

Vergaderjaar 2003–2004

29 450

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	ALGEMEEN DEEL				
	Samenvatting	9			
1	Inleiding	19			
1.1	Onderzoeksveld	19			
1.2	Onderzoek naar RWT's	19			
1.3	RWT-onderzoek deel 4	20			
1.4	Discussie RWT's	21			
1.5	Leeswijzer	21			
2	Voortgang wet- en regelgeving voor verantwoording en toezicht	23			
2.1	Inleiding	23			
2.2	Herbezinning op regelgeving	23			
2.2.1	Kabinetswisselingen	23			
2.2.2	Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's	23			
2.2.3	Wetsvoorstel Markt en overheid	24			
2.2.4	Referentiekader Mededeling over de bedrijfsvoering	24			
2.2.5	Geïntegreerd middelenbeheer	25			
2.2.6	Evaluaties	25			
2.3	Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag	26			
2.3.1	Inleiding	26			
2.3.2	Comptabiliteitswet 2001	26			
2.3.3	Rijksbegrotingsvoorschriften	26			
2.3.4	Begroting 2004	27			
2.3.5	Jaarverslag 2004	28			
2.4	Conclusies en aanbevelingen	29			
3	Toezicht	31			
3.1	Inleiding	31			
3.2	Toezichtsvisies	31			
3.2.1	Uitgangspunten	31			
3.2.2	Bevindingen	32			
3.2.3	Conclusies	33			
3.3	Reviewbeleid	33			
3.3.1	Uitgangspunten	33			
			3.3.2	Activiteiten reviewbeleid Ministerie van Financiën	34
			3.3.3	Ontwikkelingen reviewbeleid	34
			3.3.4	Conclusies	35
			3.4	Implementatie Kaderstellende visie op toezicht	35
			3.4.1	Kaderstellende visie op toezicht	35
			3.4.2	Evaluatie toezichtsarrangementen	36
			3.4.2.1	Opzet evaluatietraject	36
			3.4.2.2	Stand van zaken evaluatietraject	36
			3.4.3	Conclusies	38
			3.5	Raden van Toezicht	38
			3.5.1	Inleiding	38
			3.5.2	De relatie tussen minister en raad van toezicht	39
			3.5.2.1	Benoeming en samenstelling van de raad	39
			3.5.2.2	Verantwoording door de raad	40
			3.5.2.3	Gebruik voor verticaal toezicht	41
			3.5.3	Conclusies en aanbevelingen	43
			4	Rechtmatigheid	44
			4.1	Inleiding	44
			4.2	Uitgangspunten rechtmatigheid	44
			4.3	Bevindingen	45
			4.4	Conclusies	47
			5	Informatie over prestaties	48
			5.1	Inleiding	48
			5.2	Uitgangspunten	48
			5.3	Bevindingen	49
			5.3.1	Toezichtvisie prestaties	49
			5.3.2	Afspraken informatie over prestaties	50
			5.3.3	Informatie van de RWT's over prestaties	51
			5.3.4	Conclusies rijksbreed onderzoek	52
			5.4	Verdiepingsonderzoek prestaties	52
			5.4.1	Inleiding	52
			5.4.2	Bevindingen	53
			5.4.3	Conclusies verdiepend onderzoek	55

