering kunnen vallen en normen hiervoor, het afwegen van de wenselijkheid om die elementen daadwerkelijk onder de reikwijdte van de mededeling te brengen ten opzichte van de daarmee gepaard gaande controlekosten.

Deze uitgangspunten sluiten aan bij wat de Rekenkamer voorstaat ten aanzien van de verantwoording door RWT's. Het VBTB-traject is in eerste instantie gericht op de Rijksoverheid. In haar rapport «Verantwoording en toezicht op RWT's» van 20 januari 2000 stelde de Rekenkamer dat de RWT's zo spoedig mogelijk in dit traject zouden moeten worden betrokken. Dit uiteraard rekening houdend met de specifieke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

#### *DOREAC*

De Stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancy-aspecten (DOREAC) publiceerde in juli 1999 de «Handleiding naar een doeltreffend

<sup>14</sup> Algemeen Overleg van 30 augustus 2000, Verslag van een Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 982, nr. 5.

<sup>15</sup> Vertrouwen in onafhankelijkheid, Den Haag, 1 november 2000.

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2.

<sup>17</sup> Regeringsnota 19 mei 1999.

toezicht bij regelingen». Deze handleiding bevat een kader voor doorlichting van departementale subsidie- en overige regelingen waarbij een accountantsverklaring wordt gevraagd; de vraag was aan de orde of dit het meest passende toezichtsarrangement is.

Het uitgangspunt in de handleiding is de gewenste bestuurlijke visie. Daarbij gaat het om de beleidsdoelstellingen die met de regeling worden beoogd en de besturingsfilosofie die daarbij wordt gehanteerd. De stuurgroep stelt dat de mate van bestedingsvrijheid, die tot uitdrukking komt in de bekostigingswijze, moet aansluiten bij de bestuurlijke visie. De zekerheid over de volledigheid en juistheid van de verantwoordingsinformatie moet overeenstemmen met de gewenste bestuurlijke visie en de bekostigingswijze.

De Rekenkamer heeft op de handleiding gereageerd<sup>18</sup>. Zij vindt dat deze een goede aanzet geeft voor de discussie over de bestuurlijke visie en de bekostigingssystematiek van de subsidie- en overige regelingen. De Rekenkamer kan zich in vrijwel alle hoofdlijnen van de handleiding vinden. Ze wees er evenwel op dat de handleiding de indruk wekt dat aan ministeries als boodschap wordt meegegeven dat rechtmatigheid zou kunnen worden opgeofferd aan doelmatigheid. De Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat, waar bij de verstrekking van rijksgeld voorwaarden gelden, de minister steeds redelijke zekerheid dient te krijgen over de naleving van deze voorwaarden (rechtmatigheid als randvoorwaarde). Verder vindt de Rekenkamer dat meer benadrukt moet worden dat in geval van een toezichtsrelatie sprake moet zijn van een gesloten toezichtketen. De toezichtsinstrumenten van een minister dienen aan te sluiten bij de besturingsfilosofie, de bekostigingswijze en de verantwoordingsketen voor de uitvoering van de regeling.

#### *Government Governance*

Het Ministerie van Financiën publiceerde in januari 2000 de «Handleiding Government Governance», een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid. Centraal hierin staat het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid (voor beleid, bedrijfsvoering en financiën). Het uitgangspunt is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen gewaarborgd behoort te worden door een optimaal ingerichte cyclus van de processen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

De Rekenkamer zal nog op deze handleiding reageren.

#### *Handreikingen externe verzelfstandiging*

Verder loopt bij het Ministerie van BZK een programma «Handreikingen externe verzelfstandiging». In dit programma werken verschillende ministeries, toezichthouders en RWT's samen, hetgeen inmiddels tot een aantal handreikingen heeft geleid.

#### *Rapport WRR*

In het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Het borgen van publiek belang» (april 2000) staat de vraag centraal hoe publieke belangen (maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt) het beste zijn te borgen. Hierbij spelen twee vragen een rol:

- De wat-vraag: welke maatschappelijke belangen beschouwt de overheid als publieke belangen en
- De hoe-vraag: op welke wijze worden deze belangen behartigd en wie draagt de operationele verantwoordelijkheid hiervoor?

Met betrekking tot de operationele verantwoordelijkheid worden in het rapport vijf mogelijkheden aangedragen: concurrerende private partijen

<sup>18</sup> Brief aan de minister van Financiën, 14 september 2000.

onder regie van de overheid, private partijen aan wie de behartiging wordt uitbesteed, professionele private partijen, behartiging onder directe ministeriële verantwoordelijkheid en inschakeling van ZBO's.

In het rapport wordt gesteld dat noch van private noch van publieke organisaties mag worden aangenomen dat zij uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang; organisaties dienen zo te worden gedisciplineerd dat de publieke belangenbehartiging wordt veiliggesteld. Mechanismen hiervoor zijn: regels, concurrentie, hiërarchie en institutionele waarden. Welk mechanisme het meest geschikt is hangt af van de aard van het publieke belang en het gewicht dat wordt toegekend aan effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Zowel binnen de private als publieke sector bepaalt de overheid zelf de mogelijkheden voor borging. Voor de publieke sector worden verbeteringen mogelijk geacht door het transparanter maken van de overheidsorganisatie, het scheppen van betere verantwoordingsmechanismen en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren en organisaties.

#### *Handvest publieke verantwoording*

Een recente positieve ontwikkeling op het gebied van publieke verslaggeving is de ondertekening door vijf RWT's<sup>19</sup> van het «Handvest publieke verantwoording» in november 2000. Zij geven daarin naar hun omgeving aan dat zij op een duidelijke manier publieke verantwoording willen vormgeven. Het handvest dient te garanderen dat waarden als responsiviteit, betrouwbaarheid, participatie, transparantie en verantwoording in deze organisaties worden nagestreefd en uitgewerkt. Elke RWT geeft op zijn eigen wijze vorm aan de in het handvest geformuleerde waarden. Andere organisaties worden opgeroepen zich aan te sluiten.

#### 4.3 Reacties op het eerste RWT-rapport

Het eerste overkoepelende RWT-rapport «Verantwoording en toezicht bij Rechtspersonen met een wettelijke taak» (20 januari 2000) is in augustus 2000 aan de orde geweest tijdens een Algemeen Overleg van de Tweede Kamer. Hieruit bleek dat de leden van de Tweede Kamer en de regering de normen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in zijn algemeenheid onderschreven. Er werd aangedrongen op een zo spoedig mogelijke regeling van minimale eisen voor verantwoording door RWT's en het toezicht van de minister daarop in een kaderwet ZBO's, die zich overigens zou dienen uit te strekken tot alle RWT's (niet alleen ZBO's). De regering gaf aan dat voor ZBO's de volgende uitgangspunten zouden moeten gelden:

- financiële verantwoording over de inning, het beheer en de besteding van het publieke geld;
- een accountantsverklaring van getrouwheid en rechtmatigheid;
- aandacht voor de deugdelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- verantwoording over (prestaties voortvloeiend uit) taakuitvoering.

Uit de reactie van de regering<sup>20</sup> bleek verder dat zij onderschrijft dat RWT's zelf verantwoordelijk zijn voor de doelmatige en rechtmatige inning en besteding en voor het beheer van publieke middelen en dat via te ontwikkelen sturings- en toezichtsarrangementen waar nodig adequate afspraken dienen te worden gemaakt over de verbetering van het financieel beheer. Aan het financieel beheer bij RWT's dienen dezelfde

---

<sup>19</sup> Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Kadaster, Informatiebeheergroep, RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie en Staatsbosbeheer.

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nr. 3.



eisen te worden gesteld als bij het Rijk. Ook de principes van «goed bestuur» vindt de regering bruikbaar.

De Rekenkamer vond in de Kamer steun voor haar aanbeveling dat de uitgangspunten zoals die worden gehanteerd voor verantwoording over de Rijksbegroting zoals verwoord in de nota VBTB te zijner tijd ook zouden moeten worden toegepast op de RWT's. Vanuit de Kamer werd algemeen aangedrongen zo spoedig mogelijk ook de RWT's in het traject mee te nemen. De minister van Financiën liet daarop weten dat hij wel streeft naar integratie op termijn met VBTB, maar dat de prioriteit bij de RWT's bij de financiën moet liggen; rechtmatigheid en getrouwheid moeten eerst op orde zijn voordat aan VBTB bij ZBO's kan worden gedacht. De Rekenkamer past deze lijn ook toe in haar onderzoeksprogramma.

De door de Rekenkamer gehanteerde minimumeisen voor verantwoording en toezicht zullen worden geregeld in de Kaderwet ZBO's. De minister van Financiën zei in dit verband dat differentiatie tussen sectoren van RWT's nodig is, zij het dat publiek geld en publieke taken altijd verantwoording en toezicht vragen. Inzicht in het financieel beheer vond hij noodzakelijk, omdat een goed financieel beheer de basis is voor (verantwoording en oordelen over) rechtmatigheid en taakuitvoering. Ten slotte gaf de minister aan de ontwikkeling van een algemene toezichtvisie niet eenvoudig te vinden. Wel zou systematisch bekeken moeten worden welk type toezicht in welke situatie gewenst is<sup>21</sup>. Hij verwees in dit verband naar het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT; de Commissie Borghouts).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaf te kennen dat de Kaderwet ZBO's een «zuinige» wet wordt. De uit een oogpunt van differentiatie noodzakelijke specifieke regelgeving voor de betreffende ZBO's zal in specifieke wetten moeten worden opgenomen.

#### 4.4 Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht

Bij zijn installatie, eind september 1999, kreeg de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT; commissie Borghouts) twee taken mee:

- het toetsen van departementale evaluaties van toezichtsarrangementen die waren uitgevoerd met behulp van de checklist uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» van de commissie Holtslag;
- het adviseren van de minister van BZK over de formulering van kaders ten aanzien van toezichtsvraagstukken op basis van de bevindingen van de commissie.

De commissie bracht in november 2000 zijn eindadvies uit onder de titel «Vertrouwen in onafhankelijkheid». Bij het in ontvangst nemen gaf de minister van BZK aan dat het eindadvies een belangrijke bouwsteen is voor de in het regeerakkoord aangekondigde visie op toezicht. Voorts kondigde hij aan dat het kabinet, na zorgvuldige bestudering, een standpunt zal formuleren over het advies. Hij gaf ook aan dat alle betrokkenen in dat kader nog in de gelegenheid zullen worden gesteld hun mening over het eindadvies te uiten.

In het eindadvies worden opvattingen van de Rekenkamer in de kern gedeeld. De definitie van toezicht is overgenomen en rapporten van de Rekenkamer zijn aangehaald en gebruikt.

Een belangrijke ontwikkeling ten opzichte van het rapport van de commissie Holtslag is dat toezicht niet alleen wordt belicht ter onder-

---

<sup>21</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 982, nr. 5, blz. 8.

steuning van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar dat er meer aandacht wordt gevraagd voor toezicht als instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de organisatie/sector.

Positief vindt de Rekenkamer verder dat toezicht is benaderd vanuit het gedachtegoed van «goed bestuur», waarbij de aansluiting met sturing, beheersing en verantwoording is benadrukt.

In het eindadvies wordt het toezicht gepositioneerd als onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances. Hiermee wordt aangesloten bij ontwikkelingen waarbij aan diverse belanghebbenden een bijdrage wordt toebedacht ten aanzien van het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de produkten en dienstverlening van onder toezicht staande organisaties of sectoren en het realiseren van maatschappelijke effecten. Als voorbeelden zijn genoemd kwaliteitshandvesten, gebruikers- of adviesraden, consultatierondes en klanttevredenheidsonderzoeken. Ook in opkomst zijnde interne instrumenten, zoals Raden van Toezicht en kwaliteitsinstrumenten krijgen aandacht in het eindadvies. Het totaal van checks and balances moet sluitend zijn. Terecht wordt in het eindadvies gesteld dat horizontale verantwoording nooit in de plaats kan komen van verticaal toezicht. Verticaal toezicht dient altijd minimaal op metaniveau plaats te vinden (toezicht op het functioneren van alle checks and balances). Dat bij het toezicht gebruik wordt gemaakt van wat anderen en/of de organisatie zelf doen, acht ook de Rekenkamer efficiënt. Zij wijst er in dit verband wel op dat in voorkomende gevallen een grondige analyse dient plaats te vinden van bijvoorbeeld de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen en hoe zij tot hun oordeel zijn gekomen.

De minister wordt, ook door de ACT, verantwoordelijkheid op systeemniveau toebedacht (instelling, inrichting, functioneren toezicht), waarbij bepaalde bevoegdheden horen zoals een algemene aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling. Terecht stelt de commissie dan ook dat niet de toezichthouder maar de beleidskaders van de minister en de wet- en regelgeving bepalen waarop toezicht gehouden moet worden en dat bestuurlijke verhoudingen in de sector helder moeten zijn. De minister moet beschikken over de informatie die hij nodig heeft om het beleid en de uitvoering te kunnen sturen en zich hierover in het parlement te kunnen verantwoorden; hij moet een beeld hebben van de wijze waarop de publieke taken worden uitgevoerd, aldus het eindadvies.

Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor de zachte kanten van toezicht (gezag, wijze van communiceren, onderlinge verhoudingen, respect en vertrouwen). In eerder onderzoek<sup>22</sup> stuitte ook de Rekenkamer hier op. Transparantie in de werkwijze en onafhankelijke oordeelsvorming worden in het eindadvies van groot belang geacht voor het vertrouwen in toezicht; beleid, uitvoering en toezicht dienen gescheiden te zijn. Ook deze punten sluiten aan bij de ervaringen van de Rekenkamer uit eerdergenoemde onderzoeken.

Aan de minister van BZK zou de bevoegdheid gegeven kunnen worden om toezichtsarrangementen mede te bepalen. Dit sluit aan bij de behoefte aan meer afstemming die ook de Rekenkamer signaleerde.

Op enkele punten gaat de ACT verder dan de Rekenkamer. Zo vindt de ACT ten aanzien van de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht dat toezicht in principe extern moet zijn gesitueerd, mits aan een

---

<sup>22</sup> Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 981, nrs. 1–2. Toezicht op Arbeidsvoorziening, Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 13 maart 2000.



aantal randvoorwaarden is voldaan. Wanneer niet aan de randvoorwaarden voor externe verzelfstandiging is voldaan dient het toezicht onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven en moet er binnen het ministerie sprake zijn van een functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau, bij voorkeur direct onder de secretaris-generaal, aldus de ACT. De Rekenkamer beschouwt de situering in overwegende mate als een politieke keuze, mits de onafhankelijkheid van het toezicht is gewaarborgd.

Ook gaat de ACT verder dan de Rekenkamer in het propageren van toezicht door «andere belanghebbenden». «Horizontale verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten dienen een verplicht onderdeel te zijn van het toezicht». De Rekenkamer beschouwt de aanwezigheid van verschillende checks and balances tot nu toe als een gegeven, hoewel zij het als logisch beschouwt dat een sector zelf zijn functioneren bewaakt en verbetert. Evenals de ACT benadrukt de Rekenkamer wel dat het systeem in zijn totaliteit sluitend en effectief moet zijn en dat de minister zich hiervan moet overtuigen. Ook dient de minister de maatschappelijke effecten van de uitvoering van het beleid vast te stellen.

De Rekenkamer kan zich niet scharen achter de opmerking in het eindadvies dat kennis en inzicht soms tekort zullen schieten om volledig of adequaat toezicht te kunnen houden. Zij handhaaft het standpunt dat dit geen excuus mag zijn voor niet sluitend toezicht.

Het eindadvies is nog weinig concreet waar het het produkt van het toezicht voor de minister betreft. Weliswaar is een indeling naar soorten toezicht gegeven, maar een uitwerking naar objecten en produkten van toezicht ontbreekt.

Het produkt van bijvoorbeeld toezicht op marktwerking is wezenlijk anders van aard en inhoud dan dat van toezicht op de uitvoering van een publieke taak. In het eerste geval moet worden vastgesteld dat er een goede concurrentie is en dat individuele marktpartijen geen overheersende positie op de markt innemen. In het tweede gaat het erom dat de minister voldoende inzicht verkrijgt in de recht- en doelmatige inning en besteding van publieke middelen en uitvoering van de wettelijke taak. In het eindadvies is niet aangegeven hoe dergelijke verschillende produkten doorwerken in de inhoud en vormgeving van het toezicht. Volgens de Rekenkamer zal deze stap nog gezet moeten worden.

#### 4.5 Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's

Op 27 september 2000 is de Tweede Kamer een voorstel van wet van de minister van BZK aangeboden, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)<sup>23</sup>. De Kaderwet heeft met name ten doel de ministeriële verantwoordelijkheid voor (toezicht op en sturing van) beleid en beheer van ZBO's te regelen en te instrumenteren, alsmede helderheid te scheppen met betrekking tot de financiële controle op ZBO's. Tevens beoogt de Kaderwet vergroting van het publieke inzicht te bewerkstelligen in onder meer het functioneren van ZBO's.<sup>24</sup>

De Rekenkamer heeft verschillende malen aangedrongen op een wettelijke regeling voor verantwoording over en toezicht op de uitvoering van publieke taken en inning, beheer en besteding van het daarmee gemoeide publieke geld door organisaties op afstand van het Rijk. Ze acht het een goede zaak dat er thans een voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bij de Tweede Kamer ligt.

<sup>23</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, A en nrs 1–2 en 3.

<sup>24</sup> Vgl. hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 3, pg 4–5.

De Rekenkamer constateert dat veel van de bepalingen in het nu voorliggende wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting<sup>25</sup> neergelegde gedachten stroken met de eigen uitgangspunten, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn uiteengezet. De Rekenkamer constateerde echter ook dat het wetsvoorstel ten opzichte daarvan toch enige onvolkomenheden vertoont. Zij heeft deze bij brief van 8 december 2000 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. De belangrijkste zijn:

- Reikwijdte van de Kaderwet (artikelen 1 en 2)  
De Kaderwet, zoals voorgesteld, heeft alleen betrekking op ZBO's, d.w.z. organisaties die publiek gezag uitoefenen, en strekt zich niet, zoals steeds door de Rekenkamer bepleit en in de Kamer besproken, uit tot alle rechtspersonen met een wettelijke taak, gefinancierd uit publieke middelen. Waar het er in de Kaderwet in hoofdzaak om gaat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een wettelijke taak door organisaties op afstand van het Rijk en het daarmee gemoeide publieke geld te regelen, en niet het uitoefenen van publiek gezag (dit wordt geregeld in de Algemene wet Bestuursrecht (Awb)), heeft beperking van de Kaderwet tot alleen ZBO's geen functie.  
De Rekenkamer pleitte er dan ook voor de reikwijdte van de Kaderwet aan te passen en zich te laten uitstrekken tot alle RWT's.
- De regeling voor het financieel toezicht (hoofdstuk 4)  
Deze vertoont voor de *publiekrechtelijke* ZBO's, die geen onderdeel van de Staat zijn, enkele lacunes: er wordt geen rechtmatigheidsverklaring gevraagd die ook betrekking heeft op de *inning* van publiek geld (met name van belang bij tarieven en heffingen) en er is geen mogelijkheid voor de minister om nadere regels te stellen met betrekking tot de jaarrekening en de accountantscontrole daarop (b.v. voor toleranties en betrouwbaarheid; met name van belang om te kunnen komen tot oordelen op niveau van sector, wet of taak).  
Voor de *privaatrechtelijke* ZBO's leidt de Kaderwet tot een lappendeken aan bepalingen voor het financieel toezicht, met enige witte vlekken. Vooral het onder de werking van de subsidietitel van de Awb brengen van privaatrechtelijke ZBO's die een rijksbijdrage krijgen heeft een aantal ongewenste gevolgen. Dat betekent namelijk dat voor dergelijke ZBO's niet standaard een rechtmatigheidsverklaring voor de rijksbijdrage hoeft te worden gevraagd en dat bij gemengde financiering geen verantwoording hoeft te worden afgelegd over premies en/of tarieven.  
Alles bijeen pleitte de Rekenkamer er voor in de Kaderwet dezelfde basiseisen te laten gelden voor verantwoording en toezicht bij zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen en daarvoor uit te gaan van het in de Kaderwet gegeven regime voor publiekrechtelijke ZBO's, die geen onderdeel van de Staat zijn. Privaatrechtelijke organisaties die de publieke taak naast andere activiteiten uitvoeren zouden van de werking van bepaalde artikelen en/of artikeldelen kunnen worden uitgezonderd.

De Kaderwet heeft alleen betrekking op de verantwoordelijkheid van de minister voor organisaties op afstand van het Rijk: de wijze waarop ze zich moeten verantwoorden en de (minimum)bevoegdheden van de minister naar die organisaties toe. De Kaderwet regelt niet het vormen van een oordeel door de minister over het functioneren van de organisaties. Dat zal op andere plaatsen geregeld moeten worden. Het zou bijvoorbeeld in het VBTB-traject meegenomen kunnen worden. Belangrijk is daarbij dat

---

<sup>25</sup> Met name paragraaf 5.5.

ministers een visie ontwikkelen over de wijze waarop ze het toezicht op de op afstand staande organisaties vorm willen geven. Daarop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

#### 4.6 Ontwikkelingen in toezichtvisies bij departementen

##### 4.6.1 Inleiding

In een toezichtvisie dient, met inachtneming van de wettelijke taak en kenmerken van RWT's, invulling te worden gegeven aan de elementen van de toezichtketen<sup>26</sup>. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat de drie elementen van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventiemogelijkheden) in samenhang aan de orde komen. De Rekenkamer heeft er al langere tijd op aangedrongen dat ministers toezichtvisies ontwikkelen, waarin ze expliciet aangeven welke keuzen op grond van welke overwegingen gemaakt worden bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat ze daarover willen hebben. De Rekenkamer vindt het daarbij belangrijk dat toezichtvisies niet beperkt blijven tot ZBO's, maar zich uitstrekken tot alle RWT's. Dat is niet bij alle ministeries het geval.

Drie ministeries beschikken thans over een departementsbrede toezichtvisie: OCenW, SZW en VWS. Dit was overigens vorig jaar ook reeds zo. Een groot deel van de overige ministeries is, mede naar aanleiding van het in januari 2000 gepubliceerde eerste RWT-rapport, een visie aan het ontwikkelen. Het gaat om de ministeries van Justitie, BZK, VROM, V&W, LNV en EZ<sup>27</sup>.

##### 4.6.2 Departementsbrede toezichtvisies

###### 4.6.2.1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Het Ministerie van OCenW heeft zijn visie op toezicht beschreven in het rapport *Accountability, Toezicht en Controle*. De Rekenkamer merkte hierover vorig jaar op dat ze de visie in beginsel positief waardeerde, maar dat deze op punten nog niet voldoende was uitgewerkt, zodat deze niet volledig beoordeeld kon worden. Bovendien werd van de RWT's geen verantwoording over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer gevraagd. In het kader van de ontwikkelingen met betrekking tot VBTB is de minister inmiddels bezig het toezicht aan te passen op het gebied van informatievoorziening. Ook wordt de toezichtvisie op onderdelen nader uitgewerkt. Het toezicht dat de minister voor ogen staat komt in grote lijnen overeen met de door de Rekenkamer gewenste toezichtketen.

###### 4.6.2.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie van SZW beschikte ook vorig jaar reeds over een departementsbrede visie op toezicht. De Directie Toezicht van het Ministerie van SZW, die onafhankelijk van het beleid is gepositioneerd, geeft hier ieder jaar in het toezichtsplan nadere invulling aan. Deze is nader uitgewerkt voor de grote premiegefinancierde sector sociale zekerheid. Inmiddels is de eerste voortgangsrapportage «Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)» ingediend bij de Tweede Kamer<sup>28</sup>. Deze rapportage bevat naast de stand van zaken en de planning van de werkzaamheden in het kader van SUWI, ook een uitgebreide inhoudelijke rapportage over de toezichtsstructuur. Voor de sector Arbeidsvoorziening heeft het ministerie een aparte toezichtvisie opgesteld, het «Toezichtplan arbeidsvoorzieningenwet 1996».

<sup>26</sup> Toezicht op uitvoering publieke taken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2, blz. 18.

<sup>27</sup> In deze paragraaf wordt volstaan met een korte beschrijving van de in ontwikkeling zijnde toezichtvisies. In het tweede deel van dit rapport (departementale rapportages) wordt hier uitgebreider aandacht aan besteed.

<sup>28</sup> Brief van de minister en staatssecretaris van SZW, 13 oktober 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 448, nr. 16.

Voor de overige RWT's (vooral keurings- en controle-instellingen) wordt momenteel een specifieke toezichtvisie ontwikkeld.

#### *4.6.2.3 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

Ook bij het Ministerie van VWS bestond vorig jaar al een overall toezichtvisie. Hieruit bleek echter niet duidelijk of het toezicht van de minister naast een oordeel over de rechtmatigheid ook moest leiden tot een oordeel over het gevoerde financieel beheer van de ZBO's. In december 2000 is er een wetsvoorstel door de Staten-Generaal aanvaard, waardoor de toezichts- en verantwoordingsstructuur wordt gemoderniseerd en nader wordt geregeld. Deze nieuwe wetgeving zal moeten leiden tot oordeelsvorming over rechtmatigheid en financieel beheer. Verder is het uitgangspunt dat de toezichtketen gesloten dient te zijn. Ook geldt dat elk uitvoeringsorgaan zelf verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van zijn eigen recht- en doelmatigheid en daar zelf verantwoording over aflegt. De Rekenkamer wijst in dit verband wel op het belang van een sectoromvattende oordeelsvorming door de minister.

#### *4.6.2.4 Overige ministeries*

Een groot deel van de ministeries is bezig een toezichtvisie te ontwikkelen. Hieronder wordt kort de stand van zaken weergegeven.

Het Ministerie van Justitie is bezig met het doorlichten van de arrangementen met ZBO's. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot de ontwikkeling van een toezichtvisie.

Bij het Ministerie van LNV wordt door een in 1999 ingestelde regiegroep gewerkt aan het voorbereiden van een algemene LNV-brede toezichtvisie en specifieke visies voor het toezicht op keurings- en controle-instellingen en op de Landbouwonderwijsinstellingen. Deze wordt verwacht in het voorjaar van 2001.

De ministeries van V&W en BZK ontwikkelen toezichtvisies voor (sectoren van) RWT's respectievelijk ZBO's.

Bij het Ministerie van V&W is men bezig het toezichtsarrangement vorm te geven. Uitgangspunt hierbij is de bijdrage van de RWT's aan de realisatie van de beleidsdoelen. Op basis hiervan is een checklist opgesteld, met daarin een risicoanalyse. Deze inspanningen van het ministerie beogen inhoud te geven aan een V&W-brede visie op aansturing van RWT's.

Bij het Ministerie van BZK wordt gefaseerd aan de ontwikkeling van een toezichtvisie gewerkt. De aanpak is gebaseerd op de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen en het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's.

Het Ministerie van VROM heeft reeds een concept voor een toezichtvisie per RWT ontworpen. Uitgaande van de hierin gestelde kaders verwacht de Rekenkamer dat de visie leidt tot een gesloten toezichtketen. De Rekenkamer vindt dat de samenhang tussen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie hierbij nog een aandachtspunt vormt.

Het Ministerie van EZ heeft een sturingsvisie op intermediaire organisaties ontwikkeld (dit zijn organisaties die in opdracht van de minister van EZ beleid uitvoeren en van belang zijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid).

Het departement werkt sinds vorig jaar aan de doorlichting van toezichtsarrangementen op een aantal aspecten, waaronder taakuitvoering, informatievoorziening en sanctiemogelijkheden.

Hier merkt de Rekenkamer op dat met inachtneming van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aandacht moet worden blijven besteed aan rechtmatigheid en financieel beheer.

De ministeries van Financiën, Buiza en Defensie beschikken niet over een toezichtvisie. Bij deze ministeries worden ook geen ontwikkelingen op dit gebied verwacht.

Voor het Ministerie van Financiën wordt als reden aangevoerd dat het veld te zeer uiteen loopt om hiervoor een algemene toezichtvisie te ontwikkelen. Wel bestaat er per RWT een toezichtvisie die tot uitdrukking komt in de betreffende specifieke wet- en regelgeving. In de vorige publicatie is al vermeld dat voor de rechtspersonen met een wettelijke taak die toezicht houden op de financiële markten, De Nederlandsche Bank (DNB), de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) en de Stichting Verzekeringskamer (VK), op basis van een uitvoerige inventarisatie en afweging in wet- en regelgeving ook de onderlinge relaties zijn 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 toezichtsinitiatieven. Onder elk van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie valt slechts één RWT. De Rekenkamer vindt dit op zichzelf geen aanleiding om geen visie op toezicht te ontwikkelen. De Minister van Buitenlandse Zaken is van mening dat de FMO geen RWT is. De Rekenkamer deelt deze opvatting niet.

## 5 STAND VAN ZAKEN VERANTWOORDING EN TOEZICHT

### 5.1 Inleiding

RWT's voeren een in de wet geregelde taak uit met behulp van publiek geld. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 dienen RWT's zich daarom te verantwoorden over de inning en besteding van publieke middelen (getrouwheid en rechtmatigheid), hun financieel beheer (ordelijkheid en controleerbaarheid) en hun activiteiten en prestaties (doelmatigheid).

De minister dient zich op het beleidsrelevante niveau een oordeel te vormen over genoemde aspecten. Daaraan gaat de noodzakelijke informatieverzameling vooraf. Voorts kan de inhoud van het oordeel aanleiding zijn tot interventies.

In dit rapport wordt geen aandacht besteed aan verslaggeving door RWT's en oordeelsvorming door ministers over activiteiten en prestaties. Dit onderdeel zal in de volgende publicaties aan bod komen. In dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de stand van zaken wat betreft (verantwoording over en toezicht op) de inning en besteding van publieke middelen en het financieel beheer in het peiljaar 1998. Ook zijn enkele ontwikkelingen vermeld in verantwoording over bedrijfsvoering in brede zin.

In dit hoofdstuk worden bevindingen veelal voorafgegaan door in het afgelopen jaar uitgewerkte normen. Hierbij gaat het vooral om normen over de controle door de externe accountant van de RWT. De Rekenkamer heeft hiernaar specifiek onderzoek gedaan bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (ressortend onder het Ministerie van Justitie) en de sector Voortgezet Onderwijs (VO, Ministerie van OCenW).

### 5.2 Verantwoording

#### 5.2.1 Jaarrekening en verklaring van *getrouwheid*

RWT's dienen verantwoording af te leggen over de financiën in een jaarrekening. De jaarrekening dient te zijn voorzien van een verklaring van *getrouwheid* van een accountant. Nagenoeg<sup>29</sup> alle in het onderzoek betrokken RWT's beschikken over 1998 (evenals over 1997) over een jaarrekening voorzien van een verklaring van *getrouwheid* van een accountant.

#### 5.2.2 *Rechtmatigheidsoordelen bij de verantwoording*

##### *Meer dan *getrouwheid**

Een verklaring van *getrouwheid* is niet voldoende. Het gaat hier immers om publiek geld. Daarom dient tevens – analoog aan de vereisten bij het Rijk – te worden beoordeeld of de inning en besteding van het publiek geld in overeenstemming is met de relevante wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Hoewel een verklaring van *getrouwheid* elementen van rechtmatigheid afdekt – bijvoorbeeld de naleving van verslaggevingsregels en naleving van andere regelgeving met consequenties voor het *getrouwe beeld* – kan volgens de Rekenkamer niet met een impliciet oordeel over de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven via de verklaring van *getrouwheid* worden volstaan. Naast het verstrekken van een verklaring van *getrouwheid* dient de externe accountant van de RWT een uitspraak te doen op grond waarvan redelijke zekerheid wordt

---

<sup>29</sup> Met uitzondering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van Justitie). Hiervan is wel beschikbaar een staat van baten en lasten, maar geen jaarrekening en dus ook geen accountantsverklaring. Daarnaast is over de aanwezigheid van een verklaring van *getrouwheid* niets bekend bij een aantal RWT's, bijvoorbeeld bij het Instituut voor Milieu en Agritechneik, Ministerie van VROM.

verkregen over de rechtmatige inning en besteding van het publieke geld (dat wil zeggen in overeenstemming met alle relevante wet- en regelgeving).

Over 1998 werd bij 59% van het publieke geld door externe accountants van RWT's een uitspraak gedaan over de rechtmatigheid. Als gevolg van het feit dat het peiljaar 1998 betref (zie hoofdstuk 1) zijn geen grote vorderingen waar te nemen in de verantwoording over rechtmatigheid door RWT's ten opzichte van 1997.

Bij begrotingsgefinancierde RWT's (gedefinieerd als RWT's die voor meer dan 50% uit de Rijksbegroting worden gefinancierd) werd voor 89% van het publieke geld gekeken naar de rechtmatigheid. Bij de premie- en tariefgefinancierde RWT's werd hier niet of in mindere mate naar gekeken (38%). Een positieve uitzondering hierop vormt de, voornamelijk uit premies gefinancierde, sociale zekerheidssector.

#### *Rechtmatigheidsverklaring*

De uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) moeten jaarlijks een rechtmatigheidsverklaring afgeven (Regeling rechtmatigheidsverklaring Sociale Verzekeringen 1997), bestaande uit een gemotiveerd, eenduidig oordeel over de uitvoering van de betreffende wetten en gebaseerd op de Verantwoording Sociale Verzekeringen. Deze verklaring van de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten dient te worden verzonden naar het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv).

#### *Controleprotocollen*

Veelal vindt de toetsing door de externe accountant van de RWT plaats op basis van een controleprotocol, waarin het ministerie, waar de betreffende RWT onder ressorteert, nadere aanwijzingen geeft.

Uit de regelgeving en het controleprotocol moet blijken welk oordeel van de externe accountant van de RWT wordt gevraagd. In bijlage 3 worden door de Rekenkamer opgestelde aandachtspunten voor het controleprotocol gegeven.

#### *Toetsing aan relevante wet- en regelgeving*

Bij de controle door de externe accountant van de RWT's moet aandacht besteed worden aan de relevante wettelijke voorschriften, dat wil zeggen voorschriften die betrekking hebben op de ontvangsten en uitgaven en het financieel beheer van de RWT. In een controleprotocol dient daarom een *actueel* overzicht te zijn opgenomen van *alle* voor de controle op rechtmatigheid relevante wet- en regelgeving.

#### *Actueel overzicht relevante regelgeving*

De controleprotocollen voor de onderwijssectoren worden jaarlijks geactualiseerd en bevatten een opsomming van de relevante regelgeving.

#### *Formulering van het oordeel*

Voorts vindt de Rekenkamer het van belang dat door de externe accountant van de RWT een *expliciet* oordeel over de rechtmatigheid wordt gegeven. Hierbij is in ieder geval noodzakelijk dat in de omschrijving van de verrichte *werkzaamheden* in de accountantsverklaring onderscheid wordt gemaakt in de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid* over de *rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de publieke middelen* en de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid* over de *getrouwheid* van de jaarrekening.



De formuleringen in de controleprotocollen van het COA en de sector VO waren op dit punt niet duidelijk.

Het oordeel over de rechtmatigheid dient verder in ieder geval *positief* geformuleerd te zijn. Een uitspraak waarin wordt gesteld dat er geen aanwijzingen van onrechtmatigheden zijn, is niet voldoende. Ook een mededeling dat de relevante regelgeving is nageleefd staat niet zonder meer gelijk aan een rechtmatigheidsoordeel.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van voorgeschreven uitspraken over rechtmatigheid bij verschillende RWT's. Daaruit blijken grote verschillen, die niet volledig verklaard kunnen worden door verschillen in het sturingsarrangement of de betreffende RWT's (zie ook de kaders hierna). De Rekenkamer is van mening dat in ieder geval gestreefd zou moeten worden naar harmonisering, dat wil zeggen *gelijke formulering* in vergelijkbare gevallen.

In de praktijk is in veel controleprotocollen meestal een passage gewijd aan de mededeling die de accountant moet doen. De voorgeschreven vorm verschilt echter per (sector van) RWT('s).

#### *Voorbeelden van accountantsverklaringen*

In de accountantsverklaring bij de jaarrekening van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) dient de externe accountant van de RWT mede te delen dat de tot het COA gerichte subsidievoorschriften zoals opgenomen in het controleprotocol zijn nageleefd.

In de verklaring bij de jaarrekening van onderwijsinstellingen dient de externe accountant van de RWT te verklaren dat voldaan is aan de geldende wet- en regelgeving voor zover deze betrekking heeft op de toewijzing en de besteding van de rijksmiddelen.

#### *Toleranties en betrouwbaarheid*

Uit de formulering van de externe accountant van de RWT dient te blijken op grond van welke uitgangspunten het oordeel tot stand is gekomen. Daarbij dienen minimaal normen voor de te hanteren toleranties en betrouwbaarheid vooraf te worden vastgelegd<sup>30</sup>. De Rekenkamer vindt dat deze in principe dezelfde dienen te zijn als de normen die voor het Rijk worden gehanteerd met het oog op het verkrijgen van redelijke zekerheid, namelijk een tolerantie van 1% en een betrouwbaarheid van 95%. Voor afzonderlijke geldstromen kunnen afwijkende toleranties worden gehanteerd. Alle afwijkingen van de algemene uitgangspunten moeten wel in het protocol worden gespecificeerd.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer<sup>31</sup> is naar voren gekomen dat de betrouwbaarheidsnorm niet altijd expliciet is vastgelegd in het controleprotocol en niet altijd wordt gehanteerd. Het Ministerie van OCenW is van mening dat het de eigen verantwoordelijkheid van de externe accountant van de RWT is te bepalen hoe hij zijn controledoel bereikt en welke mix hij gaat gebruiken. Deze moet dit wel kunnen verantwoorden (in zijn considerans). Verder gaf het Ministerie van OCenW aan dat de betrouwbaarheid van 95% voor zich spreekt en overeenkomt met de geldende beroepsregels.

Volgens de Ministeries van OCenW en van Justitie dient het controleprotocol geen passages te bevatten met controletechnische zaken die vanuit het vakgebied van de externe accountants van de RWT's bekend behoren te zijn. Uit het onderzoek bleek echter dat enige onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van uitspraken over de rechtmatigheid door externe accountants van RWT's. Het expliciteren van wat als bekend wordt verondersteld kan dan bijdragen aan de gewenste duidelijkheid.

<sup>30</sup> Tolerantie: de fouten en onzekerheden die men nog aanvaardbaar vindt om tot een goedkeurende verklaring te komen noemt men tolerantie. Bij grotere geconstateerde fouten zal de accountant een verklaring met een beperking of zelfs een afkeurende verklaring moeten geven.

Betrouwbaarheid: betrouwbaarheid houdt de kans in op een juiste uitspraak van de accountant. Een accountantsverklaring moet een hoge mate van zekerheid bieden, dus in de regel wordt uitgegaan van een betrouwbaarheid van ten minste 95%. Het risico van een onjuiste uitspraak is dan kleiner dan 5%. Een zekerheid van 100% wordt alleen bereikt bij een integrale controle, wat vaak gezien de controlekosten niet doelmatig is.

<sup>31</sup> Bij de ministeries van Justitie en OCenW.



De Rekenkamer is tevens van mening dat de minister nadere regels moet kunnen stellen ten aanzien van de accountantscontrole, bv. over toleranties en betrouwbaarheid. Dit is vooral van belang voor de totstandkoming van geaggregeerde oordelen (zie verder paragraaf 5.3). Er dient dan sprake te zijn van een zekere mate van uniformiteit om een geaggregeerd oordeel mogelijk te maken.

### 5.2.3 Verantwoording over financieel beheer en bedrijfsvoering

Zoals gesteld in hoofdstuk 3 dient de verantwoording door RWT's ook betrekking te hebben op het financieel beheer en (andere onderdelen van) de bedrijfsvoering.

De verantwoording over het financieel beheer/de bedrijfsvoering zou gebaseerd dienen te zijn op een analyse van wat voor een bepaalde RWT de relevante aspecten van het financieel beheer/de bedrijfsvoering zijn. Deze worden voor een belangrijk deel bepaald door de aard van het primaire proces van de RWT. De RWT zou in samenspraak met belanghebbenden kunnen bepalen wat de onderwerpen zijn waarover deze zich inhoudelijk zal verantwoorden en aan welke eisen de onderdelen van het financieel beheer/bedrijfsvoering van de betreffende RWT zouden moeten voldoen.<sup>32</sup>

De volgende onderdelen kunnen in dit verband bijvoorbeeld relevant zijn (vergelijk die bij het Rijk en zie tevens de «Handreiking voor verslaggeving van RWT's»):

- Administratieve Organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van Interne Controle
- Automatisering
- Misbruik en Oneigenlijk gebruik van regelgeving
- Scheiding publiek-privaat
- Beheer van financiële relaties met derden
- Informatievoorziening door kengetallen
- Planning en Control-cyclus.

Bepalend voor de op te nemen onderdelen is het inzicht dat de toezichthouder en andere belanghebbenden dienen te verkrijgen onder de randvoorwaarde dat de met de controle gemoeide kosten en moeite zo gering mogelijk zijn<sup>33</sup>.

Over de relevante aspecten van financieel beheer/bedrijfsvoering dient een expliciete, oordelende rapportage plaats te vinden, waaruit blijkt aan welke aspecten aandacht is besteed en in welke mate (diepgang) en wat de bevindingen waren. Hiertoe zou een bedrijfsvoeringmededeling kunnen worden gebruikt, waarin het bestuur van de RWT verklaart dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde vooraf gestelde eisen heeft voldaan. Een dergelijke bedrijfsvoeringsmededeling wordt overigens nu nog door geen enkele RWT afgegeven, al zijn er bij sommige RWT's wel ontwikkelingen in die richting (bijvoorbeeld bij het Kadaster).

---

<sup>32</sup> Zie de Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, Algemene Rekenkamer, januari 2000.

<sup>33</sup> Toezicht op Arbeidsvoorziening. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 13 maart 2000.

#### *Politieregio's*

In het controleprotocol politieregio's is een groot aantal aspecten van financieel beheer/bedrijfsvoering genoemd waaraan externe accountants van de politieregio's bij hun controle bijzondere of procedurele aandacht dienen te besteden: administratieve organisatie, informatiebeveiliging geautomatiseerde financiële informatiesystemen, financiële functie (waaronder de planning & control-cyclus), volledigheid afdracht boeten en transactiegelden, verantwoording bijzondere rijksbijdragen, gebruik financiële derivaten, naleving EG-richtlijnen en prestatiegegevens. De politieregio's verantwoorden zich in het algemeen in het jaarverslag over een aantal aspecten van financieel beheer/bedrijfsvoering, zoals het systeem van informatievoorziening, kwaliteitsborging, personeel, integriteit en het gevoerde veiligheidsbeleid.

In het algemeen wordt over 1998, evenals over 1997, door de RWT's nog onvoldoende gerapporteerd over aspecten van het financieel beheer/bedrijfsvoering. Veelal vindt alleen expliciete rapportage over aspecten van het financieel beheer/bedrijfsvoering plaats voor zover de externe accountant van de RWT tekortkomingen signaleert in het kader van de controle van de jaarrekening.

Over het onderdeel administratieve organisatie en het onderdeel personeel wordt het meest gerapporteerd. In sommige gevallen betreft het ook de kwaliteitsborging van informatiesystemen, het beleid ter voorkoming van misbruik of oneigenlijk gebruik of de scheiding publiek/privaat.

### 5.3 Toezicht

#### *5.3.1 Algemeen*

Ministers dienen zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de inning en de besteding van het publieke geld door RWT's. Verder dienen zij inzicht te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van de relevante aspecten van het financieel beheer van RWT's.

Om zich een oordeel te kunnen vormen dient de minister/ toezichthouder tenminste te beschikken over een jaarverslag en een jaarrekening met een accountantsverklaring van getrouwheid en rechtmatigheid en met bevindingen van de accountant over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

Oordeelsvorming kan plaatsvinden op verschillende manieren, afhankelijk van het toezichtsarrangement. Bij een onafhankelijke toezichthouder kan de minister voor het vormen van zijn eigen oordeel gebruik maken van het door de toezichthouder gevormde oordeel. Voor RWT's waarbij geen sprake is van onafhankelijk toezicht, vindt de controle en beoordeling van de verantwoording van RWT's plaats door de betreffende (beleids)afdeling/directie van het ministerie waar de RWT onder ressorteert.

Review van de accountantscontrole is een belangrijk instrument bij het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's. Door review kan het ministerie bepalen of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant van de RWT gebruik kan worden gemaakt. De Rekenkamer heeft dit jaar in haar onderzoek aan het aspect reviews bijzondere aandacht besteed. Hier wordt in het volgende hoofdstuk op in gegaan.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de stand van zaken in 1998 met betrekking tot het toezicht dat de minister uitoefent op de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen door RWT's en het inzicht dat hij heeft in het financieel beheer bij RWT's. Zoals eerder aangegeven mag worden verwacht dat het beeld niet veel verschilt van dat in de eerste publicatie. In volgende publicaties in latere jaren zal worden ingegaan op het toezicht dat de minister uitoefent op de taakuitvoering door RWT's. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens op de drie onderscheiden elementen van toezicht ingegaan: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.

### *5.3.2 Informatieverzameling*

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat, overeenkomstig wet- en regelgeving, jaarrekeningen en jaarverslagen veelal worden verzameld door ministeries. In enkele gevallen (bijvoorbeeld keuringsinstellingen ressorterend onder het Ministerie van VROM) zijn in de wet- en regelgeving ten onrechte geen bepalingen opgenomen over aan het ministerie toe te zenden (verantwoordings)informatie.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de informatieverzameling door ministeries varieert.

### *5.3.3 Oordeelsvorming*

Voor zijn zelfstandige oordeelsvorming kan de minister gebruik maken van informatie van een onafhankelijke toezichthouder, oordeelsvorming door de DAD in het kader van de review, eigen onderzoek of een aan derden verstrekte opdracht daartoe en informatie ontvangen van de RWT zelf.

Deze informatie dient de minister in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer door de RWT.

#### *Oordeelsvorming over rechtmatigheid*

Ministers hadden over 1998 voor 61% (f 145 miljard) van het publieke geld bij RWT's informatie over de rechtmatige inning en besteding beschikbaar en verwerkt. Voor een deel gaat het om verwerking van bevindingen over RWT's – in het kader van de afrekening van begrotingsbijdragen – door de DAD in zijn oordeelsvorming over de departementale rekening. Voor een ander deel betreft het de vorming van de door de Rekenkamer beoogde zelfstandige rechtmatigheidsoordelen bij enkele (sectoren van) RWT's.

In het geval van bevindingen in het kader van de afrekening van begrotingsbijdragen gaat het niet om de door de Rekenkamer gewenste zelfstandige oordeelsvorming door de minister over inning en besteding van publiek geld door de RWT's zelf. Dit betreft ongeveer f 40 miljard, dit is 17% van het totaal aan publiek geld bij RWT's.

Slechts in enkele gevallen wordt een zelfstandig rechtmatigheidsoordeel over een (sector van) RWT(s) gevormd door de minister. Dit betreft de voornamelijk premiegefinancierde sector sociale zekerheid (via het Ctsv) en de begrotingsgefinancierde RWT's Bureau Beheer Landbouwgronden, het Jachtfonds en de Pensioen- en Uitkeringsraad. In totaal gaat het hier om ongeveer f 106 miljard, dit is 44% van het totaal aan publiek geld bij RWT's.

Het beeld van 1998 vertoont geen grote verschillen ten opzichte van dat in 1997.

*Sectoroordeel politieregio's*

Het Ministerie van BZK is bezig met een proef om voor 1998 tot een geaggregeerd oordeel over de rechtmatigheid in de politiesector te komen. De resultaten zullen alleen voor intern gebruik beschikbaar zijn. Over 1999 zal er een samenvattend oordeel over de gehele sector worden gevormd. Het gaat hierbij om een marginale toetsing, waarbij de oordelen van de afzonderlijke accountants het uitgangspunt vormen.

*Inzicht in financieel beheer*

De ministers hebben bij circa 40% van het publieke geld inzicht in het financieel beheer bij RWT's. Het betreft ook hier met name de, grotendeels, premiegefinancierde sociale zekerheidssector. Het inzicht betreft geenszins alle relevante aspecten van het financieel beheer, maar vaak één of meer aspecten, zoals de administratieve organisatie, automatisering, kostprijzen en kostendekkendheid.

Geen van de ministeries heeft het inzicht in het financieel beheer van individuele RWT's geaggregeerd naar het voor het beleid relevante niveau.

#### 5.3.4 Interventie

Het beeld van de interventiemogelijkheden die de ministers ter beschikking staan en de toepassing daarvan is wisselend.

Indien bijvoorbeeld niet aan de gestelde informatieverplichtingen wordt voldaan beschikt de minister veelal niet over (wettelijke) mogelijkheden, behoudens het nogal verstrekkende middel van stopzetting van de bijdrage.

*SZW – toezicht op Arbeidsvoorziening*

Voor Arbeidsvoorziening is een specifieke toezichtvisie opgesteld. Het toezichtsplan wordt momenteel herzien. Naar aanleiding van kritiek van de Rekenkamer in het rapport «Toezicht op Arbeidsvoorziening» heeft de minister toegezegd dat de verdeling tussen het eerstelijns- en tweedelijns toezicht en het interventiebeleid nog verder uitgewerkt gaan worden.

Onvoldoende interventiemogelijkheden zijn geconstateerd bij de ministeries van VROM en LNV (keuringsinstellingen), V&W (exploitanten van luchtvaartterreinen en Innovam), EZ (taak van energiedistributiebedrijven in het kader van het Milieu Actie Plan) en het Ministerie van SZW (Arbeidsvoorziening). Bij de ministeries van BZK (politie), V&W (NS-taakorganisaties) en VWS (College van toezicht op de zorgverzekeringen, Pensioen- en Uitkeringsraad) zijn ontwikkelingen te onderkennen in de uitbreiding van de interventiemogelijkheden. Veelal worden eerst «zachte» vormen van interventie (overleg, overreding) aangewend, voordat van «harde» interventiemogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Van de «harde» interventies is wel gebruik gemaakt bij onder meer het Ministerie van V&W (TNT-Post Groep) en EZ (Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV).

## 6 VERDIEPING EN ONTWIKKELING VAN HET ONDERZOEKSKADER

### 6.1 Inleiding

Eerder is al aangegeven dat dit onderzoek past in een meerjarig programma. In dat kader wil de Rekenkamer haar uitgangspunten in een aantal achtereenvolgende onderzoeken uitdiepen, toetsen en voorzien van praktische aanbevelingen. Daarin past een verdieping van het onderzoek op relevante onderdelen. In het kader van deze publicatie is dit gedaan voor het onderdeel review. Voorts is eerder dit jaar in het onderzoeksprogramma al een rapport gepubliceerd over vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk. Op beide onderdelen is de Rekenkamer gekomen tot aanbevelingen en uitwerking van normenkaders. Daarop wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de in volgende jaren van het onderzoeksprogramma aan de orde komende onderwerpen.

### 6.2 Review

#### 6.2.1 Inleiding

Review is een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's. Door middel van een review beoordeelt het ministerie en/of toezichthouder of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant van de RWT en de verantwoording door de RWT gebruik kan worden gemaakt. Een review kan bestaan uit een collegiaal gesprek, dossieronderzoek bij de externe accountant van de RWT, reperformance (het overdoen van bepaalde controles) of aanvullend onderzoek bij de instelling.

Uitgangspunten voor de review zijn de opdracht aan de accountant, de overeengekomen controleprotocollen en standaardverklaringen. Daarin moet duidelijk worden dat de accountantscontrole de relevante aspecten van het financieel beheer afdekt. De review heeft tevens een functie in het verkrijgen van inzicht in de controleerbaarheid van regelgeving en de uitvoerbaarheid van het controleprotocol.

De Rekenkamer onderzocht de review van de accountantscontrole bij de sector VO (circa f 7,5 miljard) en het COA (circa f 2 miljard), vallend onder respectievelijk de Ministeries van OCenW en van Justitie. In beide gevallen is sprake van financiering uit de Rijksbegroting. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de opzet en werking van de review op deze terreinen en mede op basis daarvan een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van het reviewbeleid rijksbreed. Daartoe is door de Rekenkamer een overzicht van aandachtspunten voor de review ontwikkeld, dat is opgenomen in bijlage 4. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op een aantal aspecten die volgens de Rekenkamer in de review aandacht behoeven. In de tekstblokjes wordt ingegaan op de bevindingen op de twee onderzochte terreinen.

#### 6.2.2 Beleid

Er is geen uitgewerkt rijksbreed kader voor reviewbeleid van ministeries vastgesteld. Het «Handboek controle DAD» bevat voor begrotingsgefinancierde RWT's wel een hoofdstuk over het gebruik maken van werkzaamheden van accountants die mede-overheden en gesubsidieerde instellingen controleren.

De Rekenkamer vindt dat de review mede dient te worden gericht op het door de minister zelfstandig te vormen oordeel over de rechtmatigheid van publiek geld van de desbetreffende RWT(s). Bij de begrotingsgefinancierde RWT's ligt dit weliswaar in het verlengde van de oordeelsvorming over de departementale financiële verantwoording, maar de verschillende doelen kunnen leiden tot verschillende keuzen in het reviewbeleid. Als bijvoorbeeld het financiële belang van een RWT of een aantal RWT's dat tot hetzelfde beleidsterrein behoort (sector) ten opzichte van de totale begroting van het ministerie gering is, zal de RWT/sector in de review vanuit de vorming van een accountantsverklaring over de departementale rekening minder aandacht krijgen dan vanuit het doel van oordeelsvorming over de RWT wellicht gewenst is. Beide doelen en de consequenties ervan voor de review zouden in het reviewbeleid moeten zijn uitgewerkt.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat bij begrotingsgefinancierde RWT's het in de praktijk bij de review in de eerste plaats gaat om werkzaamheden in het kader van de (jaarlijkse) afrekening van de begrotingsbijdragen en het afgeven van een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van een ministerie (algemene controletaak). De werkzaamheden betreffen veelal niet oordeelsvorming over de besteding door de RWT zelf, terwijl de inning en besteding van tarieven en heffingen door de RWT (veelal) ook buiten beschouwing blijven. Bij de grotendeels premiegefinancierde sector van de sociale zekerheid vinden de reviews door de DAD wel plaats in het kader van de oordeelsvorming van de minister over inning en besteding van premies door de betrokken instellingen.

*Gebruik review*

Bij het COA en de sector VO is sprake van een rechtmatigheidsoordeel in het kader van de departementale financiële verantwoording en niet van een rechtmatigheidsoordeel over de RWT (sector). Ook in het reviewbeleid blijkt het accent te liggen op het eerste. Het oordeel op het niveau van de sector (/RWT) is daarin ook niet expliciet onderscheiden. De review van instellingen VO richt zich vooral op de vaststelling van de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven van het ministerie. Het accent ligt bij VO op review van de controle van de bekostigingsgegevens.

Keuzes in de mate van diepgang en frequentie van de review dienen geëxpliciteerd te worden en onderbouwd door middel van een risicoanalyse. De risicoanalyse zal zich met name moeten richten op het risico van niet-ontdekte onrechtmatige bestedingen en ontvangsten (fouten). Daarvoor is nodig om zowel het risico op onrechtmatigheden – samenhangend met onder meer de complexiteit van regelgeving – als de risico's op het niet ontdekken ervan – samenhangend met onvolkomenheden in de controle – te betrekken. Voor beide is kennis nodig van het in de praktijk functioneren van instellingen en de wijze waarop zij omgaan met regelingen.

#### *Review OCenW en Justitie*

De DAD van OCenW voert sinds 1997 een reguliere review uit op de accountantscontroles bij 50 (aselect gekozen) van de ruim 600 instellingen VO. Er vindt geen risicoanalyse plaats door de DAD. Voor een dergelijke risicoanalyse was in principe wel materiaal uit diverse bronnen (voorbeeld: Onderwijsinspectie) beschikbaar, maar dit werd niet door de DAD verzameld en beoordeeld.

De DAD van Justitie reviewt de externe accountant van het COA jaarlijks. Hierbij komen in vier jaar alle elementen van de controle aan bod. De uitwerking van de review is ten dele op een risicoanalyse gebaseerd.

Mede bepalend voor de aanpak van de review is de vraag op welk niveau de minister een oordeel dient te geven over de rechtmatigheid: op het niveau van de individuele instelling of op het niveau van de sector/wet/taak. De Rekenkamer vindt het daarom van belang dat hierover en over de consequenties voor het reviewbeleid van DAD's duidelijkheid bestaat.

#### *6.2.3 Uitvoering van de review*

Aannames in de review zouden volgens de Rekenkamer periodiek moeten worden getoetst door middel van het overdoen van (onderdelen van) de controle (reperformance) of eigen onderzoek door de DAD bij de instelling. In de praktijk beperkt de review zich vaak tot een collegiaal gesprek en dossieronderzoek.

#### *Uitvoering review*

De review door de DAD's van OCenW en van Justitie heeft meestal de vorm van een dossieronderzoek. Aanvullend onderzoek vindt in de praktijk in het geval van het COA niet plaats. Bij OCenW worden jaarlijks wel enkele «zoeklichtonderzoeken» uitgevoerd naar de naleving van specifieke regelingen. Zoeklichtonderzoeken omvatten naast onderzoek bij externe accountants van de instellingen doorgaans ook controles bij de instellingen zelf.

De instructies voor de reviewwerkzaamheden moeten zodanig zijn uitgewerkt dat een zekere mate van uniformiteit in de beoordeling van situaties is gewaarborgd. Met name moet duidelijk zijn op grond van welke criteria een controle als toereikend of als ontoereikend wordt aangemerkt. Een motivering hiervan zou in het reviewverslag moeten worden vastgelegd.

#### *Uitkomst review*

De DAD van OCenW constateerde in de reviews van instellingen VO dat de leerlinggegevens door de externe accountants vaak niet toereikend werden gecontroleerd. In bijna de helft van de gevallen stelden de instellingsaccountants geen controleconsideransen op waarin werd gemotiveerd waarom aan bepaalde zaken geen of weinig aandacht werd gegeven. Bij aanvullende controles door de DAD werden echter nergens onjuistheden van materieel belang in de gegevens geconstateerd. De door de Rekenkamer geïnterviewde instellingsaccountants waren van mening dat het controleprotocol teveel controles voorschreef op punten die van ondergeschikt financieel belang waren. Een controle naar de letter van het controleprotocol zou volgens de accountants voor de onderwijsinstellingen te hoge controlekosten met zich meebrengen.

#### *6.2.4 Rapportage*

In aanvulling op de algemene rapportage-eisen van het «Handboek controle DAD» verdient het aanbeveling erop te letten dat in de



rapportage onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende onderscheiden risico's en dat de bevindingen op elk punt afzonderlijk worden gerapporteerd en uitmonden in een controleerbaar oordeel van de DAD. Deze oordelen worden gebruikt bij de risicoanalyse voor de review van het daaropvolgende jaar. De rapportage van de DAD moet tevens zodanig zijn ingericht dat ze ook<sup>34</sup> bruikbaar is als basis voor een zelfstandig oordeel van de minister over de rechtmatigheid (redelijke zekerheid) van de inning en besteding van publiek geld door de RWT's. Uit het onderzoek blijkt dat deze rapportages en de wijze van formulering van oordelen voor verbetering vatbaar zijn.

#### *Evaluatieverslagen review*

In de evaluatieverslagen van de review van de DAD van OCenW ontbraken volgens de Rekenkamer voor een rechtmatigheidsoordeel relevante bevindingen, zoals de resultaten (inclusief correcties) van aanvullende controles. Zowel over 1997 als over 1998 werd door de DAD geconstateerd dat er «(...) geen indicaties waren dat in de uitvoering van de controle onvoldoende aandacht aan de rechtmatigheid was besteed».

De DAD van Justitie constateerde dat de externe accountant de controles volgens het controleprotocol uitvoert. Hij had bij zijn reviews «(...) geen zaken aangetroffen die afbreuk doen aan de kwaliteit van zijn werkzaamheden en de accountantsverklaring». Deze formuleringen geven geen uitsluitel of redelijke zekerheid is verkregen over de rechtmatigheid.

#### *6.2.5 Dossiervorming*

De reviewdossiers van de DAD dienen naar de opvatting van de Rekenkamer zodanig te zijn dat de oordeelsvorming over de reviewbevindingen controleerbaar is voor derden. Het gaat daarbij met name om de stukken die inzicht geven in de afwegingen en keuzes van de instellings-accountant, zoals planningsmemorandum en controleprogramma. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de dossiers van de DAD niet geheel aan dit uitgangspunt voldoen. Dit wordt deels veroorzaakt door de op een aantal terreinen gevolgde beleidslijn van externe accountants om het maken van kopieën uit hun controledossiers niet toe te staan. Als gevolg daarvan ontbreken stukken in het reviewdossier ter onderbouwing van de reviewbevindingen. De Rekenkamer acht deze situatie vanuit het oogpunt van efficiëntie en haar eigen oordeelsvorming ongewenst. De externe accountant van het COA gaf voor het gehanteerde restrictieve beleid als belangrijk argument dat het kennis nemen van een afzonderlijk stuk (als kopie in het dossier van een derde) buiten de context van het gehele dossier kan leiden tot verkeerde conclusies. De Rekenkamer acht het risico daarop gering en niet opwegen tegen het belang van een goede dossiervorming. Het zal in de praktijk immers gaan om een beoordeling van stukken in de context van het gehele reviewdossier.

De beleidslijn van de externe accountants van RWT's, dat geen kopieën mogen worden gemaakt uit dossiers wordt niet alleen voor de DAD, maar ook ten aanzien van de Rekenkamer gevolgd. Er is in het recente verleden in het kader van de Commissie Overheids Accountancy – een vaktechnische commissie van het Koninklijk Nederlands Instituut voor Registeraccountants – gepoogd te komen tot een gedragscode die het kopiëren van stukken zou regelen. Begin 2000 werd deze poging door de commissie gestaakt met als argument dat het eigenlijk geen probleem is. De Rekenkamer constateert dat dit wel het geval is en dringt er op aan het recht op het kopiëren van stukken en uitdraaien uit elektronische dossiers bij externe accountants door de DAD en de Rekenkamer wettelijk te

<sup>34</sup> Naast rapportage in het kader van de afrekening van begrotingsbijdragen ten behoeve van de financiële verantwoording.



regelen. Tevens zou in de Comptabiliteitswet (artikel 59) de verplichting moeten worden opgenomen een verwijzing naar dit recht op te nemen in de specifieke regelgeving en het controleprotocol.

#### 6.2.6 Kosten

Er zijn in het kader van de bekostiging van onderwijsinstellingen aannames gedaan over de kosten van accountantscontrole. Aanbevolen wordt deze aannames periodiek te evalueren. De contracten met externe accountants zouden ook een aandachtspunt in de review kunnen zijn. Zij kunnen een indicatie zijn, zij het niet meer dan dat, voor risico's in de kwaliteit van de controle. Gebleken is dat de DAD van OCenW niet op de hoogte is van de prijzen die betaald worden door instellingen. Die prijzen liggen aanmerkelijk lager dan in het algemeen door de DAD verondersteld werd.

Er wordt in het algemeen van uitgegaan dat de kosten van de review – de tijd die de externe accountant aan review besteedt – zijn inbegrepen in het contract met de externe accountant. In sommige gevallen maakt de tijd die besteed wordt aan de review een substantieel deel uit van de tijdbesteding van de externe accountant (VO). Het komt voor dat een externe accountant een extra rekening indient bij de instelling, of, in geval van review door de Rekenkamer, bij de Rekenkamer. Aanbevolen wordt dat hierover voor alle partijen duidelijke afspraken worden vastgelegd.

#### 6.3 Rapport Vermogensvorming

In het kader van het meerjarige onderzoeksprogramma is tevens onderzoek verricht naar vermogensvorming bij (sectoren van) rechtspersonen<sup>35</sup> die een publieke taak uitvoeren met publiek geld. Gezien het feit dat zowel omvangrijke als geringe vermogens risico's<sup>36</sup> met zich meebrengen acht de Rekenkamer het van belang dat RWT's zich over de vorming en aanwending van vermogens transparant verantwoorden en dat vermogensvorming aandacht moet krijgen bij de vormgeving van het toezichtsbeleid. Onderzocht is hoe RWT's hun vermogenspositie in jaarrekeningen en begrotingen presenteren en toelichten en of instellingen en ministeries een beleid voor vermogensvorming hebben. Daarnaast is de stand van zaken op het gebied van lenen, beleggen en uitlenen door RWT's geïnventariseerd. Het bleek dat beleid in veel gevallen nog ontbrak of nog onvoldoende ontwikkeld was. De Rekenkamer pleit voor het vastleggen van uitgangspunten voor vermogensontwikkeling (normering) en voor het opstellen van algemene regels voor verslaggeving, waaronder scheiding van publieke en private vermogens, en voor lenen en beleggen. Het kabinet heeft naar aanleiding van het rapport besloten tot het stellen van algemene regels voor het kasbeheer van RWT's. Instellingen zullen in de toekomst als regel niet meer mogen lenen en beleggen, maar hun saldi moeten aanhouden in de schatkist<sup>37</sup>. Van dit zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer kan alleen gemotiveerd worden afgeweken. Tevens is in het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's geregeld dat een afzonderlijke boekhouding moet worden bijgehouden en verantwoording moet plaatsvinden over private en publieke middelenstromen.

<sup>35</sup> Eenentwintig afzonderlijke instellingen en negen clusters van instellingen (in totaal 184 instellingen).

<sup>36</sup> Bij omvangrijke vermogens bestaat het risico dat instellingen zich, meer dan door het concept «sturen op afstand» is gelegitimeerd, onttrekken aan politieke verantwoordelijkheid, beïnvloeding en sturing en dat publiek geld ondoelmatig wordt aangewend of opgepot. Bij geringe vermogens zijn er risico's voor de continuïteit van de publieke taakuitvoering. Het niet meer kunnen doen van noodzakelijke investeringen of niet meer voldoen aan betalingsverplichtingen, kan leiden tot een onvoorzien beroep op rijksmiddelen, ongewenste fluctuaties in heffingen en tarieven en eventueel zelfs faillissement van de instelling. Bij het uitvoeren van andere (private) activiteiten naast de publieke is het weglekken van publiek geld naar deze andere activiteiten nog een risico.

<sup>37</sup> Zie verslag Algemeen Overleg met minister van Financiën, d.d. 6 september 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 066, nr. 3.

## 6.4 Informatievoorziening over de bedrijfsvoering bij twee RWT's

### 6.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3.2 is gepleit voor het gebruik van een bedrijfsvoeringsmededeling: een bestuursverklaring waaruit blijkt dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde afgesproken eisen heeft voldaan. Voorzover er nog geen gebruik wordt gemaakt van een bedrijfsvoeringsmededeling, behoort er volgens de Rekenkamer een oordelende rapportage te zijn over de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering.

Om een indruk te krijgen hoe het in de praktijk gesteld is met de informatievoorziening over de bedrijfsvoering van RWT's, heeft de Rekenkamer hiernaar bij twee RWT's onderzoek gedaan, namelijk bij de uitvoeringsinstelling sociale zekerheid Cadans en bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Omdat dit twee hoog geautomatiseerde organisaties zijn, acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat de informatie over de bedrijfsvoering ook de automatisering bestrijkt en dat al bij het vormgeven van de relatie met de RWT eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Binnenkort rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek in de vorm van een rapport aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) (met afschrift aan de Staten-Generaal). In die rapportage zal uitgebreider worden ingegaan op bedrijfsvoeringsaspecten bij de twee RWT's zelf. In dit hoofdstuk staat de informatievoorziening over bedrijfsvoering aan de minister centraal.

Cadans verzorgt als één van de vijf door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) erkende uitvoeringsinstellingen (UVI's) de uitvoering van werknemersverzekeringen voor een aantal specifieke bedrijfstakken. Het Rekenkameronderzoek was alleen gericht op informatie over bedrijfsvoering van het proces van de premievaststelling. Cadans uitvoeringsinstelling BV is in 1996 ontstaan na een fusie tussen de toenmalige uitvoeringsorganisaties van de bedrijfsverenigingen Detam en BVG. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer zich beperkt tot dat deel van Cadans dat de taken van de uitvoeringsorganisatie van de voormalige bedrijfsvereniging Detam verzorgd. De informatievoorziening aan de minister over de uitvoeringsinstellingen loopt via het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv)<sup>38</sup> en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), dat formeel de uitvoerder van de werknemersverzekeringen is<sup>39</sup>.

De IB-Groep verzorgt de grootschalige administratieve en logistieke dienstverlening die noodzakelijk is voor de uitvoering van een deel van de wet- en regelgeving van het ministerie van OCenW en hieraan gerelateerde besluiten. Een van deze wetten is de Wet op de studiefinanciering (WSF).

Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich op het proces Toekennen Studiefinanciering, een deelproces van het proces WSF.

### 6.4.2 Premievaststelling Cadans

#### *Bedrijfsvoering*

Uit het onderzoek bleken tekortkomingen in de sturing en beheersing van het premievaststellingsproces. Een voorbeeld: enkele belangrijke interne controles zijn niet ingebouwd in het premievaststellingsproces, zoals

<sup>38</sup> Het Ctsv houdt toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het Lisv en de UVI's.

<sup>39</sup> Op grond van de Osv-97 is het Lisv verplicht alle werkzaamheden ten behoeve van die uitvoering uit te besteden aan de UVI's.

verwacht zou mogen worden; de controles worden uitgevoerd door de Interne Accountantsdienst van Cadans, die hier echter (uiteraard) niet voor is toegerust. Het gevolg is dat deze controles eenmalig – namelijk in het kader van de controle van de jaarstukken – en op basis van deelwaarnemingen plaatsvinden en niet door het jaar heen, zodat fouten pas (zeer) laat in het jaar kunnen worden gecorrigeerd. Voorts is managementinformatie over het vaststellingsproces beperkt aanwezig en/of wordt deze onvoldoende gebruikt. De ontoereikende voorziening in managementinformatie bij Cadans werkt door naar de tijdigheid en kwaliteit van beleidsinformatie voor Lisv. Overigens blijkt uit de rechtmatigheidscontrole van Ctsv dat dit de rechtmatigheid van de premievaststelling niet in gevaar brengt: de fouten in de premievaststelling blijven binnen de 1% norm.

#### *Informatievoorziening aan Lisv en Ctsv*

Cadans leeft de wet- en regelgeving voor de voorziening van verantwoordingsinformatie en (statistische) beleidsinformatie na. Informatievoorziening over het premievaststellingsproces zelf is daarmee echter niet verzekerd: ondanks een groot aantal voorschriften en afspraken met de UVI's beschikt het Lisv niet over specifieke informatie over het premievaststellingsproces bij Cadans. Zo heeft het Lisv geen goed inzicht in de controle en sancties. Het Lisv heeft wel inzicht in de tijdigheid en voortgang van het proces en in de betrouwbaarheid van de financiële informatie over de uitvoering van de sociale verzekeringswetten.

#### *Informatievoorziening aan minister*

Lisv en Ctsv verstrekken het ministerie structureel geen andere informatie over de bedrijfsvoering bij Cadans, dan op grond van de voorschriften voor de verantwoording over rechtmatigheid en doelmatigheid vereist is. Nadere informatie over de bedrijfsvoering wordt alleen gegeven als problemen in de bedrijfsvoering van invloed zijn op de financiële rechtmatigheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de minister, nadat naar aanleiding van financiële onrechtmatigheid bij de uitkeringen het Ctsv verscherpt toezicht had ingesteld, wél gedetailleerde rapportages over de bedrijfsvoering ontvangt.

### *6.4.3 Toekennen studiefinanciering IB-Groep*

#### *Bedrijfsvoering*

De sturing en beheersing van het toekenningsproces vertonen geen belangrijke tekortkomingen. De IB-Groep lijkt echter problemen te hebben met de kwaliteit van de gegevens. Deze problemen betreffen met name de consistentie tussen verschillende databases. Zo bleek bijvoorbeeld dat de IB-Groep uiteenlopende definities in verschillende (deel)systemen hanteert. Ook constateerde de Rekenkamer dat de IB-Groep geen zekerheid kan geven over de kwaliteit van de gegevens op basis waarvan wordt beslist over de toekenning van studiefinanciering. Er zijn inconsistenties tussen de gegevens in twee databases, waardoor controles op misbruik of oneigenlijk gebruik niet goed uitgevoerd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is de controle die via de Gemeentelijke Basisadministratie wordt gedaan op gegevens waaruit moet blijken of een aanvrager thuis of op kamers woont.

De productie van financiële verantwoordingsinformatie is voor verbetering vatbaar. In de huidige situatie zijn bij de IB-Groep (handmatige) tussenbewerkingen van gegevens nodig, die potentiële bronnen van fouten vormen. Dit kan worden opgelost door de systemen van de

IB-Groep die het toekenningsproces ondersteunen ook (beter) in te richten voor de verantwoordingsfunctie.

Uit de rechtmatigheidscontrole door de departementale accountantsdienst blijkt dat een en ander de rechtmatigheid van de toekenning niet in gevaar brengt: de fouten in het toekenningsproces blijven binnen de 1% norm.

#### *Informatie aan de minister*

De Rekenkamer constateert dat de IB-Groep alle afgesproken verantwoordingsinformatie aanlevert, die deels ook betrekking heeft op de bedrijfsvoering. Conform de afspraken ontvangt de minister van OCenW structureel informatie over apparaatskosten, programma-uitgaven, beleid en beheer.

De Rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat niet van alle verstrekte gegevens de betrouwbaarheid vaststaat: de prestatiegegevens en de apparaatskosten in de kwartaalrapportages worden niet gecontroleerd.

Over problemen in het bedrijfsproces, zoals de onduidelijkheid over de kwaliteit van gegevens, wordt de minister geïnformeerd via de waarnemingen van zijn accountantsdienst en de directe contacten die de directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties en de directie Studie-financieringsbeleid met de IB-Groep onderhouden. De minister ontvangt hierover geen structurele informatie.

In de informatievoorziening aan de minister ontbreekt bruikbare kosteninformatie, op basis waarvan deze het huidige kostenniveau zou kunnen evalueren en de deugdelijkheid van de kostenprojecties bij nieuw beleid zou kunnen beoordelen. Er bestaat al jaren een discussie over een kostprijsmodel, outputbekostiging en controle-efficiency.

#### *6.4.4 Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat de structurele informatiestromen van Cadans en IB-Groep aan de minister van SZW, respectievelijk de minister van OCenW, voldoen aan de wet- en regelgeving en nadere afspraken hierover. Deze informatie heeft voor een deel betrekking op aspecten van de bedrijfsvoering, maar geeft geen algemeen beeld van de kwaliteit ervan. De informatie is bovendien op onderdelen voor verbetering vatbaar.

Voorts concludeert de Rekenkamer dat de twee ministers vooral nader inzicht in (problemen met) de bedrijfsvoering krijgen wanneer de rechtmatigheid in het geding is. Zolang de rechtmatigheidsnorm niet wordt overschreden blijft het inzicht van de ministers beperkt.

De Rekenkamer staat op het standpunt dat de ministers altijd een algemeen inzicht dienen te hebben in de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dat ze op de hoogte dienen te zijn van belangrijke problemen, ook wanneer de financiële rechtmatigheid aan de wettelijke norm voldoet. De Rekenkamer beschouwt een mededeling over de bedrijfsvoering van de RWT's als een instrument dat de minister voldoende zekerheid kan geven over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De inhoud van deze mededeling over de bedrijfsvoering zou dan wel gebaseerd moeten zijn op een analyse van wat voor een bepaalde RWT beeldbepalende informatie over de bedrijfsvoering is. Beeldbepalend bij Cadans en de IB-Groep is de automatisering, omdat het goede verloop van het primaire

proces bij beide instellingen kritisch afhankelijk is van de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

#### 6.4.5 *Reacties Cadans, CTSV, Lisv en minister van SZW*

Uit de reactie van Cadans komen geen belangrijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren.

Het Ctsv onderschrijft in grote lijnen de conclusies van de Rekenkamer. De toezichthouder kan in 2002 stappen zetten op weg naar het tot stand brengen van integrale (bedrijfsvoering)verslagen in de sector. Die verslagen zullen ook betrekking hebben op de geautomatiseerde gegevensverwerking. Voorts zal het Ctsv gericht aandacht besteden aan de voorziening in managementinformatie bij Cadans.

Het Ctsv plaatst een kanttekening bij de visie van de Rekenkamer dat een oordeel over de kwaliteit van het geautomatiseerde proces mede relevant is om de vraag te kunnen beantwoorden of de minister tijdig van juiste en volledige informatie wordt voorzien. De kanttekening houdt in dat de geautomatiseerde systemen destijds gebouwd waren voor ondersteuning van het vaststellen van de premie. Eerst in een latere fase in de ontwikkeling van de automatisering was verder invulling gegeven aan het aspect van de (gelijktijdige) verzorging van managementinformatie.

Het Lisv vraagt zich af of de aanbeveling van de Rekenkamer in de richting van een mededeling over de bedrijfsvoering wel binnen de vigerende wetgeving past. Uit de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 vloeit volgens Lisv voort dat deze organisatie niet beschikt over alle informatie betreffende de tekortkomingen die de Rekenkamer bij Cadans heeft geconstateerd. Overigens geeft Lisv aan bij vitale vraagstukken als millennium en Euro het bedrijfsproces van de Uvi's intensiever te volgen dan in het algemeen gebruikelijk is en waar nodig bij te sturen.

De minister van SZW wil niet vooruit lopen op de uitkomsten van het interdepartementaal overleg dat thans plaatsvindt over de invoering van een mededeling over de bedrijfsvoering. Wel heeft hij in het «grofontwerp» voor de nieuwe inrichting van de sociale zekerheid (SUWI) vooralsnog voorzien in het opnemen van een bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening en het jaarverslag van de organisaties die met de uitvoering van sociale zekerheidswetten zijn belast.

De minister onderschreef niet de norm van de Rekenkamer dat al bij het vormgeven van de relatie met de RWT eisen zouden moeten worden gesteld aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Hij richt zich namelijk primair op de kwaliteit van de geleverde verantwoordings- en beleidsinformatie. De wijze waarop deze informatie tot stand komt beschouwt hij in eerste aanleg als de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur van de organisatie in kwestie. Overigens is de minister wel van mening dat de organisatie de verantwoordelijkheid heeft om stelselmatig transparantie te bieden over het uitvoeringsproces. Hij zal het Lisv en de toekomstige UWV hierop aanspreken.

Wat de geautomatiseerde gegevensverwerking betreft merkt de minister op dat volgens hem de relevante gegevens terzake beschikbaar zijn. Het Ctsv-rapport «Rechtmatigheidsverklaringen werknemersverzekeringen 1999», biedt volgens de minister in het kader van de AO/IC voldoende gedetailleerde informatie over de werking van de geautomatiseerde systemen.

#### *6.4.6 Reacties IB-Groep, Raad van Toezicht en minister van OCenW*

Als principieel punt brengen de IB-Groep en de Raad van Toezicht naar voren, dat zij in de rapportage de visie missen van de Rekenkamer op de rol van de Raad van Toezicht en de verhouding tussen de minister en de Raad van Toezicht. Dit gelet op het feit dat de wet Verzelfstandiging IB-Groep juist aan de Raad van Toezicht en niet aan de minister het toezicht opdraagt op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de IB-Groep. Voor het overige komen er geen wezenlijke verschillen van inzicht met de Rekenkamer naar voren.

De minister onderkent de risico's die de Rekenkamer signaleert voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de verantwoordingsgegevens. Hij werkt aan verbetering.

De minister bevestigt het ontbreken van kostprijsgegevens. Hij laat weten dat op basis van een inmiddels ontwikkeld kostprijsmodel voor de afdeling Examendiensten gewerkt wordt aan een integraal kostprijsmodel. De invoering van een kostprijsmodel is volgens hem echter een stapsgewijs en veelomvattend proces.

De minister is het niet met de Rekenkamer eens dat de IB-Groep onvoldoende zicht zou hebben op de kwaliteit van de gegevens in het kader van de Wet Studiefinanciering. Hij is van mening dat door de bestaande procedures voor controle na afloop van een studiejaar de gegevenskwaliteit niet in het geding is. Wel leidt naar zijn mening een en ander tot meer herstelacties.

De minister merkt op dat in het Basisprotocol 2000–2003 afspraken zijn gemaakt over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en dat daarin ook de geautomatiseerde gegevensverwerking betrokken is. Hij geeft aan dat de bestaande rapportages zicht geven op de kwaliteit van de bedrijfsvoering voor zover daar afspraken over zijn gemaakt. Overigens vindt de minister de suggestie van de Rekenkamer voor een mededeling over de bedrijfsvoering een interessante gedachte, mede in het licht van de ontwikkelingen rondom VBTB. Wel wijst hij erop dat de bedrijfsvoering in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de IB-Groep is.

#### *6.4.7 Nawoord Rekenkamer*

Zowel Cadans als de IB-Groep ondervinden hinder van de omstandigheid dat de geautomatiseerde systemen indertijd gebouwd zijn voor de uitvoering van het primair proces en niet voor het voorzien in managementinformatie. Dit levert problemen op bij zowel de interne als de externe informatievoorziening. De Rekenkamer beveelt daarom aan om bij toekomstige ontwikkelingen reeds in het programma van eisen van een geautomatiseerd systeem voor de uitvoering van een primair proces aandacht te besteden aan de informatievoorziening óver dat proces.

Problemen in de bedrijfsvoering zoals in dit onderzoek geconstateerd zijn, zouden in de ogen van de Rekenkamer structureel ook ter kennis van de verantwoordelijke minister moeten komen, bijvoorbeeld door middel van een bedrijfsvoeringsverklaring met onderliggende rapportage. De Rekenkamer wijst bijvoorbeeld op het ontbreken, respectievelijk niet benutten van managementinformatie bij Cadans en op de inconsistentie tussen databases bij de IB-Groep. De minister onderschreef niet de norm van de Rekenkamer dat al bij het vormgeven van het toezichtsarrangement eisen zouden moeten worden gesteld aan de kwaliteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. De Rekenkamer wijst erop dat uit haar onderzoek blijkt dat veel van de door haar geconstateerde problemen

een relatie hebben met de automatisering; bovendien moet volgens haar bij sterk geautomatiseerde organisaties de bedrijfsvoeringsinformatie ook antwoord geven op de vraag of de automatisering het bedrijfsproces adequaat ondersteunt.

Dat voor het toezicht op de twee onderzochte RWT's toezichthouders buiten het ministerie in het leven zijn geroepen laat in de ogen van de Rekenkamer overigens onverlet dat de ministers de zekerheid dienen te verkrijgen dat de bedrijfsvoering bij de RWT's van voldoende kwaliteit is.

#### 6.5 Onderzoeksprogramma 2001

In de komende jaren zal het onderzoek verbreed worden. Dan zal meer aandacht besteed worden aan verantwoording over en toezicht op prestaties en bedrijfsvoering. De Rekenkamer zal daarbij benadrukken dat financiën, bedrijfsvoering en prestaties zowel in verantwoording als in toezicht met elkaar in verband moeten worden gebracht.

Afhankelijk van de aard van de publieke taak en de stand van de ontwikkeling zal de Rekenkamer bij bepaalde RWT's echter eerst nog de rechtmatigheid van de geïnde en uitgegeven publieke middelen en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer blijven benadrukken.

In haar onderzoek zal de Rekenkamer op onderdelen een brede benadering volgen. Daarnaast zullen specifieke onderzoeken haar in staat stellen «best practices» te laten zien en risico's aan te tonen van situaties die verbetering behoeven.

Een belangrijke norm voor de Rekenkamer blijft dat de toezichtketen gesloten is. Ook de Commissie Borghouts gaat hier van uit. Terecht hebben de commissie en anderen gewezen op «checks and balances» binnen sectoren en organisaties, waarvan in het toezicht gebruik kan worden gemaakt. De Rekenkamer signaleert dat aan dergelijke «checks and balances», waaronder Raden van Toezicht en kwaliteitshandvesten, een toenemend belang wordt gehecht. Zij ziet hierin aanleiding om hieraan in het komende jaar nadere aandacht te schenken.

Uiteraard zal de Rekenkamer de ontwikkelingen op het terrein van verantwoording en toezicht bij RWT's blijven volgen, zowel in algemene zin als per ministerie en sector en bij bepaalde RWT's. In de komende jaren zal de Rekenkamer vaststellen of mede naar aanleiding van haar onderzoeksprogramma getroffen maatregelen effectief zijn.



## 7 SLOTBESCHOUWING

In het voorgaande heeft de Rekenkamer de algemene bevindingen weergegeven van het tweede onderzoek uit het onderzoeksprogramma naar verantwoording en toezicht bij RWT's. De feitelijke bevindingen wijken niet af van die van de vorige publicatie. De cijfers zijn geactualiseerd en gecompleteerd, maar ook over 1998 verantwoordden RWT's zich niet over de gehele linie over de rechtmatigheid en vormden ministers zich slechts over een beperkt deel van het publiek geld bij RWT's (sociale zekerheid en enige – kleinere – begrotingsgefinancierde RWT's) een oordeel over de rechtmatigheid op een voor het beleid relevant niveau (sector, wet of taak). Ook het inzicht in het financieel beheer bij RWT's is beperkt. Het was ook niet te verwachten dat de situatie voor de tweede publicatie sterk van de eerste zou afwijken, omdat het peiljaar reeds was afgesloten nog voor de eerste publicatie verscheen.

Waar uit dit onderzoek nog geen ontwikkelingen met betrekking tot de feitelijke verantwoording en toezicht bij de RWT's naar voren komen, geldt dat zeker niet voor de gedachtevorming over het onderwerp. Met vreugde constateert de Rekenkamer dat het hoog op de politieke agenda staat. Er is een voorstel voor een Kaderwet ZBO's bij de Tweede Kamer in behandeling, dat met enige aanpassingen, een goed instrument biedt voor de vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor RWT's. Daarnaast hebben regering en Tweede Kamer hun instemming betuigd met uitgangspunten en normenkader van de Rekenkamer. Voorts zijn de departementen bezig met het ontwikkelen van toezichtvisies en hebben RWT's zelf ook stappen gezet naar een bredere publieke verantwoording. Vijf RWT's ondertekenden een handvest Publieke verantwoording. Tenslotte ligt er een rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht, dat mede een basis kan bieden voor een kaderstellende visie van de regering over toezicht. Het eindadvies van de commissie bevat veel waardevolle gedachten welke vergaand overeen komen met die van de Rekenkamer. In het eindadvies wordt recht gedaan aan maatschappelijke ontwikkelingen («checks and balances»), zonder de ministeriële verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen. De Rekenkamer acht het gewenst dat wordt uitgewerkt tot welke producten het toezicht in welke gevallen dient te leiden en welke gevolgen dit heeft voor de inhoud en vormgeving van het toezicht.

Naar de mening van de Rekenkamer zou van het huidige momentum gebruik moeten worden gemaakt. Departementen zouden zelf overzichten van onder hen ressorterende RWT's moeten opstellen en deze bijhouden, waarin ook financiële gegevens zijn opgenomen. Tot nu toe stelt de Rekenkamer die zelf samen. In de Kaderwet ZBO's zit overigens een verplichting voor de departementen om registers samen te stellen van organisaties die onder die Kaderwet vallen. Voorts vindt de Rekenkamer dat per departement een traject zou moeten worden opgesteld om – zoals ook in de vorige publicatie bepleit – aansluiting te zoeken bij VBTB. De ministers zouden hun oordeel moeten geven over het functioneren van RWT's. Belangrijk is dat departementen daarvoor gemeenschappelijke normen en kaders ontwikkelen. Daartoe behoren ook uitgangspunten als het van externe accountants van RWT's verlangde oordeel over de rechtmatigheid en de mate van diepgang van de controle op dat punt. Deze onderdelen dienen voor alle partijen volstrekt helder te zijn. Ook betreft het de inzet van het instrument reviews door ministeries. De review zal meer gericht moeten worden op het verkrijgen van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid



van al het publieke geld (dus ook premies en tarieven) op het niveau van sector, wet of taak. De review zal ook meer moeten worden onderbouwd door risico-analyse en door enig eigen onderzoek van ministers bij de RWT's.

Van de kant van de RWT's zou mogen worden verwacht dat deze zich breder over de uitvoering van de publieke taak en de daarmee gemoeide publieke middelen gaan verantwoorden.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen ook de komende jaren volgen en stimuleren.

## 8 REACTIE MINISTERS

De Rekenkamer vroeg de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in december 2000 om mede namens hun collega-ministers te reageren op het algemene deel van het concept-rapport. De minister van Financiën reageerde mede namens zijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in februari 2001. Deze reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

### *Inleiding*

«Met waardering hebben mijn ambtsgenoot en ik kennis genomen van de 2e tranche van uw doorlopend onderzoek naar Verantwoording en Toezicht bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT). De rapportage van dit jaar bevat een actualisatie en verdieping ten opzichte van het voorgaande rapport. Gezien de korte tijdspanne tussen beide onderzoeken, is het moeilijk vergelijkingen in de tijd te maken. Voor daadwerkelijke veranderingen bij de departementen van de door u aangesneden bestuurlijke problematiek, is een langer tijdstraject nodig. Wel zijn door de departementen aanzetten gegeven om in te spelen op uw aanbevelingen van een jaar geleden.

Vorig jaar hebben mijn ambtsgenoot en ik uitgebreid gereageerd op de algemene punten. Uw rapport heeft ook geleid tot een gedachtewisseling over dit onderwerp met de Tweede Kamer. Een aantal door uw genoemde onderwerpen zijn momenteel ook in ander verband aan de orde, zoals de Kaderwet ZBO en het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. In dit licht gezien zal ik deze reactie beperken tot een aantal hoofdpunten. Deze betreffen het door u gehanteerde kader en uitgangspunten (punt 2), het wetsvoorstel Kaderwet ZBO (punt 3), de eisen te stellen aan de verantwoording (punt 4), de toezichtvisies (punt 5), en protocollering/reviews (punt 6).

### *Kader en uitgangspunten*

Ik constateer dat u nog steeds een ruime interpretatie bezigt van artikel 59, lid 1 onder d van de Comptabiliteitswet. In mijn reactie van vorig jaar heb ik aangegeven dat maatgevend is de uitvoering van een bij of krachtens de wet geregelde taak door een rechtspersoon. Zoals ik ook in mijn antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer (brief d.d. 20 april 2000) heb gemeld, is de invloed van een minister op de vaststelling van tarieven bij privaatrechtelijke instellingen op zichzelf geen voldoende grond een organisatie als RWT aan te merken. Er kunnen overwegingen zijn om de hoogte van tarieven voor privaatrechtelijke handelingen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door deze aan een maximum te binden. Dit vloeit voort uit het beleid dat ten aanzien van sommige sectoren wordt gevoerd. De verantwoordelijke minister legt over dit (tarieven)beleid ook verantwoording af aan het parlement. Dat wil echter niet zeggen dat de betrokken organisatie uitsluitend daardoor een rechtspersoon is die een wettelijke taak uitvoert. Cruciaal is dat de taak van een RWT is geregeld bij of krachtens wet. De bekostigingswijze is een aanvullende voorwaarde en dient niet als enig criterium voor een RWT te worden gebezigd.

In dit licht gezien dring ik er bij u op aan om in uw onderzoek aan te sluiten bij de meer gangbare definities van publieke middelen. Dit betekent in mijn optiek ook dat het aantal RWT's en het daarmee gemoeide budgettaire beslag, minder omvangrijk is dan u berekent. Zoals ik ook vorig jaar heb aangegeven deel ik in hoofdlijnen uw visie op de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van RWT's. Ministers zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige (en uiteraard ook doelmatige) besteding van publieke middelen bij de uitvoering van publieke taken. Dit

behoeft echter niet te betekenen dat ministers direct verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse management van de daarbij betrokken organisaties. Deze hebben doorgaans een grote mate van autonomie in het management en zijn daarom ook bewust op afstand van het departement geplaatst. Ministers zijn in vele gevallen niet rechtstreeks verantwoordelijk voor het financieel beheer van instellingen en kunnen daarop ook niet direct ingrijpen.

De instrumenten zouden daarvoor moeten zijn vastgelegd in de regelgeving betreffende de RWT. Dit zal óók moeten gelden voor de mogelijkheid van het geven van een aanwijzing.

Bij deze regelgeving is sprake van maatwerk. Daarbij is het de eigen verantwoordelijkheid van deze organisaties het financieel beheer op orde te hebben. Zij moeten uiteraard wel aangesproken kunnen worden, als dit laatste niet het geval is.

Uw visie dat het bij de verantwoording van de minister aan het parlement gaat om oordeelsvorming op een voor het beleid relevante niveau (bijv. een sector of een geheel taakgebied) wordt door mij gedeeld. Dit is u bekend uit mijn reactie van vorig jaar. Het gaat daarbij primair om de verantwoording over het taakgebied en niet zozeer over het doen en laten van afzonderlijke instellingen daarbinnen.

Ten slotte wijs ik u erop dat een Kabinetsreactie op het rapport «Borgen van het Publiek Belang» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in voorbereiding is.

#### *Wetsvoorstel Kaderwet ZBO*

Met voldoening stellen mijn ambtsgenoot en ik vast dat het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen u een positieve reactie ontlokt. Dat u niet in alle opzichten tevreden bent, is naar ons inzicht geen tekortkoming van het wetsvoorstel, maar te wijten aan een verschil in perceptie van het motief voor het wetsvoorstel. U zou graag zien dat de Kaderwet ZBO, in het bijzonder hoofdstuk 4, een grotere reikwijdte zou hebben en alle RWT's zou omvatten.

Voor wat betreft het antwoord op de vraag of alle RWT's op het gebied van hun beheer geregeerd zouden moeten worden door het regime dat nu voor zelfstandige bestuursorganen is voorgesteld, verschillen wij niet met u van mening. Echter, het wetsvoorstel behelst niet alleen regels rond de financiële verantwoording, maar beoogt ook nog een aantal andere belangrijke zaken te regelen die specifiek zijn voor ZBO's en die bij RWT's niet of niet zó geregeld behoeven te worden. Naar ons inzicht zou uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel thans erger zijn dan de kwaal, omdat dan de bepalingen van de hoofdstukken 2, 3 en 5 zouden moeten vervallen, en de zo lang verbeide kaderwet voor ZBO's opnieuw vertraagd zou worden. Beter lijkt het ons om via een andere weg dan de wijziging van het ingediende wetsvoorstel voor de overige RWT's, soortgelijke veranderingen in het verantwoordingsregime bewerkstelligen.

Daarnaast ziet u «enkele lacunes» als het gaat om ZBO's die geen onderdeel uit maken van de Staat. Wij hebben onderkend dat het regime dat thans in het wetsvoorstel is uitgeschreven niet voor alle ZBO's voldoende en afdoende is. Maar dat is ook niet het uitgangspunt voor het wetsvoorstel: wél is het uitgangspunt om regels te stellen die kunnen gelden voor vrijwel alle ZBO's (zie hierover het advies van de Raad van State en het nader rapport). Het is, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting en in het nadere rapport, aan de specifieke wetgever om waar nodig aanvullende bepalingen op te nemen. Evenzo zal in het geval van privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's de specifieke wetgever moeten bepalen of meer verantwoordingsinformatie nodig is dan in de Kaderwet

is voorzien. Daarbij kan hij te rade gaan bij de Awb, maar niets behoeft hem ervan te weerhouden ook nog andere eisen te stellen. De praktijk is te divers gebleken om in het wetsvoorstel Kaderwet ZBO verder te gaan dan thans het geval is op straffe dat dan zal blijken dat de uitzondering de regel wordt.

#### *Verantwoording*

Uit het voorgaande bij punt 2, vloeit voort dat er een differentiatie kan zijn in de mate waarin de minister verantwoordelijk is voor het ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij RWT's. RWT's zijn daar als eerste voor verantwoordelijk.

Zoals ook in het overleg met de Tweede Kamer aan de orde is geweest, onderschrijf ik de aansluiting op het VBTB-gedachtegoed door RWT's (verantwoording over prestaties en bedrijfsvoeringmededeling). Echter, zoals ik in de Kamer heb aangegeven in het Algemeen Overleg van 30 augustus 2000<sup>40</sup>, is het mijn prioriteit om VBTB eerst op rijksniveau goed in te voeren alvorens de VBTB-uitgangspunten expliciet in regelgeving voor RWT's neer te leggen. Waar mogelijk wordt natuurlijk getracht de VBTB-doelstellingen ook bij RWT's ingang te laten vinden.

#### *Toezicht en toezichtvisies*

Toezicht is in mijn optiek een essentieel bestanddeel van de good governance en maakt onderdeel uit van de samenhangende reeks sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. Hoewel onze opvattingen daarover in hoofdlijnen parallel lopen, beluister ik bij u een toch meer centrale rol voor het toezicht.

U kent toezicht en de daarvoor benodigde informatieverzameling primair een functie toe voor het kunnen afleggen van verantwoording door de minister aan het parlement over de uitvoering van wettelijke taken door RWT's. Daarmee wekt u naar mijn visie de indruk van een top-down gerichte benadering, die zich uit in de toezichtstructuur.

Zoals ik ook in mijn reactie van vorig jaar heb aan gegeven, zie ik ten behoeve van de verantwoording van een minister aan het parlement meer in een benadering van onderaf met een centrale rol van de verantwoording door de RWT: een volledig en goed ingerichte verantwoordingsstructuur moet dan ten grondslag liggen aan de toezichtsstructuur. De verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering berust primair bij de RWT; deze verantwoordt zich hierover aan de belanghebbenden in zo breed mogelijke zin: realisatie van doelstellingen, efficiënte bedrijfsvoering, rechtmatigheid van de bestedingen etc. Uit het Handvest Publieke Verantwoording van een aantal ZBO's blijkt dat deze gedachte breed wordt gedragen op het uitvoerende niveau.

Goede verantwoordingen van RWT's zullen de minister in staat stellen op het beleidsrelevante niveau verantwoording aan het parlement af te leggen. Tevens vormen deze verantwoordingen de basis voor een goede verantwoordings- en toezichtstructuur.

Toezicht heeft daarbij op verschillende niveaus (toezichtorganen) een complementaire en corrigerende functie. Van belang is dat op basis van een departementale visie regelingen bestaan voor de inrichting van de verantwoordingen en de daaraan te stellen eisen, waaronder die met betrekking tot de rechtmatigheid. Het instrument van de accountantsverklaring kan daar deel van uitmaken, maar dit moet wel worden gezien in het licht van het totale toezichtsinstrumentarium. Ik verwijs hierbij naar het lopende DOREAC-traject. Binnenkort zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de resultaten van de 1e tranche van de doorlichtingen. Tevens is een goede omschrijving van de taken en bevoegdheden van de toezichthoudende organen (Raden van Toezicht, toezichts-zbo's etc.)

---

<sup>40</sup> Tweede Kamer 26 982 nr. 5

noodzakelijk alsmede van de wijze waarop deze verantwoording afleggen en verslag uitbrengen.

De noodzaak van departementale toezichtvisies en de mate van detailering daarvan, is daarom ook situationeel bepaald. Ik verwijs u hierbij naar het komende regeringsstandpunt bij het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht.

#### *Protocollering en Reviews*

Rechtmatigheidsdoordelen van externe accountants zijn veelal een essentieel onderdeel van een goed ingerichte verantwoordings- en toezichtstructuur. Protocollering en reviews zijn daar onlosmakelijk mee verbonden.

Met u ben ik van mening dat het instrument review een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's vormt. Ik onderschrijf in hoofdlijnen de inhoud van uw beschouwing hierover. In het wetsvoorstel Kaderwet ZBO wordt hierin voorzien door te bedingen bij het ZBO dat aan de minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant (artikel 28, lid 2). Wel heb ik de volgende kanttekeningen:

Aan de uitvoering van reviews ligt een risicoanalyse ten grondslag. De risicoanalyse bepaalt zowel de selectie als de diepgang van de door het desbetreffende ministerie, uit te voeren reviews. Het wel of niet uitvoeren van eigen onderzoek ter plaatse dient dan ook op basis van een risicoanalyse te worden bepaald. Tevens geldt dat eigen onderzoek ter plaatse alleen hoeft plaats te vinden indien de daaraan voorafgaande (minder vergaande vormen van) reviews daartoe aanleiding geven. Naar mijn mening dient de risicoanalyse prominenter naar voren te komen en zou ik willen vragen om in de passage over de eigen waarneming, de risicoanalyse (waaronder de uitkomsten van minder vergaande vormen van reviews) op te nemen.

U gaat onder meer in op het maken van kopieën van stukken uit controle-dossiers. Met u acht ik het van belang dat het recht op het kopiëren van stukken en uitdraaien van elektronische dossiers wettelijk wordt geregeld. Ten aanzien van de ontwikkeling van de door u aangehaalde gedragscode die het kopiëren van stukken zou regelen, wijs ik u erop dat destijds door het NIVRA is besproken dat de huidige praktijkervaringen gedurende een periode van een jaar bepalend zullen zijn voor de vraag of dit ontwikkelingstraject definitief zal worden afgerond. Ik ben van mening dat vooralsnog de insteek moet zijn goede collegiale contacten tussen openbare en overheidsaccountants, die moeten leiden tot het over en weer op adequate wijze informeren.

Ook gaat u in op de kosten van accountantscontrole. Wij wijzen u erop dat – zeker bij lumpsumbekostiging – dit een zaak is tussen de subsidie-ontvanger en de openbare accountant. Dit geldt ook voor de kosten van reviews. Uiteraard is het de betrokkenen bekend dat reviews kunnen plaatsvinden. In relatie tot de accountantskosten en de uitgevoerde accountantswerkzaamheden bevreemdt het mij dat u voor de situatie bij de controle in de sector Voortgezet Onderwijs stelt dat de geïnterviewde openbare accountants blijkbaar niet alle voorgeschreven controles uitvoeren, terwijl zij dit wel verklaren (in de accountantsverklaring). Met betrekking tot de reviews kan ik u nog mededelen dat in het afgelopen jaar de IODAD-werkgroep Reviews een aantal knelpunten en verbetermogelijkheden in beeld heeft gebracht. Met de accountantsdiensten van de departementen is afgesproken dat elke dienst in het eerste half jaar van 2001 inventariseert welke verbetermogelijkheden voor de betreffende dienst relevant zijn. Vervolgens dragen zij zorg voor de implementatie.

*Slot*

Mede namens mijn ambtgenoot van BZK, verzoek ik u met deze opmerkingen rekening te houden alvorens u het rapport definitief vaststelt. Ten slotte doet het mij genoegen dat u nog afzonderlijk zal reageren op de Handleiding Government Governance. Ik ben benieuwd naar uw commentaar.

## 9 NAWOORD REKENKAMER

### 9.1 Inleiding

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

### 9.2 Kader en uitgangspunten

De Rekenkamer hanteert de definitie van een RWT die is opgenomen in artikel 59, eerste lid, onder d van de Comptabiliteitswet.

Zoals de Rekenkamer in haar eerste rapport Verantwoording en Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak al heeft aangegeven richt het onderzoek zich op rechtspersonen 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>41</sup>. De zienswijze van de ministers dat de bekostigingswijze als enig criterium wordt gehanteerd is derhalve onjuist. Ook al wordt het in het rapport, met name in de departementale rapportages, niet altijd aangegeven, het gaat in dit rapport steeds om organisaties die een wettelijke taak vervullen.

Onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet, kunnen heffingen de vorm hebben van rijksbijdragen, premies of tarieven. Een tarief wordt als wettelijke heffing aangemerkt indien het is vastgelegd in een wettelijke regeling 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).

Aan al deze soorten wettelijke heffingen refereert de Rekenkamer met de term publiek geld.

Ook ten aanzien van het tweede punt bestaat geen verschil van mening met de Rekenkamer.

De Rekenkamer vindt het belangrijk dat RWT's zich jaarlijks verantwoorden over hun activiteiten en prestaties. De Rekenkamer is het op zichzelf dus eens met de reactie van de ministers waarin wordt gesteld dat ministers niet verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken, waaronder een ordelijk financieel beheer, bij RWT's, maar dat deze verantwoordelijkheid primair berust bij de RWT's. Echter, zij vindt wel dat ministers zich tegenover de Staten-Generaal moeten kunnen verantwoorden over de uitvoering van wettelijke taken door RWT's. Hiervoor dient de minister inzicht te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

### 9.3 Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's

Dat de Rekenkamer niet in alle opzichten tevreden is met de Kaderwet ZBO's is een tamelijk vrijmoedige interpretatie van de tekortkomingen die de Rekenkamer in het wetsvoorstel constateerde.

Allereerst de reikwijdte van de wet. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp<sup>42</sup> is aangegeven kunnen de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de Kaderwet worden samengevat onder de noemers harmonisatie van het organisatierecht voor ZBO's en regeling van het primaat van de politiek. Voor een dergelijke regeling is er naar de mening van de Rekenkamer geen reden waarom de werking van de Kaderwet zich

---

<sup>41</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2, blz. 17.

<sup>42</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 3, pgs. 4–5.

niet zou kunnen en moeten uitstrekken tot alle RWT's en zich zou moeten beperken tot ZBO's, in casu de organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed. Het gaat er immers in de Kaderwet in hoofdzaak om de publieke/ ministeriële verantwoordelijkheid voor (toezicht op en sturing van) de uitvoering van een wettelijke taak en voor de inning en besteding van het daarmee gemoeide publieke geld door organisaties op afstand van het Rijk te regelen en bepalingen terzake te harmoniseren en te systematiseren. Naar de mening van de Rekenkamer kunnen er vanuit een oogpunt van publieke verantwoording en toezicht aan alle organisaties die een wettelijke taak uitvoeren en daartoe gefinancierd worden uit publiek geld, d.w.z. alle RWT's, dezelfde minimumeisen worden gesteld, ongeacht of ze al dan niet met openbaar gezag zijn bekleed. Het uitoefenen van openbaar gezag wordt immers geregeld door de Algemene wet Bestuursrecht. In dit verband is interessant dat, anders dan in de Kaderwet, vaak alle (organen van) krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen (m.u.v. de rechtelijke macht, e.d.) tot de ZBO's worden gerekend, ongeacht of ze al dan niet met enig openbaar gezag zijn bekleed<sup>43</sup>.

Voor een regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is het voorts ook niet van belang of de organisaties publiekrechtelijk of privaatrechtelijk zijn. Dat er eventueel voor publiekrechtelijke rechtspersonen in de Kaderwet aanvullende organisatierechtelijke bepalingen (moeten) worden gesteld en bepalingen voor de inrichting van de begroting doet daar niet aan af. De Rekenkamer vermag dan ook niet in te zien waarom de bepalingen in de hoofdstukken 2, 3 en 5 van het voorstel Kaderwet zouden moeten vervallen. Dit wordt ook niet nader onderbouwd.

De ministers geven voorts zelf al aan dat de regeling in de Kaderwet niet voor alle ZBO's voldoende en afdoende is. Waar ze zelf ook aangeven niet met de Rekenkamer van mening te verschillen over het antwoord op de vraag of alle RWT's op het gebied van hun beheer geregeerd zouden moeten worden door het regime dat nu voor zelfstandige bestuursorganen is voorgesteld, is niet in te zien waarom dat dan ook niet zo geregeld wordt. Tot grote vertragingen in de invoering van de Kaderwet hoeft dat niet te leiden. De Rekenkamer heeft in haar brief aan de Tweede Kamer suggesties gedaan voor concrete tekstaanpassingen van wetsartikelen. Dat geldt met name ook voor de regeling van het financieel toezicht. Naar de mening van de Rekenkamer verdient een Kaderwet die voor alle RWT's dezelfde minimumeisen stelt de voorkeur boven de door de ministers gesuggereerde weg van (aanvullingen in) allerlei specifieke regelingen. Dat voorkomt lacunes en rechtsongelijkheid.

#### 9.4 Toezicht en toezichtvisies

De Rekenkamer is het met de ministers eens dat toezicht benaderd wordt vanuit het gedachtegoed van goed bestuur. Ook wat betreft de rol daarin voor de verantwoording door RWT's. In haar rapport heeft zij al aangegeven dat in de verantwoording door RWT's aan belanghebbenden financiën, bedrijfsvoering en prestaties in onderlinge samenhang zouden moeten worden belicht (zie ook hetgeen hiervoor is opgemerkt onder Kader en uitgangspunten).

Ook kan de Rekenkamer zich vinden in de opvatting van de minister dat ook andere vormen van (horizontaal) toezicht een rol kunnen spelen. Zij verwijst naar haar in hoofdstuk vier van het rapport opgenomen commentaar op het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht.

---

<sup>43</sup> Dit gebeurt in navolging van de definitie van bestuursorgaan in artikel. 1:1 van de Awb.



## 9.5 Protocollering en reviews

De Rekenkamer heeft met tevredenheid vastgesteld dat de hoofdlijnen van haar beschouwing over het belang van het instrument reviews binnen het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's door de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden onderschreven.

De Rekenkamer is het eens met de opvatting van de minister van Financiën dat een risico-analyse zowel de selectie als de diepgang van de door een ministerie uit te voeren reviews moet bepalen. De risico-analyse bevat een explicitering van alle aannames en overwegingen die voor de vormgeving van de review van belang zijn. De Rekenkamer is niet van opvatting dat op basis van een gunstige risico-analyse en positieve resultaten van minder vergaande vormen van review altijd zou moeten worden afgezien van eigen onderzoek ter plaatse. Periodiek zouden de aannames in de risico-analyse door eigen onderzoek ter plaatse getoetst moeten worden.

De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën het van belang acht dat het recht op het kopiëren van stukken en uitdraaien van elektronische dossiers bij openbare accountants door departementale accountantsdiensten en Rekenkamer wettelijk wordt geregeld. De Rekenkamer hoopt dat op korte termijn met de voorbereiding zal worden begonnen. Uiteraard is de Rekenkamer los hiervan eveneens van mening dat goede collegiale contacten tot een goede informatieuitwisseling tussen openbare en overheidsaccountants kunnen leiden.

De Rekenkamer onderschrijft ook het standpunt van de minister van Financiën dat de kosten van accountantscontrole een zaak zijn tussen de subsidieontvanger en de openbare accountant. Niettemin is zij van mening dat de kosten van accountantscontroles in een zekere verhouding moeten blijven staan tot de te controleren bedragen en posten. Daartoe is een globaal inzicht van de reviewende accountantsdienst in de controlekosten in relatie tot de daarvoor te verrichten inspanningen door de openbare accountants gewenst. De AD gebruikt deze informatie om de beleidsafdeling desgewenst te adviseren bij het aanpassen van regelgeving die onbedoeld hoge controlekosten met zich meebrengt.

Het bevreedde de minister van Financiën dat de door de Rekenkamer geïnterviewde openbare accountants in de sector Voortgezet Onderwijs blijkaar niet alle voorgeschreven controles uitvoerden. De Rekenkamer bevestigt dat uit de gesprekken die zij voerde een zekere verwachtingskloof bleek te bestaan tussen het Ministerie van OCenW en de AD enerzijds en de openbare accountants anderzijds over de praktische uitvoering van het controleprotocol Voortgezet onderwijs. De openbare accountants gaven overigens aan dat hun feitelijke aanpak van de controles geen risico inhielden voor de in de accountantsverklaring verlangde betrouwbaarheid en nauwkeurigheid. Niettemin is de Rekenkamer van mening dat deze signalen, die uit het reguliere overleg tussen OCenW en de openbare accountants van de VO-instellingen kennelijk onvoldoende naar voren kwamen, serieuze aandacht verdienen.

De Rekenkamer hoopt met haar eigen onderzoek bij te dragen aan de activiteiten die, zoals de minister terecht meldt, door de IODAD werkgroep Reviews in gang zijn gezet om het reviewbeleid te verbeteren.

## 9.6 Tot slot

De Rekenkamer constateert dat de minister en de Rekenkamer het in essentie eens zijn en alleen op enkele punten van mening verschillen.

De Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de reactie van de regering op het rapport «Borgen van het publiek belang» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het regeringsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht («Vertrouwen in onafhankelijkheid»). Verder wacht zij de behandeling van het Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's in de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de door de ministers toegezegde aansluiting door RWT's op de VBTB-uitgangspunten met belangstelling af.

Het door de Rekenkamer toegezegde commentaar op de Handleiding Government Governance zal zij apart aanbieden.

Tabel 2: Financieringswijze RWT's per ministerie

Ministerie	Rijksbijdragen		Premies		Tarieven		Overige publieke middelen		Totaal publieke middelen	
	Miljoenen gulden	%	Miljoenen gulden	%	Miljoenen gulden	%	Miljoenen gulden	%	Miljoenen gulden	%
Buiza	169	96%	0	0%	0	0%	8	4%	177	100%
Justitie	2 809	99%	0	0%	18	1%	14	0%	2 841	100%
OC&W	36 484	90%	1 070	3%	1 952	5%	841	2%	40 346	100%
BZK	5 089	66%	2 557	33%	14	0%	53	1%	7 713	100%
Fin	2	1%	152	95%	0	0%	7	4%	160	100%
Def	0	0%	188	100%	0	0%	0	0%	188	100%
VROM	63	11%	0	0%	532	89%	0	0%	596	100%
V&W	3 099	30%	101	1%	7 072	69%	0	0%	10 272	100%
EZ	519	2%	0	0%	25 777	98%	0	0%	26 296	100%
LNV	1 078	86%	66	5%	98	8%	5	0%	1 247	100%
SZW	11 037	11%	80 324	84%	1 043	1%	3 642	4%	96 046	100%
VWS	7 479	14%	42 985	79%	9	0%	4 227	8%	54 700	100%
Totaal	67 828	28%	127 443	53%	36 516	15%	8 796	4%	240 581	100%

## Casus rechtmatigheidsuitspraken

Tabel 3: Rechtmatigheidsuitspraken bij Justitie

Instelling	Uitspraak externe accountant	Wettelijke basis
COA	«Tevens verklaren wij dat de voor het COA geldende voorschriften, zoals opgenomen in het Besluit controleprotocol Centraal Orgaan opvang asielzoekers zijn nageleefd.»	Artikel 18, 3e lid, Wet COA
SRN	«Tevens delen wij mede dat de Reclaseringsregeling en de Uitvoeringsregeling reclassering zijn nageleefd.»	Artikel 23 Uitvoeringsregeling reclassering
Gezinsvoogdij-instellingen	In de accountantsverklaring dient te worden vermeld dat de controle op de naleving van de subsidievoorwaarden heeft plaatsgevonden.	Artikel 16, lid 2, Subsidiebesluit voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen
Particuliere TBS-inrichtingen	«Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen op ... en van het resultaat over ... in overeenstemming met algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving, de bepalingen zoals opgenomen in de Regeling controleprotocol Particuliere Justitiële TBS-inrichtingen en de bepalingen zoals opgenomen in de Regeling Jaarverslaggeving Ziekenhuisvoorzieningen (...)»	Artikel 6, lid 3, Budgetteringsovereenkomst tussen de stichtingen en de Staat der Nederlanden
LBIO	«Tevens delen wij mede dat de toepasselijke wettelijke voorschriften zijn nageleefd.»	Artikel 21, lid 4, Wet LBIO
Raden voor Rechtsbijstand	Aanvullend op de accountantsverklaring verstrekt de accountant een mededeling over de naleving van de aan de subsidieverstrekking verbonden voorschriften.	Artikel 42a, lid 2, Wet op de Rechtsbijstand
Ver. Slachtofferhulp Nederland	Verklaring dat het controleprotocol (waarin de regelingen genoemd zijn) is nageleefd.	