6	Bedrijfsvoering	56	13	Ministerie van Justitie	95
6.1	Inleiding	56	13.1	Beschrijving van het veld	96
6.2	Mededeling over de bedrijfsvoering	56	13.2	Bevindingen	97
6.3	Visie minister op bedrijfsvoering RWT's	57	13.2.1	Verantwoording	97
6.3.1	Bevindingen	57	13.2.1.1	Rechtmatigheid	97
6.3.2	Ontwikkelingen	57	13.2.1.2	Informatie over prestaties	98
6.3.3	Praktijk bedrijfsvoering	58	13.2.1.3	Verantwoording RWT's over bedrijfsvoering	99
6.4	Conclusies en aanbevelingen	59	13.2.1.4	Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag	100
7	Verbreding publieke verantwoording	61	13.2.2	Toezicht op RWT's	100
7.1	Inleiding	61	13.2.2.1	Toezicht	100
7.1.1	Achtergrond	61	13.2.2.2	Reviewbeleid	101
7.1.2	De horizontalisering voorbij	62	13.2.2.3	Implementatie Kaderstellende visie op toezicht	101
7.1.3	Methode	62			
7.2	Ontwikkelingen	63	13.2.2.4	Raden van Toezicht	102
7.2.1	Governance	63	13.3	Conclusies en aanbevelingen	102
7.2.2	Kwaliteitsinstrumenten	64	13.4	Reactie ministers	103
7.2.3	Stakeholderdialoog	65	13.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	103
7.2.4	Maatschappelijk verantwoord handelen	65	13.6	Actielijst Verantwoording en Toezicht	104
7.3	Verbreding van de publieke verantwoording	66			
7.3.1	Maatschappelijke verslaggeving	66	14	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	106
7.3.2	Verbreding van de jaarverslagen	66	14.1	Beschrijving van het veld	106
7.3.3	Assurance van niet financiële informatie	67	14.2	Bevindingen	107
7.3.4	Websites	67	14.2.1	Verantwoording over rechtmatigheid	107
7.4	Rol van de overheid	67	14.2.1.1	Politieregio's	107
7.5	Suggesties	67	14.2.1.2	LSOP	107
8	Conclusies en aanbevelingen	69	14.2.1.3	Nibra	107
9	Reactie ministers	75	14.2.1.4	SVB	107
9.1	Reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	75	14.2.1.5	Nbbe	108
9.2	Reacties overige ministers	81	14.2.1.6	SAIP	108
			14.2.1.7	VUT-fonds	108
10	Nawoord Algemene Rekenkamer	82	14.2.2	Verantwoording over bedrijfsvoering	108
10.1	Inleiding	82	14.2.3	Conclusie rechtmatigheid	108
10.2	Algemeen	82	14.2.4	Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag	109
10.3	Informatie in begroting en jaarverslag	83	14.2.4.1	Ontwikkelingen	109
10.4	Toezihtsvisies	83	14.2.4.2	Conclusies	109
10.5	Reviewbeleid	84	14.2.5	Informatie over prestaties	109
10.6	Toezicht	84	14.2.5.1	Ontwikkeling van de visie op prestaties	109
10.6.1	Kaderstellende visie op toezicht	84	14.2.5.2	Informatie van de RWT's over prestaties	109
10.6.2	Raden van toezicht	85	14.2.5.3	Conclusie	110
10.7	Rechtmatigheid	85	14.2.6	Toezicht op RWT's	110
10.8	Prestaties	85	14.2.6.1	Ontwikkelingen in de toezichtsvisies	110
10.9	Bedrijfsvoering	85	14.2.6.2	Ontwikkelingen in het reviewbeleid	110
			14.2.6.3	Ontwikkelingen in het toezicht op bedrijfsvoering	111
			14.2.6.4	Toezicht op vermogensvorming	111
	DEPARTEMENTAAL DEEL		14.2.6.5	Implementatie Kaderstellende visie op toezicht	112
11	Inleiding	89	14.3	Conclusies	112
12	Ministerie van Buitenlandse Zaken	90	14.4	Reactie minister	113
12.1	Beschrijving van het veld	90	14.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	113
12.2	Bevindingen	91	14.6	Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht	113
12.2.1	Verantwoording	91	15	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	115
12.2.1.1	Rechtmatigheid	91	15.1	Beschrijving van het veld	115
12.2.1.2	Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag	91	15.2	Bevindingen	116
12.2.2	Toezicht	91	15.2.1	Inzicht in de rechtmatigheid	116
12.2.2.1	Ontwikkelingen in de toezichtsvisie	91	15.2.2	Toezihtsvisie	116
12.2.2.2	Reviewbeleid	92	15.2.3	Raden van toezicht	117
12.2.2.3	Implementatie Kaderstellende visie op toezicht	92	15.2.4	Verantwoording over prestaties door vier RWT's	118
12.3	Conclusies en aanbevelingen	93	15.2.4.1	Inleiding	118
12.4	Reactie minister	93	15.2.4.2	KB en NWO	119
12.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	93	15.2.4.3	Kunstenfondsen	121
12.6	Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht RWT's	94	15.3	Conclusies en aanbevelingen	122