Tabel 4: Rechtmatigheidsuitspraken bij OCenW

Sector	Uitspraak externe accountant	Wettelijke basis
WO en HBO en BVE	«Voorts verklaren wij dat voldaan is aan de geldende wet- en regelgeving voorzover deze betrekking heeft op de toewijzing en de besteding van de rijks gelden.»	Artikel 2.14 WHW Artikel 2.5.3 lid 2 en artikel 2.5.10 van de WEB
VO	Volgens art. 18 WVO dient in de jaarrekening het bevoegd gezag verantwoording af te leggen over het financieel beheer; uit de jaarrekening dient te blijken dat sprake is van een rechtmatige aanwending van de rijksvergoeding.	Artikel 18 Bekostigingsbesluit WVO
Regionale Dienstencentra	Uit de jaarrekening en de daarbij gevoegde accountantsverklaring blijkt en getrouw beeld van de uitvoering van de werkzaamheden waarvoor de bekostiging is verstrekt alsmede van een rechtmatige aanwending van de bekostiging.	Bekostigingsregeling regionale dienstencentra 1999 en 2000
PO	«Wij zijn van oordeel dat het bedrag van de AVR (jaartal) ad (bedrag) juist is en in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, uitgaande van de juistheid van de registratie van het aantal leerlingen en bij de basisscholen, de gewichtstoekenning zoals deze door het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden.»	Wet op het Primair Onderwijs
Informatie Beheer Groep	«Wij zijn van oordeel dat het apparaatsbudget als geheel rechtmatig is besteed en dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen op ... en van het resultaat over ... in overeenstemming met algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaglegging en voldoet aan de wettelijke bepalingen inzake de jaarrekening zoals opgenomen in Titel 9 Boek 2 BW.»	Artikel 14 Wet Verzelfstandiging infomatiseringsbank
KNAW	«Voorts verklaren wij dat voldaan is aan de geldende bekostigingsvoorwaarden.»	WHW artikel 2.14, Richtlijnen Financieel Jaarverslag KNAW
TNO, NWO	Geen aparte rechtmatigheidsverklaringen	

Tabel 5: Rechtmatigheidsuitspraken overig

Sector	Uitspraak externe accountant	Wettelijke basis
Arbeidsvoorziening	De verklaring omtrent de getrouwheid heeft mede betrekking op de rechtmatige besteding van de toegekende middelen. 1997: «Wij zijn van oordeel dat ... Daarenboven hebben wij vastgesteld dat de in het financieel jaarverslag verwerkte verplichtingen en betalingen uit hoofde van Arbeidsvoorzienings- en ESF-maatregelen voldoen aan de vereisten zoals die zijn gesteld in de bovengenoemde wetten regelgeving (o.a. Arbeidsvoorzieningswet 1996), met uitzondering van het volgende (...)».	artikel 61 Arbeidsvoorzieningswet 1996, art. 3
Opta	Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van «een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 Boek 2 BW»	Wet Opta, art. 20, lid 1
Faunafonds	Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van «een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 Boek 2 BW»	Flora- en faunawet, art. 91
COTG	Naast de «verklaring omtrent getrouwheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven» wordt van de accountant een afzonderlijk rapport over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financiële beheer verlangd.	Wet tarieven gezondheidszorg, art. 25, lid 1
Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, LISV, SVB	Een verklaring over de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten over het afgelopen boekjaar dient te worden gezonden aan het Ctsv.	OSV 1997, artikel 84, lid 2 en 3
Ctsv	Per wet dient een rechtmatigheidsrapportage door Ctsv aan de Tweede Kamer gezonden te worden.	OSV 1997, artikel 84, lid 2
LSOP ZorgOnderzoek Nederland	Geen rechtmatigheidsverklaring Het financieel verslag gaat vergezeld van een «verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid» afgegeven door een accountant. «Ten aanzien van het gevoerde financiële beheer beoordeelt de accountant of de in het financieel verslag opgenomen posten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met het bij of krachtens deze wet en andere wettelijke regelingen bepaalde en of ook overigens is zorggedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Het financieel verslag gaat tevens vergezeld van een rapport, waarin de accountant zijn bevindingen en zijn oordeel omtrent het financieel beheer heeft vastgelegd»	Wet op de organisatie Zorg Onderzoek Nederland artikel 14

ALGEMEEN:

- Wettelijke basis: regel mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen (via het controleprotocol) inzake de controle.
- Actualiteit: pas controleprotocol aan bij wijziging wet- en regelgeving of naar aanleiding van reviewbevindingen.
- Procedure totstandkoming: organiseer (jaarlijks) overleg over het protocol tussen de verantwoordelijke (beleids)directie, de externe accountants, de instelling en de Departementale Accountantsdienst.

INHOUD CONTROLEPROTOCOL:

- Doel en reikwijdte: omschrijf doel van het protocol en bepaal de instellingen waarvoor het protocol van toepassing is. Geef de status van het controleprotocol aan.
- Relevante regelgeving: geef overzicht van de voor inning en besteding van publieke gelden relevante wet- en regelgeving.
- Betrouwbaarheid en controletoleranties: leg de gewenste betrouwbaarheid (95%) en toleranties (1%) van de controle vast. Specificeer zonodig naar onderdelen/regelgeving.
- Aandachtspunten: geef uitwerking van specifieke aandachtspunten die de accountant in zijn controle dient te betrekken en de gewenste diepgang van de controle daarvan (bijvoorbeeld kennisname, normale-, procedurele- en speciale aandacht).
- Model accountantsverklaring: geef voorschriften voor de accountantsverklaring. Onderscheid daarbij oordelen over getrouwheid en rechtmatigheid en de werkzaamheden die moeten leiden tot redelijke zekerheid daarover.
- Rapportagevoorschriften: geef zonodig (aanvullende) voorschriften voor het tijdstip, de soort rapportage en de adressant.
- Nadere afspraken en aanwijzingen: leg zonodig nadere afspraken vast bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten van de review. Verwijs naar het wettelijk recht op kopieën als dat geregeld is (zie aanbeveling Rekenkamer hierover).
- Samenvatting reviewbevindingen: het kan nuttig zijn (bijvoorbeeld als het gaat om een groot aantal instellingen) om bevindingen uit reviews van eerdere jaren als bijlage bij het protocol op te nemen.

## 1 Inleiding

De onderstaande indicatieve aandachtspunten voor de review zijn ontleend aan de literatuur en voorbeelden van goede praktijk uit het Rekenkamer-onderzoek. Zij zijn niet gehanteerd als normenkader binnen het onderhavige onderzoek naar de kwaliteit van reviews. Het overzicht kan dienen als aanzet voor een verdere ontwikkeling van een rijksbreed kader voor het reviewbeleid ten aanzien van de accountantscontrole bij rechtspersonen met een wettelijke taak.

## 2 Uitgangspunten

- Er is een toezichtsbeleid geformuleerd waarbinnen de review wordt uitgevoerd;
- De verdeling van verantwoordelijkheden van bij de review betrokken partijen is duidelijk.

De eindverantwoordelijkheid voor het reviewbeleid ligt bij de beleidsdirectie of toezicht-houder. Aangezien het beoordelen van de kwaliteit van werkzaamheden van accountants in sterke mate een vaktechnische aangelegenheid is, heeft de DAD een belangrijke rol bij het vaststellen van het reviewbeleid en bij de uitvoering van de review.

## 3 Reviewbeleid

- Het doel van de review past in het geformuleerde toezichtsbeleid;

Algemeen doel review: inzicht verkrijgen in de opzet en werking van de controle van de externe accountant en vast stellen of van de bevindingen, het oordeel van de accountant, en de verantwoording door de instelling gebruik kan worden gemaakt. In het *gebruik* wordt onderscheid gemaakt tussen het vaststellen van de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven op het niveau van het ministerie en het vormen van een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding en ontvangsten op het niveau van de instelling. Voor dat laatste is van belang of het gaat om een oordeel op het niveau van een instelling, taak of sector.

- De procedures van de review worden beschreven: aankondiging, uitvoering, rapportage en terugkoppeling;
- De verschillende vormen van review worden omschreven en een beleid voor het toepassen van verschillende vormen wordt vastgelegd;

Vormen van review zijn: (1) collegiaal gesprek; (2) dossieronderzoek bij de externe accountant; (3) kantoorreview; (4) reperformance; (5) eigen onderzoek bij de instelling.

Toelichting:

*Reperformance* is het herhalen van controlewerkzaamheden van de externe accountant. Dit kan plaats vinden als de AD – na bijvoorbeeld dossieronderzoek – onzeker is of op (delen van) de werkzaamheden van de accountant gesteund kan worden. Een stap verder gaat het uitvoeren van *eigen onderzoek* bij de instelling. Dit kan bijvoorbeeld dienen om veronderstellingen van de externe accountant aan eigen bevindingen te toetsen. Aanbevolen wordt deze veronderstellingen en eigen aannames in de review periodiek te toetsen door eigen waarnemingen bij de instelling.



- De frequentie en de diepgang van de uit te voeren reviews worden onderbouwd door middel van een (schriftelijk vastgelegde) risico-analyse;
- De onderbouwing (risico-analyse) bestaat uit een explicitering van alle overwegingen die bepalend zijn voor de frequentie en diepgang van de review;

*Overwegingen voor de onderbouwing van de frequentie en diepgang van de reviews zijn onder meer:*

- Financieel belang: een gering financieel belang kan aanleiding zijn voor een lage frequentie en geringe diepgang van de review en omgekeerd;
- Kwaliteit van de accountantscontrole: als deze in voorgaande jaren onvoldoende bleek kan dat aanleiding zijn om frequentie en diepgang hoog te houden;
- Kwaliteit van het financieel beheer van de instellingen in combinatie met gebreken in de accountantscontrole;
- Complexiteit regelgeving: het inherente risico van complexe regelingen is hoog;
- Politieke gevoeligheid: politiek gevoelige regelingen of taken kunnen aanleiding zijn voor een hogere frequentie en diepgang van de review.

- De DAD onderbouwt ook de omvang van een eventueel in het kader van een review te trekken steekproef en wijze van steekproeftrekking aan de hand van de risico-analyse.

#### 4 Planning

- De DAD legt een plan voor de review vast in het jaarlijks op te stellen controleplan;
- Voor de uitvoering van reviews wordt door de DAD de personele inzet gepland en de capaciteit (uren) gereserveerd;
- Bij het bepalen van het moment van review wordt door de DAD rekening gehouden met de belasting van de externe accountants.

#### 5 Uitvoering

- Een review door de DAD bestaat ten minste uit een collegiaal gesprek in combinatie met beoordeling van de rapportage(s) van de accountant en de bijbehorende verantwoordingen van de instelling;
- In een dossierreview worden de relevante stappen doorlopen.

*De volgende stappen kunnen in een dossierreview worden onderscheiden:*

- Vaststellen dat er planningsmemoranda en controle-/werkprogramma's zijn opgesteld en goedgekeurd door de verantwoordelijke externe accountant;
- Beoordelen of daarin alle door het ministerie vereiste controles zijn opgenomen en voldoende rekening is gehouden met de specifieke kenmerken van de betreffende organisatie;
- Aan de hand van vastleggingen door de externe accountant vaststellen dat deze werkzaamheden kwantitatief en kwalitatief voldoende zijn uitgevoerd. Voor niet-verrichte werkzaamheden moet een motivering aanwezig zijn;
- Vaststellen dat de rapportage(s) en de accountantsverklaring in overeenstemming zijn met het geheel van de controlebevindingen en de voorschriften;
- Aan de hand van parafen en vastleggingen in het dossier vaststellen dat de accountant verantwoordelijkheid heeft genomen voor de volledige uitvoering van de controle.

## 6 Dossiervoering

- Per review wordt een dossier ingericht waarin de noodzakelijke stukken worden opgenomen;
- Het dossier is zodanig dat de oordeelsvorming kan worden gereconstrueerd.

In een reviewdossier bevinden zich de volgende stukken:

- Aankondigingsbrieven aan de instelling en de externe accountant;
- Afgewerkt en geparafeerd reviewprogramma AD;
- Notities van AD met reviewbevindingen;
- Kopieën van gereviewde accountantsverklaringen met bijlagen;
- Beoordelingsrapport AD (reviewverslag);
- Verslag van bespreking beoordelingsrapport met externe accountant;
- Correspondentie afhandeling review aan instelling en externe accountant;
- Afschrift rapportage aan beleidsdirectie/ toezichthouder;
- (bij dossierreview) Voor oordeelsvorming relevante kopieën uit dossier van de externe accountant, waaronder planningsmemorandum, controleprogramma, managementletter.

## 7 Oordeelsvorming

- de oordelen per gereviewde accountant worden geëxpliciteerd en vastgelegd;
- sectoranalyses worden gemaakt en de bevindingen hiervan vastgelegd;
- oordelen over de rechtmatigheid per sector worden geëxpliciteerd en vastgelegd.

## 8 Rapportering

- Naar aanleiding van de review vindt door de DAD terugkoppeling plaats naar de externe accountant;
- De reviewbevindingen worden, waar nodig voorzien van aanbevelingen, tijdig gerapporteerd aan de beleidsdirectie/toezichthouder;
- De DG en de minister worden tijdig ingelicht over de relevante reviewbevindingen;
- De algemene reviewbevindingen worden zonodig opgenomen in een bijlage bij het controleprotocol dat in het volgende jaar van toepassing is.

## 9 Follow up en evaluatie

- Er vindt een follow up plaats van de aanbevelingen gedaan richting externe accountant en beleidsafdeling/toezichthouder;
- Periodiek worden het beleid en de uitvoering van de review geëvalueerd.

DEPARTEMENTAAL DEEL



## 10 INLEIDING

Het onderzoek van de Rekenkamer bij de departementen heeft zich vooral gericht op het actualiseren en verdiepen van het beeld dat zij in haar rapport «Verantwoording en toezicht bij RWT's» van januari 2000 schetste, aan de hand van de verantwoording van de RWT's over 1998 en de beoordeling van de minister daarvan. Deze toetsing levert niet een wezenlijk ander beeld op, maar heeft wel een aantal belangrijke nuanceringen opgeleverd. Dit beeld én de nuanceringen zijn uiteengezet in het Algemeen Deel van dit rapport.

Twee departementen, die van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waren in de eerste publicatie van januari 2000 nog niet volledig in het onderzoek betrokken. Nu is de situatie voor wat betreft de verantwoording door de RWT's en het toezicht van de minister volledig beschreven.

Voor de overige departementen beperkt de behandeling in deze bundel zich tot een beschrijving van zaken die sinds de vorige Rekenkamerpublicatie veranderd zijn of in ontwikkeling zijn. Aangezien bijna alle departementen bezig zijn met de ontwikkeling van een overall-toezichtvisie, of daarover nadenken, wordt daarop in ieder hoofdstuk kort ingegaan.

In de hoofdstukken over de ministeries van Justitie, OCenW, VROM en SZW zijn daarnaast nog de resultaten van deelonderzoeken opgenomen. Bij Justitie gaat het om twee onderzoeken, respectievelijk naar het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen en naar de kwaliteit van de review van de departementale accountantsdienst op de werkzaamheden van de externe accountants van de instellingen. Bij OCenW is een soortgelijk onderzoek naar de review van de departementale accountantsdienst opgenomen, en daarnaast nog een onderzoek naar het financieel beheer van 10 Hoger-Onderwijsinstellingen. In de hoofdstukken over de ministeries van VROM en SZW zijn onderzoeken naar respectievelijk het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de planning- en controlcyclus van de uitvoeringsinstelling GAK Nederland B.V. opgenomen.

## 11 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

### 11.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kent slechts één RWT, namelijk 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. Twee ministers, namelijk die van Buitenlandse Zaken en van Financiën houden toezicht op de FMO. Over de status van de FMO is nog discussie gaande: de Rekenkamer vindt dat de FMO een RWT is, maar de FMO en met haar het ministerie van Financiën, vindt van niet.

Deze discussie over de RWT-status van de FMO is nog niet afgerond.

In 1999 heeft de FMO van de Nederlandse overheid 171 miljoen gulden ontvangen. Het betreft 120 miljoen voor het Ontwikkelingsfonds en in totaal 51 miljoen voor het Fonds Kleinbedrijf, het Seed Capital-programma en het programma voor Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA).

Medio 2000 heeft de FMO de aandelen van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV(NIO) overgenomen. De NIO was een dochter van de Nationale Investeringsbank NV.

De Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB) wil op termijn het programma omtrent Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (330 miljoen) en Milieu en Economische Verzelfstandiging (ORET/MILIEV) overdragen aan de FMO. Doel van dit programma van gebonden hulp is het bevorderen van de werkgelegenheid en het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en het behoud van het milieu. Tussen de DOB, de FMO, het Nederlands Economisch Instituut BV en het agentschap Senter van het ministerie van Economische Zaken zijn afspraken gemaakt over betere samenwerking. Het zijn immers alle organisaties die veel contacten hebben met het bedrijfsleven voor zaken die gerelateerd zijn aan ontwikkelingssamenwerking. Er komen voor het bedrijfsleven drie loketten: Senter (kennisvergroting), FMO (financiering) en de NCM (kredietverzekering).

### 11.2 Reactie minister

De minister van Ontwikkelingssamenwerking schrijft in haar reactie dat de FMO geen RWT is. Op ministerieel niveau is afgesproken dat in een – naar de mening van de minister op korte termijn plaatsvindende – aanpassing van de Comptabiliteitswet de FMO niet zal worden opgenomen in het overzicht van RWT's.

### 11.3 Nawoord Rekenkamer

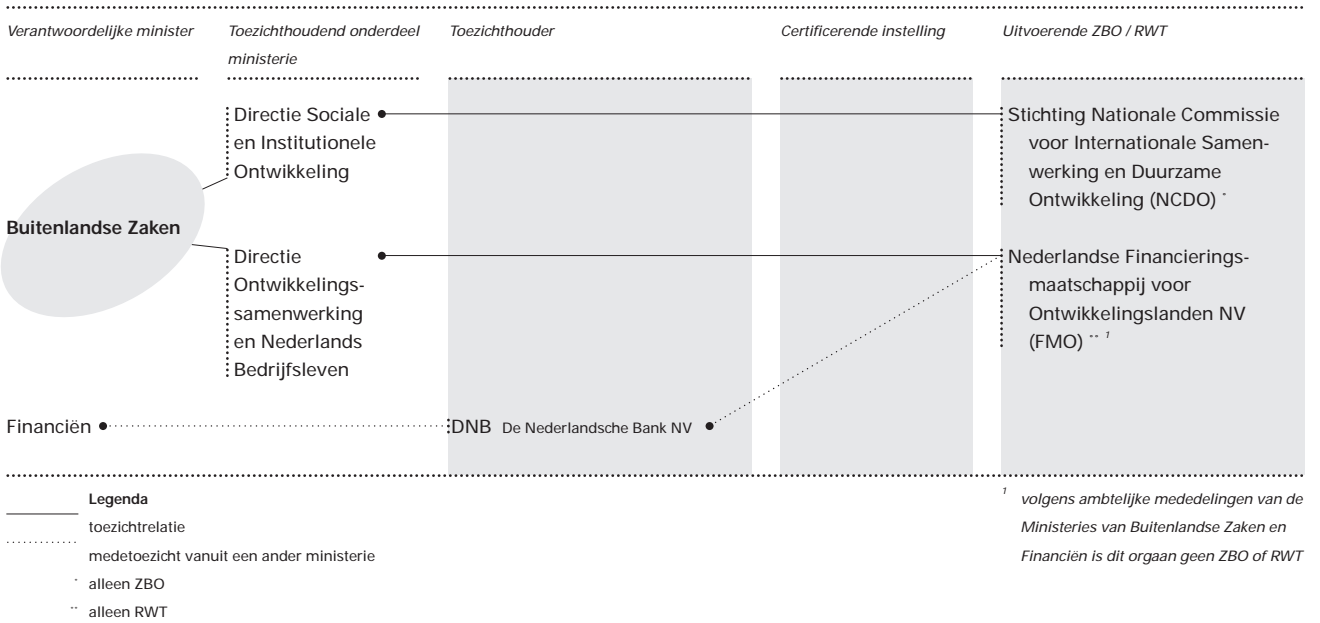
De discussie over de RWT-status van het FMO duurt nu reeds ruim vijf jaar. De Rekenkamer constateert dat de minister nu een standpunt heeft ingenomen en wacht het voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet af. Verder merkt de Rekenkamer op dat haar niet duidelijk is om welke wijziging het gaat. De aanstaande wijziging die instellingen verplicht tot «schatkistbankieren» en die kennelijk door de minister wordt bedoeld, heeft geen betrekking op (regeling van) de bevoegdheden van de Rekenkamer bij instellingen op afstand van het Rijk.

overzicht RWT's Ministerie van Buitenlandse Zaken

alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
BuZa	-	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO)	1	NV	177	177	169	0	0	1998

Buitenlandse Zaken





## 12 MINISTERIE VAN JUSTITIE

### 12.1 Inleiding

Deze deelrapportage bestaat uit drie onderdelen:

- Een geactualiseerde beschrijving van het RWT-veld en de toezichtvisie bij dit ministerie;
- Een onderzoek naar de inning van de ouderbijdragen door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO);
- Een onderzoek naar de kwaliteit van de reviews van de departementale accountantsdienst op de werkzaamheden van de accountants van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

### 12.2 Beschrijving van het veld en toezichtvisie

#### 12.2.1 RWT-veld

Het Ministerie van Justitie kent 10 (sectoren van) RWT's:

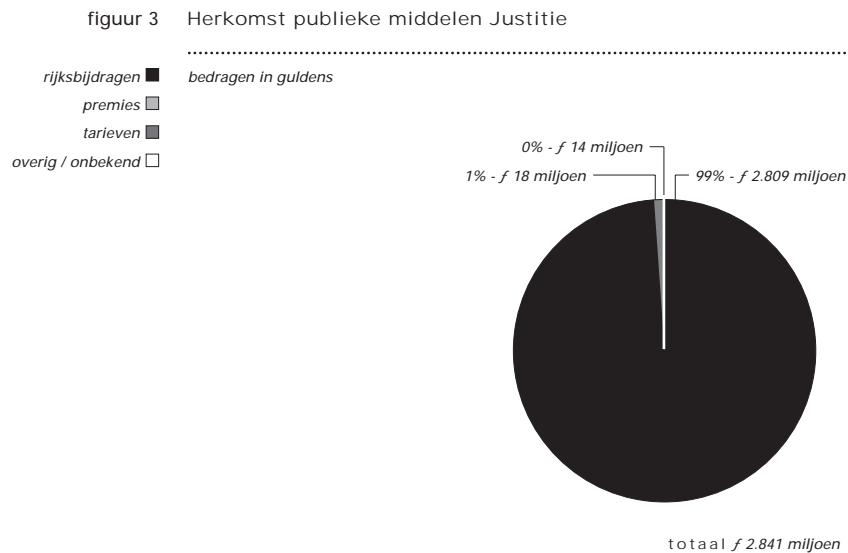
- Raden voor rechtsbijstand  
Er zijn vijf Raden voor Rechtsbijstand, die belast zijn met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. De Raden voor Rechtsbijstand houden toezicht op de verlening van rechtsbijstand door ingeschreven advocaten, Stichtingen Rechtsbijstand en Stichtingen Rechtsbijstand Asiel. In totaal gaat het dan om 22 RWT's.
- Schadefonds Geweldsmisdrijven  
De Stichting Schadefonds Geweldsmisdrijven behandelt aanvragen tot schadevergoeding van slachtoffers van geweldsmisdrijven.
- Vereniging Slachtofferhulp Nederland
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)  
Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers is belast met de opvang en plaatsing van asielzoekers. Daarnaast voert het COA een aantal andere regelingen uit. Voor het Ministerie van BZK voert het COA de zorgwet uit en verzorgt de financiering van de decentrale opvang (Rijksbijdrage in het kader van ROA).
- Stichting Reclassering Nederland (SRN)  
De Stichting Reclassering Nederland int en verdeelt de subsidie van het ministerie onder een aantal door haar erkende reclasseringsinstellingen, te weten Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en Reclassering Leger des Heils.
- Halt-bureaus  
Op 1 januari 1998 is de verantwoordelijkheid voor de Halt-bureaus overgegaan van het ministerie van BZK naar het ministerie van Justitie. Niet alle Halt-bureaus zijn RWT, sommige zijn bijvoorbeeld onderdeel van een gemeente of een (streek)gewest. In 1998 waren 13 van de 63 Halt-bureaus een RWT<sup>44</sup> (1997: 19).
- Gezinsvoogdij-instellingen  
De 20 gezinsvoogdij-instellingen zijn een onderdeel van privaatrechtelijke rechtspersonen, die ook niet-wettelijke taken uitvoeren. De Stichting Vedivo treedt op als belangenbehartiger voor de afzonderlijke gezinsvoogdij-instellingen, maar heeft geen wettelijke taak en is dus geen RWT.
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO).  
De Wet op de Jeugdhulpverlening regelt de bijdrageplicht van ouders, wanneer aan kinderen vrijwillig of in het kader van een justitiële beschermingsmaatregel buiten het gezin hulp wordt verleend. Het LBIO stelt de hoogte van de bijdragen vast, int deze bij de ouders en

<sup>44</sup> Het betreft 10 Halt bureaus (stichting) die alleen Halt uitvoeren en 3 bureaus die deel uitmaken van een stichting die ook andere (welzijns)taken hebben. Halt bureaus die onderdeel uitmaken van een gvi zijn niet als RWT geteld (N=9). Verder zijn er 40 Halt bureaus die deel uitmaken van de gemeente of een (streek)gewest en 1 Halt bureau dat onderdeel is van de politie.

draagt deze af aan de betrokken ministeries. Verder int het LBIO op verzoek kinderalimentatie, partner- en kinderalimentatie op basis van het verdrag van New York. In 1998 ging het om ruim f 16,4 miljoen aan ouderbijdragen.

- Particuliere Jeugdinstellingen  
Er zijn 10 particuliere jeugdinstellingen (stichtingen) die een RWT zijn.
- Particuliere TBS-instellingen  
Er zijn 5 particuliere TBS-instellingen (stichtingen) die RWT zijn.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



### 12.2.2 Ontwikkelingen

Er is een nieuwe bekostigingssystematiek voor de Raden voor rechtsbijstand ontwikkeld, die met ingang van 2001 zal worden ingevoerd. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven valt beheersmatig onder Justitie. Dit heeft tot gevolg dat dit bureau deelneemt aan de departementale Planning en Controlcyclus en dat er sprake is van een rechtmatigheidscontrole door de Departementale Accountantsdienst.

Bij de Stichting Reclassering Nederland zijn ontwikkelingen gaande om sturing op output mogelijk te maken. Naar verwachting zal met ingang van 2002 de subsidieverlening plaatsvinden op basis van output-financiering.

In de komende jaren is een wijziging te verwachten in het aantal Halt-bureaus dat als RWT kan worden aangemerkt als gevolg van de invoering van de Wet op de Jeugdzorg. Ook wordt gesleuteld aan de wijze van subsidiëring.

### 12.2.3 Toezichtvisie

De minister is nog steeds bezig een toezichtvisie te ontwikkelen. In januari 1999 is daarvoor het project «Government Governance» gestart, met als doel een optimale aansturing van de zelfstandige en gesubsidieerde organisaties te realiseren door een geïntegreerd besturingsprogramma,

gebaseerd op sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. De jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid en het financieel beheer van RWT's zou hierin betrokken worden. Inmiddels is de eerste fase van dit project afgerond. Hierbij zijn elf organisaties geanalyseerd, waaronder alle onder de Directie Preventie, Jeugd en Sancties ressorterende RWT's.

In regelgeving is vastgelegd dat alle RWT's, met uitzondering van het begrotingsgefinancierde Schadefonds Geweldsmisdrijven, een jaarrekening voorzien van een getrouwbeeldverklaring moeten verstrekken. De Departementale Accountantsdienst controleert jaarlijks de subsidieafrekening van de betreffende RWT's. Op dat moment wordt vastgesteld of de minister over alle gevraagde informatie beschikt. De minister beschikt niet over (wettelijke) mogelijkheden indien niet aan de gestelde informatieverplichtingen is voldaan door de RWT, met uitzondering van intrekking van (een deel van) de subsidie of het aanstellen van een toezichthouder (op grond van artikel 4:59 Algemene wet Bestuursrecht). Voor de Raden van Rechtsbijstand geldt specifiek dat ambtenaren kunnen worden aangewezen die worden belast met de controle op de rechtmatige en doelmatige besteding van de aan de raad ter beschikking gestelde gelden.

#### *12.2.4 Bedrijfsvoering*

Bij geen van de RWT's wordt een bedrijfsvoeringsmededeling afgegeven. Ook is er geen sprake van ontwikkelingen op dit gebied. Wel verantwoorden de RWT's zich over onderdelen van bedrijfsvoering. De minister 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. Hiervoor steunt hij op de rapportages van de accountants van de RWT's.

### 12.3 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen: Volledigheid ouderbijdragen

#### *12.3.1 Inleiding*

Sinds 1996 constateert de Rekenkamer jaarlijks in haar rechtmatigheidsonderzoek dat geen zekerheid kon worden verkregen over de volledigheid van de aanmeldingen van het bureau, waardoor de opbrengst van de ouderbijdragen voor het Ministerie van Justitie onvolledig zouden kunnen zijn. In het kader van dit onderzoek is aandacht besteed aan de rol die het LBIO en het Ministerie van Justitie bij de realisatie van dit deel van de opbrengsten hebben gespeeld. De opbrengsten die het LBIO in dit kader voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) realiseert zijn niet in dit onderzoek betrokken.

#### *12.3.2 Bevindingen*

De Wet op de Jeugdhulpverlening regelt de bijdrageplicht van ouders, wanneer aan kinderen vrijwillig of in het kader van een justitiële beschermingsmaatregel buiten het gezin hulp wordt verleend. Het LBIO stelt de hoogte van de bijdragen vast, int deze bij de ouders en draagt deze af aan de betrokken ministeries. In het kader van de jeughulpverlening heeft het LBIO in 1998 voor ruim f 16,4 miljoen aan ouderbijdragen geïncasseerd. Hiervan had f 6,4 miljoen betrekking op uithuisplaatsingen in het kader van justitiële kindbescherming en f 10 miljoen op vrijwillige uithuisplaatsingen. Het Rijk financiert ondermeer met de ontvangsten uit

deze bijdragen, de subsidiering van de door hulpverlenende instanties getroffen maatregelen. Van deze maatregelen is de uithuisplaatsing waarop de ouderbijdrage betrekking heeft er een.

Het LBIO kan pas tot invordering van de ouderbijdrage overgaan als zij door de hulpverlenende organisaties van de uithuisplaatsing in kennis is gesteld. De geconstateerde onzekerheid vloeit voort uit het feit dat deze hulpverlenende organisaties er geen direct belang bij hebben dat er een vordering op de ouders wordt ingesteld. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de ouderbijdrage voor de hulpverleners zelfs een belemmering kan vormen om tot plaatsing van de jeugdige over te kunnen gaan. (Ouders zijn soms minder snel bereid met uithuisplaatsing van de jeugdige in te stemmen indien ze daarvoor moeten betalen.) Dit risico speelt met name bij de zogenoemde vrijwillige plaatsingen. Bij de justitiële plaatsingen hebben de hulpverlenende instanties dit belang niet maar blijft wel het probleem bestaan dat zij er ook geen direct belang bij hebben de plaatsingen wel aan te melden.

Uit de rapportages van de Accountantsdienst van het Ministerie van Justitie blijkt dat het probleem bij de volledigheid van de hiervoor genoemde opbrengsten zit in het traject dat voorafgaat aan het proces bij het LBIO. Dit betreft de aanmelding, van uit-huis geplaatste jeugdigen, door de hiertoe bevoegde instanties. Om meer zekerheid over de volledigheid te verkrijgen was door de AD van Justitie aanbevolen het bestand van het LBIO te vergelijken met de bestanden van de gezinsvoogdij-instellingen. Deze aanbeveling is niet exact door het ministerie en door het LBIO opgevolgd. In de vergelijkingen die hebben plaatsgevonden zijn niet de bestanden van de gezinsvoogdij-instellingen betrokken maar het bestand dat door het Ministerie van Justitie zelf wordt bijgehouden. Het ministerie en het LBIO ontvangen echter hun gegevens niet van dezelfde instanties. Het ministerie van Justitie ontvangt de subsidieaanvragen van twintig organisaties die zij als gezinsvoogdij-instelling aanduidt. Het LBIO daarentegen ontvangt de meldingen van de decentrale bureaus van de erkende plaatsende instanties en beschikt bovendien niet over een geautoriseerde lijst van de instellingen die alle plaatsingen zouden moeten melden. De twintig gezinsvoogdij-instellingen zijn overigens wel bij het LBIO bekend.

De directeur van het LBIO wees er expliciet op dat de volledigheid van het aantal aanmeldingen niet tot de verantwoordelijkheid van het LBIO mag worden gerekend. Hij gaf aan dat alle instanties die betrokken zijn bij de plaatsingen zijn aangeschreven over de procedures rond de inning van de ouderbijdragen. Hij wees er verder op dat er voldoende waarborgen zijn om te kunnen garanderen dat alle meldingen door de organisatie worden beoordeeld en indien van toepassing tot invordering van de ouderbijdragen leiden. Het probleem van de volledigheid van de meldingen beïnvloedt derhalve niet de ordelijkheid en de controleerbaarheid van het door het LBIO gevoerde financieel beheer. De Rekenkamer wijst erop dat het volledigheidsvraagstuk gevolgen zou kunnen hebben voor het functioneren van de organisatie.

### *12.3.3 Conclusies en aanbevelingen*

De onzekerheid over de volledigheid van de ontvangen ouderbijdragen is volgens de Rekenkamer een gevolg van de onvolledige aanmelding bij het LBIO van geplaatste jeugdigen. De onvolledige aanmelding is bij de plaatsingen een gevolg van het feit dat hulpverlenende organisaties er geen direct belang bij hebben dat de ouderbijdrage wordt geïncasseerd.

De risico's die dit probleem met zich meebrengen zijn thans onvoldoende door het Ministerie van Justitie afgedekt. Mogelijkheden daartoe zijn echter wel aanwezig.

De Rekenkamer is van mening dat het ministerie om de volledigheid van de meldingen te kunnen waarborgen op zoek zou moeten gaan naar een verband tussen de subsidie die het ministerie betaalt aan de plaatsende instellingen en de vorderingen die het LBIO op de ouders moet instellen om een deel van de kosten die door de Rijksoverheid worden gesubsidieerd te verhalen. Thans is dit verband door het ontbreken van een koppeling met de subsidieaanvraag verbroken. De koppeling zou bijvoorbeeld kunnen worden hersteld door in bepaalde gevallen bij de subsidieaanvraag een verklaring van het LBIO te laten overleggen. Volgens het ministerie wordt een dergelijke koppeling bemoeilijkt door het ontbreken van een «1:1 relatie» tussen de te melden uithuisplaatsing en de gesubsidieerde maatregelen. De Rekenkamer wijst erop dat de problemen die dit met zich meebrengt eenvoudig zijn te ondervangen; bijvoorbeeld door in de subsidievoorwaarden op te nemen dat de bedoelde verklaring in een aantal met name te noemen gevallen achterwege kan blijven.

Om de controle op volledigheid van de bestanden efficiënter te laten verlopen en de volledigheid van de aanmeldingen beter te kunnen waarborgen is het gewenst dat het LBIO op korte termijn kan beschikken over een geautoriseerde lijst met instanties die de plaatsingen mogen aanmelden. Verder zou het Ministerie van Justitie deze instanties er nog eens schriftelijk op moeten wijzen dat de aanmeldingen bij het LBIO uitsluitend via de erkende plaatsende instanties dienen te geschieden.

## 12.4 Kwaliteit review accountantscontrole COA

### 12.4.1 Inleiding

#### *Het onderzoek*

De Rekenkamer heeft de kwaliteit van de reviews door het departement op de accountantscontrole bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) onderzocht. Review is een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer. Door middel van review beoordeelt het ministerie of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant gebruik kan worden gemaakt.

#### *Bekostiging*

Het COA ontvangt een rijksbijdrage voor de uitvoering van haar hoofdtaak, opvang van asielzoekers, van circa f 2 miljard in 2000. Het is daarmee de grootste organisatie waaraan door Justitie subsidie verstrekt wordt. Het COA voert naast de hoofdtaak diverse specifieke regelingen uit waaronder de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 1997) en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (Reba).

#### *Verantwoording en controle*

Het COA moet binnen 4 maanden na afloop van het boekjaar de jaarrekening (het financiële verslag) naar de minister zenden. De externe accountant dient binnen dertien weken na afloop van het boekjaar een accountantsverklaring af te geven, alsmede een mededeling («verklaring» vanaf 2000) omtrent de naleving van de geldende voorschriften. De minister stelt een aanwijzing vast over de reikwijdte en intensiteit van de controle (het controleprotocol).

#### 12.4.2 Controle door de accountant van de instelling

##### *Het controleprotocol*

Het opstellen van een controleprotocol is de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie, waarbij de departementale accountantsdienst (DAD) een adviserende rol kan spelen. Volgens de Rekenkamer moet een controleprotocol in ieder geval bevatten<sup>45</sup>:

- een actuele opsomming van de wettelijke en overige regelingen die de accountant bij zijn oordeelsvorming over rechtmatigheid moet betrekken;
- uitwerking van specifieke aandachtspunten die de accountant in zijn controle dient te betrekken en de gewenste diepgang van de controle daarvan (bijvoorbeeld normale, speciale en procedurele aandacht);
- een model voor de accountantsverklaring waarin naast een getrouwheidsverklaring over de jaarrekening ook expliciet het oordeel over de rechtmatigheid van bestedingen en ontvangsten wordt voorgescreven;
- algemene normen voor het accountantsoordeel over de betrouwbaarheid en de goedkeuringstolerantie (nauwkeurigheid);
- specifieke rapportagevoorschriften.

Daarnaast kunnen in het controleprotocol controlemodellen met nadere voorschriften voor de controles van specifieke regelingen zijn opgenomen, alsmede nadere afspraken en aanwijzingen, over bijvoorbeeld het beleid voor het kopiëren uit dossiers of relevante stukken door de DAD en/of de Rekenkamer en de kosten van reviews.

##### *Inhoud van het controleprotocol*

Het controleprotocol COA van 1996, geldend voor de jaren 1996–1999, blijkt aan de meeste door de Rekenkamer opgestelde punten te voldoen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 6: Aandacht in controleprotocol COA (1996)

1 Regelgeving opgesomd in controleprotocol?	Deels
2 Specifieke aandachtspunten	Ja
3 Accountantsverklaring:	
- Voorgescreven model aanwezig?	Ja
- Getrouwheidsverklaring jaarrekening?	Ja
- Verklaring naleving voorschriften?	Ja
- Apart rechtmatigheidsoordeel?	Nee
4 Normen aanwezig m.b.t. accountantsoordeel inzake:	
- Betrouwbaarheid?	Ja
- Nauwkeurigheid?	Ja
5 Rapportagevoorschriften aanwezig in controleprotocol?	Ja

Het controleprotocol 1996 bevatte gedurende een aantal jaren niet alle relevante regelgeving en was dus in dit opzicht niet actueel. Het nieuwe controleprotocol (2000) bevat wel een overzicht van alle regelingen. In het controleprotocol 1996 is opgenomen dat de externe accountant (tevens) dient mede te delen dat de tot het Centraal Orgaan gerichte voorschriften, zoals opgenomen in het controleprotocol, zijn nageleefd<sup>46</sup>. Het ministerie stelt dat als de externe accountant onderzoekt of de voorwaarden van de subsidieregeling zijn nageleefd en als deze vervolgens een verklaring van getrouwheid met verwijzing naar het controleprotocol afgeeft, dat daarmee ook een oordeel uitgesproken wordt over de rechtmatigheid. De Rekenkamer is echter van mening dat voor een apart rechtmatigheidsoordeel in ieder geval noodzakelijk is dat

<sup>45</sup> Zie ook bijlage 3 waarin aandachtspunten controleprotocollen zijn opgenomen.

<sup>46</sup> In het controleprotocol 2000 luidt de verklaring: «Tevens verklaren wij dat de voor het COA geldende voorschriften, zoals opgenomen in het Besluit controleprotocol COA, zijn nageleefd.»

in de omschrijving van de verrichte werkzaamheden in de accountantsverklaring onderscheid wordt gemaakt in de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van het beheer en de besteding van de middelen* en de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid over de getrouwheid van de jaarrekening*. De formulering in het controleprotocol is op dit punt niet duidelijk<sup>47</sup>.

#### 12.4.3 Reviews door de departementale accountantdienst

##### *Inleiding*

De Directie Vreemdelingenbeleid (DVB) is verantwoordelijk voor het toezicht door de minister op de recht- en doelmatige besteding van publieke gelden door instellingen op afstand van het Rijk. Hierbij maakt de directie onder andere gebruik van het oordeel van de AD van Justitie over het werk van de accountants van de instellingen. Dit oordeel geeft de AD van Justitie mede op basis van reviews. De AD van Justitie beoordeelt de kwaliteit van de planning, de uitvoering en de evaluatie van werkzaamheden van de externe accountant en gaat na of deze heeft gecontroleerd of de instelling heeft voldaan aan de eisen in de bekostigingsregeling en of de controle volgens het controleprotocol van het ministerie is uitgevoerd<sup>48</sup>.

##### *Reviewbeleid*

Per review zal de AD van Justitie vooraf dienen te bepalen welke vorm (diepgang) en frequentie van review nodig is. Keuzes daarin dienen geëxpliciteerd te worden en onderbouwd door middel van een risicoanalyse. De risico-analyse fungeert als basis van het controleplan van de AD van Justitie.

In de planningsmemoranda van de AD van Justitie is opgenomen dat de werkzaamheden van de externe accountant bij het COA jaarlijks in een review worden beoordeeld. Het is de bedoeling om in vier jaar alle belangrijke elementen/sectoren van de controle minstens één keer te reviewen.

De AD van Justitie bepaalt de invulling van het jaarlijkse controleprogramma aan de hand van onder meer recente ontwikkelingen en overleg tussen de AD van Justitie en de DVB, overleg met het Ministerie van BZK en wensen van het Audit-Committee. De AD van Justitie pleegt jaarlijks overleg met de externe accountant over de controleaanpak van de externe accountant en de daarbij te hanteren normen.

Voorafgaand aan de review over een bepaald controlejaar bij de externe accountant van het COA stelt de AD van Justitie een notitie op, waarin de opzet en de uitvoering van de review werden beschreven. Daarin wordt ook op het controleprotocol ingegaan en de conclusies en bevindingen uit de reviews over de afgelopen jaren beschreven.

De Rekenkamer constateert dat het reviewbeleid ten dele is gebaseerd op een risicoanalyse. De keuze voor een jaarlijkse review van het COA hangt samen met het financiële belang.

##### *Uitvoering reviews*

De review van de externe accountant bestond in de jaren 1997 en 1998 uit een dossieronderzoek bij de externe accountant. De AD van Justitie heeft naar aanleiding van de review geen aanvullend onderzoek uitgevoerd. Wel heeft de AD van Justitie in december 1999 aan het Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

<sup>47</sup> De voorgeschreven tekst luidt: «Onze controle is verricht overeenkomstig algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot controleopdrachten en in overeenstemming met het controleprotocol (...). Volgens deze richtlijnen dient onze controle zodanig te worden gepland en uitgevoerd, dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële jaarverslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat.»

<sup>48</sup> In bijlage 4 is een overzicht van aandachtspunten review opgenomen.



(DGIIV) gerapporteerd over «een onderzoek naar de grenzen van de rechtmatigheid van het verlenen van voorschotten aan een zelfstandig bestuursorgaan zoals het COA».

De reviewdossiers van de AD van Justitie zijn voor verbetering vatbaar. In de reviewdossiers van de AD van Justitie zijn onder meer geen kopieën opgenomen uit het dossier van de externe accountant. De Rekenkamer constateerde dat de AD van Justitie de dossiers van de externe accountant weliswaar mag inzien, maar er geen kopieën uit mag maken, noch uitdraaien uit de elektronische dossiers. Deze gedragslijn wordt ook ten aanzien van de Rekenkamer gevolgd. De controleerbaarheid van de review wordt hierdoor beperkt. Deze situatie acht de Rekenkamer zowel vanuit het oogpunt van efficiëntie als vanuit het oogpunt van eigen oordeelsvorming ongewenst. Het recht van DAD's en de Rekenkamer om kopieën te maken uit dossiers van externe accountants zou in de Comptabiliteitswet moeten worden vastgelegd.

#### *Rapportering*

In haar verslag review accountantscontrole COA, gericht aan de DVB, besteedt de AD van Justitie summier aandacht aan het verslag van bevindingen van de externe accountant.

De AD van Justitie constateerde in haar rapport van bevindingen naar aanleiding van de reviews over de controlejaren 1997 en 1998 dat er geen zaken naar voren zijn gekomen die een afbreuk doen aan de kwaliteit van de werkzaamheden van de externe accountant en de accountantsverklaring die bij de financiële verantwoording van het COA is afgegeven<sup>49</sup>. Deze formulering laat enige ruimte voor het tegendeel en geeft geen uitsluitel of daarmee redelijke zekerheid over de rechtmatigheid is verkregen.

De Rekenkamer constateerde op grond van eigen onderzoek bij de externe accountant dat deze beschikt over goed opgebouwde en gedocumenteerde dossiers, zowel elektronisch als op papier. De indruk is verkregen dat relevante controlebevindingen worden opgenomen in managementletters en rapporten van bevindingen van de externe accountant.

De AD van Justitie rapporteert in het rapport van bevindingen aan het DGIIV over haar reviewbevindingen inzake het DGIIV, (waaronder het COA). De AD van Justitie gaat daarin niet in op de specifieke controleopmerkingen van de externe accountant en de reviewbevindingen. De AD van Justitie rapporteert aan de minister via het accountantsrapport inzake de financiële verantwoording over het gehele departement. Hierin worden vrijwel dezelfde opmerkingen opgenomen als in het rapport van bevindingen aan de DGIIV.

#### *12.4.4 Conclusies*

Het controleprotocol COA voldoet grotendeels aan de eisen. Tot voor kort was het overzicht van regelgeving echter niet compleet. Ook voldoet de voorgeschreven accountantsverklaring niet geheel aan de eisen die de Rekenkamer daaraan stelt. Het ministerie stelt dat als de externe accountant onderzoekt of de voorwaarden van de subsidieregeling zijn nageleefd en als deze vervolgens een verklaring van getrouwheid met verwijzing naar het controleprotocol afgeeft, dat daarmee ook een oordeel uitgesproken wordt over de rechtmatigheid. De Rekenkamer beschouwt dit echter niet zonder meer als een rechtmatigheidsverklaring.

---

<sup>49</sup> De review over 1999 heeft plaatsgevonden in oktober 2000 en kon derhalve niet in het onderzoek betrokken worden.



De Rekenkamer concludeert dat het reviewbeleid ten dele is gebaseerd op een risicoanalyse. De reviews bestonden in de jaren 1997 en 1998 uit een dossieronderzoek. Zij gaven de AD van Justitie geen aanleiding voor aanvullende onderzoeken. De Rekenkamer meent op grond van eigen onderzoek dat de dossiervorming van de externe accountant van voldoende kwaliteit is.

De AD van Justitie constateerde naar aanleiding van de reviews in 1997 en 1998 dat er geen zaken naar voren zijn gekomen die een afbreuk doen aan de kwaliteit van de werkzaamheden van de externe accountant en de accountantsverklaring die bij de financiële verantwoording van het COA is afgegeven. Deze formulering laat enige ruimte voor het tegendeel en geeft geen uitsluitel of daarmee redelijke zekerheid over de rechtmatigheid is verkregen.

De AD van Justitie (en Rekenkamer) mag de dossiers van de externe accountant weliswaar inzien, maar zij mogen geen kopieën daaruit maken. De Rekenkamer acht deze situatie vanuit het oogpunt van efficiëntie en eigen oordeelsvorming ongewenst.

#### *12.4.5 Reactie minister*

In verband met toezicht en verantwoording geeft de minister van Justitie aan dat er het project «Toezicht bij Justitie» van start is gegaan om duidelijk te krijgen welke vormen van toezicht bij Justitie gewenst zijn. Verder merkt de minister op dat er momenteel gewerkt wordt aan een «financieel-economisch toezichtstatuut». In dit statuut zullen kaders worden gegeven voor het financieel-economisch toezicht op de gesubsidieerde instellingen, ook voor de RWT's. De minister gaf aan dat resultaten van beide projecten in 2001 worden verwacht. Hierbij zullen de opvattingen van de Rekenkamer worden betrokken.

De minister reageerde op de opmerking dat het onzeker is hoeveel uit-huis-geplaatste jeugdigen daadwerkelijk bij het LBIO worden aangemeld. In overleg met het LBIO is hiervoor een procedure ontwikkeld waardoor duidelijk wordt in hoeverre de door de Gezinsvoogdij-instellingen (GVI's) uit-huis-geplaatste jeugdigen ook bij het LBIO bekend zijn. De minister kan op dit moment niet overzien of het mogelijk is de hoogte van de subsidies aan de GVI's afhankelijk te maken van de door hen opgegeven aanmeldingen bij het LBIO. Een mogelijke complicatie is dat Justitie geen subsidie aan GVI's geeft voor het uitplaatsen van de jeugdigen, maar alleen voor het begeleiden van hen en hun omgeving. De minister zal zich op basis van de bestandsvergelijking tussen de GVI's en het LBIO gaan beraden of er maatregelen wenselijk en mogelijk zijn. De geautoriseerde lijst van instanties die plaatsingen mogen aanmelden bestaat al, merkt de minister op. Zo zal duidelijkheid ontstaan over het feit dat een aantal instanties (neven)vestigingen van de centrale bureaus van de GVI's is, en dus geen zelfstandige instellingen.

De minister van Justitie vindt dat uit de omschrijving van de Rekenkamer van de rechtmatigheidsuitspraken (bijlage 2, tabel 1) onvoldoende blijkt dat er bij de Raden voor Rechtsbijstand sprake is van een (expliciet) rechtmatigheidsoordeel door de externe accountants. Hij wijst op de afzonderlijke mededeling waarin de externe accountant rapporteert over de rechtmatigheid van de uitgaven van die Raad, alsmede over de diverse aspecten van het gevoerde financiële beheer, het gevoerde M&O-beleid en andere door de minister relevant geachte onderwerpen. Deze

rapportage vindt weliswaar plaats in een afzonderlijke mededeling, maar deze mededeling maakt integraal onderdeel uit van de verklaring van getrouwheid van de financiële verantwoording van de Raad voor de Rechtsbijstand door de externe accountant.

De minister maakt verder een nuancering bij de status van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Door het departement is aangegeven dat het bureau van het Schadefonds beheersmatig onder het ministerie van Justitie ressorteert. Dit betekent dat dit bureau deelneemt aan departementale planning en control cyclus. De departementale Accountantsdienst doet een rechtmatigheidscontrole in plaats van een externe accountant. Daarom zijn de normen die gepresenteerd worden in het Rekenkameronderzoek meestal niet van toepassing op het Schadefonds.

#### *12.4.6 Overige reacties*

De Rekenkamer ontving ook een reactie van het LBIO. De opmerkingen zijn van feitelijke aard en in het rapport overgenomen. Het COA gaf aan geen opmerkingen te hebben. Tenslotte is het rapport voorgelegd aan de externe accountant van het COA. Deze had geen opmerkingen op de hem regarderende onderdelen van het rapport.

#### *12.4.7 Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer geeft geen oordeel over de in de bijlage opgenomen rechtmatigheidsuitspraken bij het Ministerie van Justitie. Ze zijn in het rapport opgenomen ter illustratie van de verschillen die er zijn tussen de rechtmatigheidsuitspraken.

Als de rechtmatigheidsuitspraken met betrekking tot de Raden voor Rechtsbijstand zouden worden getoetst aan de criteria die in paragraaf 5.2.2 zijn genoemd, dan is er echter geen sprake van een expliciet rechtmatigheidsoordeel.

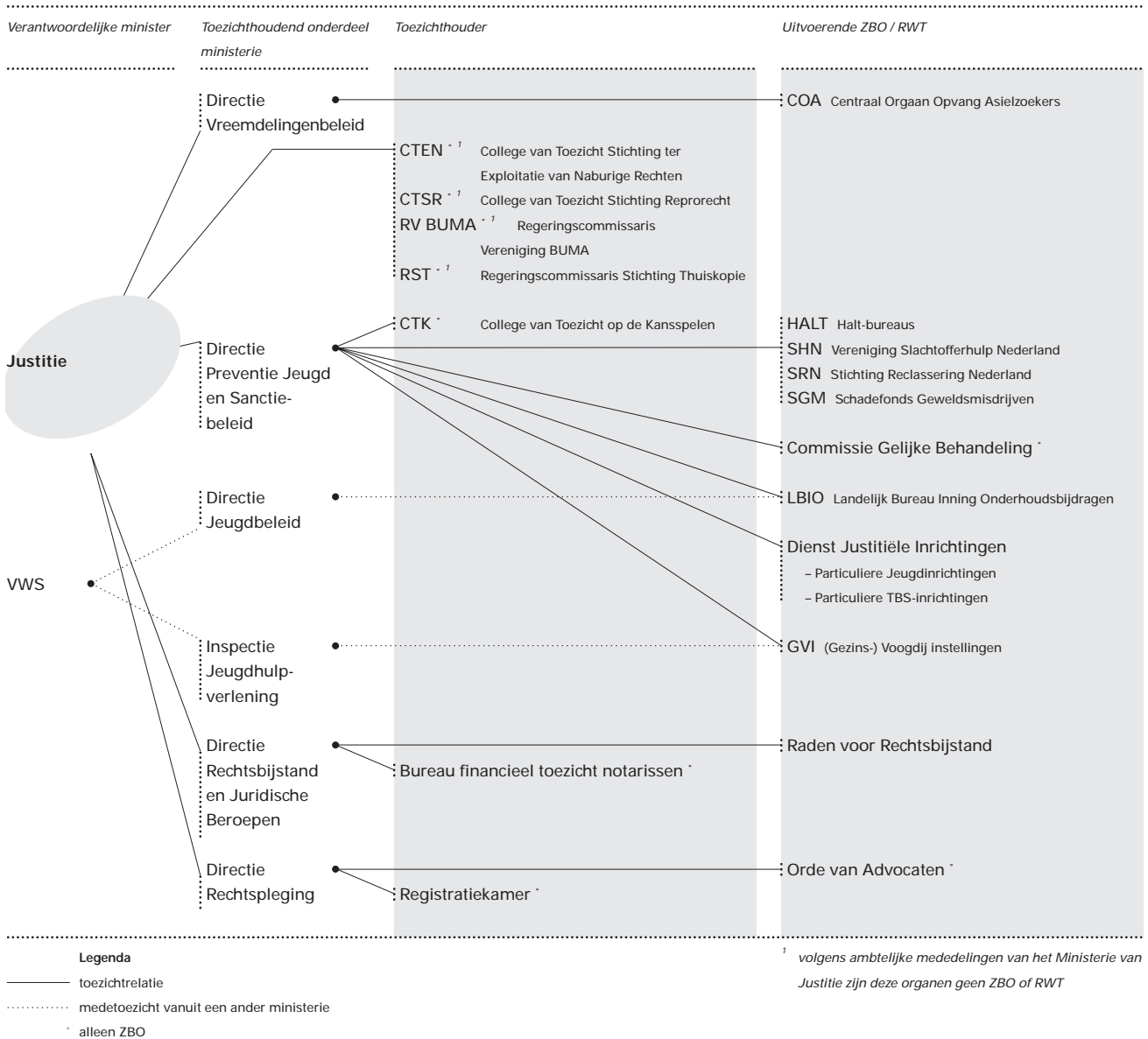
Over het Schadefonds merkt de Rekenkamer op dat de door de Rekenkamer gehanteerde normen over verantwoording en toezicht in beginsel ook van toepassing zijn op RWT's die beheersmatig onder het ministerie zijn gebracht. Overigens vraagt zij zich af in hoeverre in dat geval sprake is van een op afstand geplaatste organisatie en of deze taak niet geheel bij het ministerie kan worden ondergebracht.

overzicht RWT's Ministerie van Justitie  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
Justitie	-	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	1	sui generis	1571	1497	0	0	0	1998
	-	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	1	sui generis	26	10	0	16	0	1998
	-	Schadefonds Geweldd misdrijven (SGM)	1	sui generis	12	12	0	0	0	1998
	-	Stichting Reclassering Nederland (SRN)	1	stichting	219	214	0	0	0	1998
	-	Vereniging Slachtofferhulp Nederland (SHN)	1	vereniging	15	14	0	0	0	1998
	Gefinancierde Rechtsbijstand	Raden voor Rechtsbijstand (RRB)	27	divers	428	427	0	2	0	1998
	Gezinsvoogdij	Gezinsvoogdij-instellingen (GVI's)	20	divers	344	344	0	0	0	1998
	Haltbureaus	13 van de 63 HALT-bureaus	13	stichting	4	4	0	0	0	1998
	-	Particuliere Jeugdinrichtingen	10	stichting	138	138	0	0	0	1998
	-	Particuliere TBS-inrichtingen	10	stichting	151	151	0	0	0	1998

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

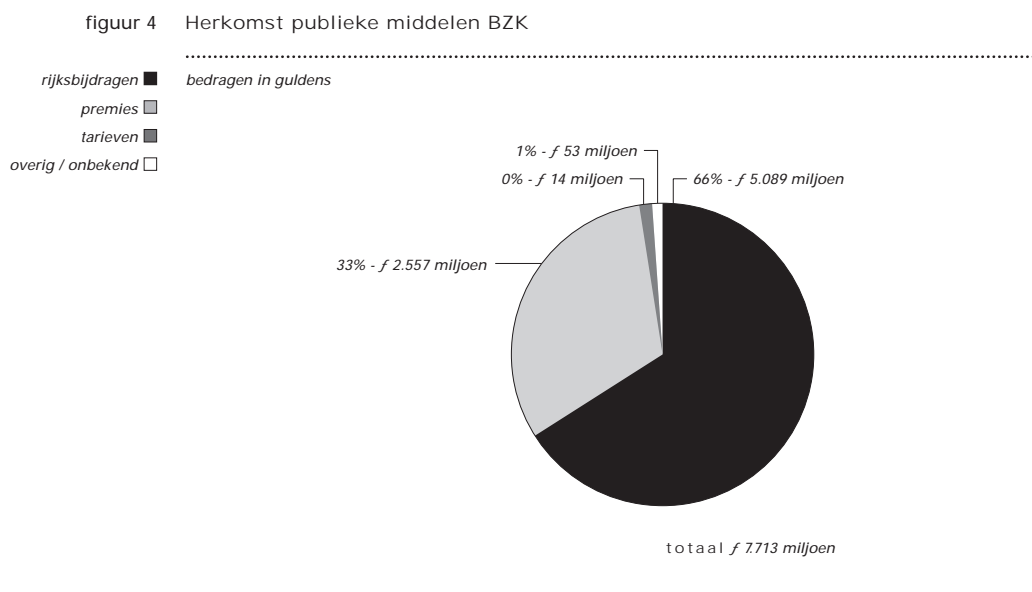
# Justitie



## 13 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

### 13.1 Beschrijving van het veld

Het ministerie van BZK kende in 1998 30 rechtspersonen met een wettelijke taak, waarvan er 25 politieregio's zijn. De overige zijn: het Nederlands Bureau voor Brandweereexamens (NBBE), het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA), de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP), de Stichting VUT-Fonds en het Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie (LSOP). De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die gemeoid zijn met deze organisaties.



### 13.2 Ontwikkelingen

De wet- en regelgeving voor de politieregio's en voor het LSOP zijn en worden gewijzigd. Deze wijzigingen waren nog niet van kracht in het jaar 1998, maar zullen naar verwachting bijdragen aan verbetering van de verantwoording door en het toezicht op de politieregio's en het LSOP. In 1998 hebben de politieregio's voor het eerst een jaarverslag moeten maken. Het blijkt echter dat hierin niet alle facetten van de bedrijfsvoering aan de orde komen.

De verantwoording van de politieregio's over het financieel beheer is in ontwikkeling. Het ministerie stelt voor de politieregio's een totaaloordeel over de rechtmatigheid in de hele sector en meer inzicht in het financieel beheer in het vooruitzicht. Over 1999 zijn daarvan de eerste resultaten te verwachten.

### 13.3 Toezichtvisie

Het Ministerie van BZK heeft nog geen (overall) visie op het toezicht op RWT's ontwikkeld. Wel wordt in drie fasen gewerkt aan een systematische aanpak van de sturingsrelaties tussen het ministerie en de ZBO's (en agentschappen).

De drie fasen zijn:

- (1) Het opstellen van een normenkader
- (2) Het opstellen van een model-informatiestatuut
- (3) Het per agentschap/ZBO iken, afspreken en implementeren van een (op maat gesneden) informatiestatuut en sturingsinstrumentarium.

In april 2000 is het rapport Normenkader Sturingsrelaties met agentschappen en ZBO's opgesteld. Voor ZBO's zijn een aantal verplichte en een aantal optionele normen opgenomen. De belangrijkste verplichte normen zijn ontleend aan de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (1996) en (het voorstel voor) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het verplichte deel vormt het uitgangspunt voor het op te stellen model-informatiestatuut. Voorts moet worden gezien welke optionele normen BZK als «standaard» voor agentschappen en ZBO's wenst. Het model-informatiestatuut is inmiddels aangeboden aan de Bestuursraad van BZK. Het gehele traject zal in 2001 worden afgerond.

Het ministerie van BZK zal de normen toepassen op het Nederlands Bureau voor Brandweereexamens, het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding, de Stichting Administratie Indonésische Pensioenen en het Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie. De politieregio's worden buiten beschouwing gelaten, omdat een politieregio niet wordt aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan volgens de definitie daarvan in de Aanwijzingen voor de regelgeving: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister (aanwijzing 124a).

In de Politiewet 1993 is gekozen voor een afstandelijke positie van de rijksoverheid (het adagium: «decentraal, tenzij»). Mogelijkheden tot ingrijpen in het beheer van politieregio's moesten in de visie van het ministerie beperkt blijven tot die gevallen waarin het ontbreken van een bepaalde mate van sturing op centraal niveau zou leiden tot verspilling of verkeerde besteding van schaarse overheidsmiddelen door regionale politiekorpsen.

De bijsturingsmiddelen 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 de rijksbijdragen, indien een regiokorps in gebreke blijft om gevraagde informatie aan de minister te verschaffen;
- Het geven van een aanwijzing, wat een ingrijpend middel is dat alleen in bijzondere gevallen wordt toegepast.

Het ministerie meent dat het hiermee niet voldoende bijsturingsmogelijkheden heeft. Door aanpassing van de politiewet en -regelgeving in de loop van 1999 en 2000 worden deze mogelijkheden uitgebreid met de mogelijkheid om meer voorwaarden te verbinden aan de besteding van de algemene bijdragen en aan de vermogensvorming door de politieregio's. Daarnaast komt de aanpassing tegemoet aan de informatiebehoefte van de politiekorpsen en het Rijk door verdere uniformering van de informatiesystemen en verantwoordingsdocumenten. Deze regelgeving was nog niet van kracht in 1998.

#### 13.4 Verantwoording over bedrijfsvoering

De politieregio's moeten vanaf 1998 een jaarverslag maken, waarin o.a. de bedrijfsvoering aan de orde komt. Slechts één regio heeft geen jaarverslag 1998 gemaakt. Ook de overige RWT's verantwoordden zich (met uitzondering van het VUT-fonds) over aspecten van de bedrijfsvoering. In

onderstaande tabel is weergegeven over welke onderdelen verslaggeving plaatsvond.

Tabel 7: Onderdelen bedrijfsvoering in verslaggeving

Onderdeel bedrijfsvoering	RWT					
	NBBE	NIBRA <sup>1</sup>	SAIP	VUT-FONDS	LSOP <sup>2</sup>	POLITIE-REGIO'S
De administratieve organisatie	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee(9x)
Het systeem van informatievoorziening	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja(5x) Nee(4x)
Kwaliteitsborging	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja(6x) Nee(3x)
Personeel	Ja	Ja	Ja <sup>3</sup>	Nvt	Ja	Ja(8x) Nee(1x)
Integriteit	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja(6x) Nee(3x)
Misbruik en oneigenlijk gebruik	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee(9x)
Scheiding van publieke en private geldstromen en gegevens	Nvt	Nee	Nvt	Nvt	Nee	Nvt(9x)
Uitbesteding	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt(9x)
Fondsbeheer	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt(9x)
Andere onderdelen	Nee	Nee	Ja <sup>4</sup>	Nee	Nee	Ja(9x) <sup>5</sup>

<sup>1</sup> In 1998 is het rapport «de produktbegroting van het NIBRA» verschenen. Dat moet voor de begroting van 2000 leiden tot het formuleren en volgen van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.

<sup>2</sup> In 1998 zijn een aantal ontwikkeltrajecten uitgewerkt om te komen tot een verbetering van de bedrijfsvoering bij het LSOP. Het LSOP heeft een grote achterstand op het gebied van informatievoorziening en automatisering. In 1998 is de kwaliteit van de informatie- en communicatietechnologie binnen het LSOP speerpunt van beleid geworden. Verder is een stap gezet in de ontwikkeling van een professioneler personeelsbeleid.

<sup>3</sup> Bij de SAIP vormt de uit vijf leden bestaande Raad van Beheer het bestuur.

<sup>4</sup> Het betreft hier verantwoording over de ontwikkelingen in het verloop van het bestand gepensioneerden.

<sup>5</sup> Het betreft de verantwoording over het gevoerde veiligheidsbeleid (resultaten primaire proces)

De Rekenkamer constateert grote verschillen in de verslaggeving over de bedrijfsvoering, zowel tussen de RWT's als tussen de bedrijfsvoeringsaspecten. Er wordt vooral aandacht besteed aan informatiesystemen en personeel. Daarbij wordt niet overal ingegaan op de kwaliteit van het aspect, de continuïteit van de taakuitvoering, belangrijke ontwikkelingen, problemen en/of maatregelen.

Geen van de onderzochte RWT's van BZK heeft over 1998 een bedrijfsvoeringsmededeling afgegeven. Er is geen sprake van ontwikkelingen op dit terrein.

### 13.5 Reactie minister

De minister schreef een uitgebreide reactie. Op een van de door de minister genoemde ontwikkelingen wordt hierna ingegaan.

De minister noemde een aantal ontwikkelingen die in zijn ogen tot een verbetering van toezicht hebben geleid. De minister onderschrijft met deze ontwikkelingen de opvatting van de Rekenkamer over het financieel beheer.

Het beleidsplan Nederlandse politie 1999–2000 zal onder meer bijdragen aan meer transparantie in de bedrijfsvoering van de politiekorpsen. Vanaf het begrotingsjaar 2000 worden beleids- en begrotingsdocumenten in gezamenlijkheid beoordeeld en maken onderdeel uit van de reguliere toetsing in het kader van financieel toezicht. In 2001 zal hierdoor een aggregatie naar landelijk niveau mogelijk worden. Ten behoeve van betere gestructureerde informatie over het financieel beheer is het controleprotocol aangescherpt. Dit mede naar aanleiding van het rapport «Financieel beheer politieregio's» van de Rekenkamer.

De minister overweegt op dit moment niet om een bedrijfsvoeringmededeling te vragen van de politieregio's. Hij is van mening dat de huidige systematiek van toezicht en verantwoording voldoende waarborgen biedt voor een adequate verantwoording.

Ten aanzien van de toepassing van de uitgangspunten van VBTB op RWT's kan gesteld worden dat de benodigde samenhang reeds tot stand is gebracht, doordat een belangrijk aantal prestatie-indicatoren in het bronnenboek afkomstig is uit de politiekorpsen.

Verder gaat de minister in op veranderingen in wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld enkele wijzigingen van de Politiewet 1993. Het gaat dan onder meer om het treffen van een duidelijker regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor het centrale beheer van de politieregio's zal voortaan bij de minister van BZK berusten. Verder is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend over het stellen van regels ten aanzien van het vermogen van politieregio's. Voorts zegt de minister een wetsvoorstel op het LSOP en het politieonderwijs te hebben ingediend. Hierin is onder meer geregeld dat bij het LSOP een planning en controlproces zal worden gehanteerd zoals dat al gebeurt bij de politieregio's.

De minister concludeert dat met de reeds getroffen maatregelen en het in gang gezette beleid wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid en ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, zoals dit door de Rekenkamer geschetst wordt. De ontwikkelingen leiden volgens hem tot de gewenste interventiemogelijkheden ten aanzien van de politieregio's en het LSOP.

Verder gaat de minister nog in op de kleinere RWT's.

Met name ten aanzien van het SAIP merkt de minister op de hij alleen verantwoordelijk is voor het toezicht op de regelingen die voor BZK worden uitgevoerd. De AD van BZK verricht hiervoor reviewwerkzaamheden en voert periodiek overleg met het SAIP. De minister acht deze maatregelen afdoende.

Met betrekking tot het NIBRA en het NBBE geeft de minister aan dat de door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten in verantwoording en toezicht ook aan de Tweede Kamer zullen worden gemeld. Voor beide RWT's vinden inmiddels acties plaats om de geconstateerde knelpunten op te lossen.

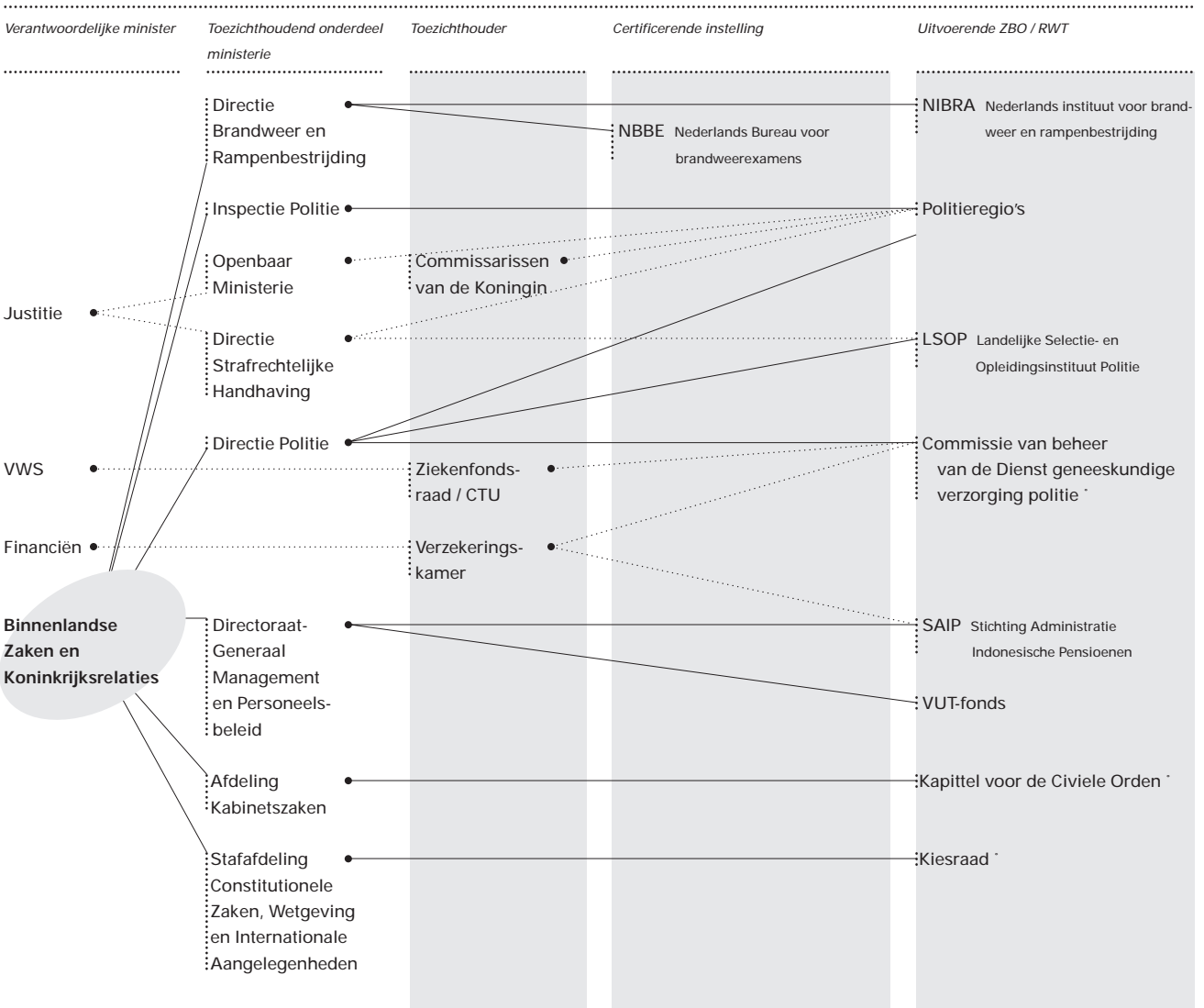


overzicht RWT's Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
BZK	-	Nederlands Bureau Brandweereexamens	1	sui generis	3	3	0	0	3	1998
	-	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding	1	sui generis	17	17	6	0	11	1998
	-	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	1	stichting	245	245	244	0	0	1998
	-	VUT-fonds	1	stichting	2566	2566	0	2557	0	1998
	-	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	1	sui generis	177	177	134	0	0	1998
	Politie	Politieregio's	25	sui generis	4705	4705	4705	0	0	1998

\* 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

## 14 MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

### 14.1 Inleiding

Deze rapportage bevat de volgende onderdelen:

- een geactualiseerde beschrijving van het RWT-veld en de toezichtvisie bij dit ministerie;
- een onderzoek naar het financieel beheer en de verslaglegging door instellingen (universiteiten en hogescholen) in de sector Hoger Onderwijs;
- een onderzoek naar de kwaliteit van de reviews die de departementale accountantsdienst uitvoert op de werkzaamheden van de accountants van de RWT's.

### 14.2 Beschrijving veld en toezichtvisie

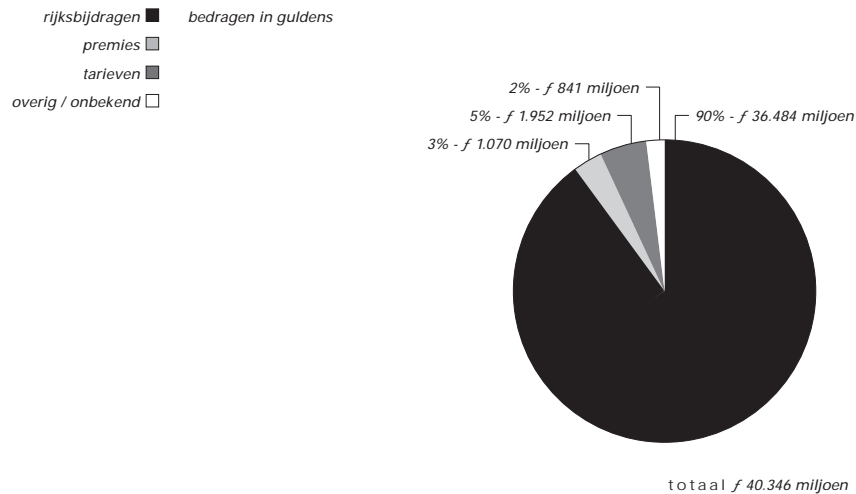
#### 14.2.1 *Het RWT-veld*

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) kent ongeveer 2900 rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), verdeeld over de beleidsterreinen onderwijs, cultuur, kunst en media. De Rekenkamer heeft in haar inventarisatie negen sectoren betrokken:

- Primair Onderwijs
- Voortgezet Onderwijs
- Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
- Hoger beroepsonderwijs
- Wetenschappelijk onderwijs
- Kunsten
- Cultuurbeheer
- Omroepbestel
- Onderzoek en Wetenschapsbeleid met de RWT's: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Koninklijke Bibliotheek (KB) en de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).

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

figuur 5 Herkomst publieke middelen OCenW



### 14.2.2 Ontwikkelingen

Voor alle onderwijssectoren (behalve het Primair Onderwijs) zijn nieuwe, onderling geharmoniseerde, richtlijnen voor de jaarrekeningen en -verslagen opgesteld. Deze zijn ofwel reeds ingevoerd ofwel worden met ingang van 2001 van kracht. Het ministerie is nog in gesprek met de instellingen voor Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek over de inrichting van het jaarverslag.

### 14.2.3 Toezichtvisie

Het ministerie plaatste de verdere ontwikkeling van het toezicht op de RWT's in het kader van parallelle discussies over de transparantie van het handelen van het rijk en instellingen, zoals in het kader van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. De neerslag daarvan is te vinden in een brief van de minister: Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 35. In deze brief constateert de minister de behoefte tot aanpassing van de toezichtketen: de informatievoorziening die nodig is voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving is niet meer voldoende om de ontwikkeling van de verschillende sectoren goed te volgen. De schakels in de keten worden per sector concreet uitgewerkt. Zo is de stelselverantwoordelijkheid te specificeren in termen van gewenste uitkomsten en kenmerken van het stelsel. Als belangrijkste dimensies gelden daarbij de prestaties (zowel in kwantiteit als in kwaliteit), de doelstelling en de continuïteit. Hoewel de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitkomsten van het financieel beheer, is een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van groot belang. Dit dient op instellingsniveau goed geregeld te zijn. Het hoogste bestuursorgaan binnen de instelling is daarvoor verantwoordelijk.

De minister schetst een te construeren toezichtketen met de volgende schakels:

- Een sturingsrelatie met de instellingen die is vastgelegd in wet- en regelgeving en in niet juridisch afdwingbare instrumenten zoals convenanten;

- De instellingen verantwoorden zich over de uitvoering van de gestelde regels en geven informatie over het bereiken van niet juridisch afdwingbare doelstellingen van beleid;
- Toezicht op de naleving van de regels door de instellingen (met andere woorden op de rechtmatigheid) en een monitor op het bereiken van de doelstellingen van het beleid die niet juridisch afdwingbaar zijn;
- Beoordeling van de uitkomsten van de rechtmatigheidstoets en van de monitor, bijsturing door handhavingsmaatregelen dan wel aanpassing van het beleid. Interventiemogelijkheden zijn bovendien het voeren van bestuurlijk overleg of het opleggen van sancties.

De minister voorziet een informatiestroom tussen instellingen en het ministerie. Om een per sector gedefinieerde informatiestroom op een efficiënte en effectieve wijze tot stand te brengen, heeft de minister een project Informatiebeleid gestart.

#### *14.2.4 Kanttekening Rekenkamer*

De schets van de toezichtketen die de minister voor ogen staat stemt in grote lijnen overeen met de door de Rekenkamer wenselijk geachte toezichtketen. De door de minister voorziene toezichtketen richt zich op de rechtmatigheid van het financieel beheer en het bereiken van de doelstellingen van beleid door de instellingen. De Rekenkamer meent echter dat ook de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer van de instellingen onderdeel van het toezicht moet zijn. De Rekenkamer realiseert zich dat de gedachtenvorming daarover plaats vindt in een gecompliceerde situatie: parallel aan ontwikkelingen als VBTB. Niettemin dringt de Rekenkamer erop aan op afzienbare termijn ook toezicht op de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer in de toezichtketen op te nemen.

### 14.3 Financieel beheer en verslaggeving in het Hoger Onderwijs

#### *14.3.1 Financieel beheer*

##### *Inleiding*

De Rekenkamer gaat ervan uit dat aan het financieel beheer van RWT's dezelfde eisen gesteld mogen worden als aan het rijk: het moet ordelijk en controleerbaar zijn. Zij heeft bij tien instellingen van Hoger Onderwijs (vier universiteiten en zes hogescholen) een aantal onderdelen van het financieel beheer onderzocht, namelijk:

- de administratieve organisatie van de financiële administratie, de personeels- en salarisadministratie en de studentenadministratie;
- het onderhoud van deze administraties;
- de rol van de accountantscontrole in het financieel beheer van de instellingen;
- De aankoop van goederen en diensten;
- Scheiding publiek – privaat.

De onderzochte instellingen variëren in grootte van minder dan 100 personeelsleden, tot omvangrijke organisaties. De meeste organisaties kennen een centraal apparaat met als kern het College van Bestuur en faculteiten waarin de verschillende studierichtingen zijn ondergebracht. De budgetvaststelling vindt bij alle organisaties plaats in de kern van de organisatie. Het budgetbeheer is op een enkele uitzondering na aan de faculteiten opgedragen.

Een meerderheid van de instellingen kent een centrale financiële administratie. De tendens bij enkele van de overige instellingen gaat naar centralisatie van de financiële administratie.

Enkele instellingen kennen centrale diensten als de personeels- en salarisadministratie, studentenadministratie of een facilitaire dienst. De administratieve organisatie en de interne controle behoren bij de meerderheid van de instellingen tot de verantwoordelijkheid van de faculteiten. Een minderheid van de instellingen kent organisatie-onderdelen die specifiek zijn belast met het uitvoeren van interne controle.

Bij de instellingen vindt aansturing en toezicht op de administratieve processen in opzet plaats vanuit centraal niveau. Vaak door een controller of interne auditor die werkt vanuit de centrale financiële afdeling of de bestuursstaf.

#### *Beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle*

De beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle van de financiële administratie bij de instellingen schiet te kort. Slechts een instelling heeft dat geheel op orde. Vijf instellingen hebben in het geheel geen actuele beschrijving, soms als gevolg van achterblijven bij reorganisatie of de invoering van een nieuw financieel systeem.

De beschrijving van de administratieve organisatie van de personeels- en salarisadministratie is beter in orde. Toch ontbreekt nog bij drie instellingen de beschrijving.

Vier instellingen hebben hun studentenadministratie niet beschreven. De overige geheel of gedeeltelijk.

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de administratieve organisatie is bij alle instellingen bepaald, de helft van de instellingen had ook een organisatorische voorziening getroffen voor de uitvoering van dat onderhoud.

#### *Accountants en financieel beheer*

Nagenoeg alle accountants brengen managementletters uit aan de instellingen over onderwerpen van financieel beheer zoals de administratieve organisatie en de scheiding van publiek-privaat. Soms is hun behandeling van het financieel beheer bijna gelijk aan het geven van een overkoepelend oordeel.

#### *De aanschaf van goederen en diensten*

De aanschaf van goederen en diensten door instellingen vindt meestal zowel centraal als decentraal (door de faculteiten) plaats. De helft van de instellingen moedigt gezamenlijk inkopen aan. Interne regelgeving voor het bereiken van een goede prijs/kwaliteitverhouding of voor ordelijk en controleerbaar financieel beheer ontbreekt bij een meerderheid van de instellingen. Dossieronderzoek naar een aantal aanschaffingen bij acht instellingen leidt niettemin tot de conclusie dat hierbij meestal weloverwogen was ingekocht. Van twee instellingen bevatten de dossiers onvoldoende informatie.

Bij een instelling bleek in het dossieronderzoek naar een aankoop dat de functiescheiding in het aankoopproces zodanig te kort schoot dat een te groot risico voor misbruik bestond. De instelling meende de functiescheiding goed geregeld te hebben. De Rekenkamer stelde vast dat dat voor de onderzochte aankoop niet werkte.

Inkopen blijkt aldus in de onderzochte dossiers van de meeste instellingen in orde, drie dossiers bieden op dit punt onvoldoende zekerheid.

### *Scheiding publiek/privaat*

De marktactiviteiten van de instellingen liggen op het gebied van onderzoek, onderwijs en advisering. De interne regelgeving is hoofdzakelijk gericht op de tariefstelling en de keuze van aan te nemen werk. De administratieve organisatie van de contractactiviteiten is bij de meerderheid van de instellingen beschreven. Het toezicht op de werking is meestal beperkt.

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat gewoonlijk een aanvaardbare systematiek voor het berekenen van het tarief wordt gehanteerd. Het bewaken van de uitvoering en de vaststelling van de daadwerkelijk gemaakte kosten blijft achter. Dit geeft onzekerheid over de juistheid van de bij de tariefberekening gemaakte aannames.

Drie instellingen combineren een goede tariefstelling met inzicht in de gemaakte kosten. Een vierde doet dat soms. Bij vier instellingen ontbreekt inzicht in de kosten. Een instelling heeft noch een aanvaardbare tariefstelling, noch inzicht in de kosten. Als niet tarief én kosten op aanvaardbare wijze worden vastgesteld ontbreekt zekerheid omtrent al dan niet aanwenden van publieke gelden voor private activiteiten. Dit is bij zes instellingen het geval.

Universiteiten verrichten soms bewust contractonderzoek voor een niet-kostendekkende prijs. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderzoek voor de zogenaamde collectebusfondsen (zoals het Koningin Wilhelminafonds voor de kankerbestrijding). De VSNU heeft namens de universiteiten afspraken gemaakt met de collectebusfondsen over de tariefstelling, deze voorzien niet in een integrale kostprijsberekening. De universiteiten beschouwen de inkomsten als bijdragen voor onderzoek dat toch al gewenst was. De Rekenkamer meent dat besluiten tot het aangaan van een niet-kostendekkend contract op het niveau van de faculteit of de instelling gefiatteerd moeten worden. Bij sommige instellingen gebeurt dat ook, bij andere blijft het een vakgroepsaangelegenheid.

### *14.3.2 Verslaggeving*

#### *Inleiding*

Instellingen van Hoger Onderwijs werken met publiek geld. Over dit publieke geld moet, net zoals het rijk dat doet, verantwoording worden afgelegd. De eisen die aan die verantwoording worden gesteld zijn in beweging. De beweging hangt samen met ideeën over «goed bestuur» en ontwikkelingen in de verantwoording van het rijk zoals opgenomen in de regeringsnota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. De Rekenkamer heeft, na een proefonderzoek, normen opgesteld waaraan verslaggeving in dit licht gezien zou moeten voldoen. Het gaat om in totaal 18 normen verdeeld over de categorieën financiële verslaggeving, bedrijfsvoering, prestaties, de organisatie en algemene normen zoals samenhang en evenwichtigheid van de verslaggeving. Sommige van de normen vloeien voort uit wettelijke vereisten, andere zijn door de Rekenkamer opgesteld als toetsingskader. De Rekenkamer verwacht noch eist dat instellingen nu al (gezien de beweging in de verslaggeving) aan het geheel van de normen voldoen.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de op het ministerie aanwezige jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) van de instellingen over 1998.

Tabel 8: Overzicht eisen aan verslaggeving

Eis Rekenkamer	Valt volledig samen met wettelijke eis	Valt ten dele samen met wettelijke eis	Wordt door wetgever niet geëist
<b>EISEN AAN FINANCIËLE VERSLAGGEVING</b>			
Samenstelling fin.verantwoording	X		
Toelichtingen		X	
Oordelen van deskundigen	X		
<b>EISEN AAN VERSLAGGEVING OVER BEDRIJFSVOERING</b>			
Bedrijfsvoeringsverklaring		X	
Verslaggeving per onderwerp		X	
<b>EISEN AAN VERSLAGGEVING OVER PRESTATIES</b>			
Prestaties/activiteiten		X	
Interne benchmarking			X
Effecten		X	
<b>EISEN AAN DE INFORMATIE OVER DE ORGANISATIE</b>			
Taken/activiteiten		X	
Samenstelling organisatie		X	
Strategische – en beleidsinformatie		X	
<b>ALGEMENE EISEN AAN VERSLAGGEVING IN ZIJN GEHEEL</b>			
Relevantie		X	
Samenhang			X
Evenwichtigheid			X
Tijdigheid	X		
Deugdelijkheid		X	
Efficiency			X
Wetsconformiteit	-	-	-
Autorisatie	X		

#### *Uitkomsten onderzoek verslaggeving*

De verslaggeving van alle instellingen voldoet aan de wettelijke eisen. De financiële verslaggeving van twee instellingen voldoet aan alle door de Rekenkamer opgestelde normen. De overige voldoen daar nagenoeg aan: de toelichtingen (belangrijke posten of verschillen met eerdere jaren) schieten daar te kort.

De verslaggeving over de bedrijfsvoering schiet meestal te kort op het punt van informatie over de stand van de automatisering. Over de scheiding van publieke en private activiteiten van de instelling reppen de jaarstukken nauwelijks.

De score voor de verslaggeving over prestaties is dat geen enkele organisatie op alle onderdelen slaagt. Zeven organisaties slagen ten dele. Drie organisaties halen een onvoldoende.

Bij de verantwoording over de geleverde prestaties vermelden weinig instellingen de mate waarin zij hun doelstellingen hebben gerealiseerd. Streefcijfers worden niet gebruikt. Over de beleidsresultaten in een jaar is de informatie wisselend: goed, beperkt en onvoldoende komen voor. De helft van de instellingen gebruikt hierbij kengetallen, een paar doen dat goed.

Instellingen geven in beperkte mate inzicht in de relatie tussen ingezette middelen en de prestaties.

De verslagen van drie instellingen bevatten voldoende informatie over de organisatie. Vijf instellingen bieden een deel van de gewenste informatie. Een instelling geeft geen informatie.

De informatie in de jaarstukken voldoet grotendeels aan algemene normen voor jaarverslaggeving.



### 14.3.3 Conclusies

De hierboven gepresenteerde bevindingen zijn aan de onderzochte instellingen voorgelegd. Deze stemden er op hoofdlijnen mee in. Het rapport is ook voor commentaar voorgelegd aan twee externe accountants van de VO instellingen die in het onderzoek betrokken waren. Hun opmerkingen zijn door de Rekenkamer verwerkt in de betreffende tekst. Zij verklaarden zich verder met de weergave in het rapport te kunnen verenigen.

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van de meeste onderzochte instellingen belangrijke tekortkomingen vertoont. Van de 10 onderzochte instellingen is er één RWT die op alle onderzochte aspecten voldoende scoort, en één waarvan het financieel beheer onder de maat is. Bij de acht andere instellingen zijn er belangrijke tekortkomingen aan te wijzen, op het gebied van de beschrijving van de administratieve organisatie en/of de aanschaffing van goederen en diensten en/of in de financiële scheiding tussen publieke en private activiteiten. De Rekenkamer acht opheffing van de tekorten gewenst en vindt dat de Colleges van Bestuur als hoogst verantwoordelijke orgaan van de instellingen hiervoor initiatieven moeten nemen.

Naar de mening van de Rekenkamer laten de uitkomsten van dit onderzoek zien, hoe belangrijk het is dat de minister zich een instrument schept dat voor regelmatige informatievoorziening over financieel beheer zorg draagt. Met name voor belangrijke onderwerpen als de scheiding tussen publiek en privaat zou hij zich zelf een beeld moeten vormen van de wijze waarop de publieke gelden worden beheerd. De instellingen zouden op hun beurt transparant moeten maken hoe zij omgaan met deze problematiek (kostprijsberekening, tariefstelling).

De verslaggeving van de instellingen voldoet aan de wettelijke eisen. De instellingen zijn bezig met het verder vergroten van de informatieve waarde van de jaarverslaggeving. Sommige zijn hiermee net gestart, andere zijn al enigszins gevorderd. Eén instelling (dezelfde die er bij financieel beheer bovenuit steekt) laat in de verslaggeving zien al een eind op de goede weg te zijn gevorderd. Dit goede voorbeeld verdient navolging door de overige instellingen. De minister kan daarbij een stimulerende en voorlichtende rol spelen.

De Rekenkamer zal de verdere ontwikkeling met belangstelling volgen.

## 14.4 Kwaliteit review accountantscontrole VO

### 14.4.1 Inleiding

#### *Het onderzoek*

De Rekenkamer heeft voor de sector Voortgezet Onderwijs (VO) de kwaliteit van de reviews door het departement op de accountantscontrole door de accountants van de instellingen onderzocht. In 1998 gaf het ministerie een bedrag van f 7,5 miljard aan de sector uit (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 64).

#### *Bekostigingssysteem*

De sector VO kent sinds 1996 een lump-sum bekostiging van scholen op basis van (voornamelijk) leerlingenaantallen. De lumpsum wordt bepaald op grond van bekostigingsgegevens, zoals het leerlingenaantal in de diverse onderwijsstromen, de gewogen gemiddelde leeftijd van de leerkrachten, en de eventuele aanwezigheid van leerlingen uit bepaalde

culturele minderheidsgroepen (cumi-leerlingen). De toewijzing en afrekening van gelden aan de instellingen wordt uitgevoerd door Centrale financiën instellingen (Cfi), een agentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW).

#### *Verantwoording door scholen*

De scholen leggen jaarlijks financieel verantwoording af in hun jaarrekening. Uit de jaarrekeningen van de scholen moet onder meer blijken dat sprake is van een rechtmatige aanwending van de rijksvergoeding. De externe accountant controleert naast de getrouwheid van de jaarrekening en de naleving van regelgeving ook de juistheid van de bekostigingsgegevens, zoals bijvoorbeeld het aantal ingeschreven leerlingen per 1 oktober van het afgelopen jaar, en geeft hierbij een afzonderlijke verklaring af. De minister stelt een aanwijzing vast over de reikwijdte en intensiteit van de controle (het controleprotocol).

#### *Afhandeling door Cfi*

Bij de afhandeling van de jaarrekening steunt Cfi in eerste instantie volledig op de in de jaarrekening opgenomen accountantsverklaring. Slechts accountantsverklaringen die afwijken van de voorgeschreven tekst van de goedkeurende verklaring of die van aanvullende opmerkingen vergezeld gaan, worden aan een nader onderzoek onderworpen. Van de 413 jaarrekeningen uit 1998 was dit bij 150 het geval. Daarnaast trekt Cfi een afzonderlijke steekproef van jaarrekeningen voor een uitgebreide beoordeling (in 1999 64 stuks). Ook onderwerpt Cfi alle instellingen, die op grond van door Cfi berekende financiële ratio's slecht presteren, aan een nader onderzoek. Eventueel wordt aan de Accountantsdienst (AD) van OCenW gevraagd om in het kader van de review aanvullend onderzoek te verrichten.

#### *14.4.2 Controle door accountants van instellingen*

##### *Controleprotocollen*

In controleprotocollen zijn nadere regels gegeven voor de controle door de externe accountant. Volgens de Rekenkamer moet een controleprotocol in ieder geval bevatten:

- een actuele opsomming van de wettelijke en overige regelingen die de accountant bij zijn oordeelsvorming over rechtmatigheid moet betrekken;
- uitwerking van specifieke aandachtspunten die de accountant in zijn controle dient te betrekken en de gewenste diepgang van de controle daarvan (bijvoorbeeld normale, speciale en procedurele aandacht);
- een model voor de accountantsverklaring waarin naast een getrouwheidsverklaring over de jaarrekening ook expliciet het oordeel over de rechtmatigheid van bestedingen en ontvangsten wordt voorgeschreven;
- algemene normen voor het accountantsoordeel over de betrouwbaarheid en de goedkeuringstolerantie (nauwkeurigheid);
- specifieke rapportagevoorschriften.

Daarnaast kunnen in het controleprotocol controlemodellen met nadere voorschriften voor de controles van specifieke regelingen zijn opgenomen, en ook nadere afspraken en aanwijzingen over bijvoorbeeld het beleid voor het kopiëren uit dossiers of relevante stukken door de DAD en/of de Rekenkamer en de kosten van reviews.

### *Inhoud controleprotocol*

Het controleprotocol voor het Voortgezet Onderwijs voldoet aan de meeste door de Rekenkamer opgestelde punten, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 9: Aandacht in controleprotocol VO

1	Regelgeving opgesomd in controleprotocol?	Ja
2	Specifieke aandachtspunten	Ja
3	Accountantsverklaring:	
-	Voorgescreven model aanwezig?	Ja
-	Getrouwheidsverklaring jaarrekening?	Ja
-	Verklaring naleving voorschriften?	Ja
-	Apart rechtmatigheidsoordeel?	Nee
4	Normen aanwezig m.b.t. accountantsoordeel inzake:	
-	Betrouwbaarheid?	Nee
-	Nauwkeurigheid?	Ja
5	Rapportagevoorschriften aanwezig in controleprotocol?	Ja

Uit het onderzoek bleek dat de controleprotocollen voor het Voortgezet Onderwijs gedetailleerd ingingen op de relevante wet- en regelgeving. De diepgang waarmee de specifieke aandachtspunten in de controle aandacht dienen te krijgen is echter globaal aangegeven. De externe accountant dient een oordeel uit te spreken of voldaan is aan de geldende regelgeving, voorzover deze betrekking heeft op de toewijzing en besteding van rijks gelden. Volgens de AD van OCenW kan dit als een rechtmatigheidsverklaring op het niveau van de instelling worden beschouwd. De Rekenkamer is echter van mening dat voor een apart rechtmatigheidsoordeel in ieder geval noodzakelijk is dat in de omschrijving van de verrichte *werkzaamheden* in de accountantsverklaring onderscheid wordt gemaakt in de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke gelden* en de werkzaamheden die moeten leiden tot *redelijke zekerheid over de getrouwheid van de jaarrekening*. De formulering in het controleprotocol is op dit punt niet duidelijk<sup>50</sup>.

De controletoleranties zijn in het controleprotocol aangegeven, de betrouwbaarheid en indicaties voor steekproefaantallen echter niet. Wat betreft betrouwbaarheid wordt volgens OCenW niet afgeweken van de norm die in het algemeen gangbaar is (95%), en behoort het derhalve tot de competentie van de accountant om zijn werk zodanig in te richten dat aan deze norm wordt voldaan.

De controleprotocollen worden jaarlijks aangepast en actueel gehouden.

### *Controleprotocol in de praktijk*

Uit de review van de AD van OCenW bleek dat de externe accountants, behoudens een incidentele uitzondering, gebruik maakten van het actuele protocol. Uit de controleverslagen van de AD van OCenW over 1997 komt naar voren dat de externe accountants nog niet altijd even goed op de hoogte waren van de verwachtingen die bij Ministerie van OCenW leefden ten aanzien van de uitgebreidheid van de controle. Door middel van verdere uitwerking van het controleprotocol en bespreking van de concept-protocollen in volgende jaren met vertegenwoordigers van de externe accountants heeft het Ministerie van OCenW geprobeerd de wederzijdse percepties beter op elkaar af te stemmen.

De door de Rekenkamer geïnterviewde externe accountants waren van mening dat het controleprotocol te veel controles voorschreef op punten

<sup>50</sup> De voorgescreven tekst luidt: «Onze controle is verricht overeenkomstig algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot controleopdrachten en in overeenstemming met het controleprotocol (...). Volgens deze richtlijnen dient onze controle zodanig te worden gepland en uitgevoerd, dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële jaarverslaggeving geen onjuistheden bevat.»

die van ondergeschikt financieel belang waren. Een controle naar de letter van het controleprotocol zou hoge controlekosten met zich meebrengen. Arbeidsintensieve controles op weinig risicovolle aandachtspunten zouden daarom nogal eens achterwege worden gelaten.

Uit het eigen onderzoek van de Rekenkamer bij twee externe accountants bleek dat de controles door de externe accountants bij het VO zowel qua kosten als tijdsduur met een factor drie kunnen verschillen. Als bepalende factoren werden genoemd de mate waarin gesteund kon worden op de interne controle van de school zelf en de ervarenheid van de medewerkers. De omvang van de school zou slechts een betrekkelijk geringe rol spelen. Van één accountant kreeg de Rekenkamer zonder meer toegang tot het controledossier: dit voldeed naar de indruk van de Rekenkamer.

#### *14.4.3 Reviews door de departementale accountantsdienst*

##### *Inleiding*

De beleidsdirectie is verantwoordelijk voor het toezicht door de minister op de recht- en doelmatige besteding van publieke gelden door instellingen op afstand van het Rijk. Hierbij maakt de directie onder andere gebruik van het oordeel van de AD van OCenW over het werk van de accountants van de instellingen. Dit oordeel geeft de AD van OCenW op basis van reviews. De AD van OCenW beoordeelt de kwaliteit van de planning, de uitvoering en de evaluatie van werkzaamheden van de externe accountant en gaat na of deze heeft gecontroleerd of de instelling heeft voldaan aan de eisen in de bekostigingsregeling en of de controle volgens het controleprotocol van het ministerie is uitgevoerd.

##### *Reviewbeleid*

Per review zal de AD van OCenW vooraf dienen te bepalen welke vorm (diepgang) van review nodig is. Keuzes in de mate van diepgang en frequentie van de review dienen geëxpliciteerd te worden en onderbouwd door middel van een risico-analyse. De risico-analyse fungeert als basis van het controleplan van de AD. Het controlebeleid van de AD van OCenW wordt vastgelegd in een jaarlijks *Controleplan*.

De Rekenkamer constateerde echter dat de keuzes voor omvang en diepgang van de reviews niet zijn gebaseerd op een risico-analyse. Voor een dergelijke risico-analyse is in principe wel materiaal uit diverse bronnen beschikbaar, maar dit wordt niet door de AD van OCenW verzameld.

Sinds 1997 voert de AD van OCenW in de periode van september tot december van elk jaar de reguliere reviewwerkzaamheden uit die van belang zijn voor de financiële verantwoording van het departement over dat jaar. Het gaat bij deze reguliere review om :

- de juistheid van de basisgegevens van vorige jaar, die van invloed zijn op de berekening van de lumpsumvergoeding voor het nieuwe schooljaar;
- de volledigheid van de afdracht van bedragen die ten gunste van het departement moeten komen;
- de rechtmatigheid van de besteding van de lumpsum vergoeding.

##### *Uitvoering reviews*

De reviews vinden plaats bij (aselect gekozen) 50 van de ruim 600 instellingen VO en bestaan uit tenminste een dossieronderzoek bij de externe accountant. De resultaten hiervan worden met de externe accountant besproken, en eventueel wordt aanvullend onderzoek ter

plaatse bij de instelling uitgevoerd door hetzij de externe accountant, hetzij de AD van OCenW.

Daarnaast vinden bijzondere onderzoeken door de AD van OCenW plaats, waaronder de zogenoemde «zoeklichtonderzoeken» naar de naleving van specifieke wetten en regels. Deze onderzoeken worden doorgaans uitgevoerd in opdracht van Cfi, eventueel op initiatief van de beleidsdirecties of van de directie Financieel Economische Zaken. De onderzoeken vinden plaats door middel van dossieronderzoek bij de externe accountants en onderzoek bij de instellingen zelf.

De Rekenkamer kan op grond van de dossiers niet vaststellen hoe de AD van OCenW haar lijst met criteria hanteert voor het beoordelen van de toereikendheid van accountantscontroles. De AD van OCenW kan ook zelf niet duidelijk aangeven hoe zij in de praktijk met de eigen richtlijnen omgaat. Het inzicht dat zij biedt in de analyses die ze van de review maakt en de daarop gebaseerde overzichten in de rapportages kunnen verbeterd worden. In de evaluatierapporten van de review ontbraken relevante bevindingen, zoals de resultaten van aanvullende controles. De dossiervorming door de AD van OCenW van de review is overigens heel behoorlijk. De onderzochte externe accountants staan de AD van OCenW het kopiëren van dossiersstukken toe, mits gemotiveerd.

#### *Rapportering*

Voor de reguliere review geldt dat de definitieve rapporten – na hoor en wederhoor met de externe accountant en het bevoegd gezag – over elke instelling aan Cfi worden aangeboden. Daarnaast worden van zowel de review als van de zoeklichtonderzoeken algemene rapporten van bevindingen opgesteld met aanbevelingen voor de controleprotocollen. Deze worden eveneens aan Cfi aangeboden met een afschrift aan de beleidsdirectie. De beleidsdirectie gaat na of op grond hiervan wijzigingen in de regelgeving noodzakelijk zijn, Cfi doet ditzelfde met betrekking tot de controleprotocollen. Over de bevindingen die mondeling in het jaarlijkse overleg met de instellingsaccountants worden gepresenteerd vindt vooraf overleg plaats met Cfi. Een samenvatting van de algemene reviewbevindingen wordt jaarlijks als bijlage bij het controleprotocol gepubliceerd.

In de review door de AD van OCenW is de aandacht voor de rechtmatigheid van de besteding van de rijksmiddelen door de instellingen gering. De review richt zich vooral op de juistheid van de bekostigingsgegevens die van belang zijn voor de toekenning van de lump sum vergoeding aan de instellingen. Zowel over 1997 als over 1998 constateerde de AD van OCenW dat er geen indicaties waren dat in de uitvoering van de accountantscontrole onvoldoende aandacht aan de rechtmatigheid was besteed. Deze formulering laat enige ruimte voor het tegendeel en geeft geen uitsluitend of daarmee redelijke zekerheid over de rechtmatigheid is verkregen.

In de rapportages van de AD van OCenW over de financiële verantwoording over het beleidsterrein VO werd in de afgelopen jaren geen melding gemaakt van bevindingen uit de reguliere review. Zulke bevindingen worden volgens de AD van OCenW uitsluitend gemeld wanneer deze doorwerken in de rechtmatigheid van de bekostiging.

#### *14.4.4 Conclusies*

In de reviews door de AD van OCenW is de aandacht voor de rechtmatigheid van de besteding van de rijksmiddelen door de instellingen gering.

Zowel over 1997 als over 1998 constateerde de AD van OCenW dat er geen indicaties waren dat in de uitvoering van de accountantscontrole onvoldoende aandacht aan de rechtmatigheid was besteed. Deze formulering laat enige ruimte voor het tegendeel en geeft geen uitsluitel of daarmee redelijke zekerheid over de rechtmatigheid is verkregen. Bovendien is de Rekenkamer het niet eens met de opvatting die de AD van OCenW heeft over de rechtmatigheidsverklaring. Volgens de AD van OCenW is er sprake van een rechtmatigheidsverklaring als de externe accountant beoordeelt of voldaan is aan de geldende regelgeving, voorzover deze betrekking heeft op de toewijzing en besteding van rijksmiddelen. De Rekenkamer beschouwt dit echter niet als een rechtmatigheidsverklaring.

De Rekenkamer heeft weinig inzicht kunnen krijgen in de feitelijke oordeelsvorming van de AD van OCenW over de reviewbevindingen. De analyse door de AD van OCenW van de eigen bevindingen uit de review lijkt een sluitpost te zijn. De Rekenkamer beveelt aan om, mede ter voorkoming van eventuele onjuistheden in de rapportage aan derden door de AD van OCenW, een zelfstandig bruikbaar overzicht te maken van de reviewbevindingen.

De Rekenkamer signaleert dat de controleprotocollen meer controles voorschrijven dan in de praktijk, gezien de kosten, lijken te (kunnen) worden uitgevoerd. Omdat teveel gegevens ontbreken is het voor de Rekenkamer niet goed mogelijk om te beoordelen of de aanwijzingen in het controleprotocol voor de externe accountants voldoende zijn afgestemd op de werkelijke risico's en doelmatig zijn. De AD van OCenW besteedt aan dit laatste aspect, de kosten en opbrengsten van onderdelen van controles, geen aandacht. Meer inzicht hierin zou niettemin volgens de Rekenkamer kunnen leiden tot een betere advisering van de AD van OCenW over de noodzakelijk geachte diepgang van de verschillende werkzaamheden van de externe accountants.

#### 14.5 Reactie minister

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is verheugd dat zijn toezichtvisie op RWT's in grote lijnen overeenkomt met de door de Rekenkamer gewenste toezichtketen. De minister vindt echter het financieel beheer primair een zaak van de instellingen zelf en wil geen oordeel uitspreken per individuele instelling. Hij streeft er wel naar informatie te verzamelen over de kwaliteit van het financieel beheer, zodat hij een totaalbeeld voor de sector kan vormen.

Verder plaatst de minister een kanttekening bij de functie van de verantwoording door RWT's. Hij beschouwt de functie van de jaarrekening breder dan verantwoording van publiek geld en de rechtmatigheid van de uitgaven. De jaarrekening is een verantwoordingsdocument van alle geldstromen. Daarnaast geeft het inzicht in de vermogensstructuur en de financiële weerbaarheid. De jaarrekening is een basis voor besluitvorming over financieringsvraagstukken. Het kan tevens gebruikt worden als instrument voor benchmarking.

Met betrekking tot de kwaliteit van de reviews gaf de minister van OCenW aan het een kwalijke zaak te vinden wanneer de instellingsaccountants het controleprotocol niet naar de letter zouden uitvoeren. Volgens de minister moeten de instellingsaccountants uiteindelijk zelf beslissen of ze de



controleopdracht uit willen voeren. De geldende beroepsvoorschriften schrijven een uitvoering naar de letter voor.

De AD van OCenW ziet overigens toe op het toereikend uitvoeren van de controleprotocollen. Ook wanneer daarbij geen onjuistheden van materieel belang worden aangetroffen mag er niet aan voorbij worden gegaan dat de controles een preventieve werking hebben.

De minister schrijft verder dat het kostenaspect van de accountantscontrole slechts één van de vele aanknopingspunten voor het beoordelen van de kwaliteit van de controle door de instellingsaccountant.

In reactie op de opmerking van de Rekenkamer dat in het controleprotocol VO de diepgang waarmee specifieke aandachtspunten in de controle aandacht moeten krijgen slechts globaal is aangegeven, meldde de minister van OCenW dat in het controleprotocol 2000 inmiddels aparte controletoleranties voor aanvullende subsidies zijn voorgeschreven.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rekenkamer over de kwaliteit van de reviews door de AD van OCenW zegt de minister toe dat de AD van OCenW de, tot nu toe impliciet uitgevoerde, risico-analyse ter onderbouwing van haar review-aanpak in 2001 schriftelijk zal vastleggen. Tevens zal de AD van OCenW ook haar oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen van de sector VO expliciet formuleren en rapporteren. Hierbij zal de AD van OCenW voortaan expliciet in haar dossier vastleggen of sprake is van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van bestedingen van RWT's. Volgens de minister is tot nu toe feitelijk wel sprake geweest van redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen. De minister erkent dat de vastlegging van de analyse van de reviewbevindingen over 1998 onvoldoende inzicht gaf in de oordeelsvorming van de AD van OCenW. In het algemeen zou er echter altijd sprake zijn van een zelfstandig bruikbaar overzicht van de reviewbevindingen.

De minister van OCenW verschilt met de Rekenkamer van mening over de eis van de Rekenkamer dat de instellingsaccountant een expliciet oordeel over de rechtmatigheid moet geven en dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen accountantswerkzaamheden voor de rechtmatigheidsverklaring en de werkzaamheden voor de getrouwheidsverklaring. De minister vraagt zich af of zo'n splitsing van de huidige tekst ook zal leiden tot een betere controle, aangezien de werkzaamheden om te komen tot dit oordeel niet wezenlijk zullen verschillen van de huidige. Ook is volgens de minister de huidige verklaring «voldoen aan geldende regelgeving» concreter dan alleen een referentie aan het algemene begrip «rechtmatigheid». De minister acht een aparte rechtmatigheidsverklaring daarom niet noodzakelijk. Wel is hij bereid over dit punt van gedachten te wisselen met de instellingsaccountants.

Met betrekking tot de rapportage over het door de Rekenkamer in 2000 gepubliceerde rapport Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk, merkt de minister van op dat het niet in zijn besturingsfilosofie past om de vermogens van individuele instellingen te normeren. Wel acht hij het zijn verantwoordelijkheid om de vermogensontwikkeling op sectorniveau te monitoren.

#### 14.6 Reactie externe accountants VO

Het rapport is ook voor commentaar voorgelegd aan twee externe accountants van de VO instellingen die in het onderzoek betrokken waren. Hun opmerkingen zijn door de Rekenkamer verwerkt in de betreffende

tekst. Zij verklaarden zich verder met de weergave in het rapport te kunnen verenigen.

#### 14.7 Reactie HBO-raad

De HBO-raad gaf een reactie mede namens de in het onderzoek betrokken hogescholen.

De HBO-raad begrijpt dat de Rekenkamer verdergaande wensen heeft met betrekking tot de kwaliteit van het financieel beheer en de verslaggeving dan bij wet- en regelgeving voor de instellingen van hoger onderwijs is vastgesteld. Op decentraal niveau zijn aanvullende instrumenten, die geen directe rol spelen in de externe verslaggeving, maar die wel van invloed zijn op de kwaliteit van het financieel beheer. De HBO-raad denkt bij dit laatste met name aan de communicatie met de Raad van Toezicht.

De verhouding tussen het interne en externe toezicht is onvoldoende duidelijk geregeld, vindt de HBO-raad. Dit doet de kwaliteit van het toezicht geen goed. Daarom heeft men aan de minister van OCenW gevraagd om de toezichtketen in het hoger beroepsonderwijs te verhelderen. De raad waardeert het dat het ministerie van OCenW sinds kort reageert op de jaarverslagen van de hogescholen en spreekt de wens uit een bijdrage te willen leveren aan de discussie en besluitvorming over toekomstige toezichtarrangementen voor het HBO.

Om de verantwoordelijkheid van de minister op sectorniveau beter mogelijk te maken heeft de Raad aangeboden een jaarverslag op brancheniveau op te stellen.

Verder gaf de HBO-raad enkele inhoudelijke opmerkingen, die tot enkele aanpassingen in het rapport hebben geleid.

#### 14.8 Reactie Universiteiten

De Rekenkamer vroeg de in het onderzoek betrokken universiteiten en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) om commentaar op het rapport. De VSNU reageerde na kennisname van de reacties van de universiteiten, één universiteit reageerde rechtstreeks.

De reacties bestempelen de conclusies van het rapport als hard. Enerzijds omdat voorbij zou zijn gegaan aan de bestaande toezichtketen en anderzijds omdat de uitkomsten mogelijk negatief beïnvloed zouden zijn door de kleine omvang van één van onderzochte instellingen.

De VSNU vraagt voor wat betreft de scheiding tussen publieke en private activiteiten aan te sluiten bij het al langer lopende traject over (markt en overheid), waarin op dit punt regelgeving wordt voorbereid die afgestemd is op de specifieke situatie van de kennisinfrastructuur.

Het in de jaarlijkse verslaggeving weergeven van de relatie tussen ingezette middelen en geleverde prestaties geschiedt nog niet geheel transparant. Als belangrijkste oorzaak daarvoor geldt het lange termijnkarakter van fundamenteel onderzoek.

#### 14.9 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de minister het belang onderschrijft van het verkrijgen van inzicht in het financieel beheer op het beleidsrelevante niveau. De Rekenkamer meent wel dat het voor het uitoefenen van toezicht door de minister noodzakelijk is informatie per instelling te verzamelen, te beoordelen en indien nodig te interveniëren. Het oordeel op het beleidsrelevante niveau is een goede basis voor het afleggen van



verantwoording aan de Staten-Generaal. Overigens is de Rekenkamer het met de minister eens dat een jaarrekening op zich een breder doel dient dan alleen verantwoording over publiek geld waar het onderzoek van de Rekenkamer zich op richt.

De Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om het reviewbeleid bij het ministerie te verbeteren. Zij is van mening dat er pas sprake is van redelijke zekerheid over de bestedingen van RWT's wanneer dit blijkt uit een rechtmatigheidsverklaring van de externe accountants van de RWT's en voorts uit een onderbouwing van dit oordeel met bevindingen van de advocaat uit een op een expliciete risico-analyse gebaseerde review.

De Rekenkamer acht een expliciet oordeel over de rechtmatigheid met een vermelding van de daarvoor verrichte werkzaamheden gewenst, omdat dit aan alle partijen zekerheid en duidelijkheid verschaft. Zij wijst er daarbij op dat het rechtmatigheidsbegrip altijd in een controleprotocol geconcretiseerd zal worden in eisen aan door de externe accountant te verrichten werkzaamheden en controletoleranties. Een verklaring dat de controle is uitgevoerd in overeenstemming met het controleprotocol en dat dit leidt tot een redelijke mate van zekerheid dat voldaan is aan geldende wet- en regelgeving kan opgevat worden als een rechtmatigheidsverklaring, zonder dat aan het begrip rechtmatigheid als zodanig wordt gerefereerd. Of een dergelijke toevoeging ook zal nopen tot wijzigingen in de controles, zal moeten blijken uit het overleg van de minister met de externe accountants.

De Rekenkamer bevestigt dat uit de gesprekken die zij voerde een zekere verwachtingskloof bleek te bestaan tussen het ministerie van OCenW en de AD van OCenW enerzijds en de openbare accountants anderzijds over de praktische uitvoering van het controleprotocol. De externe accountants gaven overigens aan dat hun feitelijke aanpak van de controles geen risico inhielden voor de in de accountantsverklaring verlangde betrouwbaarheid en nauwkeurigheid. Niettemin is de Rekenkamer van mening dat deze signalen, die uit het reguliere overleg tussen OCenW en de externe accountants van de VO-instellingen kennelijk onvoldoende naar voren kwamen, serieuze aandacht verdienen.

De Rekenkamer deelt de opvatting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat informatie over kosten slechts één van de vele aanknopingspunten vormt voor het beoordelen van de kwaliteit van de controle door de externe accountant.

De Rekenkamer onderschrijft de opvatting van de minister dat er ook controles moeten blijven plaatsvinden op grond van hun preventieve werking.

De Rekenkamer constateert dat het standpunt van de minister inzake de normering van vermogens ongewijzigd is ten opzichte van zijn reactie op het rapport Vermogensvorming in 2000. De Rekenkamer blijft niettemin van mening dat het voor de hand ligt de normatieve uitgangspunten op basis waarvan de monitoring en eventuele bestuurlijke acties plaatsvinden te expliciteren en in beleidsregels vast te leggen. Afhankelijk van de ervaring opgedaan met de monitoring op basis van expliciete normen kan in een later stadium eventueel tot wetgeving worden overgegaan.

Met betrekking tot de reactie van de universiteiten op het onderzoek Financieel beheer hoger onderwijs merkt de Rekenkamer het volgende op.

De Rekenkamer heeft de onderdelen van het financieel beheer in het hoger onderwijs onderzocht. De bevindingen uit het onderzoek zijn door de instellingen onderschreven. De bestaande toezichtketen zou niet tot andere bevindingen hebben geleid.

Verder vindt de Rekenkamer dat haar oordeel niet negatief beïnvloed wordt door de aanwezigheid van een kleine instelling: zonder deze instelling zou dezelfde conclusie getrokken zijn.

Het regelgevingstraject (markt en overheid) is een zaak van lange duur. Op dit moment heeft de concept regelgeving nog niet de Raad van State bereikt. De Rekenkamer vroeg al in 1995 aandacht voor de scheiding van publiek-privaat (Rapport Rekenkamer «Derde Geldstroomactiviteiten bij universiteiten», Tweede Kamer vergaderjaar 1994–1995 241 000, nrs. 1–2).

De Rekenkamer acht het daarom van belang dat de activiteiten binnen het hoger onderwijs voor het verkrijgen van inzicht in het verloop van publieke en privaat geldstromen worden voortgezet.

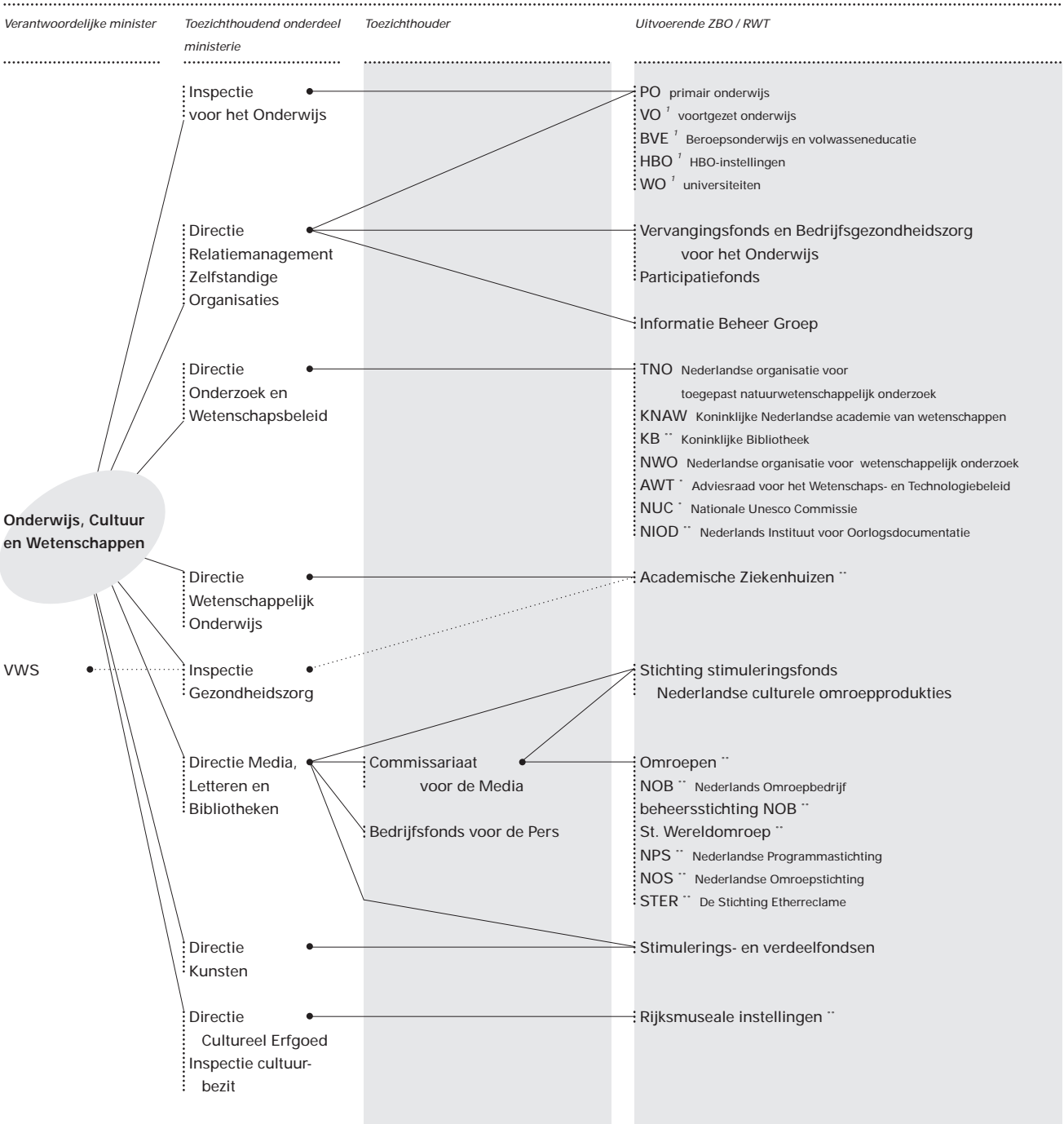
De normen waarmee de Rekenkamer de verslaggeving van de instellingen heeft beoordeeld zijn ideaaltypisch: zij verwijzen naar een in de toekomst te realiseren situatie. Als zodanig geeft het onderzoek een nulmeting van de stand van zaken. Die laat zien dat een enkele instelling al een eind gevorderd is, waar andere nog een flinke weg moeten afleggen.

overzicht RWT's Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	total	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar	
OCW	Cultuur	(Rijks)museale instellingen	21	stichting	170	160	0	0	0	1998	
	idem	Stimulerings- en verdeelfondsen - kustfondsen	7	stichting	141	141	0	0	0	1998	
	idem	Stimulerings- en verdeelfondsen - letterfondsen	3	stichting	41	41	0	0	0	1998	
	Media	Commissariaat voor de Media	1	sui generis	7	7	0	0	0	1998	
	idem	Omroepbestel (alleen landelijk)	17	divers	1487	1487	0	0	0	1998	
	Primair Onderwijs	Bevoegde gezagsorganen (met 8.000 scholen; 33% van deze scholen zijn openbare scholen)	2300	divers	10297	10297	0	0	0	1998	
	Voortgezet Onderwijs	Bevoegde gezagsorganen (met 650 scholen; 23% van deze scholen zijn openbare scholen)	380	divers	6746	6648	0	0	99	1998	
	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	idem	Regionale Opleidingscentra (ROC's)	46	divers	3995	3887	0	0	109	1998
		idem	Landelijke organen voor beroepsonderwijs	21	divers	179	176	0	0	3	1998
		idem	Vakinstellingen	13	divers	162	157	0	0	5	1998
		idem	Diverse overige instellingen	6	divers	69	65	0	0	5	1998
		Hoger Beroepsonderwijs	Bevoegde gezagsorganen (met 56 HBO instellingen)	49	divers	3160	2471	0	0	689	1998
		Wetenschappelijk Onderwijs	Universiteiten (bedragen inclusief academische ziekenhuizen)	12	divers	5505	5128	0	0	377	1998
		idem	Open Universiteit	1	sui generis	102	76	0	0	26	1998
		idem	Academische ziekenhuizen	8	divers	0	0	0	0	0	1998
Wetenschappelijk Onderzoek		Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)	1	sui generis	161	161	0	0	0	1998	
idem		Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO)	1	sui generis	318	318	0	0	0	1998	
Onderwijs	idem	Koninklijke Bibliotheek (KB)	1	sui generis	38	38	0	0	0	1998	
	idem	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	1	sui generis	500	500	0	0	0	1998	
	idem	Participatiefonds	1	stichting	573	36	537	0	0	1998	
	idem	Vervangingsfonds	1	stichting	684	59	533	0	0	1998	
Studiefinanciering	IB-Groep	1	sui generis	6011	4633	0	0	640	1998		

\* 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>1</sup> alleen ZBO
- <sup>\*\*</sup> alleen RWT

<sup>1</sup> exclusief LNV

## 15 MINISTERIE VAN FINANCIËN

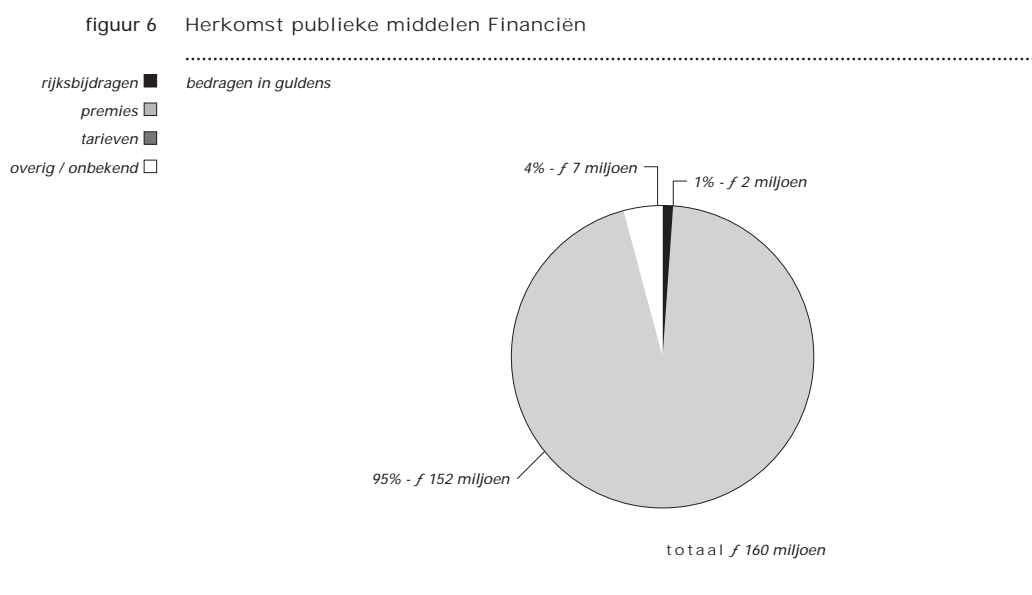
### 15.1 Beschrijving van het veld

Onder het Ministerie van Financiën ressorteren momenteel tien rechtspersonen met een wettelijke taak<sup>51</sup>, waarvan één in oprichting:

- De Nederlandsche Bank (DNB);
- Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE);
- Stichting Pensioen & Verzekeringskamer (voormalige Stichting Verzekeringskamer (VK));
- Waarborgfonds Motorverkeer (Waarborgfonds);
- Waarderingskamer;
- Stichting Het Nederlands Muntmuseum (HNM);
- Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO);
- Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO);
- Stichting Maror-gelden Overheid (SMO);
- Stichting Joods Humanitair Fonds (SJMf; in oprichting situatie februari 2001).

Bij het SUO is sprake van twee toezichthouders. Om deze reden wordt het SUO in deze publicatie behandeld in de rapportage over het Ministerie van VWS. Het FMO wordt om dezelfde reden behandeld bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen.



### 15.2 Ontwikkelingen

#### *Pensioen & Verzekeringskamer*

Om in de naamstelling tot uitdrukking te brengen, dat de Verzekeringskamer toezicht houdt op zowel de verzekeraars als de pensioenfondsen is deze gewijzigd in Pensioen & Verzekeringskamer. Dit is geschied bij wet van 13 december 2000. In dezelfde wet is opgenomen, dat de begroting dient te worden goedgekeurd door de ministers van Financiën en SZW.

<sup>51</sup> Voor HNM, SMO en SJMF i.o. is de minister van Financiën van mening dat geen sprake is van een RWT.

Tevens is hierin een periodieke evaluatie van de Pensioen & Verzekeringkamer opgenomen.

#### *Stichting Het Nederlands Muntmuseum*

De Rekenkamer rekent de stichting Het Nederlands Muntmuseum (HNM) tot de RWT's omdat zij het beheer voert over een rijkscollectie. De minister beschouwt de stichting HNM niet als een RWT, maar als een subsidieontvanger (m.a.w. een financiële binding). De discussie hierover is niet afgerond. HNM verkeert momenteel in een overgangssituatie. Eerder is de Stichting Geld- en Bankmuseum opgericht met als doel de oprichting van een gelijknamig museum. Hierin gaan twee musea samen – HNM en het Koninklijk Penningkabinet – en worden tevens de museale activiteiten van De Nederlandsche Bank opgenomen. Wanneer het Geld- en Bankmuseum operationeel is, worden beide bestaande stichtingen opgeheven en hun taken overgenomen door een nieuw te vormen stichting. Die stichting is in de optiek van de Rekenkamer weer een RWT. De minister noemt het een financiële binding. Zodra het nieuwe museum operationeel wordt, wil de Rekenkamer de discussie afronden over de status van de nieuwe stichting (indien dan nog opportuun).

#### *Oprichting twee nieuwe stichtingen*

Nadat het kabinet gelden beschikbaar heeft gesteld voor het rechtsherstel van de joodse gemeenschap is er gewerkt aan de oprichting van twee stichtingen, die worden belast met de verdeling van dit geld. Eén stichting, de Stichting Maror-gelden Overheid, is in december 2000 opgericht; de andere, de Stichting Joods Humanitair Fonds, zal naar verwachting begin 2001 worden opgericht. Evenals bij de stichting HNM en de stichting Geld- en Bankmuseum is een meningsverschil aan de orde of er sprake is van RWT's. Beide nieuwe stichtingen worden door de minister overigens wel als zelfstandige bestuursorganen aangemerkt.

#### *Opdracht accountants Waarderingskamer en Waarborgfonds*

In de Rekenkamerpublicatie van januari 2000 werd aanbevolen om in de opdracht van de accountant van de Waarderingskamer en het Waarborgfonds van het Motorverkeer op te nemen dat deze zich ook een oordeel dient te vormen over de rechtmatigheid van de inning en besteding van het publieke geld.

Het Ministerie van Financiën heeft de Waarderingskamer en het Waarborgfonds schriftelijk op de hoogte gebracht van deze aanbeveling van de Rekenkamer en beide organisaties verzocht het ministerie op de hoogte te stellen of deze aanbeveling wordt geïmplementeerd.

De Waarderingskamer heeft een voorstel tot uitvoering van de aanbeveling gedaan. Het ministerie van Financiën heeft hierover nog geen standpunt ingenomen.

Het Waarborgfonds heeft verzocht om verduidelijking van de eisen die worden gesteld om te voldoen aan de aanbeveling van de Rekenkamer. Daarom zal hierover nader overleg plaatsvinden tussen het Waarborgfonds, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer.

### 15.3 Toezichtvisie

Het Ministerie van Financiën heeft geen algemene toezichtvisie voor het toezicht op RWT's, omdat volgens dit ministerie de RWT's onderling teveel van elkaar verschillen.

De Rekenkamer betreurt deze opstelling.

#### 15.4 Reactie minister

De minister geeft aan dat bij RWT's die toezicht houden op de financiële markten, sprake is van een consistente toezichtvisie, hetgeen ook tot uitdrukking komt in recente beleidsontwikkelingen. Hij verwijst in dit kader naar de oprichting van de Raad van Financiële Toezichthouders ter coördinatie van sectoroverstijgende toezichtsonderwerpen. Aangezien de toezichtvisie in verschillende wet- en regelgeving is vastgelegd, vindt de minister dat opneming ervan in een aparte toezichtvisie weinig toegevoegde waarde heeft.

De minister had ook enkele feitelijke opmerkingen waarvoor het rapport is aangepast.

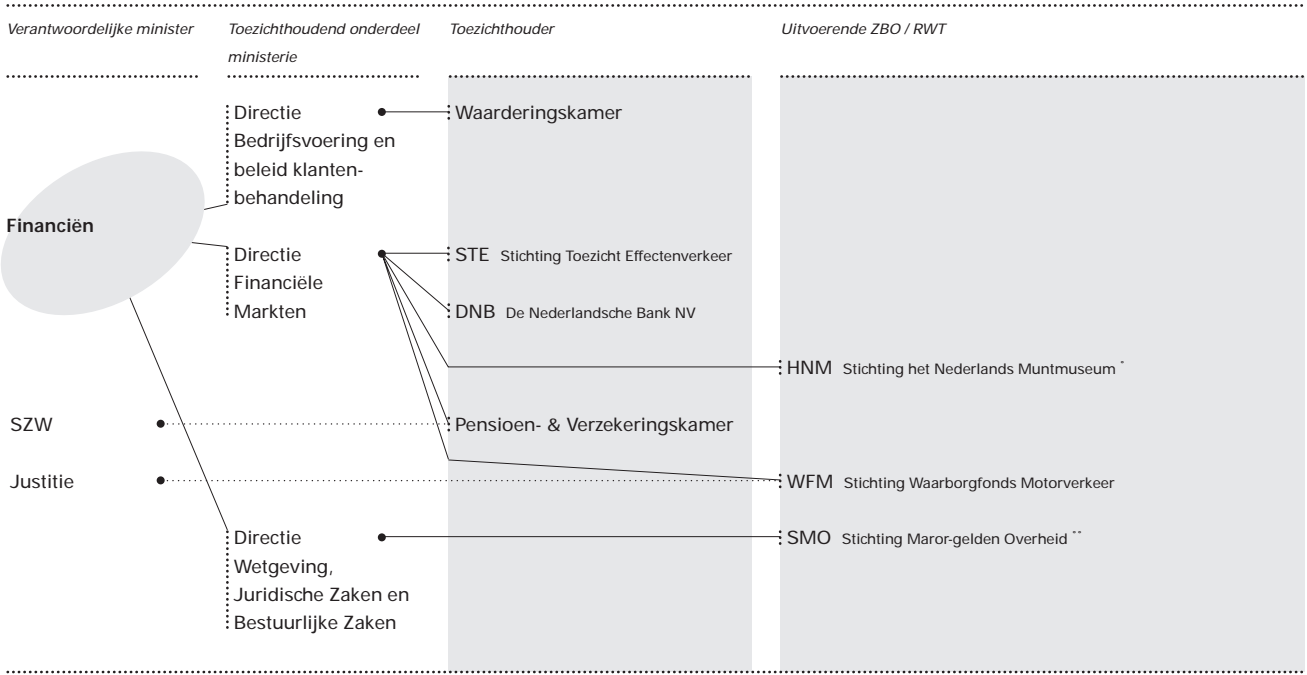
overzicht RWT's Ministerie van Financiën  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
Financiën	-	De Nederlandsche Bank NV (DNB)	1	NV	5	5	0	0	0	1998
	-	Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE)	1	stichting	14	14	0	14	0	1998
	-	Stichting Verzekeringskamer (VK)	1	stichting	33	33	0	33	0	1998
	-	Waarborgfonds motorverkeer (WMMR)	1	stichting	106	106	0	105	0	1998
	-	Waarderingskamer (WK)	1	sui generis	2	2	1	0	0	1998
	-	Stichting Het Nederlands Muntmuseum (HNM); toekomstig: Geld- en Bankmuseum)	1	stichting	1	1	1	0	0	1998

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



# Financiën



**Legenda**

- toezichtrelatie
- ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
- \* volgens de minister van Financiën is dit orgaan geen ZBO of RWT
- \*\* volgens de minister van Financiën is dit orgaan geen RWT

## 16 MINISTERIE VAN DEFENSIE

### 16.1 Beschrijving van het veld

Onder het Ministerie van Defensie valt één RWT, namelijk de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK), belast met de uitvoering van het ziektekostenverzekeringsstelsel voor beroepsmilitairen en hun gezinsleden. Deze is in 1995 opgericht. 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 1998 voor f 188 miljoen inkomsten uit publieke middelen in de vorm van premies.

### 16.2 Ontwikkelingen

Met ingang van 1 januari 1999 is de verzekerdenkring van de SZVK uitgebreid met de groep militairen die met functioneel leeftijdsontslag zijn gegaan na 1 januari 1999, eveneens met hun gezinsleden.

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoording door de SZVK en de oordeelvorming door de minister over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer sinds de vorige RWT-publicatie niet is gewijzigd. Dit geldt ook voor de situatie met betrekking tot de ontwikkeling van een toezichtvisie. Hiertoe wordt geen actie ondernomen.

In de eerste publicatie is door de Rekenkamer opgemerkt dat de controle door de externe accountant uitmondt in een getrouwheidsverklaring en niet in een rechtmatigheidsverklaring. De minister schreef toen in een reactie dat hij op korte termijn acties zou initiëren om een externe accountant ook een oordeel over de rechtmatigheid te laten afgeven. Dit zou bij de jaarstukken over 2000 opgenomen moeten worden. Actie hiertoe is vooralsnog achterwege gebleven. De minister heeft toegezegd dat alsnog stappen zullen worden ondernomen om de externe accountant over het boekjaar 2000 tevens een oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de publieke middelen af te laten geven.

### 16.3 Reactie minister

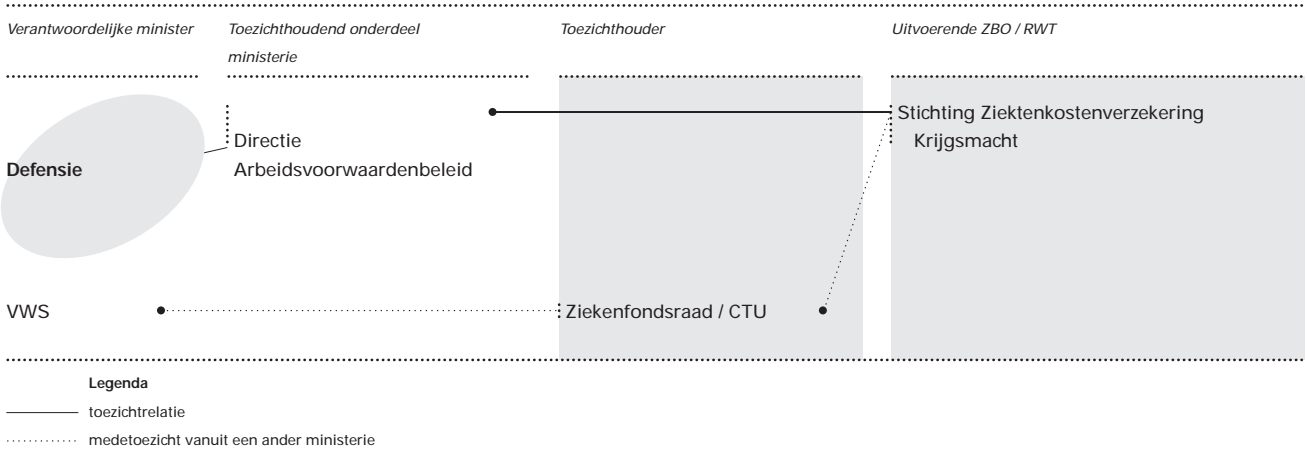
De minister van Defensie zegt dat het toezicht over de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK) adequaat is geregeld in het Algemeen militair ambtenarenreglement en in de overeenkomst tussen de minister en deze stichting. De uitoefening van het toezicht functioneert naar behoren. De minister merkt op dat dit is bevestigd door het onderzoek dat de Ambtelijke Commissie Toezicht in 2000 heeft gehouden. Een afzonderlijke toezichtvisie voor deze RWT heeft, volgens de minister, geen toegevoegde waarde.

Er zijn de noodzakelijke acties geïnitieerd om de externe accountant een oordeel over de rechtmatigheid bij de jaarstukken over 2000 van de SZVK te laten afgeven.

overzicht RWT's Ministerie van Defensie  
 alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
Defensie	-	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht	1	stichting	188	188	0	188	0	1998

Defensie



## 17 MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

### 17.1 Inleiding

Deze rapportage bevat twee onderdelen

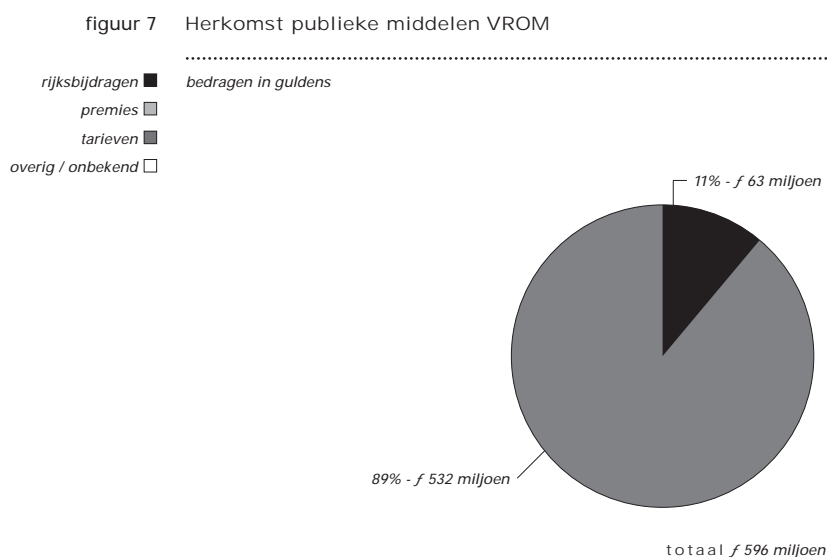
- een beeld van de verantwoording door en het toezicht op de RWT's die onder dit ministerie vallen;
- een onderzoek naar het functioneren van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de relatie tussen het CFV en het Ministerie van VROM.

### 17.2 Verantwoording door en toezicht op RWT's

#### 17.2.1 Beschrijving van het veld

Het ministerie van VROM kende per 31 december 1999 zeven RWT's, waarvan het Kadaster en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) de grootste zijn, gemeten naar het financieel belang dat met de uitvoering van de wettelijke taak is gemoeid.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



De kerntaken van het Kadaster zijn, in het kader van de bevordering van de rechtszekerheid, inwinnen, accepteren, muteren, beheren en verstrekken van informatie over vastgoed; het meewerken aan het landinrichtingsproces en het in stand houden van een net van zogenoemde coördinatiepunten, de Rijksdriehoekmeting. Het Kadaster wordt gefinancierd middels tarieven. De omzet uit de publieke taak bedroeg in 1999 ruim f 375 mln.

Het CFV heeft tot taak woningcorporaties die in financiële moeilijkheden zijn geraakt te saneren. Daarnaast heeft het CFV een taak in het analyseren en beoordelen van de financiële positie van individuele woningcorporaties en van de sector als geheel en adviseert ze de staatssecretaris

daarover. De middelen van het CFV bestaan uit een bijdrage die de corporaties per woning dienen te betalen. De omzet uit publieke middelen van het CFV bedroeg in 1999 ruim f 75 mln. Vanwege de vermogensvorming werd voor het jaar 2000 besloten om geen bijdrage van de woningcorporaties te vragen (zie ook paragraaf 17.5).

Voorts is er de Stichting Bureau Architectenregister (SBA), die het architectenregister beheert en onrechtmatig gebruik van de titel tegen dient te gaan. De omzet van publieke middelen van ruim f 1 mln van de SBA wordt gefinancierd uit jaarlijkse bijdragen van ingeschreven architecten en inschrijfgelden. Daarnaast is er de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), een RWT die onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM valt. Deze adviseert de Raad van State bij rechtspraak op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. De StAB wordt geheel gefinancierd door middel van een subsidie van het ministerie van VROM van bijna f 10 miljoen.

Tenslotte zijn er (gelet op de financiële omvang van hun wettelijke taak) drie kleinere keuringsinstellingen, de stichting ABOMA + KEBOMA, stichting IMAG en KIWA NV, met een beperkte financiële omvang van de wettelijke taak.

De drie keuringsinstellingen zullen op niet al te lange termijn verdwijnen als RWT, omdat de wetgeving voor hun wettelijke taak zal worden aangepast. De instellingen zullen dan certificerende instellingen worden en onder toezicht van de Raad van Accreditatie vallen. Ook de taken van het CFV zijn aan veranderingen onderhevig, wanneer de voorstellen in de nota Mensen, wensen, wonen die in november 2000 naar de Tweede Kamer is verzonden, worden aangenomen. Hierin is voorgesteld het CFV te splitsen in een «Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties» en een «Centraal Fonds Sectorbeheer». Hiermee zijn de toezichtstaak en de saneringstaak van het CFV gescheiden. Wanneer dit voorstel wordt aangenomen, zouden er, afhankelijk van de te kiezen vorm van de nieuwe instellingen, één of twee nieuwe RWT's voor in de plaats kunnen komen.

### *17.2.2 Toezichtvisie*

Het ministerie van VROM is bezig om per RWT een toezichtsarrangement te formuleren. De meeste arrangementen zijn inmiddels vastgesteld en ter informatie aan de Tweede Kamer verzonden. De toezichtsarrangementen worden opgesteld met gebruikmaking van de checklist van de commissie Holtslag en de Kaderwet ZBO's. In de aanschrijving van de centrale directie FEZ aan de beleidsdirecties met ZBO's is opgenomen dat in het toezichtsarrangement aandacht moet worden besteed aan de eisen aan rechtmatigheid, vermogensvorming, verslaglegging en ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Als uitwerking hiervan dient er een informatieprotocol te worden opgesteld waarin afspraken zijn opgenomen over welke informatie met welke periodiciteit en welke betrouwbaarheid moet worden opgeleverd. Er moet worden gezorgd voor een herkenbare interface op het departement die de toezichtsfunctie vervult.

De formulering van de toezichtvisie ligt momenteel iets achter op schema, zodat nog niet over de resultaten kan worden beschikt. Wel is duidelijk dat er geen toezichtvisie zal worden gemaakt voor de kleinere keuringsinstellingen, gelet op het financieel belang van de wettelijke taak en het feit dat zij binnenkort geen ZBO (en geen RWT) meer zullen zijn.

Voor het Kadaster en het CFV waren reeds toezichtvisies ontwikkeld, die aan de hand van de centrale actie om toezichtvisies te ontwikkelen zullen

worden aangepast. De toezichtvisie op het Kadaster is neergelegd in de Interface VROM-Kadaster. In de desbetreffende toezichtvisie wordt de informatieverzameling door de minister behandeld, waarbij een aantal beoordelingspunten is aangegeven. In het informatie- en controleprotocol is aangegeven op welke wijze de minister toeziet op (I) de wijze waarop het Kadaster haar wettelijke taken uitoefent, (II) de algemene bedrijfsvoering voorzover die consequenties kan hebben voor de continuïteit van de organisatie, (III) het vast- dan wel bijstellen van de kadastrale tarieven (algemeen en kostendekkendheid) en (IV) het instemmen met nevenactiviteiten. Uit de beschrijving blijkt dat er een relatie is met oordeelsvorming en interventie. Het toezicht op het CFV gebeurt aan de hand van het Handboek Rijkstoezicht CFV. Op basis van dit Handboek hoeft het CFV zich op dit moment nog niet over de rechtmatigheid te verantwoorden. Wel is er een bestuursregelment waarin deze eis is opgenomen. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet (waarin onder andere de taken en verplichtingen van het CFV zijn vastgelegd) zal het ook een wettelijke eis zijn dat de accountantscontrole naast de getrouwe weergave ook de rechtmatigheid moet omvatten.

De doelmatigheid van de organisatie van de StAB wordt momenteel geëvalueerd. De StAB zal in de financiële verantwoording over 2000 een bedrijfsvoeringsverklaring opnemen, over die onderdelen waarvoor dat nu reeds mogelijk is. De witte vlekken zullen na de evaluatie worden ingevuld, waardoor over 2001 een meer definitieve bedrijfsvoeringsverklaring kan worden opgesteld. Bij het opstellen van deze verklaring zal gebruik worden gemaakt van de handreiking Verslaggeving door rechtspersonen met een wettelijke taak die door de Rekenkamer is ontwikkeld.

### *17.2.3 Verantwoordingsinformatie RWT's*

Alle RWT's verantwoorden zich door middel van een jaarverslag en/of een afzonderlijke jaarrekening. Niet alle jaarverslagen bevatten een jaarrekening en/of accountantsverklaring. Vaak is er dan wel een afzonderlijke jaarrekening met een accountantsverklaring van getrouwheid. De jaarverslagen hebben vooral een beleidsmatig karakter. In sommige gevallen worden financiële kerngegevens opgenomen. Een aantal RWT's heeft daarnaast een afzonderlijk accountantsrapport, maar de minister beschikt niet altijd over dit rapport, omdat het niet altijd door het ministerie wordt opgevraagd, danwel standaard wordt toegezonden aan het ministerie. In de openbare verantwoordingsinformatie wordt over het algemeen geen specifieke aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen.

Met betrekking tot het financieel beheer besteden de RWT's in hun jaarverslag alle aandacht aan het personeelsbeleid en enkele ook aan automatisering. Bij het CFV wordt in het jaarverslag aandacht besteed aan fondsbeheer. In specifieke verantwoordingsinformatie, zoals bij het Kadaster, wordt ook aandacht besteed aan de administratieve organisatie, scheiding publieke en private geldstromen en kwaliteitsborging. Bij het Kadaster wordt de mogelijkheid onderzocht om binnen afzienbare tijd een bedrijfsvoeringsmededeling af te geven.

De minister ontvangt niet structureel gegevens van de kleine RWT's. De keuringsinstellingen ABOMA + KEBOMA, IMAG en KIWA sturen namelijk geen financiële gegevens naar het ministerie. Uit het onderzoek blijkt dat het niet gebruikelijk is dat die wordt opgevraagd. Het financieel belang dat

met de uitvoering van de taak is gemoeid is echter wel zeer klein. Wel sturen ABOMA + KEBOMA en IMAG op basis van wet- en regelgeving keuringsrapporten aan het ministerie.

De SBA stuurt voorafgaand aan het jaar ter kennisneming de begroting toe aan de minister. Het jaarverslag en de jaarrekening dienen te worden goedgekeurd. De minister heeft geen algemeen inlichtingenrecht bij de SBA.

Het CFV verantwoordt zich jaarlijks over haar werkzaamheden. Over de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen verantwoordt het CFV zich tot op heden niet expliciet. De externe accountant zal hier in de komende jaren wel een verklaring over afgeven. Met de wijziging van de Woningwet voldoet het toezicht op het CFV aan de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. De Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkelingen positief (zie ook hoofdstuk 17.5.5)

#### *17.2.4 Oordeelsvorming minister*

Zoals is opgemerkt is het bij de drie RWT's die keuringen uitvoeren niet voorgeschreven dat zij (financiële) verantwoordingsinformatie aan de minister dienen te verstrekken. De minister vraagt deze informatie ook niet op, zodat hij zich geen oordeel vormt over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen. Ook inzicht in het financieel beheer ontbreekt. Het ministerie is van mening dat er wel een zekere oordeelsvorming over de uitvoering van de wettelijke taak is via de contacten tussen de beleidsdirectie en de RWT.

De SBA dient jaarlijks voor 1 mei het jaarverslag en de jaarrekening aan het ministerie toe te sturen. De minister dient deze goed te keuren en na goedkeuring een afschrift van het jaarverslag aan de Staten-Generaal te zenden. Het jaarverslag en de jaarrekening worden daartoe beoordeeld door het Bureau van de Rijksbouwmeester. Daarbij wordt aandacht besteed aan de aard van de accountantsverklaring, de toename van het eigen vermogen van de SBA en het voorgestelde tarief. Van de beoordeling wordt een verslag gemaakt; daarbij wordt overigens volstaan met de mededeling dat de stukken geen aanleiding tot opmerkingen geven. Terugkoppeling van de beoordeling vindt plaats in het reguliere mondelinge overleg tussen het Bureau van de Rijksbouwmeester en de SBA. Aangaande de SBA vormt de minister zich echter geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid en heeft geen (vastgelegd) inzicht in het financieel beheer.

Op grond van het wettelijk vastgestelde informatie- en controleprofiel dient het Kadaster een begroting, meerjarenbeleidsplan, jaarrekening en -verslag en een overzicht van de voorgestelde tarieven aan de minister toe te zenden. Bij de beoordeling van de informatie vervult DFEZ zowel een inhoudelijke als een procedurele en coördinerende rol (Interface). De resultaten van de beoordelingen en van de coördinerende werkzaamheden worden gebruikt om de staatssecretaris te adviseren en worden vastgelegd in een notitie. Er vindt twee maal per jaar formeel overleg plaats tussen de staatssecretaris en het Kadaster. De door het Kadaster toegezonden informatie biedt de minister wat betreft financieel beheer inzicht in alle onderdelen, zoals ontwikkelingen in de administratieve organisatie, de automatisering en kostprijzen en kostendekkendheid van de onderscheiden activiteiten. De accountant geeft afzonderlijke verklaringen af over de kostendekkendheid van de verschillende eenheden van



het Kadaster. Uit het onderzoek is gebleken dat de minister (i.c. de staatssecretaris) zich echter geen expliciet oordeel vormt over de rechtmatigheid bij het Kadaster. Het inzicht over het financieel beheer wordt vastgelegd in een voorbereidingsnotitie ten behoeve van de staatssecretaris. Het eindoordeel in deze notitie is dat de jaarstukken van het Kadaster kunnen worden goedgekeurd. Het ministerie is van mening dat daarmee impliciet wordt vastgelegd dat de jaarstukken voldoen aan de eisen van VROM. De accountantsverklaringen bij de kostendekkendheid van de strategische eenheden en de marktactiviteiten dekken naar de mening van de Rekenkamer echter niet alle aspecten van rechtmatigheid af.

Het normenkader waaraan de minister de verantwoordingsinformatie van het CFV toetst is vastgelegd in het Handboek Rijkstoezicht CFV. Een oordeel over de verantwoordingsinformatie wordt expliciet uitgesproken wanneer het zaken betreft die de minister dient goed te keuren, zoals de tarieven en de begroting. De Rekenkamer acht verbetering in het handboek mogelijk door ook in andere gevallen een expliciet oordeel uit te spreken. Momenteel wordt nog niet aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening een oordeel uitgesproken over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen (zie ook hoofdstuk 17.5.6).

Bij geen van de RWT's is de departementale accountantsdienst betrokken bij de controle van de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen dan wel bij het verkrijgen van inzicht in het financieel beheer.

#### *17.2.5 Interventies*

De minister heeft geen vastgelegd interventiebeleid. Hij heeft ook niet bij alle RWT's mogelijkheden om in te grijpen. Bij de kleine keuringsinstellingen heeft de minister op basis van de huidige wet- en regelgeving in financiële, noch in bestuurlijke zin de mogelijkheid om in te grijpen. Bij de overige RWT's kan de minister de bestuursleden dan wel leden van de raad van toezicht benoemen, schorsen en ontslaan. Opmerkelijk is dat de minister bij het kadaster het tarief alleen kan goedkeuren wanneer het Kadaster op eigen initiatief een tariefvoorstel doet. De minister heeft wel indirect de mogelijkheid om de tarieven te beïnvloeden middels de instemming met het meerjarenbeleidsplan.

Voor het CFV is in de wet- en regelgeving een aantal interventiemogelijkheden opgenomen. De interventiemogelijkheden zijn niet toegepast, maar er is ook geen aanleiding te veronderstellen dat ze ten onrechte achterwege zijn gebleven. De minister heeft geen vastgelegd interventiebeleid, in die zin dat vastgelegd is welke interventie in welke situatie wordt toegepast (zie ook hoofdstuk 17.5.6).

Bij geen van de RWT's is het nodig gebleken om harde interventies te plegen. Wel zijn er zachte interventies gepleegd, bijvoorbeeld het afkeuren van het tariefsvoorstel bij het Kadaster.

#### *17.2.6 Conclusies*

Het ministerie maakt in zijn toezicht een duidelijk onderscheid tussen grotere en kleine RWT's. De vier grotere RWT's, het Kadaster, het CFV, de Stichting Bureau Architectenregister (SBA) en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) dienen alle bij de minister hun verantwoor-

dingsinformatie en een accountantsverklaring van getrouwheid in. Van de drie kleine RWT's, de keuringsinstellingen stichting ABOMA + KEBOMA, stichting IMAG en KIWA NV, vraagt het ministerie niet structureel verantwoordingsinformatie op en een oordeel blijft dus ook achterwege. Deze drie instellingen zullen op niet al te lange termijn verdwijnen als RWT, omdat de wetgeving voor hun wettelijke taak zal worden aangepast.

### 17.3 Reactie minister

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is het niet eens met het Rekenkameroordeel dat de accountantsverklaringen bij de kostendekkendheid van de strategische eenheden en de marktactiviteiten bij het Kadaster niet alle aspecten van rechtmatigheid afdekken. De minister is van mening dat de verklaring van getrouwheid tezamen met de aanvullende verklaringen van de accountant over de kostendekkendheid een oordeel impliceert over belangrijke aspecten van rechtmatigheid. Er moet een uitzondering gemaakt worden voor de rechtmatigheid in het kader van een taakstellende begroting, zoals bij het Kadaster het geval is. Omdat de begroting een andere rol vervult dan binnen een overheidsorganisatie is het aspect van controle op de rechtmatigheid niet relevant.

### 17.4 Nawoord Rekenkamer

Wat betreft de rechtmatigheid bij het Kadaster merkt de Rekenkamer op dat de verklaring van kostendekkendheid bij de afzonderlijke eenheden niet alle aspecten van rechtmatigheid afdekt. De volledigheid van de opbrengsten wordt bijvoorbeeld niet door de verklaring afgedekt. De Rekenkamer zou daarom graag zien dat bij de jaarrekening van het Kadaster als sluitstuk van de toezichtketen een rechtmatigheidsverklaring wordt afgegeven.

### 17.5 Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

#### *17.5.1 Inleiding*

##### *Het onderzoek*

De Rekenkamer voerde in het kader van het onderzoeksprogramma naar rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) een onderzoek uit bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en de relatie tussen het CFV en het Ministerie van VROM. Het onderzoek richtte zich op het functioneren van het CFV, waarbij zowel de rechtmatigheid en het financieel beheer als de taakuitvoering aan de orde komen. Daarnaast betrof het onderzoek de toezichtsrelatie tussen het CFV en het Ministerie van VROM. De uitkomsten van dit laatste deel van het onderzoek worden verwerkt in het departementale hoofdstuk over VROM in deze bundel.

In deze rapportage wordt eerst kort ingegaan op de organisatie en de taken van het CFV. Daarna wordt aandacht besteed aan de interne gang van zaken binnen het CFV. Vervolgens komt de uitvoering van de wettelijke taak aan de orde. Tot slot wordt ingegaan op de verantwoording door het CFV en het toezicht van de minister.

##### *De wettelijke taken*

Het CFV is in 1988 als zelfstandig bestuursorgaan opgericht en heeft op basis van de Woningwet (art. 71) tot taak woningcorporaties die in financiële nood zijn geraakt te saneren. In mei 1998 is aan de bestaande

saneringstaak een toezichhoudende taak op woningcorporaties toegevoegd. Daarnaast heeft het fonds een adviserende taak bij fusies en nieuwe toelatingen. Een toekomstige taak is het verlenen van projectsteun aan woningprojecten ten behoeve van meerdere corporaties.

Het CFV verkrijgt zijn financiële middelen door een bijdrage die woningcorporaties per woning dienen te betalen. Deze is per corporatie afhankelijk van het aantal woningen dat de corporatie in bezit heeft. De hoogte van de bijdrage wordt op voorstel van het CFV door de minister van VROM vastgesteld. De bijdrage wordt bepaald aan de hand van de verwachte steunuitkeringen als gevolg van de saneringen. Naast de inkomsten uit bijdragen heeft het CFV rente-inkomsten. Het CFV voert geen private activiteiten uit.

Het bestuur van het CFV wordt gevormd door onafhankelijke deskundigen en wordt benoemd door de staatssecretaris van VROM. Het bestuur wordt ondersteund door een organisatie die bestaat uit 15 personeelsleden.

#### *Ontwikkelingen*

Het Ministerie van VROM heeft in december 2000 de beleidsnota Mensen, wensen, wonen uitgebracht. In deze nota zijn voorstellen gedaan over het toezicht op de woningcorporaties. Voorgesteld wordt het onafhankelijk toezicht op de woningcorporaties door een afzonderlijk orgaan te laten uitoefenen, los van de saneringstaak. Het CFV zal dan gesplitst worden in een «Centraal Toezichtsorgaan Woningcorporaties» en een «Centraal Fonds Sectorbeheer».

Daarnaast zijn de wijzigingen in de Woningwet nog niet helemaal afgerond. Met de wijziging in de Woningwet waarin de taken van het huidige CFV worden uitgebreid, worden ook de bevoegdheden van de minister ten opzichte van het CFV wettelijk vastgelegd. Aangezien deze wijzigingen door de Staten-Generaal al wel zijn goedgekeurd, wordt in deze nota uitgegaan van de nieuwe situatie. Deels is de gewijzigde Woningwet in februari 2000 in werking getreden. De verwachting is dat in de eerste helft van 2001 de bepalingen omtrent het CFV in de gewijzigde Woningwet in werking zullen treden.

#### *17.5.2 Rechtmatigheid en financieel beheer*

##### *Inleiding*

De Rekenkamer hanteert, net als bij het Rijk, de norm dat bij rechtspersonen met een wettelijke taak sprake moet zijn van een rechtmatige inning en besteding van het publieke geld en van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

##### *Accountantscontrole*

De gewijzigde, maar nog niet in werking getreden, nieuwe Woningwet geeft aan dat het fonds jaarlijks voor 1 juli aan de minister een financieel verslag, inclusief verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de uitgaven, moet uitbrengen.

De openbare accountant die bij het CFV belast is met de controle van de financiële verantwoording heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de jaarrekening 1999.

Deze verklaring is een getrouwbeeldverklaring. De openbare accountant heeft nog geen opdracht van het CFV ontvangen om een rechtmatigheids-

verklaring te verstrekken bij de jaarrekening van het CFV; de accountantscontrole is daarop dan ook niet ingericht.

#### *Administratieve Organisatie en Interne Controle*

Het CFV beschikt over beschrijvingen van de administratieve organisatie van de meeste bedrijfsprocessen.

De procedurele beschrijving van de saneringen is nog zeer beperkt; aan een uitgebreidere procedurele beschrijving wordt gewerkt.

Het CFV is gelet op het aantal personeelsleden (15) een kleine organisatie. De geringe personele omvang is onder andere van invloed op de controletechnische functiescheiding. Zo is er geen verbijzonderde interne controle op de financiële administratie. Het CFV ondervangt dit door te zorgen voor een goede vastlegging van besluiten, een ordelijke dossiervorming en directe betrokkenheid van de directie. De Rekenkamer is van mening dat gelet op het voorgaande hiermee kan worden volstaan.

Binnen het CFV is sprake van een tweetal geautomatiseerde systemen. Eén voor de financiële administratie en één voor de verwerking van de van de woningcorporaties ontvangen gegevens. De systemen zijn onderwerp van accountantscontrole.

#### *Misbruik en oneigenlijk gebruik*

Bij het uitvoeren van haar signaleringstaak maakt het CFV gebruik van door de woningcorporaties verstrekte gegevens. Deze stukken zijn voorzien van verklaringen door, of een handtekening van, de controlerend accountant van de desbetreffende woningcorporatie. Uit een rapportage van het CFV over de kwaliteit van dergelijke gegevens blijkt dat daar niet in alle gevallen op kan worden vertrouwd. Het CFV heeft dit punt opgenomen met het Ministerie van VROM en de betrokken accountants en woningcorporaties.

#### *Informatievoorziening door kengetallen*

Het CFV rapporteert aan de minister over de uitgevoerde beoordeling van de financiële positie van de woningcorporaties. Gelet op de aard is die rapportage te beschouwen als informatie door kengetallen.

#### *Planning- en controlcyclus*

De uitgangspunten van het door het CFV te voeren beleid worden jaarlijks in een beleidsplan (inmiddels beleidsregels genaamd) vastgelegd. Daarnaast worden een begroting en een meerjarenraming vermogenspositie opgesteld.

Op basis van een door het CFV opgesteld werkplan wordt een begroting opgesteld. Vervolgens worden de in dat jaar uit te voeren activiteiten benoemd, verantwoordelijkheden verdeeld en een planning in de tijd gemaakt.

Per kwartaal wordt aan het bestuur gerapporteerd. Ook worden tussentijdse rapportages over specifieke onderwerpen aan het bestuur aangeboden. Tot slot wordt over de uitgevoerde activiteiten gerapporteerd in het jaarverslag van het CFV.

#### *Fondsenbeheer*

Het CFV belegt de van de woningcorporaties ontvangen bijdragen. Volgens het jaarverslag 1999 was de omvang van de beleggingen ultimo 1999 circa f 767 miljoen. Een beleggingsstatuut stelt diverse eisen aan de beleggingen.

Daarnaast heeft het CFV aspecten van het beleid vastgelegd in een aantal door het bestuur vastgestelde notities. De uitvoering is getoetst aan het beleggingsbeleid. Uit het onderzoek blijkt dat conform het statuut wordt belegd. De accountant deelde mee dat de naleving van het beleggingsstatuut wordt gecontroleerd. De Rekenkamer beveelt aan in de accountants-rapportages explicieter aan te geven dat aan alle eisen van het beleggingsstatuut is voldaan.

#### *Conclusies*

De Rekenkamer concludeert dat nog geen rechtmatigheidsverklaring wordt afgegeven bij de jaarrekening van het CFV. Na het in werking treden van de nieuwe Woningwet is dat wel voorgeschreven.

De Rekenkamer stelt vast dat de procedurele beschrijving van het saneringsproces thans nog zeer beperkt is. De Rekenkamer vindt dit een tekortkoming. Van het CFV is vernomen dat aan een uitgebreidere beschrijving wordt gewerkt.

De Rekenkamer beoordeelt het positief dat het CFV aandacht schenkt aan de betrouwbaarheid van de derdengegevens en stelde vast dat het CFV in haar externe en interne informatie aandacht heeft voor kengetallen.

De Rekenkamer concludeert dat het CFV voldoende aandacht aan de planning- en controlcyclus besteedt en een prudent fondsenbeleid hanteert en dat voldaan wordt aan de eisen van het beleggingsstatuut. De Rekenkamer beveelt aan in de accountantsrapportages explicieter aan te geven dat aan alle eisen van het beleggingsstatuut is voldaan.

Het geheel overziende komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer bij het CFV voldoende zijn.

#### *17.5.3 Uitvoering wettelijke taken: de saneringstaak*

##### *Inleiding*

De oorspronkelijke taak van het CFV is het saneren van woningcorporaties die niet over voldoende financiële middelen beschikken om op termijn hun exploitatie voort te zetten. Tot de doelgroep voor sanering behoren die corporaties die voor het aantrekken van geldleningen niet meer in aanmerking komen voor borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De zogenoemde naadloze aansluiting tussen de borgingstaak van het WSW en de saneringstaak van het CFV werd in december 1998 in een convenant vastgelegd.

Sinds de oprichting van het CFV in 1988 hebben 15 corporaties steun toegekend gekregen.

In totaal gaat het om een toegekend steunbedrag van f 947,3 miljoen, waarvan f 132,8 miljoen in de vorm van renteloze leningen en f 814,5 miljoen als bijdragen à fonds perdu. In 1998 en 1999 werd aan drie corporaties steun toegezegd voor een totaalbedrag van ruim f 233 miljoen.

##### *Opzet*

Een corporatie dient zelf bij het CFV aan te kondigen dat ze voornemens is een aanvraag voor saneringssteun en een saneringsplan in te dienen. Volgens de beleidsregels van het CFV wordt de omvang van de steun bepaald door het verschil tussen het negatief «gecorrigeerd eigen vermogen» (berekend op basis van de normen van het WSW) en de opbrengst van de eigen saneringsmaatregelen van de betrokken

corporatie en eventuele bijdragen van derden. Daaraan wordt een bedrag ter hoogte van 10% van de jaarhuur van het woningbezit zoals verantwoord in de laatste jaarrekening als een buffer toegevoegd. Van grote invloed op de uitkomst zijn de uitgangspunten en parameters die bij de berekening van de hoogte van het steunbedrag worden gehanteerd.

Aangaande het saneringsplan is in de beleidsregels omschreven welke onderdelen het dient te bevatten en welke stukken ter onderbouwing van de aanvraag dienen te worden overlegd.

Voor de beoordeling van de aanvraag is in de beleidsregels een aantal criteria vermeld aan de hand waarvan het saneringsplan beoordeeld wordt.

Na het afronden van het overleg met de betrokken woningcorporatie stelt het CFV een preadvies op ten behoeve van de besluitvorming door het bestuur. Het besluit wordt na vaststelling door het bestuur ondertekend door de voorzitter van het CFV en de directeur van het CFV.

Na de steunverlening monitort het CFV de voortgang van de uitvoering van het saneringsplan voornamelijk aan de hand van de jaarstukken van de corporatie. Indien noodzakelijk vraagt het CFV aanvullende informatie op. Ook worden gesaneerde corporaties betrokken in het jaarlijkse individuele beoordelingsproces. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen informeel contact onderhouden. Wanneer het saneringsplan niet in voldoende mate wordt uitgevoerd heeft het CFV de mogelijkheid om de steun terug te vorderen. Hiertoe was overigens nooit aanleiding.

#### *De werking*

De beleidsregels bevatten weliswaar een aantal criteria voor de beoordeling van saneringsplannen, maar die zijn niet verder uitgewerkt (in normen) voor de beoordeling van de uitgangspunten, prognoses en parameters. Naar de mening van het CFV is saneren maatwerk. Op basis van de eigen deskundigheid en in voorkomende gevallen gebruikmakend van extern advies wordt het saneringplan beoordeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat in het bestuur van het CFV naar aanleiding van een aantal recente saneringsgevallen gediscussieerd wordt over de gang van zaken en mogelijkheden bij saneringen.

Over het saneringplan is veelvuldig overleg tussen het CFV en de betrokken corporatie. Het gaat daarbij om de beoordeling van de kwaliteit van het plan en met name de onderbouwing van de prognoses.

De dossiervorming bij het CFV is zodanig dat het verloop van het saneringsproces, dat soms een aantal jaren kan duren, goed te volgen is. Het succes van steunoperaties kon niet worden onderzocht, daar de periode na de onderzochte steunverleningen veelal te kort is om de volledige afloop van een steunoperatie te kunnen volgen.

Uit de interviews bij de in dit verband bezochte corporaties blijkt dat ze begrip hebben voor de werkwijze en opstelling van het CFV. Naar hun mening stelt het CFV zich zakelijk op en gaat het CFV op basis van argumenten een open discussie met de te saneren corporatie aan. Daarbij valt op dat de corporatie vooral oog heeft voor het totale bedrag aan steun waarmee voor de toekomst een levensvatbare corporatie ontstaat, terwijl het CFV zich richt op de diverse afzonderlijke onderdelen van het saneringsplan.

Ook vinden de corporaties de periode tussen de aanvraag en het uiteindelijke steunbesluit lang. Dit levert voor de corporatie problemen op doordat de organisatie bevroren wordt. Er kunnen geen nieuwe relaties worden aangeknoopt als gevolg van een onzekere financiële positie. Naar de mening van het CFV ligt het probleem volledig bij de desbetreffende corporatie. Die had immers al een financieel probleem, waardoor het moeilijk is nieuwe activiteiten te ontplooiën. Daarnaast is de onderbouwing van het saneringsplan als gevolg van het bij de corporatie ontbreken van uitgewerkte plannen veelal onvoldoende. Van de mogelijkheid om gebruik te maken van de anticipatieprocedure<sup>52</sup> wordt veelal geen gebruik gemaakt omdat daaraan de eis is verbonden dat de desbetreffende corporatie dan binnen een half jaar een saneringsplan gereed moet hebben. Voor een corporatie is dit een moeilijke opgave.

#### *Conclusies*

De Rekenkamer constateerde dat vanwege de onzekerheden die onlosmakelijk zijn verbonden aan de berekening van het saneringsbedrag er sprake is van een complex proces.

Dit proces wordt weliswaar aangestuurd door de bepalingen in de beleidsregels, maar in de praktijk blijkt dat de betrokken woningcorporaties moeite hebben om aan die voorwaarden te voldoen. Daardoor wordt de doorlooptijd langer. Met name het opstellen van een volwaardig saneringsplan kost de corporaties veel tijd. Een corporatie heeft weliswaar de mogelijkheid om een anticipatie-procedure op te starten, maar de praktijk leert dat hier geen gebruik van wordt gemaakt omdat niet kan worden voldaan aan de eis om in dat geval binnen een half jaar een saneringsplan op te stellen.

De Rekenkamer beveelt het CFV aan te onderzoeken of het mogelijk is een handreiking voor de inhoud van het saneringsplan te ontwikkelen om de corporaties te ondersteunen. Het saneringsproces kan mogelijk door gebruik te maken van een dergelijke handreiking versneld worden.

De Rekenkamer constateerde dat de discussies over de financiële vertaling van de medeverantwoordelijkheid van andere partijen een belangrijke rol spelen bij de uiteindelijke vaststelling van het saneringsbedrag. Daardoor draagt het laatste stadium van de sanering een onderhandelingskarakter.

Hoewel de Rekenkamer de opvatting van het CFV dat saneren maatwerk is onderschrijft, is zij van mening dat het wenselijk is om de beoordelingscriteria meer normerend uit te werken. De Rekenkamer beveelt aan na te gaan in hoeverre dit mogelijk is.

Het geheel overziende is de Rekenkamer van oordeel dat het CFV bij de beoordeling van saneringsaanvragen zorgvuldig te werk gaat en voldoende gegevens voor de onderbouwing vraagt.

#### *17.5.4 Uitvoering wettelijke taken: de toezichtstaak*

##### *Opzet van het beoordelingsmodel*

Het CFV heeft sinds mei 1998 de taak om zich een oordeel te vormen over de financiële positie van individuele corporaties. Het CFV heeft in de loop van 1997 een model voor haar oordeelsvorming ontwikkeld en uitgewerkt. Bij de opzet heeft het CFV diverse partijen, waaronder het ministerie van VROM en de woningcorporaties, geraadpleegd. Hoewel het ministerie van VROM wel verantwoordelijk is voor de rapportage aan de Tweede Kamer over de financiële positie van de woningcorporaties heeft zij geen formeel

<sup>52</sup> De anticipatieprocedure houdt in dat het CFV een corporatie financieringssteun verleent bij wijze van anticipatie op de goedkeuring van een saneringsplan.

De financieringssteun heeft de juridische vorm van een voorwaardelijke bijdrage voor het geval de corporatie de door het WSW gewaarborgde rente en aflossing van een bepaalde lening niet kan voldoen.



oordeel gegeven over het beoordelingsmodel waarop die rapportage is gebaseerd.

Het beoordelingsmodel, «Methodiek beoordeling financiële positie corporaties» genaamd, heeft de vorm van een trechtermodel. Hierdoor worden uit de groep van alle bijna 700 woningcorporaties die corporaties geselecteerd die voor nader dossieronderzoek in aanmerking komen. Uit deze groep zogenoemde onderzoekscorporaties komt na eventuele aanpassing van het oordeel naar aanleiding van het dossieronderzoek een smallere groep aandachtscorporaties naar voren waarvan het CFV de financiële positie verder analyseert. Bij de corporaties die niet voor dossieronderzoek worden geselecteerd veronderstelt het CFV in principe een gezonde financiële positie.

Uitkomst van het model zijn beoordelingen van de financiële positie van de woningcorporaties.

In de loop van het jaar volgt het CFV op afstand de ontwikkelingen bij de corporaties die een weerstandsvermogen hebben dat onder het gewenste niveau ligt. Het CFV ontvangt desgevraagd rapportages over de voortgang van genomen of voorgenomen maatregelen. Dit gebeurt overigens op basis van vrijwilligheid aangezien het CFV hiertoe geen wettelijke bevoegdheid bezit.

#### *Praktijk*

Wat betreft de beoordelingssystematiek is sprake van een groeimodel. De methodiek en de gebruikte parameters worden op basis van een jaarlijkse evaluatie bijgesteld/verfijnd. Voor de beoordeling 1998 heeft het CFV meer risicofactoren in het model gebracht die de toekomstige financiële positie van een corporatie beïnvloeden, zoals marktrisico's en risico's in de kwaliteit van de organisatie. Gezien de geringe wijzigingen in het model voor de beoordeling 1999 ten opzichte van die voor 1998 lijkt het model duidelijk rijper te zijn.

Het CFV heeft met het beoordelingsmodel een early warningsysteem opgezet. Er dient enerzijds voorkomen te worden dat een corporatie onverwachts een steunaanvraag indient. Anderzijds wil het CFV doelmatig werken, in die zin dat de juiste corporaties door de eerste zeef geselecteerd worden voor dossieronderzoek. Het CFV is van mening dat een veiligheidsmarge aangehouden moet worden, zodat ook corporaties net boven de grens in een dossieronderzoek onder de loep genomen worden. De aanpassingen van het model leverden over de loop der jaren een efficiencywinst op. Het CFV selecteerde van 1997 op 1998 minder corporaties in de eerste zeef. In 1999 daalde het aantal voor dossieronderzoek geselecteerde corporaties opnieuw.

#### *Interne procedure*

De wijze van verwerking van de gegevens van de corporaties ligt vast in een AO-beschrijving. Verder worden standaardvragenlijsten gehanteerd, de zogenaamde questionnaire. Ook de beoordelingsrapportages worden met behulp van vaste formats opgesteld. De directie van het CFV beoordeelt alle door de districtsadviseurs opgestelde rapportages. Om de consistentie in de beoordeling nog verder te bewaken is er teamoverleg van de districtsadviseurs om ervaringen en bijzonderheden uit te wisselen.

Het CFV stelde in haar rapportage over de financiële positie van de toegelaten instellingen over 1998 en 1999 vast dat de kwaliteit van de



door de corporaties aangeleverde cijfermatige (kern)gegevens, van zowel de verantwoordingsgegevens als de prognosegegevens, voor verbetering vatbaar is. Hierdoor moeten nog veel aanvullende werkzaamheden worden verricht om tot betrouwbare basisinformatie te komen ten behoeve van het oordeel. Het CFV heeft hierover overleg gevoerd met de betrokken accountantsorganisaties. Daarnaast is dit punt ingebracht in het ambtelijk overleg met het DGVH en het bestuurlijk overleg met de staatssecretaris. Naar aanleiding van dit overleg zal de AD van VROM met ingang van 2001 reviews uitvoeren op de werkzaamheden van de accountants van de woningcorporaties. De staatssecretaris zal overleg voeren met de sector om de kwaliteit van de ingezonden gegevens te verbeteren. Ook bereidt het ministerie in dit kader een aanpassing van de rapportagevoorschriften voor.

#### *Accountantscontrole op de verwerking van de gegevens*

Het CFV laat de interne verwerking van de jaarverslagen van de corporaties controleren door een externe accountant. Dit is een andere accountant dan die belast is met de controle van de financiële verantwoording.

Doel van die controle is te komen tot een oordeel over de in de rapportage aan de staatssecretaris opgenomen kwantitatieve gegevens en over de wijze van selectie van de door het CFV onderzochte corporaties waarover in die rapportage specifiek verslag wordt gedaan (de zwakkere corporaties). Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de betrouwbaarheid van het bij de beoordeling gebruikte bestand (BBSH-bestand).

Over 1998 en 1999 constateerde de accountant een verbetering van de interne controlewerkzaamheden. De interne controlewerkzaamheden over 1999 lagen volgens de accountant op een goed niveau en hadden de gewenste diepgang. Ook de kwaliteit van de dossiervorming van de onderzoekscorporaties ligt op een goed niveau.

Daarnaast is de accountant van oordeel dat de selectiecriteria een adequaat instrument zijn om de financiële positie van de woningcorporaties op aanvaardbare wijze in beeld te brengen.

#### *Rapportering en gebruik van de uitkomsten*

De uitkomsten van de individuele beoordelingen worden uitgebracht aan de staatssecretaris. Tevens zendt het CFV de uitkomsten van de beoordeling van de desbetreffende corporaties aan de afzonderlijke regionale Inspecties Volkshuisvesting (IVH).

Het CFV heeft zelf geen bevoegdheden om corporaties maatregelen op te leggen. Dit dient altijd door de staatssecretaris te geschieden. Het CFV kan de staatssecretaris op basis van haar financiële expertise gerichte maatregelen voorstellen om ongewenste ontwikkelingen bij te sturen. Naar aanleiding van de beoordelingen 1998 en 1999 achtte het CFV het niet nodig een advies aan de staatssecretaris uit te brengen om op basis van de financiële beoordeling bestuurlijk in te grijpen.

De rapportages van het CFV worden gebruikt voor de reguliere toezichthoudende taken van de IVH en voor de formele oordeelsvorming van de IVH over de woningcorporaties. De IVH legt eventuele maatregelen op en monitort de uitvoering daarvan. Hierbij wordt overlegd met het CFV.

Ook maakt het CFV een rapportage over de financiële positie van de sector woningcorporaties (de zogenaamde macro-rapportage). Deze rapportage vormt een onderdeel van het jaarlijkse Toezichtsverslag over de woningcorporaties dat de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer aanbiedt.

### *Conclusies*

Het CFV signaleert door middel van het beoordelingsmodel mogelijke gevaren die zich in toekomstige ontwikkelingen bij een individuele corporatie kunnen voordoen. Met de uitkomsten van de beoordeling is het CFV in staat een beeld te schetsen van de financiële positie van de sector woningcorporaties. De uitkomsten van het model vormen een financiële database over de sector woningcorporaties.

Het CFV heeft met de individuele beoordeling voldoende kennis opgebouwd om als kenniscentrum voor de IVH te fungeren en een onderbouwd oordeel te geven over de financiële positie van een individuele corporatie. De Rekenkamer beveelt aan de kennis die het CFV bezit over oorzaken van financiële problemen en de oplossingen daarvoor actief uit te dragen in de sector.

De Rekenkamer onderkent ook enige nadelen van het model. Er spelen subjectieve elementen een rol bij de inschatting door de afzonderlijke districtsadviseurs. Het CFV heeft wel waarborgen getroffen om deze subjectiviteit zoveel mogelijk te beperken. Een nadeel is dat sommige gegevens door de tijd achterhaald zijn: het CFV levert immers aan het eind van jaar t+1 een oordeel over jaar t. Tenslotte is het aangeleverde basismateriaal verre van uniform. Woningcorporaties hebben een grote vrijheid in het hanteren van waarderingsmethoden bij het opstellen van hun jaarrekening. In het beoordelingsmodel 1998 heeft het CFV dat ten dele ondervangen door correcties op het gepresenteerde weerstandsvermogen toe te passen. Daarnaast zijn bij een aantal corporaties correcties doorgevoerd naar aanleiding van dossieronderzoeken.

Wel is aandacht nodig voor de kwaliteit van de gegevens, met name voor de soms sterk wisselende prognoses in opeenvolgende jaren. Inmiddels hebben het CFV en het ministerie hierop actie ondernomen. De Rekenkamer acht dit een goede zaak.

De Rekenkamer is voorts van mening dat het wel voor de hand had gelegen wanneer VROM een formele reactie op het model had gegeven. Het ministerie is namelijk de belangrijkste gebruiker van de uitkomsten van het model. In aansluiting hierop zou de IVH ook een review kunnen uitvoeren op de werkzaamheden van de accountant die belast is met de controle van de verwerking van de BBSH-gegevens door het CFV. Dit omdat de IVH haar oordeel over het presteren van de corporaties mede baseert op de gegevens van het CFV.

### *17.5.5 Verantwoording*

#### *Inleiding*

In dit hoofdstuk zal worden uiteen gezet op welke wijze het CFV zich verantwoordt over haar wettelijke taken en welke informatie de minister van het CFV ontvangt.

#### *Wettelijk kader*

De Rekenkamer constateerde dat de taken, bevoegdheden en verplichtingen voor het CFV om zich te verantwoorden zijn vastgelegd in de Woningwet<sup>53</sup> (art. 71), in het Besluit CFV (BCFV) en in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Naast dit wettelijk kader heeft het ministerie van VROM een Handboek Rijkstoezicht VROM-CFV opgesteld, waarin wordt aangegeven welke informatie het CFV dient aan te leveren. In de navolgende tabel is aangegeven welke verantwoordingsinformatie het CFV aan het ministerie dient te verstrekken:

<sup>53</sup> De Woningwet is gewijzigd, maar nog niet in werking getreden. Wel is de Staten-Generaal accoord gegaan met de gewijzigde wet. Derhalve wordt in dit rapport uitgegaan van de gewijzigde woningwet.

Tabel 10: Vereiste verantwoordingsinformatie

Aan te leveren informatie	Datum	Actie minister
Financieel verslag inclusief accountantsverklaring van zowel getrouwheid als rechtmatigheid	Jaarlijks voor 1 juli	Ter kennisneming
Verslag van werkzaamheden, gevoerd beleid en doelmatig- en doeltreffendheid	Jaarlijks voor 1 juli	Ter kennisneming
Begroting	Jaarlijks voor 1 november	Ter goedkeuring
Beleidsregels	Jaarlijks voor 1 december	Ter kennisneming
Bestuursreglement	Bij vaststelling of wijziging	Ter goedkeuring
Besluit tot bepaling van de hoogte van de bijdrage	In wet geen datum genoemd	Ter goedkeuring
Desgevraagd alle inlichtingen die de minister voor uitoefening van zijn taak nodig acht	n.v.t.	n.v.t.

Overigens geeft dit de situatie weer na inwerkingtreding van de Woningwet (naar verwachting in de loop van 2001). Eerst dan is het toezicht op het CFV in overeenstemming gebracht met de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. Het Besluit CFV zoals dat nu nog van kracht is, is voor wat betreft het toezicht veel beperkter.

#### *Overleg*

De Rekenkamer constateerde dat er zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau een aantal formele overlegmomenten is. Daarnaast vindt frequent werkoverleg plaats, zowel tussen het CFV en de IVH, als tussen het CFV en de directie Bestuursdiensten van DGVH.

#### *Verantwoordingsinformatie in de praktijk*

De Rekenkamer constateerde dat het jaarverslag en de jaarrekening van het CFV voldoen aan de eis van tijdigheid. In het jaarverslag besteedt het CFV aandacht aan het personeel in een paragraaf over het bestuur en de werkorganisatie en over het fondsbeheer. Voorts komen belangrijke ontwikkelingen in de sector aan de orde in het jaarverslag. In het jaarverslag is een accountantsverklaring opgenomen. Deze heeft alleen betrekking op de getrouwe weergave, maar een verklaring over rechtmatigheid is dan ook nog niet vereist (zie ook hoofdstuk 2).

In de nieuwe wettelijke bepalingen is opgenomen dat het CFV in het jaarverslag in ieder geval aandacht dient te besteden aan de werkzaamheden, het gevoerde beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden. In de praktijk bevat het jaarverslag al een groot deel van de informatie die op basis van de gewijzigde Woningwet wordt gevraagd.

#### *Conclusies*

Het CFV verantwoordt zich jaarlijks over haar werkzaamheden. Het Ministerie van VROM heeft voor de inrichting van het jaarverslag 2000 aan het CFV aangegeven dat daarbij zoveel mogelijk en nodig rekening dient te worden gehouden met de Handreiking voor verslaglegging die de Rekenkamer in maart 2000 heeft gepubliceerd. Over de rechtmatigheid van inning en besteding van publieke middelen verantwoordt het CFV zich tot op heden niet expliciet. De externe accountant zal hier in de komende jaren wel een verklaring over afgeven. Met de wijziging van de Woningwet voldoet het toezicht op het CFV aan de aanwijzingen voor

zelfstandige bestuursorganen. De Rekenkamer beoordeelt deze ontwikkelingen positief.

#### *17.5.6 Toezicht*

##### *Inleiding*

In dit onderdeel wordt aandacht besteed aan de oordeelsvorming door de minister en de mogelijkheden tot interventie.

##### *Oordeelsvorming*

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie de informatie die het CFV op grond van de wettelijke bepalingen toestuurt beoordeelt op basis van een aantal toetspunten die opgenomen zijn in het Handboek Rijkstoezicht VROM-CFV. In het Handboek worden de verantwoordelijkheden van de minister geschetst en de toezicht- en overlegstructuur. Per informatie-stroom (beleidsplan, begroting, bijdragen, jaarrekening en jaarverslag en informatie over bestuursaangelegenheden) zijn in het Handboek de punten aangegeven die moeten worden nagegaan door de beoordelaar. Wanneer de minister bepaalde zaken moet goedkeuren, dan wordt een expliciet beleidsmatig advies van de verantwoordelijke ambtenaren voor de minister gemaakt. Als de minister geen goedkeuring hoeft te verlenen, dan vindt rapportering aan de minister alleen plaats indien dit relevant wordt geacht.

De minister heeft op grond van de gewijzigde Woningwet de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voorschriften te geven omtrent de accountantscontrole. Over de vraag of van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt wanneer de wijziging in de Woningwet formeel van kracht is geworden, heeft het ministerie nog geen besluit genomen.

Het CFV beschikt over een afzonderlijk accountantsrapport van de externe accountant die de jaarrekening controleert. Daarin wordt aandacht besteed aan het financieel beheer, zoals de AO en de geautomatiseerde gegevensverwerking. Dit accountantsrapport wordt aan de Directeur-Generaal van DGVH gestuurd en is bij de IVH in het dossier opgenomen. Dit rapport wordt echter niet beoordeeld door de Bestuursdienst van DGVH, die het toezicht op het CFV uitvoert.

De minister vormt zich geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid en heeft geen inzicht in de mate waarin de interne procedures worden nageleefd. Overigens heeft de IVH door de nauwe betrokkenheid bij steunverlening wel inzicht in de naleving van de beleidsregels op dat punt. Op basis van het jaarverslag en de jaarrekening en op basis van de overlegvormen heeft de minister wel inzicht in delen van het financieel beheer bij het CFV, zoals de opzet van de administratieve organisatie, de financiële functie en automatisering. Middels het vaststellen van de heffing krijgt de minister daarnaast inzicht in het fondsenbeheer, omdat de voorgestelde heffing door het CFV onderbouwd dient te worden.

Het ministerie is van mening dat het CFV zich voldoende verantwoordt over het financieel beheer en de rechtmatigheid van de besteding van middelen, omdat enerzijds het beleidsplan wordt uitgebracht waarin wordt aangegeven op welke gronden steun kan worden verleend en anderzijds in de verantwoording een uitgebreide beschrijving wordt opgenomen van de saneringsgevallen. Steunverlening vormt verreweg de belangrijkste uitgavenpost van het CFV. Daarnaast zijn in het proces van steunverlening een aantal waarborgen opgenomen, zoals betrokkenheid

van de IVH. Hierdoor is het risico van onrechtmatigheden, naar de mening van het departement, gering. Het departement gaat ervan uit dat de goedkeurende accountantsverklaring een zekere waarborg is voor het op orde zijn van het financieel beheer.

#### *Interventie*

De Rekenkamer constateerde dat de minister een aantal interventiemogelijkheden heeft bij het CFV. In de herziene Woningwet zijn deze mogelijkheden toegenomen. Concrete besluiten van het CFV kan de minister niet vernietigen. Wel is in de Woningwet een taakverwaarlozingsbepaling voor het CFV opgenomen. De minister kan echter geen aanwijzingen aan het CFV geven.

In het Handboek Rijkstoezicht VROM-CFV, dat momenteel wordt aangepast, worden de interventiemogelijkheden vermeld. De mogelijkheden worden echter niet gekoppeld aan bepaalde situaties, zodat niet vastligt in welke situatie welke interventie moet of kan worden toegepast.

De Rekenkamer constateerde dat de minister tot op heden geen van de interventiemogelijkheden heeft toegepast. Er is ook geen aanleiding te veronderstellen dat ze ten onrechte achterwege zijn gebleven. Ook heeft de minister altijd ingestemd met de tariefsvoorstellen van het CFV voor de hoogte van de bijdrage.

#### *Conclusies*

De Rekenkamer acht het positief dat het normenkader waaraan de minister de verantwoordingsinformatie van het CFV toetst is vastgelegd in het Handboek Rijkstoezicht CFV.

Een oordeel over de verantwoordingsinformatie wordt expliciet uitgesproken wanneer het zaken betreft die de minister dient goed te keuren, zoals de tarieven en de begroting. De Rekenkamer acht verbetering in het handboek mogelijk door ook in andere gevallen een expliciet oordeel uit te spreken. Momenteel wordt nog niet aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening een oordeel uitgesproken over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen.

Op grond van de verantwoordingsinformatie en de overlegvormen met het CFV heeft de minister inzicht in delen van het financieel beheer, zoals de administratieve organisatie, de automatisering en de financiële functie. De toezichthouder van het CFV, de Bestuursdienst van DGVH zou meer inzicht kunnen verkrijgen wanneer zij ook het accountantsrapport van de externe accountant van het CFV zou beoordelen.

In de wet- en regelgeving is een aantal interventiemogelijkheden opgenomen. De interventiemogelijkheden zijn niet toegepast, maar er is ook geen aanleiding te veronderstellen dat ze ten onrechte achterwege zijn gebleven. De minister heeft geen vastgelegd interventiebeleid, in die zin dat vastgelegd is welke interventie in welke situatie wordt toegepast. De Rekenkamer zou graag een vastgelegd interventiebeleid bij het ministerie zien, zodat voor een ieder duidelijk is in welke gevallen welke sancties worden opgelegd.

#### *17.5.7 Conclusies en aanbevelingen*

Het geheel overziende komt de Rekenkamer tot een positief oordeel over het financieel beheer van het CFV en over de uitvoering van de wettelijke taken. Op enkele punten zijn nog verbeteringen mogelijk.

De opzet van het toezicht door het ministerie is goed, in de uitvoering zijn verbeteringen mogelijk.

De Rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van de punten waarop nog verbetering mogelijk is:

- Het CFV zou de beschrijving van de administratieve organisatie moeten completeren;
- Conform het bestuursreglement, dat vooruitloopt op de nog in werking te treden gewijzigde Woningwet, zou de externe accountant van het CFV een rechtmatigheidsverklaring af kunnen geven;
- In de accountantsrapportages zou explicieter aangegeven kunnen worden dat aan alle eisen van het beleggingsstatuut is voldaan;
- Het CFV zou de criteria voor steunverlening meer in detail kunnen uitwerken; wellicht is het mogelijk om ten behoeve van de woningcorporaties een handreiking steunverlening op te stellen;
- Het CFV en het ministerie moeten doorgaan op de ingeslagen weg om de kwaliteit van de gegevens die woningcorporaties aanleveren te verbeteren; het CFV zou de opgedane kennis actief kunnen blijven uitdragen in de sector;
- Ten aanzien van het toezicht van het ministerie op het CFV beveelt de Rekenkamer aan dat het ministerie haar oordelen expliciet vastlegt en dat het ministerie een interventiebeleid vastlegt.

#### *17.5.8 Reacties staatssecretaris en CFV en nawoord Rekenkamer*

##### *Staatssecretaris van VROM*

In zijn reactie geeft de staatssecretaris aan dat hij instemt met de redenering dat de middelen waar het CFV over beschikt publiek zijn, maar hij wijst er op dat het vóór de inning private middelen betreft die afkomstig zijn uit de corporatiesector. Dit onderscheid dient volgens de staatssecretaris gehanteerd te worden, daar anders beredeneerd kan worden dat woningcorporaties ook publieke middelen beheren en publieke organisaties zijn.

Daarnaast gaat de staatssecretaris in op de aanbevelingen die de Rekenkamer heeft gedaan. Van de meeste aanbevelingen geeft hij aan dat hier aan zal worden gewerkt, dan wel dat dit punt reeds is opgepakt. Ten aanzien van de aanbeveling dat het CFV de criteria voor steunverlening meer in detail zou moeten uitwerken en er wellicht een handreiking kan worden opgesteld geeft hij aan dat hij met het CFV van mening is dat saneringsmaatwerk is, waardoor het niet mogelijk is om de beoordeling van saneringsplannen uit te werken in normen die voor iedere corporatie zouden moeten gelden. Deze kunnen dan ook niet in een handreiking worden verwerkt. Wel is het volgens de staatssecretaris mogelijk om in een handreiking steunverlening voorbeelden aan te geven van hoe een saneringsplan eruit kan zien en welke onderwerpen erin behandeld kunnen worden. Wat betreft de verbetering van de kwaliteit van de gegevens die de woningcorporaties aan dienen te leveren geeft de staatssecretaris aan dat de bijlage bij het BBSH reeds is verbeterd en er floppy's worden verstrekt aan de woningcorporaties om hun gegevens aan te leveren.

Tenslotte gaat de staatssecretaris in op de aanbeveling een interventiebeleid vast te leggen. Hij merkt op dat de minister bestuursleden of het bestuur van het CFV kan schorsen of ontslaan wanneer het fonds ernstig in gebreke blijft. Het is echter niet mogelijk om uitputtend aan te geven wanneer er sprake is van «ernstig in gebreke zijn» van het bestuur van het CFV. In het interne Handboek Rijkstoezicht VROM-CFV zal worden

aangegeven welke stappen genomen worden wanneer er geïntervenieerd dient te worden.

#### *CFV*

Het CFV geeft in zijn reactie aan dat het de mening van de Rekenkamer deelt dat op onderdelen het beleid nog voor verbetering vatbaar is en dat de organisatie nog doende is de uitvoering van overheidsbeleid en wetgeving te vertalen in het werk van de organisatie. Dit klemt des te meer omdat de afgelopen jaren nog niet alle inmiddels vastgestelde wetgeving in werking is getreden, als gevolg waarvan de implementatie bij het Fonds nog niet kon plaatsvinden, zoals het bestuur wenselijk vindt.

Het bestuur van het CFV onderschrijft de aanbeveling om een handreiking te ontwikkelen voor de inhoud van een saneringsplan, maar waarschuwt hierbij dat dit geen garantie geeft voor een snellere procedure, omdat hieraan ook andere oorzaken ten grondslag liggen.

Ten aanzien van de aanbevelingen geeft het CFV aan dat reeds gesprekken met de externe accountant van het CFV zijn gevoerd over een uitbreiding van de verklaring over de jaarstukken van 2001 met een rechtmatigheidsverklaring, waardoor op het moment van inwerkingtreding van de Woningwet onmiddellijk aan het gevraagde kan worden voldaan.

Tenslotte gaat het CFV in op de suggestie van de Rekenkamer dat de IVH reviews zou kunnen uitvoeren op de controle van de externe accountant op de verwerking van de BBSH-gegevens. Het CFV is van mening dat, hoewel zij het principe van een review onderschrijft, de IVH hiervoor niet de aangewezen is, omdat de IVH en het CFV beide delen van het jaarlijkse toezichtsverslag en van de individuele prestatieoordelen geven. Een eventuele review zou volgens het CFV anderszins binnen het ministerie van VROM plaats dienen te vinden.

#### *Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer acht het positief dat een aantal van de aanbevelingen reeds tot uitvoering zijn gekomen of binnenkort zullen worden opgepakt. Het ontwikkelen van een handreiking voor een saneringsplan zou volgens haar zeker meerwaarde bieden. Wanneer daarin duidelijk wordt aangegeven welke eisen aan een saneringsplan worden gesteld, dan zou dit voorkomen dat een saneringsplan op formele gronden moet worden afgewezen. Daarnaast is de Rekenkamer positief over de ontwikkelingen richting een rechtmatigheidsverklaring van de externe accountant bij de jaarstukken. Wat betreft de review op de verwerking van de BBSH-gegevens is het volgens de Rekenkamer goed denkbaar dat de IVH de uitvoering van de review uitbestede. Voor wat betreft de verbetering van de kwaliteit van de gegevens die de woningcorporaties volgens het BBSH aan dienen te leveren doelt de Rekenkamer op het reeds ingezette overleg met de corporaties en hun accountants. Dit vindt zij een positieve ontwikkeling. Aandacht voor de kwaliteit van de verantwoordingsgegevens en de door de corporaties gemaakte prognoses van toekomstige financiële en volkshuisvestelijke ontwikkelingen blijft evenwel nodig.

Ten aanzien van de opmerking van de minister over de publieke middelen van het CFV merkt de Rekenkamer op dat de herkomst daarvan voor de Rekenkamer niet relevant is. Het feit dat een organisatie middelen afdraagt aan een RWT (in dit geval het CFV), maakt de middelen van die organisatie alleen door dat feit niet ook publiek. Voor de bepaling of middelen van een organisatie publieke middelen zijn, is van belang dat zij voldoen aan het criterium dat daarvoor is gesteld. Dit criterium houdt in dat deze middelen opgevat kunnen worden als de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing.



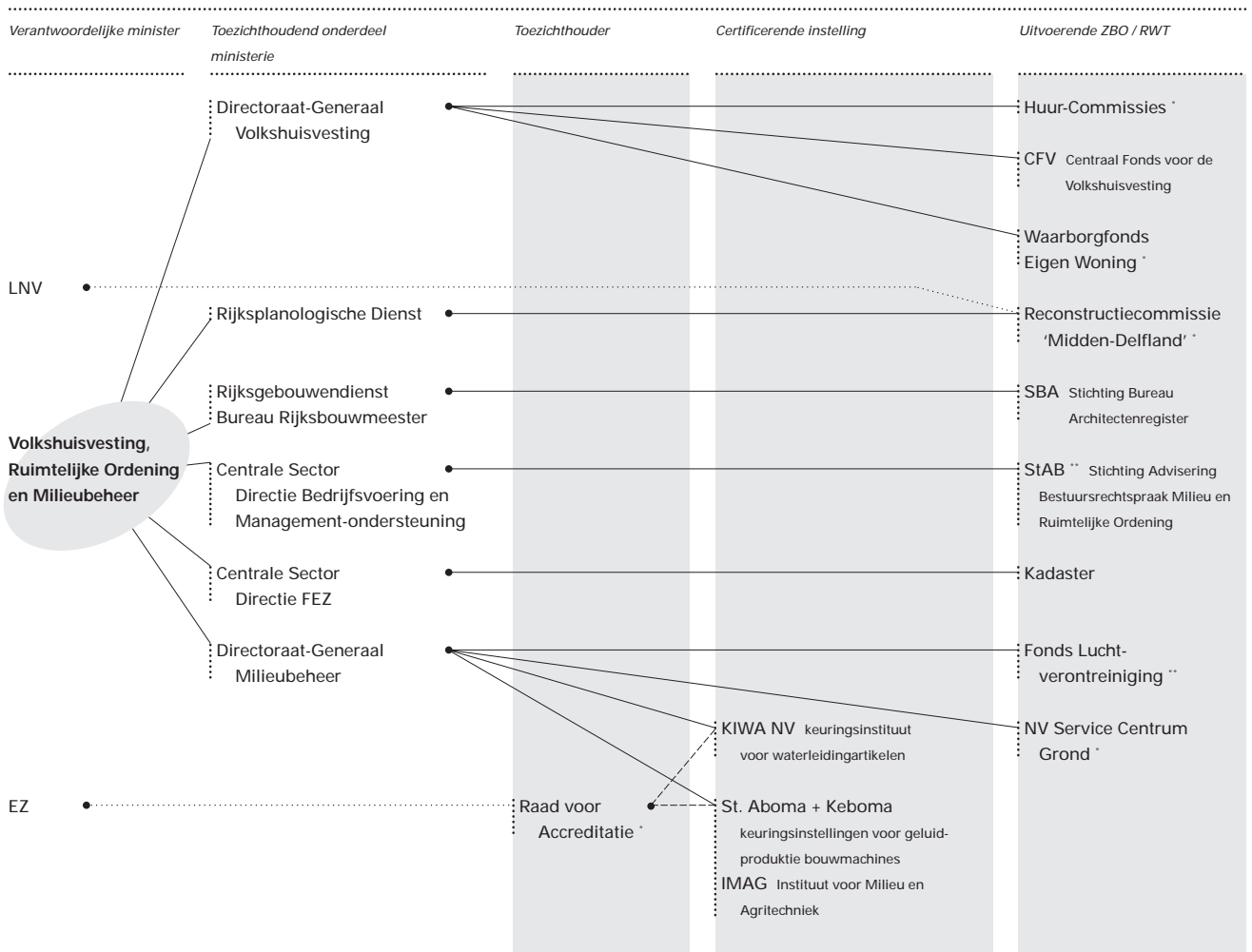
overzicht RWT's Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
VROM	-	Aboma plus Keboma	1	stichting	0	0	0	0	0	1998
	-	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	1	sui generis	118	0	0	0	118	1998
	-	Instituut voor Milieu en Agritechniek (IMAG) <sup>1</sup>	1	stichting	32	23	0	0	9	1998
	-	Kadaster	1	sui generis	430	31	0	0	398	1998
	-	Keuringsinstituut voor Waterleidingartikelen (KIWA)	1	NV	6	0	0	0	6	1998
	-	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (SIAB)	1	stichting	9	9	0	0	0	1998
	-	Stichting Bureau Architectenregister (SBA)	1	stichting	1	0	0	0	1	1998

<sup>1</sup> Bijdrage van LNV, wordt niet aangewend voor wettelijk taak VROM



Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



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

## 18 MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

### 18.1 Beschrijving van het veld

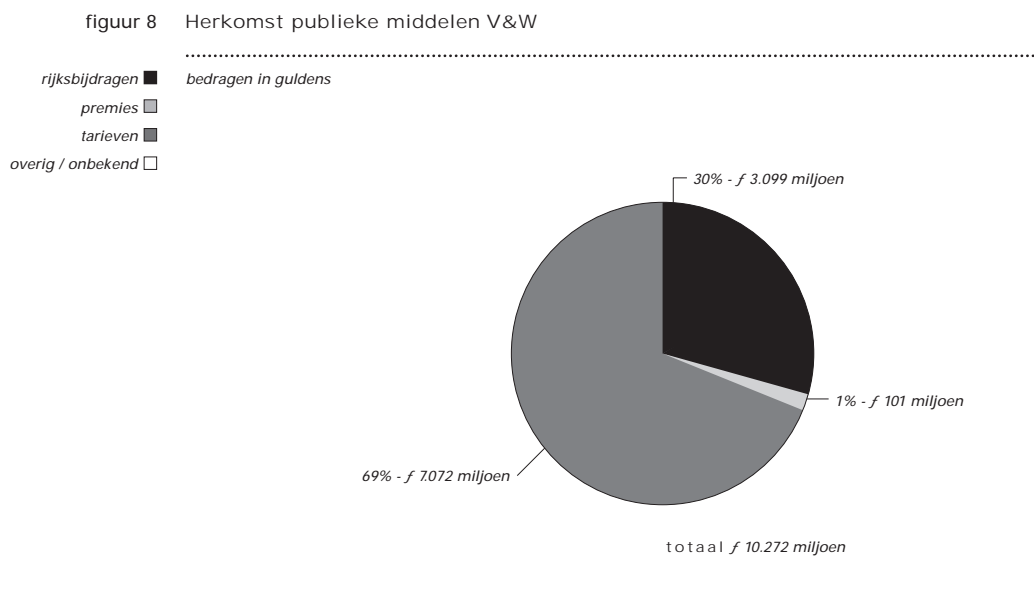
Het Ministerie van V&W kende per 31 december 1999 20 (clusters van) RWT's. Eén daarvan, de Raad voor de Transportveiligheid, is pas op 1 juli 1999 opgericht, en is daarom nog niet in dit onderzoek (dat immers betrekking heeft op het verslagjaar 1998) betrokken. Van de 20 RWT's zijn er 8 (deels) begrotingsgefinancierd.

Gemeten naar het financieel belang dat met de uitvoering van de wettelijke taak is gemoeid zijn NS Railinfrabeheer en de TNT-Post Groep (TPG, waar PTT-Post onderdeel van uitmaakt) de grootste RWT's. Andere belangrijke RWT's zijn de RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie (voormalige Rijksdienst voor het Wegverkeer), NS Verkeersleiding, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de exploitanten van luchtvaartterreinen, het Loodswezen en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).

Bij het ministerie spelen diverse ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de wettelijke taak voor een aantal RWT's vervalt of wijzigt. Voor de luchthaventerreinen wordt momenteel een wetswijziging voorbereid (verwachte ingangsdatum eind 2001). De wijziging houdt onder andere in dat de minister de tarieven van de luchthavens niet meer zal vaststellen. Wanneer dat niet meer het geval is zijn de exploitanten van luchtvaartterreinen geen RWT meer.

Als gevolg van het voornemen tot het vrijlaten van de loodstarieven zouden de 5 instellingen uit het cluster Loodswezen hun RWT-status verliezen. In plaats daarvan zal een nieuwe organisatie worden opgericht die dan toezicht zal houden op de kwaliteit van de dienstverlening door de loodsen. De nieuwe instelling is een ZBO en zal waarschijnlijk eveneens een RWT zijn. Onduidelijk is nog of het loodswezen in de huidige vorm nog wettelijke taken houdt na de oprichting van de nieuwe ZBO.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



## 18.2 Toezichtvisie

Binnen het Ministerie van V&W vinden veel activiteiten plaats om toezichtvisies te ontwikkelen en vast te leggen. De departementsbrede projectgroep «sturing en beheersing op maat» heeft medio 2000 een checklist opgesteld om voor elk onder het ministerie vallend zelfstandig bestuursorgaan het meest geschikte sturings- en beheersingsarrangement op te stellen. Uitgangspunt hierbij is dat het ministerie bepaalde doelen tracht te bereiken via de taakuitvoering van een ZBO. Het gaat om doelen als doelmatigheid van het leveren van producten, rechtmatigheid en kwaliteit van de taakuitvoering. Per doelstelling is in de checklist een risico-analyse opgenomen. Uit het belang van de doelstelling en de geïdentificeerde risico's volgt het meest geschikte arrangement. Met behulp van de door de projectgroep opgestelde checklist dienen de beleidsdirecties zelf een toezichtarrangement te bepalen en dit uiteindelijk toe te passen voor hun ZBO's.

Tevens is in dit kader een algemene toezichtvisie op ZBO's en RWT's opgesteld die in concept gereed is.

Bij de ontwikkelingen rondom toezicht kan ook worden genoemd het project «Toezicht ZBO's en IVW». Dit project, dat is opgestart naar aanleiding van de vorming van de inspectie V&W, heeft als doel toezichtvisies op te stellen voor twee categorieën van ZBO's, degene met vergunningverlenende en handhavende taken en ZBO's die onder ministerieel toezicht staan van de diensten die thans opgaan in de IVW.

Los van de centrale ontwikkeling van een visie werd al door beleidsdirecties gewerkt aan toezichtvisies voor afzonderlijke RWT's. Bij de RDW gebeurt dit naar aanleiding van een in 1999 door een extern adviesbureau uitgevoerd onderzoek naar de relatie tussen het ministerie en de RDW. Uitkomst van het onderzoek was onder meer dat er een onderscheid diende te worden gemaakt tussen toezicht en beleidsvorming. In de eindrapportage werden verder vier categorieën onderscheiden waarover de minister jaarlijks zou moeten worden geïnformeerd, te weten: tarieven en kostendekkendheid, nevenactiviteiten, de interne bedrijfsvoering op hoofdlijnen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Voor de drie NS-taakorganisaties (NS Railinfrabeheer, NS Verkeersleiding en Railned) heeft het ministerie in 1999 een projectgroep ingesteld. Het project richt zich op de ontwikkeling, uitwerking en implementatie van een integraal aansturingen toezichtskader voor de NS-taakorganisaties per 2001 en de visie-uitwerking ten aanzien van het toekomstig bestel voor de NS-taakorganisaties. In november 2000 was het project nog niet afgerond.

Voor meer dan de helft van de RWT's van het Ministerie van V&W is in wet- en regelgeving niets vastgelegd over toe te zenden informatie. Slechts voor de OPTA, TPG, RDW, LVNL, NIWO, SIEV en een aantal keuringsinstanties is dit wel geregeld. Het ministerie ontvangt van sommige andere RWT's wel informatie op grond van met de RWT's gemaakte specifieke afspraken, bijvoorbeeld op grond van subsidievoorwaarden voor vier regionale luchthavens. Een ander voorbeeld zijn de in contracten vastgelegde afspraken met de NS-taakorganisaties over toe te zenden informatie over de taakuitvoering, jaarrekeningen en jaarverslagen. De nieuwe Spoorwegwet (die waarschijnlijk in 2001 in werking treedt) bevat een voldoende pakket verplicht toe te zenden informatie, afgemeten aan de aanwijzingen voor ZBO's. Slechts bij de LVNL, OPTA, RDW en TPG zijn eisen gesteld aan de inhoud van de toe te zenden informatie.

De OPTA en de RDW zijn de enige RWT'S van het ministerie waarvoor in wet- en regelgeving een taakverwaarlozingsbepaling opgenomen. Voor de LVNL is in de gewijzigde Luchtvaartwet ook een taakverwaarlozingsbepaling en een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen. Deze is vanaf september 2000 van kracht. Verder is wettelijk vereist een informatie-statuut en een gecertificeerd integraal Kwaliteits- en veiligheidszorg-systeem, volgens ISO 9001 norm.

### 18.3 Verantwoordingsinformatie en oordeelsvorming

#### 18.3.1 Inleiding

Vanwege het relatief grote aantal RWT's, waarvoor diverse vormen van toezicht plaats vinden, is ervoor gekozen om de aspecten verantwoording en oordeelsvorming in één paragraaf per (cluster van) RWT ('s) te behandelen. De verantwoording en oordeelsvorming betreffen het jaar 1998.

De RWT's zijn gerangschikt naar het directoraat-generaal (DG) waaronder zij vallen. Per (cluster van) RWT's wordt behandeld:

- de verantwoording die de RWT's afleggen: gekeken wordt of de accountant van de RWT een accountantsverklaring van getrouwheid, een rechtmatigheidsoordeel en een rapportage over het financieel beheer geeft. Een bedrijfsvoeringsmededeling wordt nog bij geen enkele RWT afgegeven. Ook heeft de Rekenkamer nog geen ontwikkelingen in de richting van het afgeven van een bedrijfsvoeringsmededeling gesignaleerd.
- de oordeelsvorming door het ministerie: geeft de minister een expliciet oordeel over de rechtmatigheid bij de RWT en in welke mate heeft de minister inzicht in het financieel beheer van de RWT.

#### 18.3.2 DG Telecommunicatie en Post

##### 18.3.2.1 Onafhankelijke Post- en telecomautoriteit (OPTA)

###### *Wettelijke taken*

De OPTA is een RWT met een toezichtstaak. Zij oefent zelfstandig op basis van de Wet OPTA toezicht uit op de werking van de telecommunicatie- en de postmarkt in Nederland. De OPTA ziet als belangrijke taak toe op de naleving van de bepalingen van de Postwet en de Telecommunicatiewet voorzover dit in die wetten aan de OPTA is toebedeeld.

De OPTA verwerft haar inkomsten voor f 21 miljoen uit een heffing die wordt opgelegd aan bedrijven waarop de OPTA toezicht houdt. Daarnaast ontvangt de OPTA een Rijksbijdrage van f 3 miljoen.

###### *Verantwoordingsinformatie*

De OPTA publiceert een jaarverslag en een jaarrekening, die is voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid.

Het ministerie heeft een Besluit aandachtspunten accountantscontrole opgesteld voor de externe accountantscontrole. Conform artikel 20, lid 1, Wet OPTA is een verklaring van een externe accountant omtrent de rechtmatigheid vereist. Een dergelijke verklaring wordt momenteel niet afgegeven. De OPTA heeft echter aangegeven dat zij met haar accountant is overeengekomen dat hij alsnog de bedoelde verklaring omtrent de rechtmatigheid zal geven.

In het jaarverslag verantwoordt de OPTA zich over enige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals het personeelsbeleid, het financieel beleid en de

automatisering. De OPTA verantwoordt zich daarnaast over activiteiten op verschillende deelgebieden, zoals adviezen aan de minister, de uitleg van nieuwe regelgeving en besluiten daarover. De verantwoording geeft op onderdelen inzicht in het financieel beheer.

#### *Oordeelsvorming*

In het Informatiestatuut dat OPTA en de minister in overleg hebben opgesteld is opgenomen welke informatie de OPTA dient toe te zenden aan de minister. De OPTA dient in het jaarverslag onder meer te rapporteren over het financiële beleid (bijvoorbeeld aangaande investeringen), de kostendekkendheid en het debiteurenbeheer. De minister heeft dus op onderdelen inzicht in het financieel beheer van de OPTA. In een notitie voor het directieteam over het jaarverslag wordt dit vastgelegd. Er wordt geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid van de OPTA vastgelegd.

#### 18.3.2.2 TNT-Post-Groep (TPG)

##### *Wettelijke taken*

Het ministerie heeft TPG krachtens de in 2000 gewijzigde Postwet de opdracht gegeven om binnen Nederland voor iedereen tegen uniforme voorwaarden het vervoer van brieven en het vervoer van drukwerk en pakjes te verzorgen. Voor brieven tot 100 gram tegen een prijs van lager dan drie maal het basistarief heeft TPG het monopolie op het vervoer (concessie). De inkomsten uit de wettelijke taak van TPG bestaan uit inkomsten uit de concessie en ander postvervoer die binnen de opdracht van de overheid concessie vallen en bedroegen f 5,7 miljard. De OPTA is de toezichthouder op TPG.

##### *Verantwoordingsinformatie*

TPG brengt als structuurvennootschap een openbaar jaarverslag uit met daarin een jaarrekening, voorzien van een accountantsverklaring omtrent de getrouwheid. In het jaarverslag verantwoordt TPG zich over de bedrijfsvoeringsonderdelen personeel en kwaliteitsborging.

In het Besluit Algemene Richtlijnen Post is voorgeschieden dat TPG jaarlijks informatie aan het college van de OPTA moet toezenden over de uitvoering van de wettelijke taak en de daarbij behaalde financiële resultaten, de zogenaamde concessierapportage. Aan de minister moet een afschrift van de financiële resultaten worden verstrekt. In deze rapportage doet TPG ook verslag over de toepassing van de wettelijke tariefstructuur en de ontwikkelingen in de uitvoering van de concessie. Bij de concessierapportage wordt een accountantsverklaring afgegeven. Deze verklaring betreft de juistheid en volledigheid van de opgenomen gegevens en bevat een getrouwbeeldverklaring voor wat betreft het resultaat en het geïnvesteerd vermogen uit hoofde van de concessie-activiteiten. Dit houdt tevens een verklaring in omtrent de rechtmatigheid van de inning van de publieke gelden (de tarieftoepassing). Tevens geeft de externe accountant van TPG op verzoek van de OPTA een apart oordeel over de toepassing van het toerekeningssysteem voor kosten en opbrengsten. Dit toerekeningssysteem is opgezet om kruis-subsidiëring van commerciële activiteiten vanuit de concessie-activiteiten te voorkomen. De accountant verklaart dat hem niet gebleken is dat kruissubsidiëring heeft plaatsgevonden aan niet-concessieactiviteiten.

#### *Oordeelsvorming*

De OPTA laat jaarlijks door een externe onafhankelijke accountant een

review uitvoeren op de werkzaamheden van de reguliere externe accountant van de OPTA ten aanzien van de concessierapportage; in deze rapportage is informatie over de toepassing van het toerekeningssysteem een zeer belangrijk element.

Jaarlijks voert de OPTA zelf een deelwaarneming uit bij TPG. In deze deelwaarneming wordt voor een aantal diensten van TPG getoetst of het toerekeningssysteem van kosten en opbrengsten aan publieke en private diensten juist is toegepast. Deelwaarnemingen hebben in 1997 en 1998 plaatsgevonden.

De OPTA beoordeelt verder of de concessierapportage voldoet aan de in het BARP voorgeschreven inhoud. Daarnaast wordt beoordeeld of de rapportage voldoet aan het door de OPTA goedgekeurde systeem voor de toerekening van opbrengsten en kosten aan concessie-activiteiten. De OPTA vormt zich als toezichthouder jaarlijks een oordeel over de uitvoering van de concessie.

Op basis van het accountantsoordeel, de review daarop en een eigen deelwaarneming vormt de OPTA zich een oordeel over de rechtmatigheid van de inning en de besteding van de publieke middelen. Daarnaast vormt de OPTA zich een oordeel over de uitvoering van de concessie. Tevens kan de OPTA hiermee inzicht verkrijgen in het financieel beheer en in de bedrijfsvoering bij TPG.

Het ministerie houdt geen toezicht op het functioneren van de OPTA als toezichthouder. Wel is in de Wet OPTA voorgeschreven dat elke 4 jaar na oprichting van de OPTA een evaluatie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de OPTA dient te worden gehouden. Tevens dient in de evaluatie de wenselijkheid van het al dan niet voortbestaan van de OPTA aan de orde te komen.

#### *Interventies*

Tussen 1996 en 2000 heeft de OPTA zeven formele interventies gepleegd door het geven van aanwijzingen aan TPG. Op grond van interpretatie van de regelgeving was de OPTA van mening dat TPG de verplichtingen uit de Postwet niet goed toepaste. Voorbeelden waren de «Otto-constructie» (grote kortingen voor een postorderbedrijf) en een verbod op een derdenbeding.

### *18.3.3 DG Rijkswaterstaat*

#### *18.3.3.1 Stichting Afvalverwerking Binnenvaart (SAB)*

##### *Wettelijke taak*

De SAB heeft als wettelijke taak de afgifte van het zogenoemde olie afgifte boekje Rijnvaart aan binnenvaartschippers. In dit boekje wordt per binnenvaartschip het verbruik van stookolie geregistreerd. Dit om illegale lozingen te voorkomen.

Het financiële belang van deze wettelijke taak bedraagt omstreeks f 30 000.

Ook ontvangt de SAB nog f 6,5 miljoen subsidie van de ministeries van VROM en V&W voor de financiering van de inzameling van scheepsafval in havens. Deze activiteit is geen wettelijke taak, maar vormt wel het overgrote deel van de werkzaamheden van de SAB.

#### *Verantwoordingsinformatie*

In de verantwoordingsinformatie van de SAB, het jaarverslag, wordt op de wettelijke taak ingegaan. De jaarrekening is voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid. Tevens verklaart de accountant dat de subsidievoorwaarden zijn nageleefd en dat de gelden zijn besteed aan het doel waarvoor zij zijn bestemd. De subsidievoorwaarden hebben echter geen betrekking op de wettelijke taak.

#### *Oordeelsvorming*

De omvang van de wettelijke taak is zeer gering. De aandacht van de bij de SAB betrokken ministeries van VROM (penvoerend departement) en van V&W is vrijwel alleen gericht op de verantwoording van de (niet voor een wettelijke taak) verstrekte subsidies.

De minister van V&W vormt zich geen oordeel over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de met de wettelijke taak gemoeide gelden. Ook heeft de minister geen inzicht in het financieel beheer van de SAB met betrekking tot de wettelijke taak.

#### *18.3.4 DG Personenvervoer*

##### *18.3.4.1 NS-taakorganisaties*

#### *Wettelijke taak*

De drie NS-bedrijven NS Railinfrabeheer BV, NS Verkeersleiding BV en Railned BV worden ook wel aangeduid als de NS-taakorganisaties. Zij voeren publieke taken uit en ontvangen daartoe een rijksbijdrage. Momenteel is een nieuwe Spoorwegwet in voorbereiding waarin de huidige taken van de drie NS-taakorganisaties beschreven staan. Vooruitlopend op de vaststelling van de wet beschouwt de Rekenkamer de taakorganisaties als RWT's voor de thans door hen uitgevoerde publieke taken. Deze taken zijn de navolgende. Railinfrabeheer is verantwoordelijk voor de instandhouding van de railinfrastructuur en de aanleg van nieuwe railinfrastructuur. Bij instandhouding gaat het om klein en groot onderhoud aan de bestaande infrastructuur. Nieuwbouwprojecten die Railinfrabeheer uitvoert zijn bijvoorbeeld spoorverdubbelingen en de aanleg van de Betuweroute. Tevens bereidt Railinfrabeheer nieuwbouwprojecten voor en stelt daartoe onder meer planstudies op. Het ministerie verstrekte Railinfrabeheer voor de uitvoering van de taken in 1999 ongeveer f 3,1 miljard.

Railned is verantwoordelijk voor capaciteitsmanagement van de railinfrastructuur. Dit houdt in toelating van nieuwe gebruikers op het spoor en het zorgdragen dat gebruikers van het railnet capaciteit krijgen toegedeeld (dit houdt onder meer verantwoordelijkheid voor de capaciteitstoedeling in en het toetsen van concept-dienstregelingen). Verder bereidt Railned nieuwbouwprojecten voor door verkenningsstudies naar nut en noodzaak van nieuwe verbindingen uit te voeren. Tenslotte heeft Railned een belangrijke taak op het gebied van spoorwegveiligheid. Railned gaf in 1999 f 38 miljoen uit aan de uitvoering van haar publieke taken.

NSVerkeersleiding heeft tot taak te zorgen voor een goede afwerking van het treinverkeer. Deze taak valt uiteen in procesleiding (toewijzing van spoorcapaciteit 24 uur voor vertrek en het instellen van rijwegen),



verkeersleiding (bijsturing in geval van verstoringen) en coördinatie en uitvoering van de calamiteitenorganisatie bij ongelukken. NSVerkeersleiding ontving in 1999 circa f 149 miljoen van het ministerie om haar taken te verrichten.

#### *Verantwoordingsinformatie*

De jaarrekeningen van Railinfrabeheer, NSVerkeersleiding en Railned zijn voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid. Een rechtmatigheidsverklaring over de inning en besteding van publiek geld wordt niet opgesteld.

Overigens is bij de drie taakorganisaties geen sprake van *inning* van publiek geld, aangezien zij alle drie uit de begroting van het ministerie bijdragen ontvangen.

Er is geen expliciete rapportage van een onafhankelijke deskundige over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Wel komen in de managementletter van de Interne Accountantsdienst (IAD) van de NS-holding veel aspecten van het financieel beheer aan de orde, zoals de automatisering, de administratieve organisatie en de informatievoorziening.

Railinfrabeheer verantwoordt zich in haar jaarverslag over enkele aspecten van de bedrijfsvoering. Het gaat dan om kwaliteitsborging. In dit kader legt Railinfrabeheer verslag af over de activiteiten bij het bevorderen van de punctualiteit (vergroten van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de railinfrastructuur) en contracten met aannemers (ook een aspect van uitbesteding). Ook over het personeelsbeleid heeft Railinfrabeheer informatie opgenomen.

Ook Railned neemt in haar jaarverslag wat betreft de bedrijfsvoering passages op over het personeelsbeleid en de kwaliteitsborging. Er wordt melding gemaakt van een meting van klanttevredenheid.

NSVerkeersleiding verantwoordt zich in haar jaarverslag niet expliciet over de bedrijfsvoering. Slechts aspecten van kwaliteitsborging komen aan de orde. Dit betreft onder andere samenwerking met de klanten, waarbij punctualiteit een belangrijk thema was en de calamiteitenorganisatie.

#### *Oordeelsvorming*

Het ministerie sluit jaarcontracten met de taakorganisaties over de taakuitvoering. In de jaarcontracten staan ook afspraken over financiële verantwoording en controle. Onder meer bevatten zij als bijlage controleprotocollen voor de accountantscontrole. De jaarrekening van de taakorganisaties wordt gecontroleerd door de IAD van de NS-holding. Een externe accountant reviewt de werkzaamheden van IAD in het kader van haar controle op de externe jaarrekening van de taakorganisaties en geeft een eigen verklaring van getrouwheid bij de jaarrekening af.

Daarnaast oefent de DAD op verzoek van de beleidsdirectie een review uit op de werkzaamheden van de IAD in het kader van de controle op de verstrekking van de bijdrage van het ministerie aan de NS-taakorganisaties.

De DAD concludeerde naar aanleiding van haar review over 1998 dat zij kon steunen op de verklaringen van de IAD bij de financiële verantwoordingen van de NS-taakorganisaties.

In het Rekenkamerrapport «Toezicht op het spoor» uit 1999 heeft de Rekenkamer in 1998/1999 onder meer het toezicht en de sturing door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de NS-taakorganisaties onderzocht.



Wat betreft de accountantscontrole stelde de Rekenkamer vast dat de controle door de IAD van een zodanig niveau was dat de DAD daarop kon steunen. De review van de DAD had betrekking op de jaarrekeningcontrole door de IAD en de controle door de IAD op de grote nieuwbouwprojecten van spoorlijnen.

De minister vormt zich geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid bij de taakorganisaties.

De Rekenkamer concludeerde verder in het rapport Toezicht op het spoor dat de minister onvoldoende inzicht had in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financiële beheer.

#### 18.3.4.2 RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie

##### *Wettelijke taak*

De RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie (RDW) heeft onder meer tot taak het opslaan, beheren en beschikbaar stellen van de gegevens van voertuigen en hun eigenaars of houders. Daarnaast heeft de RDW als taak de toelating van voertuigen en voertuigtypes op de Nederlandse en Europese markt op basis van technische voorschriften en de controle op de goede technische staat van voertuigen in verband met veiligheids- en milieueisen.

Daarnaast heeft de RDW taken in het kader van de Wet op Belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM). De desbetreffende activiteit wordt uit de opbrengst BPM gefinancierd. Ook heeft de RDW een taak in het kader van de opsporing van overtredingen van de voor voertuigen geldende WA-verzekering. Financiering geschiedt door een bijdrage van het Ministerie van Justitie. In totaal gaat het, bij de uit algemene middelen gefinancierde activiteiten (BPM en WAM), om ongeveer f 8 miljoen per jaar.

De RDW werd in 1996 verzelfstandigd tot ZBO.

De omzet uit publieke taken bedroeg over 1999 f 287 miljoen.

##### *Verantwoordingsinformatie*

De RDW brengt jaarlijks een jaarverslag uit, voorzien van een accountantsverklaring van getrouwheid. Het jaarverslag bevat een hoofdstuk bedrijfsvoering. Hierin wordt onder meer ingegaan op de kwaliteit van de dienstverlening, efficiency-aspecten, automatisering en personeel.

De externe accountant stelt een afzonderlijk accountantsverslag op. Dat verslag wordt aangeboden aan de Raad van Toezicht. In het onderdeel «Aandachtspunten voor de accountantscontrole» wordt verwezen naar het zogenaamde Vademecum voor de relatie tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de RDW. Daarin is opgenomen het Besluit aandachtspunten voor de accountantscontrole Dienst Wegverkeer. De accountant dient de wijze van toepassing van het «Besluit voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst» (VIR) te beoordelen. Tevens dient een beoordeling te worden gegeven van het gehanteerde kostprijscalculatiemodel, de aanwezigheid van kruissubsidiëring en het tarievenbeleid. In het accountantsverslag 1999 wordt voor die punten verwezen naar een intern door de RDW uit te voeren onderzoek naar de clusterindeling van diverse inkomenssoorten. Eerst wanneer dat onderzoek is afgerond zal de externe accountant in een afzonderlijke rapportage een oordeel uitspreken over die onderdelen.

Het departement heeft voor de kanalisering van de verhouding met de RDW een relatiemanager benoemd. Het gaat daarbij vooral om de uitvoeringsaspecten van de wettelijke taken zelf. Het ministerie is van mening dat er door de informatieverstrekking aan en het toezicht door de Raad van Toezicht voldoende controle en informatie is over het financieel beheer. Het ministerie inclusief de relatiemanager heeft op dit gebied als zodanig geen taken. Daarbij tekent het ministerie aan dat de RDW op zich geen bezwaar heeft de managementletter en de voortgangsrapportages ter informatie aan het ministerie te verstrekken. Ook kan het ministerie informatie opvragen bij de Raad van Toezicht. Tweemaal per jaar heeft de minister een overleg met de Raad van Toezicht en de directie van de RDW.

#### *Oordeelsvorming*

Het ministerie vormt zich geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid en heeft slechts op de onderdelen automatisering en scheiding publiek/privaat inzicht in het financieel beheer bij de RDW.

#### 18.3.4.3 Cluster rijopleidingen

##### *Wettelijke taken*

Het CBR heeft op grond van de Wegenverkeerswet de taak om de rijgeschiktheid en rijvaardigheid te toetsen aan de eisen die de minister vaststelt. Daarnaast geeft het CBR bromfietscertificaten af en is het belast met de vorderingsprocedure: een administratieve maatregel om van mensen die ongeschikt zijn om een voertuig te besturen het rijbewijs ongeldig te laten verklaren. Verder geeft het CBR verplichte cursussen aan bestuurders die veroordeeld zijn wegens een te hoog alcoholpromillage (de zogenaamde EMA-cursussen<sup>54</sup>) naar aanleiding van een vordering van het rijbewijs als gevolg van een aanhouding. Het CBR had f 73 miljoen inkomsten uit heffingen.

De Innovam is op basis van de Wet onderricht Motorrijtuigen belast met het afnemen van het examen voor rijinstructeur. Daarnaast neemt de Innovam het examen EMA-docent af en houdt het een register bij van de afgifte en ongeldigverklaringen van certificaten. Ook zal Innovam worden belast met de uitvoering/examinering van de aanvullende eisen die de minister stelt voor de erkenning van de diploma's voor rij-instructeur van andere EU-landen. De omzet uit publieke taken bedroeg f 13 miljoen. Innovam voert voor het grootste deel private taken uit (omzet f 73 miljoen).

##### *Verantwoordingsinformatie*

Het CBR verantwoordt zich middels een jaarverslag. In het jaarverslag zijn een balans en resultatenrekening opgenomen, maar een toelichting hierbij ontbreekt. Ook een accountantsverklaring wordt niet in het jaarverslag opgenomen. In een financieel jaarverslag dat alleen voor intern gebruik is bedoeld worden wel een toelichting en accountantsverklaring van getrouwheid opgenomen.

Innovam maakt een jaarverslag, met daarin opgenomen de jaarrekening en een accountantsverklaring van getrouwheid.

##### *Oordeelsvorming*

De minister vormt zich geen expliciet oordeel over de rechtmatigheid en heeft onvoldoende inzicht in het financieel beheer bij het CBR. Met de divisie vorderingen, die EMA-cursussen geeft, wordt jaarlijks een contract

---

<sup>54</sup> EMA: Educatieve Maatregel Alcohol en Verkeer.

gesloten op basis van de prognoses van de aantallen deelnemers. Het ministerie toetst ten behoeve van de voorbereiding van dit contract wel globaal de kosten voor de EMA-cursussen. De rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen en het financieel beheer blijven echter buiten beschouwing.

De minister vormt zich geen oordeel over de rechtmatigheid en heeft geen inzicht in het financieel beheer bij de Innovam. Wel wordt de onderbouwing van tariefvoorstellen getoetst door de financiële afdeling van DGP.

### *18.3.5 DG Goederenvervoer*

#### 18.3.5.1 Loodswezen

##### *Wettelijke taken*

Met de term loodswezen wordt een aantal organisaties aangeduid dat is ontstaan na de verzelfstandiging van de dienst van het Loodswezen. Deze sector bestaat uit: De zelfstandige Registerloodsen, de vier publiekrechtelijke Regionale Loodsencorporaties (RLC) met als overkoepelend orgaan de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC) en vier privaatrechtelijke maatschappijen met als gemeenschappelijke ondersteunende organisatie het Loodswezen Nederland BV. De 4 RLC's en het facilitair bedrijf zijn RWT's.

Het Loodswezen is onder andere verantwoordelijk voor het verlenen van diensten t.b.v. het loodsen van zeeschepen. Het Facilitair bedrijf dient zorg te dragen voor de inning van de loodsgelden en de loodsgelden aan te wenden voor de betalingen.

Het Ministerie van V&W ontvangt van het Loodswezen een bepaald bedrag ter dekking van de Nederlandse rijksinvesteringsuitgaven ten behoeve van de Schelderadarketen.

Voor wat betreft de vaart op de Belgische Scheldehavens incasseert België het loodsgeldtarief inclusief het verkeersbegeleidingstarief. Een deel van deze vaart wordt belooft door Nederlandse loodsen. De NLC ontvangt hiervoor een pro rata deel van de ontvangsten, wederom inclusief het ontvangen verkeersbegeleidingstarief. Dit deel wordt door de NLC afgedragen aan het Rijk, dat deze kosten draagt.

De omzet uit de wettelijke taken bedraagt voor het Loodswezen als geheel f 281 miljoen.

##### *Verantwoordingsinformatie*

De rechtspersonen die onder het cluster Loodswezen vallen brengen gezamenlijk een jaarverslag uit onder de naam Loodswezen. Bij de jaarrekening wordt een accountantsverklaring van getrouwheid gevoegd. Jaarverslag en jaarrekening worden ter informatie toegezonden aan het ministerie.

In wet- en regelgeving zijn voor het toezicht van de minister en de verantwoording door de RWT geen bepalingen opgenomen.

##### *Oordeelsvorming*

De minister vormt zich geen oordeel over de rechtmatigheid en heeft geen inzicht in het financieel beheer.

De minister stelt de tarieven vast om zeker te stellen dat aan de verdragsrechtelijke verplichtingen ten opzichte van België wordt voldaan, en toetst slechts marginaal of de tarieven zich in lijn met de kosten ontwikkelen (o.a. op basis van goedgekeurde jaarrekeningen). Mochten er excessieve winsten ontstaan, dan kan de minister goedkeuring weigeren op grond

van strijdigheid met het algemeen belang. Het voorafgaande verplichte overleg tussen loodsen, reders en havens heeft hier een signalerende rol.

#### 18.3.5.2 NIWO en SIEV

##### *Wettelijke taken*

De stichting Nationale en Internationale Wegvervoerorganisatie (NIWO) is in de Wet/Besluit goederenvervoer over de weg en het Besluit aanwijzing stichting NIWO belast met het afgeven en intrekken van vergunningen tot het verrichten van binnenlands en buitenlands grensoverschrijdend beroepsvervoer. Daarnaast doet zij onder andere onderzoeken naar de kredietwaardigheid van ondernemers (art 8, richtlijn 74/561 EEG), houdt zij een registratie- en signaleringssysteem van vergunninghouders bij en heeft zij het beheer van gegevens in verband met de publieke taken (vervoersenquêtes en analyses).

De omzet uit de wettelijke taken bedroegen voor de NIWO f 9 miljoen.

De wettelijke taak van de Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV) is opgenomen in de Wet en het Besluit Goederenvervoer over de weg (Stb 1992, 145, 197) en het Besluit aanwijzing stichting SIEV (Stb 1992, 496). De SIEV is belast met afgeven, verlengen en intrekken van inschrijvingsbewijzen eigen vervoer en het afgeven en intrekken van machtigingen en aanvullende documenten voor grensoverschrijdende eigen vervoer. De omzet uit de wettelijke taken bedroeg voor de SIEV f 4 miljoen.

##### *Verantwoordingsinformatie*

De NIWO brengt jaarlijks (voor 1 juni) aan de minister van V&W verslag uit over de uitvoering van haar taken.

Het jaarverslag van de NIWO bevat mede een passage over haar in artikel 32 van de wet omschreven taken.

De jaarrekening 1999 is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring (getrouw beeld).

De SIEV brengt jaarlijks (voor 1 juni) aan de minister van V&W verslag uit over de uitvoering van haar taken.

Het jaarverslag van de SIEV bevat mede een passage over haar in artikel 32 van de wet omschreven taken.

Het jaarverslag 1999 werd in juni 2000 uitgebracht. Het bevat uitgebreide gegevens over de diverse taken van de stichting.

Het financieel verslag 1999 werd in mei 2000 uitgebracht. Er is een goedkeurende accountantsverklaring van getrouwheid aan toegevoegd.

##### *Oordeelsvorming*

Het ministerie ontvangt van de SIEV en de NIWO de jaarverslagen, inclusief jaarrekening met accountantsverklaring van getrouwheid. Daarover kunnen vragen gesteld worden door de vertegenwoordiger van het departement in de Raad van Bestuur. Deze worden opgenomen in het verslag van de bestuursvergadering.

Daarnaast worden de gegevens uit de jaarstukken en de begroting vastgelegd en beoordeeld.

Hoewel er wel inzicht is in het «financiële reilen en zeilen» vormt de minister zich ten aanzien van de NIWO en de SIEV geen oordeel over de rechtmatigheid en heeft zij niet het door de Rekenkamer bedoelde inzicht in het financieel beheer.

### 18.3.5.3 Overige RWT's directoraat-generaal Goederenvervoer

#### *Wettelijke taken*

Het European Certification Bureau Nederland BV (ECBN) heeft uit hoofde van de Wet pleziervaartuigen en de daarbij behorende aanwijzingsregeling keuringsinstanties als taak pleziervaartuigen en zeeschepen te keuren op uitrustingseisen (bijvoorbeeld brandblusmiddelen). Overigens is er een aantal buitenlandse, in Nederland geregistreerde, bedrijven eveneens in de wet aangewezen als keuringsinstanties. Omdat het hier niet gaat om rechtspersonen naar Nederlands recht zijn het echter geen RWT's.

De HISWA vereniging (HISWA) is belast met de afgifte van fabriekscodes voor pleziervaartuigen.

Vijf RWT's zijn belast met het afnemen van examens voor het klein vaarbewijs: de Algemene Nederlandse Wielrijdersbond (ANWB), het Koninklijke Nederlandse Watersportverbond (KNWV), de Koninklijke Nederlandse Motorbootclub (KNMC), de Nederlandse Waterskibond (NWB) en de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen (KNBRD).

De ANWB is tevens belast met het afgeven van het klein vaarbewijs. Daarnaast zijn de ANWB, de KNMC en de KNWV aangewezen als organisaties voor de afgifte van vlaggebrieven voor pleziervaartuigen.

Het Koninklijk onderwijsfonds voor de scheepvaart (KOF) heeft als wettelijke taak het afnemen van examens die het recht geven op een vakdiploma voor de (beroeps)binnenvaart, zoals bijvoorbeeld het groot vaarbewijs, het Rijnpatent en het radarpatent voor de binnenvaart. Ook hier vormen de Binnenschepenwet, het Besluit vaarbewijzen, het Reglement Rijnpatent 1998 en het Reglement Radarpatenten binnenvaart de basis voor de wettelijke taak. Daarnaast zijn er op dit terrein legio regelingen en besluiten, waaronder het Reglement vervoer gevaarlijk stoffen over binnenwateren, de Scheepvaartverkeerswet en de Wet en het besluit Vervoer Binnenvaart.

De met de uitvoering van de wettelijke taak gemoeide middelen zijn over het algemeen zeer gering. Een schatting van de omzet van publieke middelen voor de acht genoemde RWT's tezamen gaat niet boven de f 2 miljoen uit.

#### *Verantwoordingsinformatie*

De ANWB brengt een jaarverslag met jaarrekening uit.

De externe accountant geeft een getrouwheidsverklaring af over de totale inkomsten en uitgaven in de jaarrekening van de ANWB (ongeveer f 1,1 miljard). Ten aanzien van de wettelijke taak (uitgaven naar schatting f 0,8 miljoen) maakt de accountant geen opmerkingen.

Ook bij de jaarrekening van de HISWA geeft de accountant een verklaring van getrouwheid af.

Van de overige RWT's is niet met zekerheid te zeggen dat zij een jaarverslag en jaarrekening met accountantsverklaring uitbrengen.

#### *Oordeelsvorming*

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat het ministerie over bijzonder weinig gegevens beschikte over de acht RWT's.

Het ministerie ontvangt van de RWT's wel verslagen over de aantallen keuringen en examens die zij hebben verricht. Over de toezending van

financiële informatie was in wet- en regelgeving weinig geregeld. Slechts voor ECBN is in de aanwijzingsregeling opgenomen dat jaarlijks voor 1 augustus een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar moet worden toegezonden. In dit verslag moet aandacht zijn besteed aan de werkzaamheden. In de wet is niet aangegeven dat het verslag moet zijn voorzien van een accountantsverklaring.

In het onderzoek is gebleken dat het ministerie niet standaard over het genoemde financieel verslag en over jaarverslagen van andere RWT's beschikte. Indien het ministerie al beschikte over jaarverslagen, dan vroeg het ministerie deze op verzoek van de Rekenkamer op bij de RWT's.

Het ministerie heeft met de ANWB een overeenkomst afgesloten, waarbij een verdeling van de opbrengsten van de afgifte van het klein vaarbewijs tussen de ANWB en de overheid is afgesproken. Bij de inkomsten wordt aangegeven welk deel voor de overheid bestemd is. Dit overzicht wordt steekproefsgewijs door de Scheepvaartinspectie gecontroleerd. Door een onafhankelijke accountant wordt een verklaring opgemaakt over het aan de overheid af te dragen deel van de inkomsten.

De uitvoering van de taken door de instellingen klein vaarbewijs wordt steekproefsgewijs door het ministerie gecontroleerd.

DGG bemoeit zich niet inhoudelijk met de uitvoering van de afgifte van de vaarbewijzen.

In de regeling examen klein vaarbewijs zijn geen bepalingen omtrent verslaglegging opgenomen.

De minister vormde zich bij geen van de RWT's een oordeel over de rechtmatigheid en heeft een zeer beperkt inzicht in het financieel beheer.

#### *18.3.6 DG Rijksluchtvaartdienst*

##### *18.3.6.1 Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)*

###### *Wettelijke taken*

De LVNL verricht op grond van de Wet Luchtverkeer taken ter bevordering van een zo groot mogelijke veiligheid van het luchtverkeer in het vluchtinformatiegebied Amsterdam, zoals het geven van luchtverkeersdienstverlening, luchtvaartinlichtingen etc. De taak is primair een veilige, maar ook op efficiënte wijze en rekening houdend met milieुरandvoorwaarden, afwikkeling van het luchtverkeersaanbod. Daarnaast is er de volledige verantwoordelijkheid voor de verwerving en instandhouding van alle technische systemen en infrastructuur op het gebied van luchtverkeersbeveiliging in het Nederlandse luchtruim.

De LVNL krijgt een subsidie van circa f 30 miljoen van het Ministerie van V&W voor vrijgestelde vluchten en voor de exploitatietekorten op regionale luchthavens. Daarnaast ontvangt de LVNL f 306 miljoen uit heffingen.

###### *Verantwoordingsinformatie*

De LVNL verantwoordt zich middels een jaarverslag. In het jaarverslag is een jaarrekening opgenomen, die is voorzien van een accountantsverklaring. De LVNL verantwoordt zich niet expliciet over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen. De accountantsverklaring heeft alleen betrekking op de getrouwe weergave van het vermogen en het resultaat, hoewel het door het ministerie opgestelde protocol voor de accountantscontrole ook controle van de rechtmatigheid voorschrijft. Over de besteding van de subsidie wordt

apart verantwoording afgelegd. Hierbij wordt wel een accountantsverklaring volgens het protocol gevoegd. De rechtmatigheid houdt in dat de accountant de naleving van algemene en specifieke regelgeving toetst, dat nagegaan wordt of prestaties daadwerkelijk zijn geleverd en of de uitgaven passen binnen het kader van de relevante regelgeving in het algemeen. Daarnaast dient de accountant de toepassing van het kostenallocatiemodel te toetsten. Het kostenallocatiemodel is overigens aan de goedkeuring van de minister onderworpen.

De verantwoordingsinformatie van de LVNL biedt geen inzicht in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.

Ook schrijft de Wet luchtvaart voor dat het Bestuur bij reglement de hoofdlijnen vaststelt voor de inrichting van de organisatie, de wijze van bedrijfsvoering, rechtstoestand van het personeel, werkwijze voor het financieel beheer en administratieve organisatie. Dit geheel is in de gekozen opzet van de ZBO-relatie aan de goedkeuring onderworpen van de daartoe door de minister aangestelde Raad van Toezicht. Ook heeft de minister via een eigen waarnemerspositie in deze Raad inzicht in de bedrijfsvoering en toegang tot de interne en externe rapportages en de toelichting daarop van het Bestuur en externen. Tevens legt LVNL over dienstverlening en kosten verantwoording af aan de (betalende) sector middels het wettelijk «useroverleg».

#### *Oordeelsvorming*

De accountantsdienst van het Ministerie van V&W houdt jaarlijks audits op de werking en de toepassing van het controleprotocol door de externe accountant van de LVNL. De uitkomsten van de review worden in een brief neergelegd en besproken met de externe accountant en met de beleidsdirectie. De minister vormt zich bij de LVNL een oordeel over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen, op grond van het opgestelde controleprotocol en de audits die de DAD uitvoert op de werking en toepassing van dit protocol. In de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer heeft de minister beperkt inzicht. In de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer heeft de minister voor een deel inzicht, middels de controle van de externe accountant op onder meer het kostenallocatiemodel en de review die de departementale accountantsdienst daarop uitvoert.

#### 18.3.6.2 Exploitanten luchtvaartterreinen

##### *Wettelijke taken*

De exploitanten van luchtvaartterreinen zorgen op basis van de Luchtvaartwet voor de exploitatie van regionale en kleine vliegvelden, zoals Eelde, Maastricht, Eindhoven en Twente. Ook de NV Luchthaven Schiphol is een exploitant van een luchtvaartterrein en dus een RWT. De luchthaven Rotterdam is een deelneming van Schiphol, maar wel een aparte RWT. Een aantal regionale luchthavens krijgt subsidie (totale rijksbijdrage: f 6 miljoen) van de minister van Verkeer en Waterstaat om hun taak uit te oefenen. De totale inkomsten uit publieke middelen over 1999 bedroegen f 683 miljoen, waarvan Schiphol het leeuwendeel voor haar rekening nam.

##### *Verantwoordingsinformatie*

De luchtvaartterreinen brengen niet alle een jaarverslag met accountantsverklaring uit. Sommige luchtvaartterreinen maken slechts een jaarrekening op. Daarbij is niet in alle gevallen een accountantsverklaring van getrouwheid aanwezig. Sommige luchthavens (bijvoorbeeld Budel) hebben zo'n geringe omzet dat een accountantsverklaring niet verplicht is.



In de jaarverslagen komen aspecten van de bedrijfsvoering niet altijd aan de orde. In een aantal jaarverslagen wordt aandacht besteed aan het algemeen beleid, personeel en organisatie, kwaliteitszorg en milieu. In de accountantsverklaring van Luchthaven Twente wordt in de verklaring verwezen naar het controleprotocol dat het Ministerie van V&W heeft vastgesteld ten behoeve van de exploitatiesubsidie aan regionale luchthavens.

Alleen de luchthaven Twente biedt middels de verantwoordingsinformatie inzicht in aspecten van het financieel beheer.

De jaarverslagen gaan niet in op de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen. Indirect is bij één van de RWT's (vliegveld Seppe) wel meer inzicht in het financieel beheer, met name de administratieve organisatie en de rechtmatigheid af te leiden uit de accountantsverklaring. Dit betrof een accountantsverklaring met beperking vanwege onvoldoende zekerheid over de volledigheid van de opbrengsten door onvoldoende functiescheiding als gevolg van de zeer geringe omvang van de organisatie.

#### *Oordeelsvorming*

De minister vormt zich geen oordeel over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen en heeft een beperkt inzicht in het financieel beheer bij de luchtvaartterreinen. Wel is er een accountantsprotocol voorgeschreven voor de enkele gesubsidieerde luchtvaartterreinen, waarmee de rechtmatigheid wordt gecontroleerd. De DAD voert roulerend reviews uit op de toepassing en werking van dit protocol, maar dit roulerend onderzoek dekt alleen de gesubsidieerde luchtvaartterreinen.

#### 18.4 Samenvatting verantwoording en toezicht

Bij vrijwel alle RWT's wordt een accountantsverklaring van getrouwheid afgegeven bij de jaarrekening. Slechts bij de Luchtverkeersleiding Nederland, de TNT-Postgroep en de ANWB is er een rechtmatigheidsoordeel van de accountant over de inning en besteding van de publieke middelen.

Een accountantsrapportage over het financieel beheer is bij vijf RWT's reeds aanwezig. Het betreft de qua financieel belang omvangrijke RWT's en wel de RDW centrum voor voertuigtechniek en informatie, TNT-postgroep en de drie NS-taakorganisaties.

Een bedrijfsvoeringsmededeling is nog nergens aanwezig; ook zijn er nergens ontwikkelingen in gang gezet om tot een dergelijke verklaring te komen.

Een expliciet oordeel over de rechtmatigheid velt het ministerie alleen bij Luchtverkeersleiding Nederland. De OPTA vormt zich bij de TNT-postgroep een expliciet oordeel over de rechtmatigheid.

Het ministerie heeft inzicht in het financieel beheer bij de OPTA en de LVNL. Wat betreft de luchtvaartterreinen heeft het ministerie inzicht in het financieel beheer bij de regionale luchthavens die subsidie ontvangen. Op sectorniveau heeft de minister geen inzicht in het financieel beheer. Bij TPG heeft de OPTA inzicht in het financieel beheer.

#### 18.5 Conclusies

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft op centraal niveau een checklist opgesteld om voor elk onder het ministerie vallend zelfstandig bestuursorgaan het meest geschikte sturings- en beheersingsarrangement



op te stellen. Uitgangspunt hierbij is dat het ministerie bepaalde doelen tracht te bereiken via de taakuitvoering van een ZBO. De afzonderlijke beleidsdirecties gaan op basis van de checklist een op maat gesneden sturings- en beheersingsinstrumentarium opstellen voor hun ZBO's. Op deelterreinen (met name DG Personenvervoer) zijn beleidsdirecties al bezig om eigen toezichtvisies en -arrangementen op te stellen. Met name bij de negen kleinere RWT's van het directoraat-generaal Goederenvervoer acht de Rekenkamer het noodzakelijk een visie te ontwikkelen over het toezicht. Momenteel heeft het ministerie geen oordeel over de rechtmatigheid en geen inzicht in het financieel beheer met betrekking tot de wettelijke taken.

Het ministerie oefent relatief veel toezichtactiviteiten uit voor de RWT's die begrotingsgeld ontvangen. Dit zijn qua financieel belang ook grote RWT's. Hier vindt in twee gevallen oordeelsvorming plaats over de rechtmatigheid en heeft het ministerie inzicht in het financieel beheer. Voor de kleinere RWT's oefent het ministerie weinig toezicht uit. De RWT's leggen zeer beperkt verantwoording af op financieel gebied. Het ministerie heeft dan ook een zeer beperkt inzicht in het financieel beheer.

#### 18.6 Reactie minister

De minister van Verkeer en Waterstaat kan zich niet vinden in de mening dat er geen expliciet oordeel gevormd wordt over de rechtmatigheid van de inning en besteding bij de RDW. De toetsing op rechtmatigheid vindt wel plaats, namelijk vooraf en achteraf, op een drietal aspecten. De Centrale Directie Juridische Zaken (CDJZ) bekijkt of de jaarlijkse tariefvoorstellen van de RDW overeenkomen met de in regelgeving opgedragen taak. Daarnaast moeten deze tarieven van de RDW kostendekkend zijn. Ten derde vindt de minister dat de accountant toetst of de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang bevat.

De minister van V&W wil over de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en over het inzicht hebben in het financieel beheer van sommige RWT's enkele nuanceringen aanbrengen. Op grond van de financiële rapportages van het ECBN kan de rechtmatigheid van de uitgaven worden bekeken. Bovendien is er al voldoende inzicht in de rechtmatigheid van de uitgaven door de contacten tussen het ministerie en het ECBN en de HISWA.

Ten aanzien van kleinere RWT's van DGG merkt de minister op dat het vanuit oogpunt van doelmatigheid gerechtvaardigd lijkt om, gezien het bijzonder beperkte financiële belang (circa f 2 miljoen), te bezien of standaard een jaarrekening van deze RWT's moet worden overgelegd. Volgens de minister kan hier mogelijk worden volstaan met een steekproefgewijs verzoek om financiële informatie.

#### 18.7 Reactie OPTA

De OPTA gaf aan dat in het jaarverslag van de OPTA een verantwoording is opgenomen over een aantal aspecten van de bedrijfsvoering. Bij de OPTA is men bezig met een kwaliteitsverbetering van de totale bedrijfsvoering en te streven naar de tot standkoming van een in de «Handreiking voor verslaggeving van RWT's» genoemde bedrijfsvoeringsmededeling. Ook streeft men ernaar om de verslaglegging aan te passen om zo de verantwoordingsfunctie naar belanghebbenden verder te versterken.

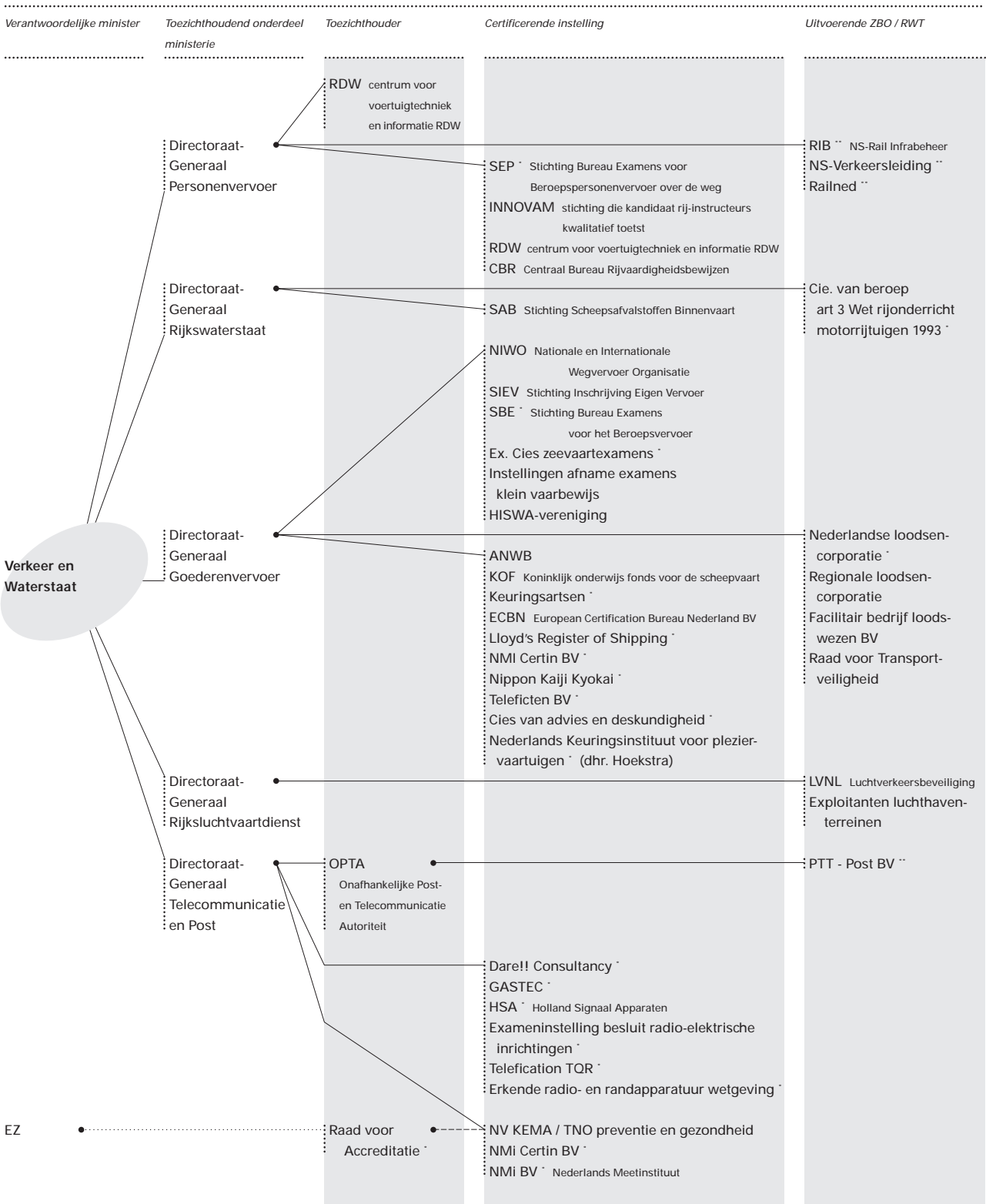
## 18.8 Nawoord Rekenkamer

Het geringe financiële belang van een aantal RWT's van DGG kan op zichzelf geen criterium zijn voor de inrichting of de omvang van het toezicht op het publieke geld en de uitvoering van de taken. In een dergelijk geval acht de Rekenkamer het van belang dat in overweging wordt genomen in hoeverre de taak niet geheel onder het ministerie zou kunnen worden gebracht dan wel geheel buiten het ministerie zou kunnen worden geplaatst; dat wil zeggen overlaten aan de particuliere markt.

overzicht RWT's Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	total	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
V&W	-	ANWB	1	vereniging	1	0	0	0	1	1997
-	-	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	1	stichting	136	9	0	0	127	1998
-	-	European Certification Bureau Nederland (ECBN)	1	BV	-	0	-	-	-	-
-	Regionale luchthavens	Exploitanten luchthaventerrein	18	divers	526	6	0	0	520	1997
-	-	HISWA	1	vereniging	0	-	-	-	0	1998
-	-	INNOVAM	1	stichting	10	0	0	0	10	1998
-	Instellingen afname klein vaarbewijs	Instellingen afname examens klein vaarbewijs	5	divers	3	0	0	0	3	1998
-	-	Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOF)	1	stichting	2	0	0	0	2	1998
-	-	Luchtverkeersbeveiliging (LVNL)	1	sui generis	306	30	0	0	276	1998
-	-	Nationale en Internationale Wegvervoerorganisatie (NIMO)	1	stichting	9	0	0	0	9	1998
-	Spoorwegen	NS Railinfrabeheer (RIB)	1	BV	2860	2860	0	0	0	1998
-	idem	NS Verkeersleiding	1	BV	165	165	0	0	0	1998
-	idem	Railned	1	BV	23	23	0	0	0	1998
-	-	TNT - Post Groep BV	1	BV	5680	0	0	0	5680	1998
-	-	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-Autoriteit (OPTA)	1	sui generis	14	1	0	0	13	1998
-	-	RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie	1	sui generis	262	0	101	0	160	1998
-	Loodsen	Regionale Loodscorporaties	4	sui generis	-	-	-	-	-	-
-	idem	Faciliteir Bedrijf Loodswezen	1	BV	270	0	0	0	270	1998
-	-	Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB)	1	stichting	7	7	0	0	0	1998
-	-	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)	1	stichting	3	0	0	0	3	1998
-	-	Raad voor de Transportveiligheid	1	sui generis	-	-	-	-	-	-

Verkeer en Waterstaat



Legenda

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

## 19 MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

### 19.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van EZ kent zes RWT's:

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

Het financieel belang van Novem voor de begroting van EZ bedroeg in 1998 circa f 226,8 miljoen, en voor de ministeries van V&W en VROM samen ruim f 44 miljoen. De sturing door het Ministerie van EZ is geregeld in een basisovereenkomst, «werkafspraken NOVEM-EZ» en specifieke programma-overeenkomsten. Begin 2001 wordt de Novem van structuurvennootschap omgevormd tot gewone statutaire vennootschap. De mogelijkheden voor aansturing door het Ministerie van EZ worden hierdoor vergroot, want bevoegdheden van de Raad van Commissarissen (zoals het goedkeuren van de jaarrekening) komen daardoor terug bij de aandeelhouder, in casu EZ. Het ministerie is ook bezig de bedrijfsvoeringskant van de Novem te herstructureren.

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

De COVA wordt bekostigd uit wettelijke heffingen op olieproducten. De minister van EZ stelt de heffingen vast en deze worden geïnd door het Ministerie van Financiën. Hiermee was in 1998 een bedrag gemoeid van f 148,9 miljoen. Voor de COVA is op 25 mei 2000 een nieuw wetsvoorstel bij het parlement ingediend.<sup>55</sup> Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het oliecrisisbeleid en heeft voor de uitvoering van de wettelijke taak en het toezicht daarop geen gevolgen.

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

Het NIVR wordt gefinancierd uit een revolving fund dat wordt gevoed met terugbetaalde leningen, rente op leningen, opbrengsten uit in het verleden verstrekte bijdragen en aanvullende financiering door de ministeries van Economische Zaken en Defensie. In 1998 heeft het ministerie f 18,7 miljoen naar het NIVR gestort. Dit was gekoppeld aan het regeringsstandpunt over het luchtvaartcluster. Naast het Ministerie van EZ dragen ook de Ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat, alsmede Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij aan de financiering van het NIVR. In 1998 ontving het NIVR in totaal f 62 miljoen aan Rijksbijdragen. Het NIVR gaat de komende jaren twee belangrijke programma's voor EZ uitvoeren<sup>56</sup> waarmee aanzienlijk grotere bedragen dan tot nu toe gemoeid zijn (totaal circa f 500 miljoen). Daarom, en ook naar aanleiding van een evaluatie van het functioneren van het NIVR waarin wordt gepleit voor aanpassingen van de bestuursvorm en voor een kwaliteitsslag voor het NIVR-bureau, is de verhouding tussen het NIVR en de overheid herzien. De bestuursstructuur is gewijzigd om verantwoordelijkheden beter te scheiden; er is een nieuwe onafhankelijke voorzitter benoemd; de positionering van het NIVR is herijkt; de statuten zijn aangepast; er komt een nieuwe Raad van Advies; het NIVR wordt intern gereorganiseerd; en de Raamovereenkomst tussen de staat en het NIVR wordt aangepast en er zijn afspraken gemaakt over de waarderingsgrondslagen en controle. Inmiddels is ook een concept controleprotocol gereed.

<sup>55</sup> TK, vergaderjaar 1999–2000, 27 170, nrs. 1–2.

<sup>56</sup> De Subsidieregeling demonstratie- en technologie-ontwikkelingsprojecten JSF (de JSF-regeling) en het Besluit subsidies civiele vliegtuigontwikkeling.

#### *Het Nederlands Meetinstituut (NMI)*

De bijdrage uit de begroting van Economische Zaken aan het NMI bedroeg in 1998 f 27 miljoen.

De minister van EZ heeft in 2000 bekend gemaakt dat zij de aandelen van

de Nederlandse staat in het NMI gaat verkopen aan TNO. Voor de karakterisering van het NMI als RWT heeft deze aandelenoverdracht geen consequenties.

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

De werkzaamheden van de Waarborg worden gefinancierd uit tarieven voor keuringen en waarmerken. Het Ministerie van EZ dient de tarieven van de Waarborg goed te keuren. Daarom beschouwt de Rekenkamer ze als wettelijke heffing. Het financiële belang is beperkt: f 10,8 miljoen in 1998.

Bij de Eerste Kamer is het wetsvoorstel tot wijziging van de Waarborgwet 1986 in behandeling, waarin de uitvoerende taak losgekoppeld wordt van de controlerende functie.<sup>57</sup> Hierin wordt onder andere geregeld dat de waarborginstellingen eens per jaar hun tarieven ter goedkeuring moeten voorleggen; de huidige Waarborgwet bevat geen periodieke toetsing.

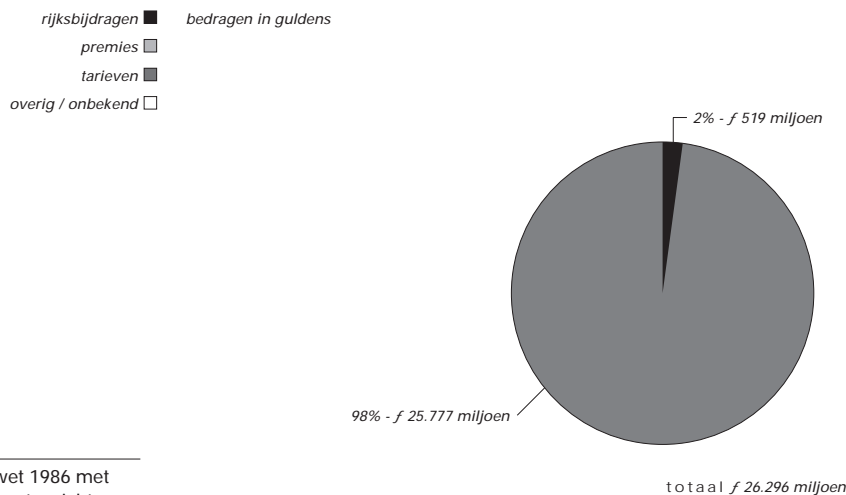
#### *De Energiedistributiebedrijven*

In 1998 waren er 28 NV's<sup>58</sup> en de Gasunie, voor zover zij rechtstreeks levert aan verbruikers (= aan centrales en industrieën). De minister stelt de maximumhoogte van de elektriciteitstarieven voor gebonden verbruikers vast en kan bindende aanwijzingen geven voor de gastarieven. Daarom beschouwt de Rekenkamer deze tarieven – in tegenstelling tot de minister van EZ – als wettelijke heffingen. In 1998 ging het om f 3,4 miljard bij de Gasunie en om f 12,4 miljard voor elektriciteit en f 10,0 miljard voor gas bij de energiedistributiebedrijven.<sup>59</sup>

Daarnaast stelt de minister de maximale toeslag op de tarieven voor gas, elektriciteit en warmte vast voor de dekking van de kosten van de wettelijke milieutaak.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:

figuur 9 Herkomst publieke middelen EZ



<sup>57</sup> Wijziging van de Waarborgwet 1986 met betrekking tot de uitoefening van toezicht op de naleving. TK, vergaderjaar 1999–2000, 26 258, nrs. 1–2.

<sup>58</sup> Twee gemeentelijke distributiebedrijven zijn niet meegeteld omdat zij niet als RWT aangemerkt worden.

<sup>59</sup> Beide netto-omzetten zijn inclusief de twee gemeentelijke bedrijven die niet als RWT aangemerkt worden.

## 19.2 Toezichtvisie

Het ministerie heeft de afgelopen tijd een visie ontwikkeld op het toezicht op «intermediaire organisaties». Onder *intermediairs* worden begrepen: «Organisaties die in opdracht van de minister van Economische Zaken beleid uitvoeren en die voor EZ derhalve belangrijk zijn vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid.» De RWT's vallen volgens het ministerie binnen deze categorie, met uitzondering van de energiedistributiebedrijven en de Gasunie.

De visie is ontwikkeld op basis van twee projecten om de aansturing van de intermediairs te verbeteren.

In juni 1999 publiceerde de projectgroep SPRINT de resultaten van een pilot-onderzoek waarin ook twee RWT's waren betrokken (NMI en Waarborg). Aanleiding tot dit onderzoek waren de constatering dat de aansturing van veel organisaties «doorgaans in «splendid isolation» plaatsvindt, dat bij een aantal organisaties geworsteld wordt met de vraag «of we voldoende «value for money» krijgen», en dat het ministerie niet voldoende inzicht heeft in «de daadwerkelijke aansturing en hoe zich dat verhoudt tot de «best practices».» De projectgroep heeft onderzocht hoe intermediairs van het directoraat-generaal Economische Structuur (DGES) worden aangestuurd en welke eisen het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid stelt aan het DGES, aan de relatie met de intermediairs en aan de intermediairs zelf. Conclusies waren onder andere dat in de meeste van de sturingsrelaties geen expliciete aandacht geschonken wordt aan de ministeriële verantwoordelijkheid en dat vraagtekens te plaatsen zijn bij de effectiviteit van de beschikbare sanctiemogelijkheden. De uitkomsten van deze pilot hebben vervolgens aanleiding gegeven tot een departementsbreed onderzoek, waarvan de resultaten in juni 2000 gepubliceerd zijn in de *Eindrapportage van het EZ-project Sturingsprioriteiten intermediaire organisaties*.<sup>60</sup> In dit rapport wordt geconcludeerd dat bij vrijwel alle onderzochte intermediairs afstand bestaat tussen de door het ministerie gewenste en de feitelijke situatie. Zo blijken volgens het rapport de benodigde indicatoren voor resultaatsturing «slechts sporadisch» gedefinieerd; worden sanctiemogelijkheden regelmatig als te star en te hard ervaren; en is EZ in de meeste gevallen bestuurlijk betrokken bij intermediairs, wat de schijn van belangenverstremgeling kan wekken. Geconstateerd wordt dat deze afstand tussen de wenselijke en feitelijke situatie risico's oplevert voor het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Als vervolg op dit onderzoek gaan de betreffende organisatieonderdelen voor elke intermediair een plan van aanpak maken. De Rekenkamer vindt het een gemis dat in de daarvoor als leidraad aangereikte «10 geboden» niet gesproken wordt over rechtmatigheid en financieel beheer. Beide aspecten acht zij voor een doelmatige taakuitvoering essentieel.

### DE 10 GEBODEN VOOR TOEZICHT OP INTERMEDIAIRS

1. EZ weet wat bereikt moet worden
2. EZ maakt maximaal gebruik van resultaatsturing
3. EZ is op de hoogte van sanctiemogelijkheden en past deze toe
4. EZ zorgt voor periodieke wederzijdse informatievoorziening
5. EZ ontvangt tijdig beknopte beleidsrelevante en financiële rapportages
6. EZ stuurt op reductie van eigen en andermans administratieve lasten
7. EZ zegt in principe NEE tegen bestuurlijke vertegenwoordiging
8. EZ voorkomt concurrentievervalsing door afspraken over het aspect «markt en overheid».
9. EZ onderhoudt goede en professionele relaties
10. EZ wisselt leerervaringen intern en extern uit

<sup>60</sup> Ministerie van Economische Zaken, «*Sprint: Handreikingen voor een optimale aansturing van intermediaire organisaties*» (juni 2000).

### 19.3 Kanttekeningen Rekenkamer

Het ministerie heeft inmiddels een visie ontwikkeld op het toezicht op «intermediaire organisaties». Hieronder vallen ook de RWT's, behalve de energiedistributiebedrijven en de Gasunie. Dit heeft geresulteerd in richtlijnen voor de uitwerking per intermediaire organisatie. Jammer genoeg is in deze richtlijnen niets te vinden over rechtmatigheid en financieel beheer.

De Rekenkamer dringt er daarom opnieuw op aan dat de minister zodanige voorwaarden schept dat zij zich voor elke RWT jaarlijks een oordeel kan vormen over de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven, en over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. Daarnaast blijft de Rekenkamer in tegenstelling tot de minister van mening dat ook de energiedistributiebedrijven en de Gasunie krachtens artikel 59 van de Comptabiliteitswet als RWT dienen te worden beschouwd. Zij is voornemens hierop terug te komen in het overleg met de minister van Financiën over de herziening van artikel 59d van de Comptabiliteitswet.

### 19.4 Reactie minister

De minister van Economische Zaken reageerde op de kanttekening van de Rekenkamer dat in de richtlijnen voor toezicht niets is terug te vinden over rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven en het financieel beheer van de betreffende rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De minister zegt dat één en ander in een bredere context gezien moet worden. De RWT's zijn bewust op afstand geplaatst. Dit betekent een grote mate van autonomie in het management van deze rechtspersonen. Het punt van rechtmatigheid en financieel beheer is afgedekt door de specifieke regelgeving, uitvoeringscontracten en werkafspraken met de betreffende RWT's. De door Economische Zaken ontwikkelde visie op het toezicht van RWT's sluit vanzelf aan bij rechtmatigheid en financieel beheer. De minister signaleerde tot op heden geen belangrijke manco's.

Voorts blijft de minister, onder verwijzing naar haar reactie op het eerste RWT-rapport, van mening dat de energiedistributiebedrijven en de Gasunie geen RWT-status hebben. Toen schreef zij de Rekenkamerdefinitie van RWT's ruimer en onduidelijker te vinden dan de Comptabiliteitswet, waarin gesproken wordt over «bij of krachtens de wet ingestelde heffingen».

Tot slot maakte de minister een paar feitelijke opmerkingen, die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid.

### 19.5 Nawoord Rekenkamer

Het belang dat de minister klaarblijkelijk hecht aan rechtmatigheid en financieel beheer pleit volgens de Rekenkamer juist voor opneming van dergelijke eisen in een toezichtvisie.

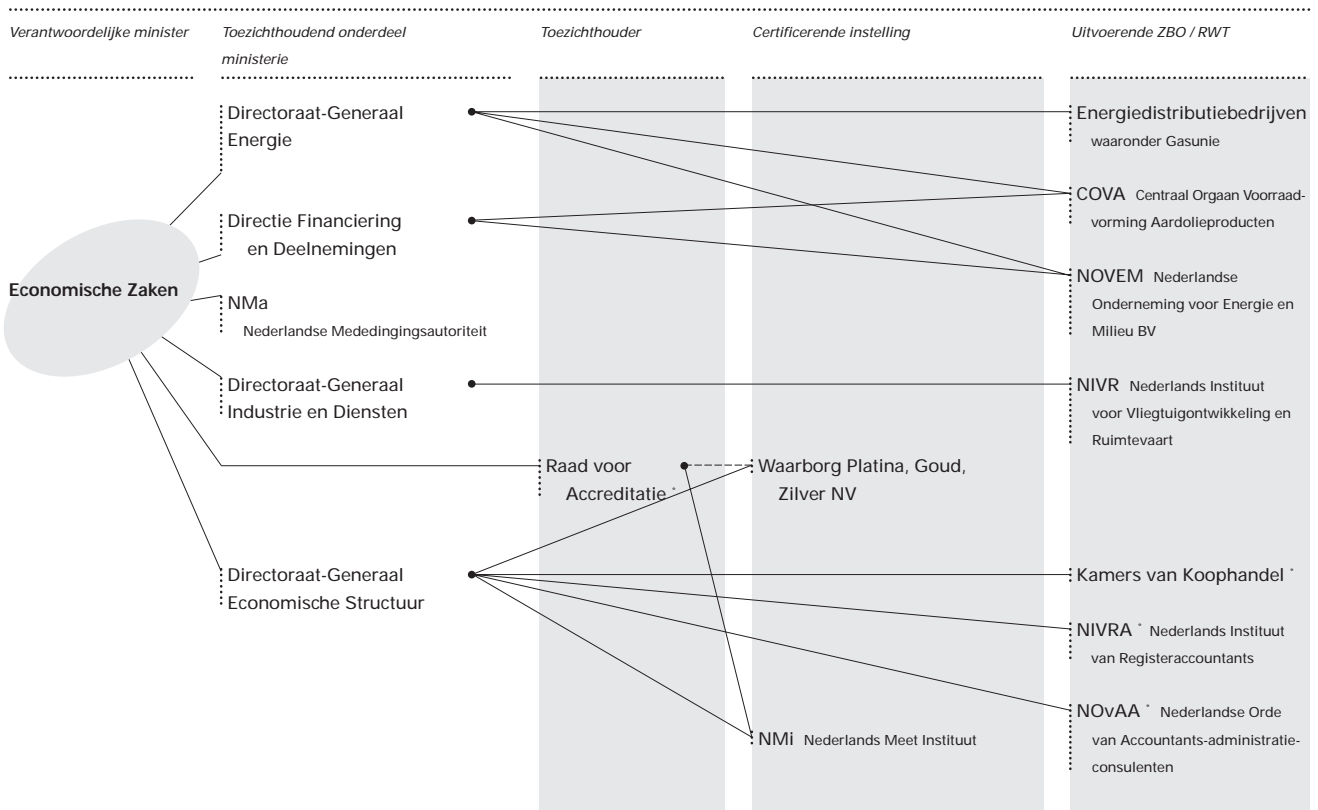
Voor een reactie op de door de minister geachte ruimere definitie van RWT's verwijst de Rekenkamer naar hetgeen zij hierover opmerkte in haar nawoord bij de gecoördineerde reactie in het Algemeen Deel.



overzicht RWT's Ministerie van Economische Zaken  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
EZ	-	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)	1	stichting	149	149	149	0	0	1998
	Energie	Gasunie	1	NV	3400	3400	0	0	3400	1998
	idem	Energie distributiebedrijven	28	NV	22366	22366	0	0	22366	1998
	-	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	1	stichting	62	62	62	0	0	1998
	-	Nederlands Meetinstituut (NMI)	1	BV	27	27	27	0	0	1998
	-	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (NOVEM)	1	BV	281	281	281	0	0	1998
	-	Waarborg Platina, Goud en Zilver	1	NV	11	11	0	0	11	1998

Economische Zaken



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

## 20 MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

### 20.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kent een vijftal sectoren van RWT's.

#### *Landbouwonderwijsinstellingen*

De landbouwonderwijsinstellingen zijn:

- De Wageningen Universiteit (voorheen Landbouwniversiteit Wageningen) 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 Opleidingencentra (AOC's). Deze krijgen een rijksbijdrage op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

In 1998 betrof het circa f 874 miljoen begrotingsgeld van het Ministerie van LNV. Daarnaast hebben deze instellingen inkomsten uit collegegelden die door de minister worden vastgesteld en uit contractonderwijs en -onderzoek voor het bedrijfsleven.

#### *Keurings- en controle-instellingen*

Deze keurings- en controle-instellingen worden betaald uit aan de producenten door te berekenen tarieven, die door de minister worden goedgekeurd. De totale publieke inkomsten uit premies, tarieven en rijksbijdragen bedroegen in 1998 ruim zeventig procent van de totale inkomsten (circa f 106 miljoen) van de keurings- en controle-instellingen.

#### *Staatsbosbeheer*

Staatsbosbeheer, van oudsher een dienst van het Ministerie van LNV, is in 1998 bij wet extern verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid. De rijksbijdrage in de exploitatie van Staatsbosbeheer bedroeg in 1998 circa 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). In 2000 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar toezicht op Staatsbosbeheer<sup>61</sup>.

#### *Jachtfonds*

Het financieel belang van het Jachtfonds bedroeg in 1998 ruim f 11 miljoen. De Jachtwet voorziet niet in een toereikend toezichtkader. Dit is reeds door het ministerie onderkend bij de doorlichting van de zelfstandige bestuursorganen. Hierover is maart 1997 aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

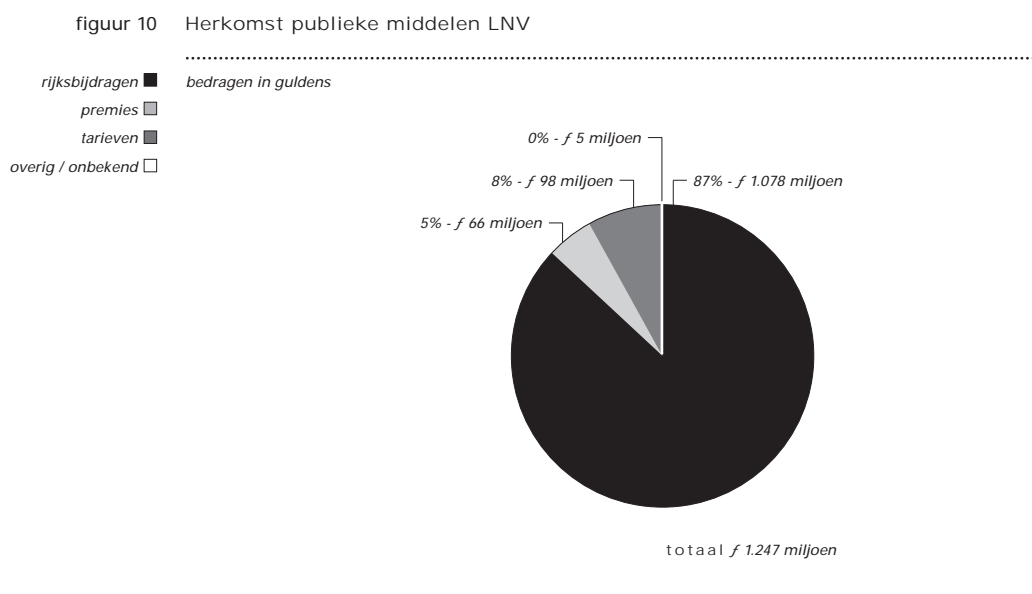
#### *Bureau Beheer Landbouwgronden*

Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is in 1981 ingesteld bij de Wet agrarisch grondverkeer. Het bureau is rechtspersoon. Het financieel belang hiervan bedroeg in 1998 ruim f 536 miljoen. Het BBL ontving in 1998 circa f 60 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.

---

<sup>61</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 045, nrs. 1–2.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



## 20.2 Ontwikkelingen

Belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de landbouwonderwijsinstellingen zijn de totstandkoming van het Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR) en de verzelfstandiging van de Diensten Landbouwkundig Onderzoek (DLO's), waarvan er een aantal wettelijke taken uitvoert. Het ministerie heroverweegt momenteel deze wettelijke taken en hun juridisch kader. Mogelijk worden ze in de toekomst bij de minister neergelegd. Wanneer deze heroverweging is afgerond is zal de Rekenkamer nagaan of de DLO's RWT's zijn.

Op basis van de Zaaizaad- en plantgoedwet is vanaf 1 januari 2000 het aantal instellingen dat is aangewezen voor de keuring van plantaardig uitgang- en teeltmateriaal teruggebracht van drie naar twee. Op basis van de Landbouwkwaliteitswet zijn vijf instellingen aangewezen voor de controle van landbouwproducten.

Naar verwachting wordt het Jachtfonds begin 2001, bij de inwerking-treding van de Flora- en Faunawet, omgezet in een Faunafonds.

## 20.3 Toezichtvisie

Het ministerie beschikt nog niet over een samenhangende visie op toezicht op RWT's. Wel wordt een aantal activiteiten ondernomen om hiertoe te komen. In mei 1999 is op departementaal niveau een aparte eenheid opgericht: de Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging. Een van de taken van deze groep is het voorbereiden van een algemene sturing- en toezichtvisie voor het beleidsterrein van LNV. De toezichtvisie zal naar verwachting van het ministerie in het voorjaar van 2001 gereed zijn.

Het ministerie werkt niet alleen aan een algemene LNV-brede visie, maar ook aan toezichtvisies voor het toezicht op keurings- en controle-instellingen en op de Landbouwonderwijsinstellingen.

Een werkgroep onder leiding van de Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging zal volgens de planning begin 2001 een «Handboek sturing en toezicht» op de ZBO-keuringsinstellingen afgerond hebben, onder meer gebaseerd op de te ontwikkelen LNV-brede visie op toezicht. Het toezicht op de Landbouwonderwijsinstellingen wordt verder – onafhankelijk van de activiteiten van de regiegroep – door de betreffende beleidsdirectie gaandeweg uitgebreid. Voorlopig wordt vooral de informatiebehoefte van de beleidsdirectie vastgesteld. Daarna zullen normen en procedures ontwikkeld worden voor de beoordeling van het financieel beheer.

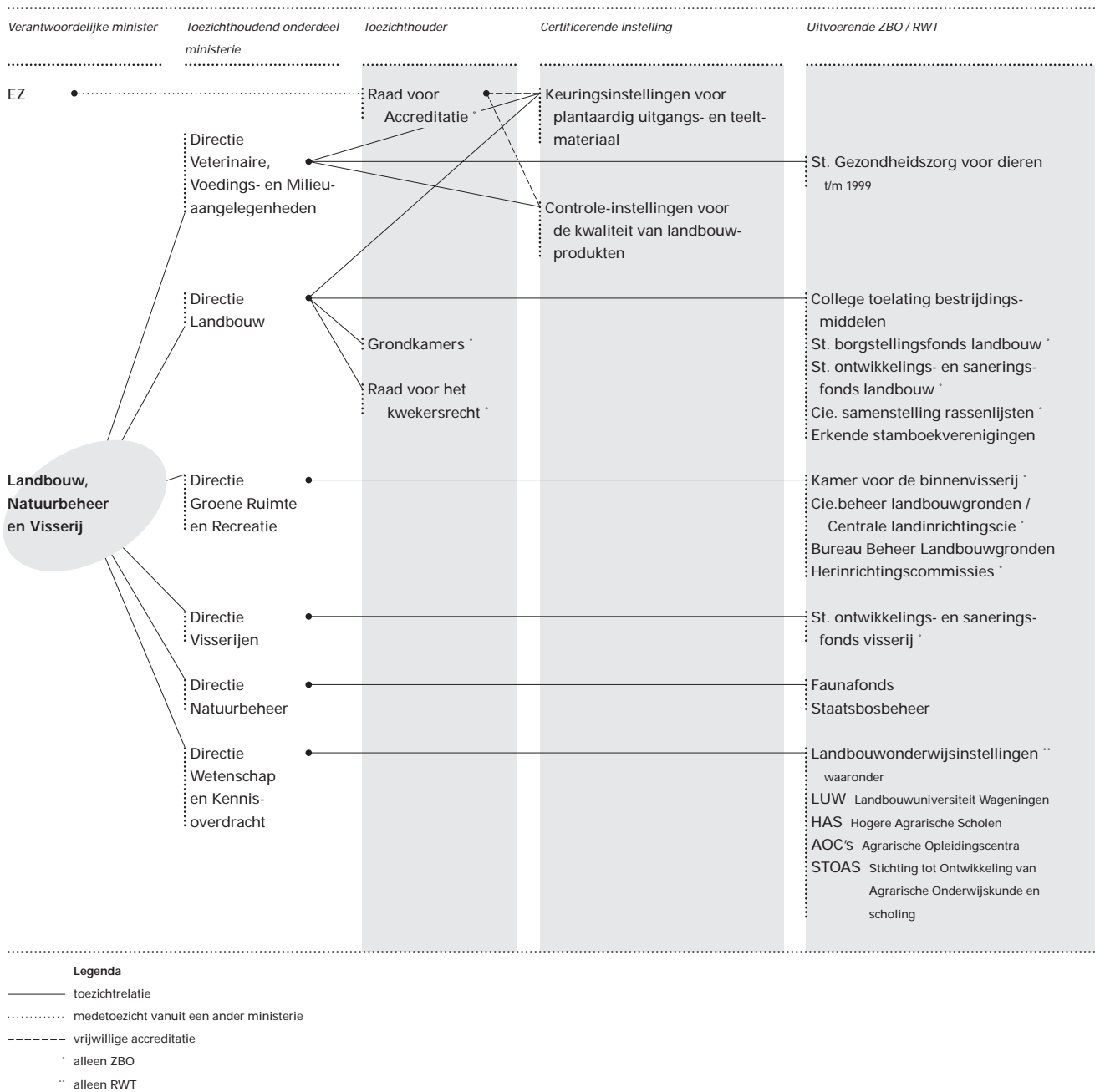
#### 20.4 Reactie minister

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maakte enkele feitelijke opmerkingen, die tot aanpassingen in het rapport hebben geleid.

overzicht RWT's Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
alle bedragen in miljoenen gulden

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	total	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
LNV	Landbouwuniversiteiten en Hogescholen	Hogere Agrarische Scholen (HAS)	5	sui generis	143	143	92	21	29	1998
	idem	Wageningen Universiteit (WUR)	1	sui generis	288	288	256	10	23	1998
	idem	St. tot ontw. v. agr. onderwijskunde en scholing-Agrarisch Pedagogische Hogeschool (STOAS-APH)	1	stichting	15	15	14	1	0	1998
	Agrarische Opleidingscentra	Agrarische Opleidingscentra (AOC's)	11	stichting	514	514	514	0	0	1998
	Keuringsinstellingen voor plantaardig uitgangsmateriaal	Ned. Alg. Keuringsdienst voor tuinbouw (NAK-T)	1	stichting	14	14	0	2	12	1998
	idem	Ned. Alg. Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed voor landbouwgewassen (NAK)	1	stichting	19	19	0	0	19	1998
	Controle-instellingen voor de kwaliteit van landbouwproducten	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	1	stichting	10	10	0	10	0	1998
	idem	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaanleggen in de Zuivel (COKZ)	1	stichting	13	13	1	12	0	1998
	idem	Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten	1	stichting	2	2	1	0	1	1998
	idem	Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit (KCB)	1	stichting	13	13	1	11	1	1998
	-	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL)	1	stichting	4	4	0	0	4	1998
	-	Staatsbosbeheer	1	sui generis	136	136	131	0	0	1998
	-	Faunafonds	1	sui generis	12	12	9	0	3	1998
-	Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	1	sui generis	60	60	60	0	0	1998	

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



## 21 MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

### 21.1 Inleiding

Deze rapportage bevat de volgende onderdelen

- een geactualiseerde beschrijving van het RWT-veld en de toezichtvisie bij dit ministerie;
- een onderzoek naar de planning- en controlcyclus van het GAK.

### 21.2 Beschrijving van het veld en toezichtvisie

#### 21.2.1 RWT-veld

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) valt een aantal rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), die zijn te onderscheiden in drie sectoren: Sociale zekerheid, Arbeidsvoorziening, en overige RWT's. In deze laatste sector zitten met name bedrijven die zich bezig houden met keuren en certificeren op basis van Europese richtlijnen of de Arbeidsomstandighedenwet.

##### *Sociale zekerheid*

In het veld van de sociale zekerheid zijn acht RWT'S werkzaam. De wetgever heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen opgedragen aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv). De daadwerkelijke uitvoering van deze wetten draagt het Lisv op aan de uitvoeringsinstellingen. Er zijn vijf uitvoeringsinstellingen: Cadans Uitvoeringsinstelling B.V., Gak Nederland B.V., GUO Uitvoeringsinstelling B.V., SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekeringen N.V. en Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs (USZO).

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) verzorgt de uitvoering van de volksverzekeringen.

Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) houdt toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen.

De omvang van de premie-ontvangsten binnen de sociale zekerheid bedroeg in 1998 circa f 80 miljard, waarvan de SVB f 43 miljard aan ontvangsten heeft verantwoord en de uitvoeringsinstellingen f 37 miljard.

##### *Arbeidsvoorziening*

De sector Arbeidsvoorziening bestaat uit één instelling, de Arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening heeft tot doel de aansluiting van de vraag en het aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt te bevorderen, in het bijzonder door dienstverlening aan moeilijk plaatsbare werklozen.

Arbeidsvoorziening heeft meer taken, maar op grond van de omvang van de overige werkzaamheden, is alleen aandacht besteed aan activiteiten in het kader van de Arbeidsvoorzieningswet.

De publieke middelen in 1998 waren afkomstig van een rijksbijdrage (f 1,1 miljard). Verder waren er onder meer inkomsten uit een inkoopbudget van uitvoeringsinstellingen van sociale verzekeringen en gemeenten (f 240 miljoen).

##### *Sector overige RWT's*

In de sector overige RWT's zijn vier clusters te onderscheiden:

- 1 Keuringsinstanties op basis van de Wet Gevaarlijke Werktuigen;
- 2 Certificerende instellingen vakbekwaamheid en examen/opleidingsinstellingen Arbo- en kernenergiewet;

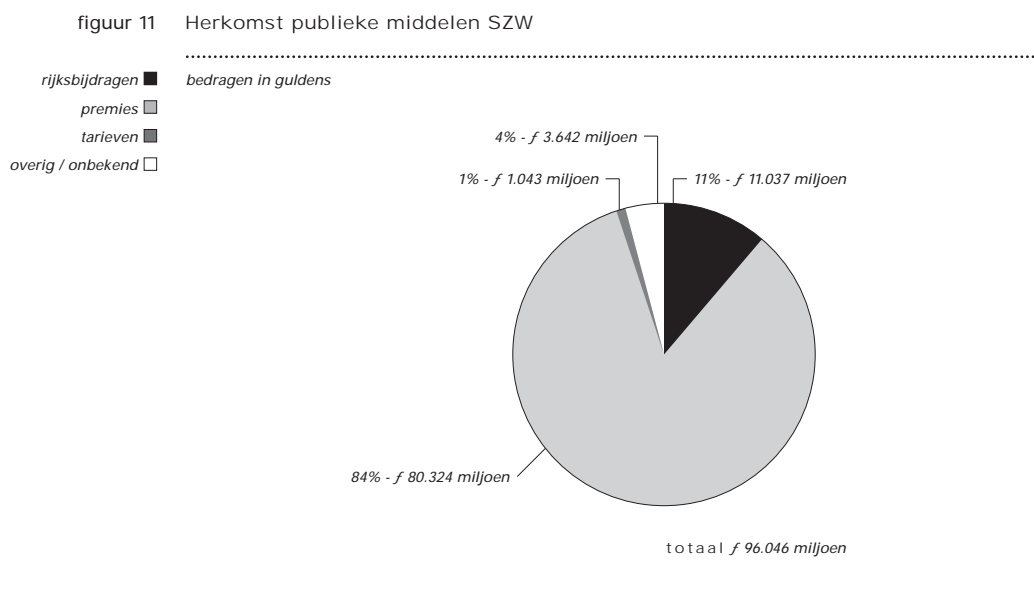


- 3 Certificerende instellingen Arboret voor hijs- en hefwerktuigen/-gereedschap;
- 4 Certificatie-instellingen Arbo-diensten.

In totaal ging het in 1998 om 18 RWT's.

De inkomsten uit de uitvoering van de wettelijke taak bedroegen – voor zover bekend op basis van de bij het ministerie ontvangen gegevens – in 1998 circa f 1 miljoen, dit is een fractie (minder dan 1%) van de totale omzet van deze rechtspersonen.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



### 21.2.2 Ontwikkelingen

Het RWT-velde van de sectoren sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening is zeer in beweging.

Het kabinet heeft een concept wetsvoorstel ontwikkeld voor de uitvoering van de sociale zekerheid in de zogenaamde nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Voorgesteld is de uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging op te dragen aan één publiekrechtelijke organisatie, het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). De reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten wordt overgelaten aan private reïntegratiebedrijven. De taken van het Lisv worden met de SUWI-operatie grotendeels bij het UWV ondergebracht. De resterende taken zullen bij de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (COWI) worden ondergebracht. Ook het onderdeel Basisdiensten van Arbeidsvoorziening zal bij het COWI worden ondergebracht. Het reïntegratiebedrijf van Arbeidsvoorziening zal worden geprivatiseerd. Volgens de meest recente plannen zal toezicht op het UWV en COWI onderdeel worden van het Ministerie van SZW.

Het ministerie is actief bezig met de inrichting van de verantwoordingsstructuur voor het toekomstige UWV.

De verwachting is dat de invoering van de belangrijkste onderdelen van

SUWI niet voor 2002 zal gebeuren. De Rekenkamer volgt de ontwikkelingen rond SUWI nauwgezet.

Door alle aanstaande veranderingen in het kader van SUWI verschilt de situatie beschreven in de jaarverslagen 1998 nogal van de huidige en toekomstige situatie.

Bij de «overige RWT's» is sprake van een behoorlijke groei in het aantal organisaties. In 1997 was nog sprake van 13 overige RWT's, in 1998 waren dat er 18 en het aantal neemt nog steeds toe. De toename is het gevolg van marktwerking en implementatie van Europese richtlijnen.

### 21.2.3 Toezichtvisie

Het Ministerie van SZW heeft haar toezichtstaken ondergebracht bij een aparte directie, de directie Toezicht. Een overallvisie op zelfstandigings-, sturings- en toezichtvraagstukken bij zelfstandige bestuursorganen is reeds in 1996 vastgelegd in de nota «Sturing van en toezicht op zelfstandige bestuursorganen».

De toezichtvisie voor de sector sociale zekerheid is verankerd in wet- en regelgeving. Hierin is gekozen voor het Ctsv als onafhankelijk toezichthouder, waarbij de minister slechts in geringe mate sturend optreedt. Voor de sector Arbeidsvoorziening heeft het ministerie een toezichtvisie opgesteld in het *toezichtsplan Arbeidsvoorzieningswet 1996* van de directie Toezicht. De strategie om inzicht te krijgen in de recht- en doelmatige uitvoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 is vooral gebaseerd op de toetsing van de op grond van de wet door het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) te leveren verantwoordingsproducten. De toezichtvisies voor de sectoren Sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening worden in het kader van de SUWI-operatie geactualiseerd en daarbij wordt aandacht besteed aan het afgeven van een bedrijfsvoeringsverklaring. De Rekenkamer vindt dit een positieve ontwikkeling.

Een specifieke toezichtvisie voor de sector «overige RWT's» ontbreekt nog steeds.

Voor een aantal clusters heeft de directie toetsingskaders en toezichtsplannen uitgewerkt, maar nog niet voor alle RWT's.

Inmiddels is de eerste voortgangsrapportage «Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)» ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal<sup>62</sup>.

Deze rapportage bevat naast de stand van zaken en de planning van de werkzaamheden in het kader van SUWI, ook een uitgebreide inhoudelijke rapportage over de toezichtstructuur.

In de rapportage wordt onder meer overwogen dat in de nieuwe uitvoeringsstructuur de verantwoordelijkheden van de minister voor het uitvoeringsproces en daarmee de mogelijkheden voor het parlement om de minister terzake aan te spreken groter worden.

Met betrekking tot de positionering van het toezicht is gekozen voor het onderbrengen van het toezicht op alle uitvoeringsorganisaties op het terrein van werk en inkomen bij het ministerie<sup>63</sup>. Concreet betekent dit dat het Ctsv en de Directie Toezicht van het Ministerie van SZW zullen worden omgevormd tot een geïntegreerde eenheid die een onafhankelijke positie binnen het Ministerie van SZW zal krijgen<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Brief van de minister en staatssecretaris van SZW, 13 oktober 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 448, nr. 16.

<sup>63</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 448, nr. 16, blz. 20.

<sup>64</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 448, nr. 16, blz. 22.

#### 21.2.4 *Bedrijfsvoering*

Voor de sectoren Sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening zijn ontwikkelingen gaande in de richting van een bedrijfsvoeringsmededeling.

#### 21.2.5 *Kanttekening Rekenkamer*

De Rekenkamer betreurt het dat de ontwikkeling van de specifieke toezichtvisie op de overige RWT's nog niet heeft geleid tot toezichtsplannen en toetsingskaders voor alle clusters. De minister is niet voornemens wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop deze overige RWT's zich moeten verantwoorden, omdat hij vindt dat op deze RWT's niet dezelfde normen toegepast moeten worden als op die in de andere twee sectoren. De Rekenkamer is van mening dat ook voor de overige RWT's moet gelden dat hun verantwoording op termijn zekerheid dient te geven over de rechtmatigheid en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer en dat het ministerie hierover een oordeel moet uitspreken.

#### 21.3 *Reactie minister*

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderschrijft expliciet de reactie van de minister van Financiën over de ruime interpretatie van artikel 59, eerste lid, onder d van de Comptabiliteitswet. Hij is dan ook van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor alle Arbo-instanties niet in het verlengde ligt van de Comptabiliteitswet, omdat bij deze instellingen geen publiek geld omgaat. Hij vindt de conclusie dat het ministerie niet van plan is wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop de RWT's zich moeten verantwoorden prematuur. De minister wil eerst de discussie over de differentiatie tussen sectoren van RWT's afwachten, voordat hij deze wijzigingen overweegt.

Het doet de minister genoegen dat de Rekenkamer de aandacht voor de bedrijfsvoeringsverklaring in de sectoren sociale zekerheid en Arbeidsvoorziening in het kader van de SUWI-operatie positief beoordeelt. De minister wijt het feit dat de specifieke toezichtvisie op de RWT's nog niet heeft geleid tot toezichtsplannen en toetsingskaders voor alle clusters aan de complexiteit van het beleidsveld. Het in overleg met de betrokken instellingen ontwikkelen van toezichtkaders vraagt tijd. In januari 2001 is een toezichtskader vastgesteld voor de Certificatieinstellingen Arbodiensten in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

#### 21.4 *Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer verwijst voor de discussie over de interpretatie van het RWT-begrip naar haar nawoord bij het Algemeen deel van dit rapport. De Rekenkamer is verheugd dat in januari 2001 een toezichtskader is vastgesteld voor één van de clusters in de sector «overige» RWT's. Ze dringt er op aan dat het vaststellen van de toetsingskaders en toezichtsplannen voor de nog resterende clusters nu ook voortvarend ter hand wordt genomen.

De Rekenkamer heeft er goede nota van genomen dat de minister de uitkomsten van de discussie over mogelijke differentiatie in toezicht en verantwoording afwacht voor eventuele wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop de Arbo-instanties zich moeten verantwoorden.

## 21.5 Planning- en controlcyclus GAK

### 21.5.1 Inleiding

De Rekenkamer voert in 2000 en 2001 onderzoek uit bij Gak Nederland BV (Gak) naar sturing en verantwoording van de arbeidsgeschiktheidsbeoordeling die plaatsvindt in het kader van het beroep op de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Het Gak is een erkende uitvoeringsinstelling voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De WAO is een van de werknemersverzekeringen.

Het onderzoek richt zich op de opzet en werking van de planning- en controlcyclus van het WAO-claimbeoordelingsproces bij het Gak. Doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de sturing en beheersing van het WAO-proces. Hiermee wordt getracht een bijdrage te leveren aan een verdere verbetering van de uitvoering. Onderliggende rapportage heeft betrekking op de opzet van de planning- en controlcyclus. Publicatie van de resultaten van het totale onderzoek volgt medio 2001.

Een onderzoek naar de planning- en controlcyclus past binnen de bedrijfsvoeringsgedachte over verantwoording door RWT's. Zoals in hoofdstuk 5 van het algemene deel reeds is aangegeven, dient de verantwoording door RWT's ook betrekking te hebben op de bedrijfsvoering. De planning- en controlcyclus is in het kader van de bedrijfsvoering een cruciaal instrument dat een organisatie hanteert om zijn activiteiten planmatig aan te sturen en te beheersen, zodat de leiding van de organisatie zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. Het gaat dan om het sturen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, het bewaken en bijsturen van de beleidsuitvoering en om het afleggen van verantwoording. De planning- en controlcyclus zal in belangrijke mate de informatie moeten genereren die nodig is voor sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen binnen een organisatie. Het is een belangrijk instrument voor het management om zich een oordeel te vormen over het bereiken van de gestelde doelen, alsmede voor de externe verantwoording daarover in het jaarverslag.

In haar onderzoek naar de opzet van de planning- en controlcyclus van het Gak hanteerde de Rekenkamer de volgende meetpunten:

- vanuit de wettelijke taak zijn meetbare doelstellingen geformuleerd gerelateerd aan de inzet van mensen en middelen en vastgelegd in een jaarplan of vergelijkbaar document;
- de geformuleerde doelstellingen van de organisatie vormen uitgangspunt voor de planning- en controlcyclus;
- er is een actuele beschrijving van de planning- en controlcyclus;
- in de planning- en controlcyclus is opgenomen wie de voortgang en de resultaten van de cyclus bewaakt en hoe, wanneer en waarover verantwoord wordt.

### 21.5.2 Doelstellingen uitvoeringsproces WAO

In de Organisatiewet Sociale Verzekeringen zijn de wettelijke doelstellingen voor het beheer van het WAO-proces, onderdeel eerste claimbeoordeling vastgelegd. De doelstellingen zijn:

- rechtmatigheid: wettelijke norm is 99% rechtmatigheid;
- tijdigheid: de beslissing op een aanvraag voor een WAO-uitkering moet binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag zijn afgegeven.

De financiering van de uitvoering van de WAO vindt plaats op basis van jaarovereenkomsten tussen het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en het Gak. Hierin wordt overeengekomen welke en hoeveel activiteiten, zogenoemde referentiediensten, tegen welk tarief zullen worden verricht.

Voor de doelstellingen rechtmatigheid en tijdigheid worden in de jaarovereenkomsten tussen het Gak en het Lisv streefcijfers opgenomen. Voor het onderdeel eerste claimbeoordeling WAO zijn de streefcijfers dus ook doelstellingen van het Gak:

- juistheid: norm is 99% rechtmatigheid;
- tijdigheid: norm is 90% van alle beslissingen is tijdig, dat wil zeggen binnen 13 weken na aanvraag.

Vanwege de beperkte inzet van verzekeringsartsen wordt uitgegaan van een geringere percentage tijdige beslissingen dan de wet voorschrijft.

De doelstellingen zijn door het Gak meetbaar gemaakt door prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren met de bijbehorende normen zijn vastgelegd in managementcontracten met de Regionale Bestuurscentra (RBC's) waar uitvoering wordt gegeven aan het WAO-proces. In de managementcontracten is het aantal te verrichten activiteiten opgenomen.

### *21.5.3 Taakverdeling binnen de planning- en controlcyclus*

De planning- en controlcyclus is binnen de Gak-organisatie op alle niveaus ingevoerd en kent een interne samenhang. Er is sprake van een jaarcyclus. De output van de cyclus op het ene niveau vormt input voor de cyclus op een ander niveau. De afspraken tussen leidinggevenden op het ene niveau werken door in afspraken tussen leidinggevenden op een ander niveau.

Binnen het Gak zijn zowel het directoraat Financieel Economische Zaken (FEZ) als het directoraat Distribuerende Zaken (DZ) betrokken bij de planning- en controlcyclus.

De planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO wordt gecoördineerd door het directoraat DZ. De afdeling DZ-Control vervult binnen het directoraat DZ een coördinerende, ondersteunende en monitorende functie voor de uitvoering van de WAO door de RBC's. Het directoraat is verantwoordelijk voor de financiële en niet-financiële verslaglegging en analyses van de uitvoering. Deze informatie wordt verstrekt aan het directoraat FEZ.

Het directoraat FEZ is verantwoordelijk voor het invullen van de financiële functie van de hele Gak-organisatie, het conditioneren van de planning- en controlcyclus voor de hele Gak-organisatie inclusief de rapportages. Daarnaast coördineert het directoraat FEZ de totstandkoming van de begroting.

Tussen de twee directoraten vindt afstemming plaats. Periodiek verstrekt het directoraat DZ volgens een vast stramien, informatie over de uitvoering van het WAO-proces aan het directoraat FEZ.

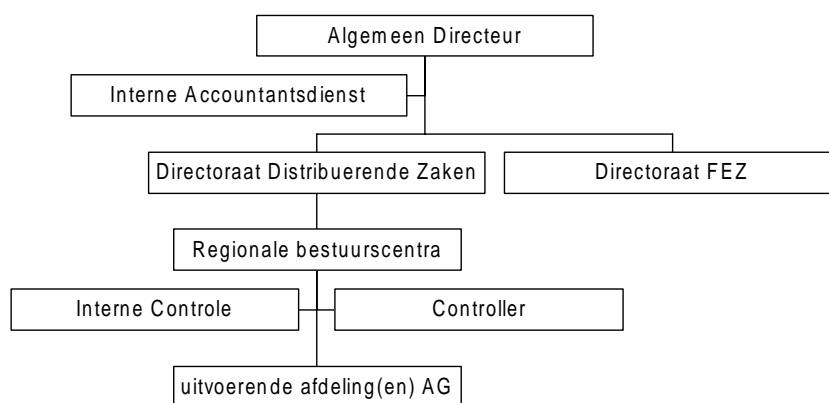
De uitvoering van het WAO-proces vindt primair plaats door 17 RBC's. Onder deze RBC's vallen een of meer lokale kantoren. De directeur is het hoofd van het RBC en heeft een managementcontract met de directeur DZ. Daarin zijn de overeengekomen te leveren prestaties afgesloten. De manager uitvoering arbeidsgeschiktheid (Muag) is onder andere verantwoordelijk voor het proces van de claimbeoordeling. De Muag

stuurt de behandelteams aan. Een behandelteam bestaat uit een verzekeringsarts, een arbeidsdeskundige en claimbeoordelaar. Deze behandelteams zijn verantwoordelijk voor de claimbehandeling.

De controller en de afdeling Interne Controle (IC) van het RBC dragen via een kwaliteitssysteem van handboeken, interne controles en audits, zorg voor de beheersing van de uitvoering, de uitvoeringskosten en de kwaliteit van de uitvoering, waaronder de betrouwbaarheid van de informatie. De Interne Accountantsdienst van het Gak verricht rechtmatigheidscontroles.

In onderstaande figuur zijn de organisatie-onderdelen van het Gak weergegeven die betrokken zijn bij de planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO.

Gak Nederland uitvoeringsorganisatie AG



#### 21.5.4 Sturing

De besturingsfilosofie van het Gak is ingegeven door de primaire bedrijfsdoelstelling: het rechtmatig uitvoeren van de opgedragen wettelijke taken, dit binnen de financieringssysteem van de uitvoeringskosten: jaarcontracten met het Lisv waarin een vaste vergoeding geldt voor gespecificeerde diensten, met een aantal uitzonderingen voor eenmalige projecten.

De planning- en controlcyclus van het Gak is gericht op de uitvoering van de sociale zekerheidswetten die in opdracht van het Lisv worden uitgevoerd. Dit omvat verreweg het grootste deel aan activiteiten van het Gak.

De planning- en controlcyclus van het Gak bestaat uit een aantal stappen:

1. Jaarlijks vindt een herijking plaats van de lange termijndoelstellingen en vertaling hiervan in operationele en financiële doelen voor het komend jaar. Het resultaat wordt vastgelegd in de planbrief van het Gak medio het jaar.
2. De begroting van het lopende jaar vormt de inzet voor de offerte aan het Lisv. Bij de offerte wordt een systematiek van normprijzen gehanteerd. Het Lisv hanteert strikte productspecificaties en kwaliteitseisen middels een systematiek van referentiediensten. Medio april wordt aan het Lisv (en aan de sectorraden) een eerste indicatie gevraagd van de te verwachten afname van producten. Het overleg tussen het Lisv en

- het Gak resulteert in een (voorlopige) offerte voor de jaarovereenkomst op 1 september.
3. Vanuit de planbrief en de offerte worden door de verantwoordelijke organisatieonderdelen conceptjaarplannen opgesteld. De basis voor deze jaarplannen zijn de geoffreerde aantallen en tarieven aan het Lisv. De kwaliteit van de dienstverlening is uitgedrukt in de met het Lisv gecontracteerde prestatie-indicatoren.
  4. Op basis van de conceptjaarplannen worden de conceptjaarovereenkomsten met het Lisv opgesteld. Deze jaarovereenkomsten komen per sector tot stand en vormen het plafond voor de interne Gak-begroting. De jaarovereenkomsten bevatten naast productaantallen proces- en kwaliteitseisen. Productaantallen worden tegen normtarieven afgerekend.
  5. Op basis van de uitgangspunten in de planbrief vinden per directoraat budgetgesprekken plaats die leiden tot de vaststelling van de directoraatsjaarplannen en de Gak-begroting in november. Een goedgekeurd jaarplan van een directoraat wordt, inclusief begroting, beschouwd als het managementcontract van de directoraatsdirecteur. Op basis van de interne begroting komen managementcontracten tussen de directeur Distribuerende Zaken en de directeuren van de RBC's tot stand.

De resultaten van de planning- en controlcyclus in enig jaar, vinden hun weerslag in de nieuwe planbrief die input is voor een nieuwe planning- en controlcyclus.

Op basis van de uitkomsten van de interne planning- en controlcyclus komt de declaratie aan het Lisv tot stand. Er worden daarentegen separate recht- en doelmatigheidsrapportages opgesteld voor de externe verantwoording aan het Ctsv en Lisv. Deze rapportages kennen een door de informatievragers (Ctsv resp. Lisv) voorgeschreven format dat nog in ontwikkeling is. De doelmatigheidsrapportages 1999 en 2000 van het Gak bevatten een beschrijving van de verschillende stappen in de planning- en controlcyclus. In de doelmatigheidsrapportage 2000 zijn ook de ontwikkelingen in de planning- en controlcyclus weergegeven.

#### *21.5.5 Beheersing*

Het beheersconcept volgt de organisatiestructuur van het Gak volgens het principe van integraal management. Op basis van het managementcontract maakt de direct verantwoordelijke manager afspraken met het hogere echelon. In de managementcontracten zijn productieafspraken vastgelegd en een aantal additionele prestatie-indicatoren, waarbij het uitgangspunt is dat deze voor de betreffende manager realiseerbaar zijn. Tussentijds kunnen prognoses worden bijgesteld. Periodiek rapporteert de verantwoordelijke manager richting het hogere echelon volgens vast stramien over de voortgang in de productie, de knelpunten en de financiële resultaten in relatie tot de begroting en verwachtingen.

Voor de beheersing van de uitvoering van de WAO sluit het directoraat DZ managementcontracten af met de directeuren van de RBC's. Binnen de RBC maakt de directeur afspraken met de Muag, de controller en de staffunctionaris IC.

De Muag ontvangt periodiek informatie over de voortgang en kwaliteit van de uitgevoerde processen. Binnen het behandelteam van het RBC wordt gestuurd op de tijdigheid van de claimbeoordeling en de rechtmatigheid van de uitvoering. De claimbeoordelaar is verantwoordelijk voor de tijdigheid van de claimbeoordeling. Hiertoe zijn normen gesteld voor



de doorlooptijd van de dossiers bij de verzekeringsarts, de arbeidsdeskundige en de claimbeoordelaar.

Periodiek rapporteert de directeur van het RBC aan de directeur DZ. In deze rapportages dient volgens het protocol een toelichting te worden gegeven op de prestaties van het RBC, de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, het financiële resultaat op de uitvoeringskosten, personeelsbezetting, de productie van de diverse activiteiten en een eventueel aangepaste prognose van het activiteitsniveau voor het lopende jaar.

Aan de hand van de rapportages van de RBC's stelt de afdeling DZ-Control ten behoeve van de directeur DZ een rapportage op over de uitvoering van de totale Gak-organisatie. De directeur DZ rapporteert vervolgens aan de directie. Het directoraat FEZ verwerkt deze rapportage in de rapportage over de totale Gak-organisatie.

Ten behoeve van het verder ontwikkelen van de planning- en controlcyclus besteedt het Gak aandacht aan het toetsbaar en haalbaar maken van gestelde doelen, het stellen van prioriteiten, het sluitend maken van de planning- en controlcyclus en het ontwikkelen van een adequaat instrumentarium voor het monitoren en (bij)sturen van de uitvoering.

#### *21.5.6 Conclusies*

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de opzet van de planning- en controlcyclus voor de uitvoering van de WAO aan de Rekenkamernormen voldoet. De cyclus is in opzet in alle lagen van de Gak-organisatie ingevoerd. Belangrijke instrumenten in de planning- en controlcyclus van het Gak zijn de jaarovereenkomsten met het Lisv en de (interne) managementcontracten met de verantwoordelijke managers. Wettelijke vereisten komen hierin terug. In de managementcontracten worden aan hand van prestatie-indicatoren de doelstellingen verder meetbaar gemaakt, en gerelateerd aan de inzet van mensen en middelen. Er is een duidelijke samenhang tussen de wettelijke taken van het Gak, de jaarovereenkomst die zij sluit met het Lisv en de interne vertaling in managementcontracten op de diverse hiërarchische niveaus. Een actuele beschrijving van de planning- en controlcyclus is opgenomen in de jaarlijkse doelmatigheidsrapportages aan het Ctsv.

Over de realisatie van de doelstellingen en de afspraken in de managementcontracten wordt door de verantwoordelijke manager periodiek volgens een vast stramien gerapporteerd aan het hogere echelon. De afdeling DZ-Control vervult voor de planning- en controlcyclus van de WAO een coördinerende functie ten opzichte van de RBC's. Zij beoordeelt in eerste instantie ook de verkregen rapportages, en verwerkt deze tot een Gakbrede verantwoording over de uitvoering van de WAO. De directie heeft de mogelijkheid (mede) op basis van deze informatie bij te sturen.



overzicht RWT's Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen	total	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
SZW	Sociale zekerheid	College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv)	1	sui generis	0	0	0	41	0	1998
	idem	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv)	1	sui generis	3412	3412	3412	0	0	1998
	idem	Uitvoeringsinstellingen	5	divers	40126	0	0	37218	0	1998
	idem	Sociale Verzekeringsbank (SVB)	1	sui generis	50065	6547	6547	43065	0	1998
	Arbeidsvoorziening	Arbeidsvoorziening	1	sui generis	1599	1078	1078	0	240	1998
	overig	Keuringsinstanties op basis van de Wet Gevaarlijke Werktuigen	14	divers	803 <sup>1</sup>	0	0	0	803	1998
	overig	Certificerende instellingen vakbekwaamheid en examen <sup>2</sup>	1	stichting	??	-	-	-	-	1998
	overig	opleidingsinstellingen Arbo- en kernenergiewet	3	divers	??	-	-	-	-	1998
	overig	Certificatie instellingen Arbodiensten	1	stichting	-	-	-	-	-	1998
	overig	Verzekeringkamer <sup>4</sup>	1	stichting	-	-	-	-	-	1998
		Stichting Silicose Oud Mijnwerkers <sup>5</sup>	1	stichting	-	-	-	-	-	1998

1 Op basis van de ontvangen gegevens over 1998, echter van lang niet alle keuringsinstanties zijn gegevens ontvangen.

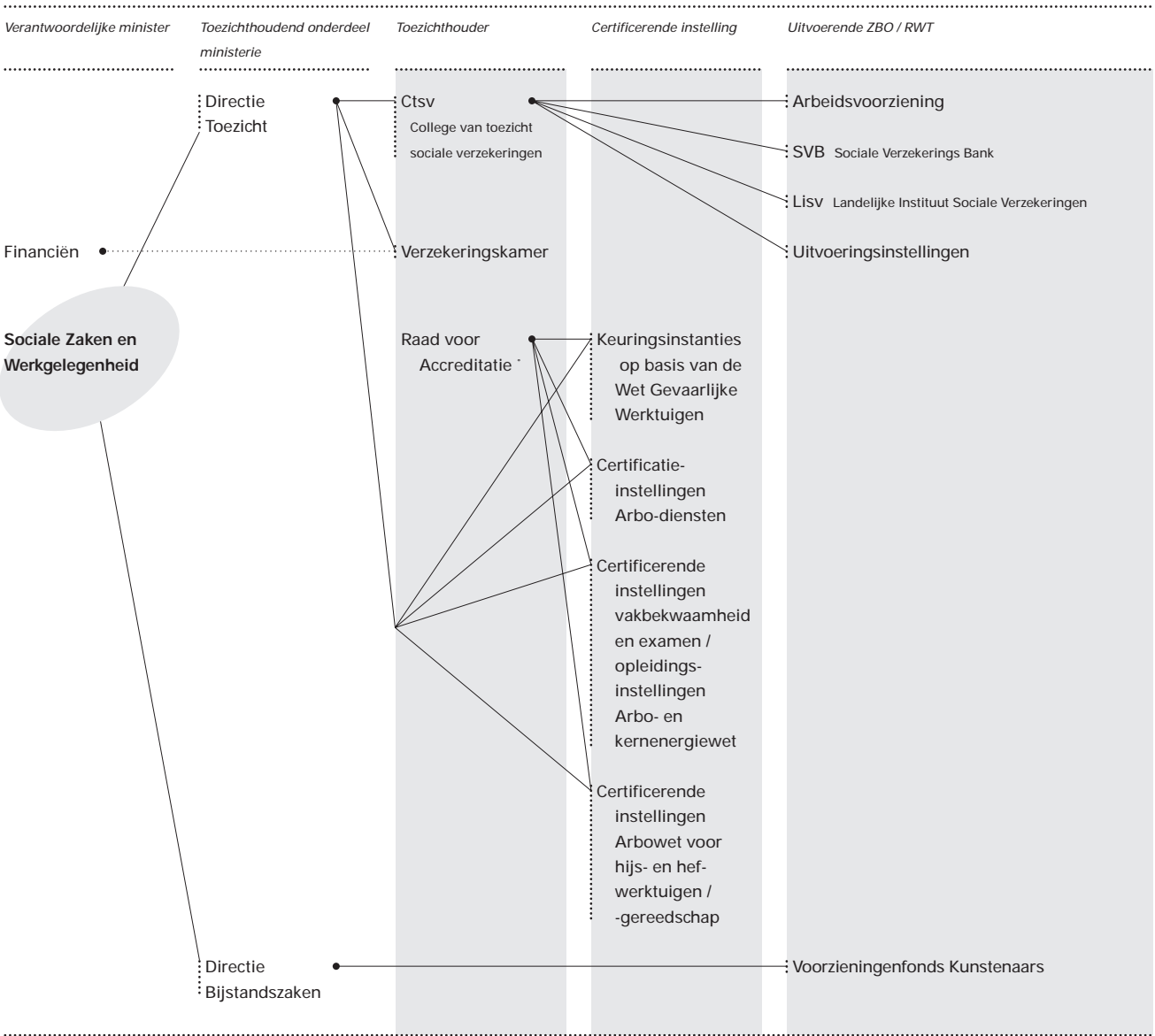
2 Er zijn over 1998 geen gegevens ontvangen.

3 Er zijn over 1998 geen gegevens ontvangen.

4 De Verzekeringkamer is verder behandeld bij het hoofdstuk van het Ministerie van Financiën.

5 Deze stichting voerde de regeling Silicose Oud Mijnwerkers uit; omdat er nu alleen nog sprake is van het afdoen van bezwaar- en beroepsgevallen (er wordt geen financiële bijdrage meer verleend) is deze stichting verder in dit rapport niet behandeld.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

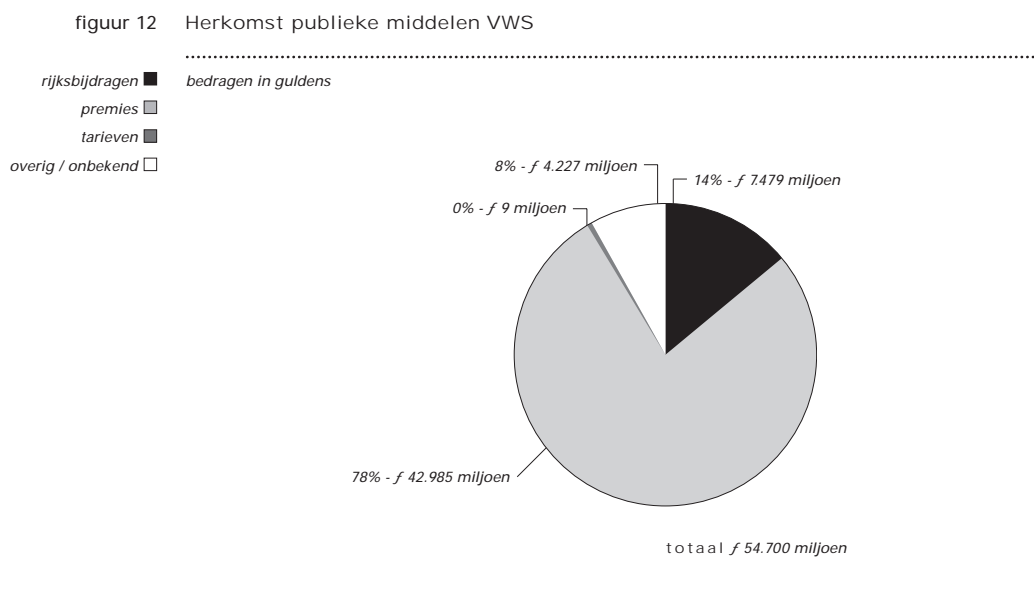


- Legenda**
- toezichtrelatie
  - ..... medetoezicht vanuit een ander ministerie
  - vrijwillige accreditatie
  - \* alleen ZBO

22.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van VWS kent een aantal RWT's op het gebied van volksgezondheid en op het gebied van welzijn. Op het terrein van volksgezondheid onderscheidt de Rekenkamer RWT's in de sector wettelijke zorgverzekeringen en overige RWT's volksgezondheid.

De volgende figuur geeft een overzicht van totaal en herkomst van de publieke middelen die met deze RWT's gemoeid zijn:



In de sector wettelijke zorgverzekeringen zijn de RWT's:

- De ziekenfondsen, eind 1998 waren er 29 ziekenfondsen;
- De uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), eind 1998 waren er 73 uitvoeringsorganen AWBZ inclusief de 29 ziekenfondsen die tevens uitvoeringsorgaan AWBZ zijn;
- Het Centraal administratiekantoor bijzondere zorgkosten (CAK-BZ);
- Het College voor zorgverzekeringen (CVZ, per 1 juli 1999, voorheen de Ziekenfondsraad) en de Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie (CTU);
- Het College tarieven gezondheidszorg (CTG, per 1 januari 2000, voorheen het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg);
- Het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ, per 1 januari 2000, voorheen college voor ziekenhuisvoorzieningen);
- Het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ, per 1 januari 2000, voorheen Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen);
- De Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO).

De overige RWT's op het terrein van volksgezondheid zijn:

- ZorgOnderzoek Nederland (ZON);
- Deconstructiebedrijf Rendac.

Op het terrein van welzijn functioneert één RWT, te weten de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR).

Met de inwerkingtreding van de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid<sup>65</sup> zijn de taak, samenstelling en werkwijze van het CVZ, het CTG, het CBZ en het CSZ wettelijk gewijzigd. Het CSZ heeft als gevolg van de wetwijziging rechtspersoonlijkheid gekregen, waardoor dit College onder het controledomein van de Rekenkamer is gekomen. De CTU, die een toezichhoudende taak in de zorgsector vervult, is door de wetwijziging bestuurlijk verzelfstandigd. De CTU heeft vervolgens de vorm van een zelfstandig College gekregen. Dit is geregeld in de in december 2000 aangenomen wet tot instelling van het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ).

#### *Oprichting twee nieuwe stichtingen*

In 2000 is de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma opgericht. Het doel van deze stichting is een bedrag van f 30 miljoen te beheren en uit te keren aan de Roma en Sinti slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. De stichting is opgericht als erkenning van achteraf geconstateerde tekortkomingen in het rechtsherstel van de Roma en Sinti. Momenteel is tevens een tweede stichting in oprichting, het Stimuleringsfonds openbare gezondheidszorg. Het fonds heeft tot doel innovatie op het terrein van de bevordering en de bescherming van de volksgezondheid mogelijk te maken. Het kabinet heeft in augustus 2000 besloten eenmalig een bedrag van f 50 miljoen aan het fonds beschikbaar te stellen. Beide stichtingen worden door zowel de Rekenkamer als het ministerie als RWT gezien.

## 22.2 Ontwikkelingen

De vormgeving van het toezicht en de verantwoording binnen de zorgsector is evenals vorig jaar nog voor een belangrijk deel in ontwikkeling. Er is een eerste stap gezet met de invoering van de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid, die onder andere regelt dat de minister verantwoordingsinformatie over de rechtmatigheid en het financieel beheer krijgt van het CVZ, het CTG, het CBZ en het CSZ. Het toezicht bevat echter nog in onvoldoende mate een inhoudelijke beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een review van de financiële verslagen van de betreffende RWT's. Tevens is nog niet voorzien in een toetsingskader dan wel in een review van de kwaliteit van het accountantsrapport over het financieel beheer.

De modernisering van het toezicht op en de verantwoording door ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ heeft december 2000 zijn beslag gekregen in wet- en regelgeving. Vooruitlopend op de recent aangenomen wet is door het CVZ en de voormalige CTU samen met de ziekenfondsen een ontwikkeltraject ingezet om te komen tot protocollering van de rechtmatigheid en een gemoderniseerde wijze van verslaggeving. Hierin blijft echter het aspect «financieel beheer» onderbelicht. Vooralnog wordt geen aandacht besteed aan de modernisering van de verantwoording over de uitgaven AWBZ.

In de toekomst kan de minister op basis van de recent aangenomen wet beschikken over een samenvattend rapport van het CTZ (de huidige CTU) over de rechtmatige uitvoering van de ZFW en AWBZ door ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ. Dit rapport kan de minister gebruiken voor haar toezicht. Zij is echter niet voornemens de betrouwbaarheid van deze informatie te controleren, bijvoorbeeld door middel van reviews.

---

<sup>65</sup> De Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid is een wijzigingswet. Met ingang van 1 juli 1999 is de Ziekenfondswet gewijzigd en met ingang van 1 januari 2000 zijn de Wet tarieven gezondheidszorg en de Wet ziekenhuisvoorzieningen gewijzigd.

Met de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid zijn de eisen voor de verantwoording door het CVZ over het beheer van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten aangescherpt. Dit betekent dat de minister inzicht kan verkrijgen in de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven uit de Kas en het Fonds. Het financieel verslag over de Kas en het Fonds behoeft instemming van de minister. In hoeverre dat ook in de vorm van een expliciet oordeel geschiedt is nog niet duidelijk.

### 22.3 Toezichtvisie

De overall visie op toezicht van de minister van VWS dateert uit 1997 (de nota *Toezicht op het beleidsterrein van VWS: een algemene visie*). De uitgangspunten in deze visie zijn per beleidsterrein verder uitgewerkt, voor de wettelijke zorgverzekeringen in de nota *Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg* van april 1997. Inmiddels is de Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid in werking getreden. Hiermee is het toezicht van de minister van VWS op het CVZ, het CTG, het CBZ en het CSZ wettelijk verankerd en is de eerste stap gezet naar de bestuurlijke verzelfstandiging van de CTU. Voor de volledige verzelfstandiging van de CTU is een apart wettelijk traject ingezet. Het wetsvoorstel Instelling van het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ) is recent aanvaard (december 2000). Met de wet wordt niet alleen de verdere modernisering van het toezicht op de uitvoering van de ZFW en de AWBZ beoogd, maar ook een herinrichting van de controle- en verantwoordingsstructuur van de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ.

### 22.4 Kanttekening Rekenkamer

De Rekenkamer wijst erop dat de minister, gegeven de huidige toezichtsstructuur in de zorgsector, de enige is die tot een zelfstandig totaaloordeel kan komen over de rechtmatigheid. Immers, de minister ontvangt als enige alle informatie die hiervoor nodig is. De wetgeving voorziet niet in een dergelijk door de minister verplicht op te stellen totaaloordeel.

### 22.5 Reactie minister

De minister verwijst naar een tweetal opmerkingen van de Rekenkamer, namelijk de onvoldoende inhoudelijke beoordeling van de betrouwbaarheid van de aan de minister aangeleverde informatie en het niet voorzien in het uitvoeren van een review van de kwaliteit van het accountantsrapport over het financieel beheer. De minister is van mening dat dit geschetste beeld enige nuancering behoeft.

Met de wet «Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen» zijn volgens de minister de uitgangspunten voor de rapportage aan het parlement vastgelegd. De verantwoordingsinformatie van het CVZ en het nieuwe CTZ vormt samen met de bevindingen van de departementale accountantsdienst alle elementen voor een integrale verantwoording aan het parlement over recht- en doelmatigheid van de ZFW en de AWBZ.

Het houden van reviews is volgens de ministers één van de middelen om tot een inhoudelijk oordeel over de financiële verslagen en de werking van het systeem van toezicht. Bij het College van zorgverzekeringen zijn deze reviews gehouden over de jaren 1998 en 1999. Voor de overige ZBO's zijn deze reviews gepland in 2001 (over de financiële verslagen 2000).

Het is de minister onduidelijk hoe de Rekenkamer tot de conclusie komt dat ze niet voornemens is de betrouwbaarheid van de aan haar toegezonden informatie te controleren, bijvoorbeeld door middel van reviews. Het instrument van review wordt volgens de minister reeds gehanteerd en in de toekomst kan ook worden beschikt over een samenvattende rechtmatigheidsrapportage per wet (AWBZ en ZFW) van het CTZ. Ze is van mening dat ze het financieel verslag over de AK en het AFBZ beoordeelt, steunend op de voorgaande schakels in de controleketen. De departementale accountantsdienst zal zich daarbij ook een oordeel vormen over de werkzaamheden die door het CTZ zijn uitgevoerd. Het houden van reviews op de werkzaamheden van CTZ zal één van de middelen zijn om de betrouwbaarheid van de informatie te beoordelen. Tevens wijst de minister erop dat zij het financieel verslag CVZ en de samenvattende rechtmatigheidsrapportages van het CTZ over de uitvoering ZFW en AWBZ, voorzien van haar oordeel naar het parlement zendt. De minister is van mening dat ze zo op adequate wijze verantwoording aflegt aan het parlement over het beheer van de AFBZ en de AK. Hiermee acht ze haar verantwoordelijkheid voor een adequaat stelsel en daarmee de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW en de AWBZ gewaarborgd.

Ten aanzien van het gevraagde totaaloordeel merkt de minister op dat zij niet tot een totaaloordeel komt vanwege het particuliere deel van de zorguitgaven. Zij geeft aan dat zij zich wel een oordeel vormt op basis van het beheer van de AK en het AFBZ door het CVZ, de toezichtsrapportage van CTZ, de verantwoordingen over de beheerskosten van de ZBO's in de topstructuur van de zorgsector (CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ) en de bevindingen van de departementale accountantsdienst omtrent het financieel verslag CVZ en de werking van het systeem van toezicht.

#### 22.6 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de minister het toezicht op alle RWT's in de topstructuur van de zorgsector nu ook invult met behulp van reviews. Zij wacht de verdere uitwerking en de uitkomsten van die reviews met belangstelling af.

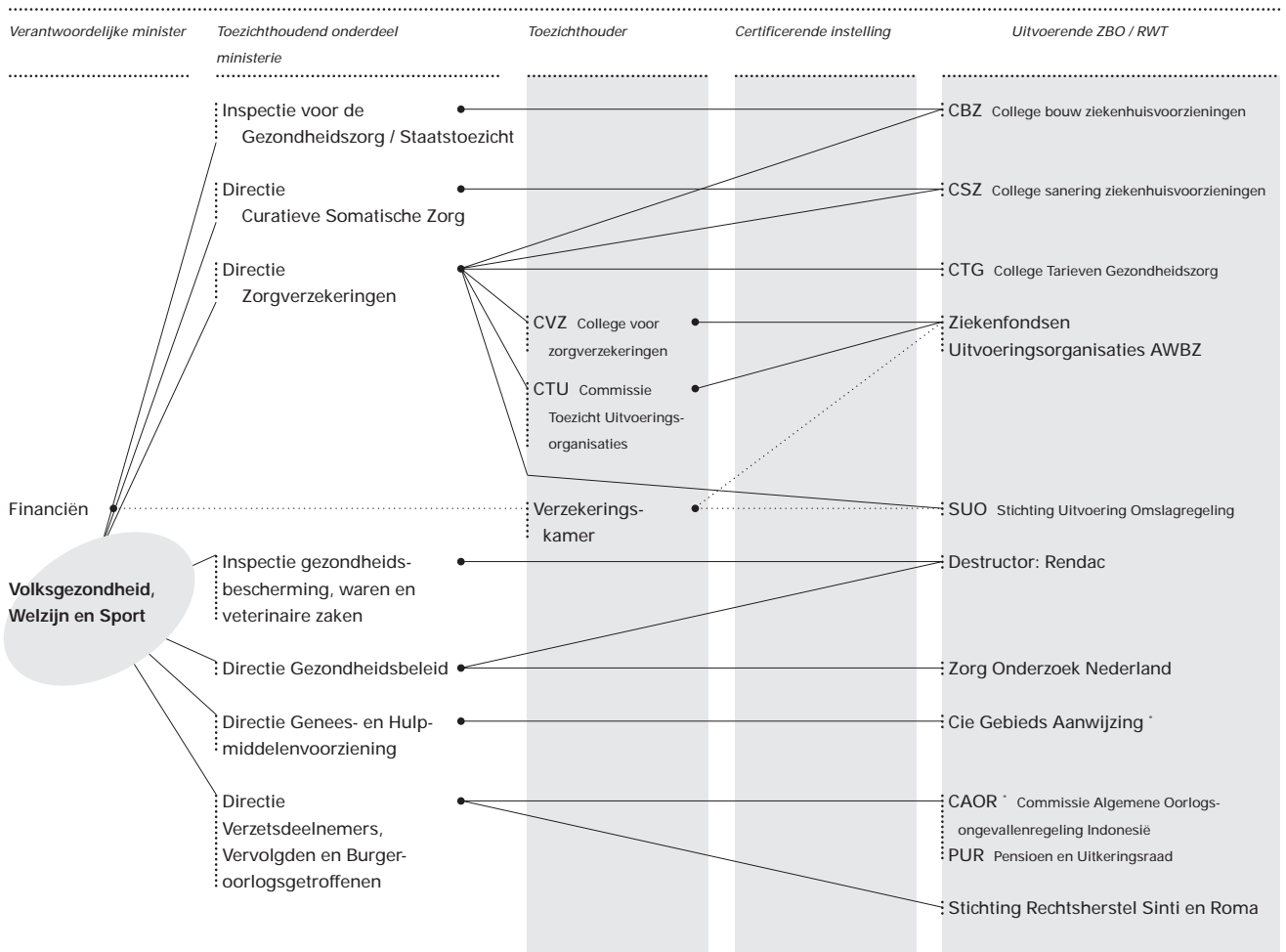
De minister geeft haar totaaloordeel over de rechtmatigheid van de premiegelden zorgsector exclusief het particuliere deel. Daar heeft de Rekenkamer gegeven de huidige context begrip voor. De Rekenkamer wacht de verdere uitwerking en vormgeving van dat totaaloordeel met belangstelling af.

overzicht RWT's Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
alle bedragen in miljoenen guldens

departement	sector	RWT	aantal	rechtsvorm	publieke middelen*	totaal	Rijks- bijdragen	premies	tarief	jaar
VWS	Verwerkingsbedrijven hoog-risico materiaal	Destructor Rendac	1	BV	30	30	21	0	9	1998
-	-	Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten	1	BV	33	33	0	33	0	1998
-	-	Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG)	1	sui generis	15	15	0	15	0	1998
-	-	College voor Ziekenthuisvoorzieningen	1	sui generis	17	17	0	17	0	1998
-	-	Sichting Uitvoering Omslagregeling (SUO)	1	sichting	3130	3130	0	3124	0	1998
-	Wettelijke zorgverzekeringen	Zorgverzekeraars - AMBZ -	73	divers	27562	27562	265	24040	0	1998
-	idem	Ziekenfondsen	29	sichting / OWM	22750	22750	6287	15530	0	1998
-	-	Zorg Onderzoek Nederland	1	sui generis	99	99	69	0	0	1998
-	-	Pensioen- en uitkeringsraad (PUR)	1	sui generis	837	837	837	0	0	1998
-	-	Ziekenfondsraad	1	sui generis	227	227	-	227	-	1998

\* Rijksbijdragen, 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