15.4	Reactie minister en RWT's	124	18.2.1.1	Verantwoording over rechtmatigheid	145
15.4.1	Minister van OCW	124	18.2.1.2	Verantwoording over prestaties	146
15.4.2	Raad van toezicht IB-Groep	125	18.2.1.3	Verantwoording over bedrijfsvoering	146
15.4.3	NWO	125	18.2.1.4	Verantwoording over RWT's in begroting en jaarverslag Ministerie van VROM	147
15.4.4	Koninklijke Bibliotheek	125		18.2.2	148
15.4.5	Fonds voor Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst	126	18.2.2.1	Toezihtsvisie	148
15.4.6	Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten	126	18.2.2.2	Werking toezicht	148
15.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	126	18.2.2.3	Raden van Toezicht	149
15.6	Actiepuntenlijst toezicht en verantwoording RWT's	126	18.3	Conclusies en aanbevelingen	150
			18.4	Reactie minister en RWT	151
			18.4.1	Reactie minister van VROM	151
			18.4.2	Reactie Kadaster	151
16	Ministerie van Financiën	129	18.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	152
16.1	Inleiding	130	18.6	Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's	152
16.2	Intern toezicht in de financiële marktsector	130			
16.2.1	Inleiding	130	19	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	153
16.2.2	Toezicht	131	19.1	Beschrijving van het veld	154
16.2.2.1	Wet- en regelgeving/intern toezicht	131	19.1.1	Inleiding	154
16.2.2.2	Verticaal toezicht PVK	131	19.1.2	Schets van het RWT-terrein	154
16.2.2.3	Risico's onafhankelijk toezicht	132	19.2	Bevindingen	154
16.2.3	Conclusies en aanbevelingen intern toezicht in de financiële marktsector	132	19.2.1	Verantwoording	154
16.3	Follow up van aanbevelingen en toezeggingen	132	19.2.1.1	Rechtmatigheid	154
16.3.1	Beschrijving van het veld	132	19.2.1.2	Bedrijfsvoering	155
16.3.2	RWT-status	133	19.2.1.3	Prestaties	155
16.3.3	Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag	134	19.2.1.4	Verdiepend onderzoek informatie over prestaties CBR	156
16.3.4	Toezicht	134	19.2.1.5	Informatie in begroting en jaarverslag VenW	157
16.3.4.1	Toezihtsvisie	134	19.2.2	Toezicht	158
16.3.4.2	Verantwoording over de rechtmatigheid	134	19.2.2.1	Departementale toezichtsvisie	158
16.3.4.3	Uitvoering toezicht	134	19.2.2.2	Toezihtsvisies RWT's	158
16.3.4.4	Reviewbeleid	135	19.2.2.3	Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen	159
16.3.5	Conclusies en aanbevelingen follow up	135	19.2.2.4	Werking toezicht	159
16.4	Reacties minister en RWT's	135	19.2.2.5	Reviewbeleid	160
16.4.1	Reactie minister	135	19.2.2.6	Raden van Toezicht	160
16.4.2	Reactie raad van toezicht en bestuur PVK	136	19.3	Conclusies en aanbevelingen	161
16.4.3	Reactie bestuur AFM	136	19.4	Reactie minister en RWT	162
16.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	137	19.4.1	Reactie minister van VenW	162
16.6	Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht	138	19.4.2	Reactie CBR	163
			19.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	163
			19.6	Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht op RWT's	164
17	Ministerie van Defensie	139			
17.1	Beschrijving van het veld	139	20	Ministerie van Economische Zaken	166
17.2	Bevindingen	139	20.1	Beschrijving van het veld	166
17.2.1	Verantwoording door de RWT	139	20.2	Bevindingen	167
17.2.1.1	Rechtmatigheid	139	20.2.1	Verantwoording	167
17.2.1.2	Informatie over RWT in begroting en jaarverslag	140	20.2.1.1	Waarborging rechtmatigheid niet verbeterd	167
17.2.1.3	Verantwoording over bedrijfsvoering	140	20.2.1.2	Verantwoording bedrijfsvoering onveranderd	168
17.2.1.4	Informatie over prestaties	140	20.2.1.3	Verantwoording over prestaties	168
17.2.2	Toezicht op de RWT	140	20.2.2	Toezicht	168
17.2.2.1	Toezihtsvisie	140	20.2.2.1	Uitwerking toezichtsvisie leidt tot actiepunten	168
17.2.2.2	Reviewbeleid	140	20.2.2.2	Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen vooralsnog op schema	168
17.2.2.3	Toezicht op bedrijfsvoering	140	20.2.2.3	Informatievoorziening in begroting en jaarverslag	168
17.2.2.4	Toezicht op vermogensvorming	141	20.2.2.4	Reviewbeleid	169
17.3	Conclusies en aanbevelingen	142	20.2.3	Informatie over prestaties: een casestudy	169
17.4	Reactie minister	142	20.3	Conclusies en aanbevelingen	170
17.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	142	20.4	Reactie minister en RWT	170
17.6	Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's	143	20.4.1	Reactie minister van EZ en NMI	170
			20.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	171
			20.6	Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht RWT's	171
18	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	144			
18.1	Beschrijving van het veld	145			
18.1.1	Inleiding	145			
18.1.2	Schets van het RWT-terrein	145			
18.2	Bevindingen	145			
18.2.1	Verantwoording	145			

21	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	172	22.3	Reactie minister en RWT's	186
21.1	Beschrijving van het veld	172	22.3.1	Reactie minister van SZW	186
21.2	Bevindingen	173	22.3.2	Reactie UWV	187
21.2.1	Verantwoording	173	22.3.3	Reactie CWI	187
21.2.1.1	Verbetering waarborging rechtmatigheid	173	22.3.4	Reactie SVB	187
21.2.1.2	Verantwoording bedrijfsvoering onveranderd	173	22.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	187
21.2.1.3	Toename verantwoording prestaties	174	22.5	Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's	188
21.2.2	Toezicht	174	23	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	190
21.2.2.1	Toezichtvisie gereed	174	23.1	Beschrijving van het veld	191
21.2.2.2	Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen vooralsnog op schema	174	23.2	Bevindingen	194
21.2.2.3	Reviewbeleid vastgesteld	175	23.2.1	Verantwoording over rechtmatigheid	194
21.2.3	Informatie over prestaties: een casestudy	175	23.2.1.1	Organisatie rechtmatigheid zorgsector	194
21.3	Conclusies en aanbevelingen	175	23.2.1.2	Ziekenfondswet	195
21.4	Reactie minister en RWT	176	23.2.1.3	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	196
21.4.1	Reactie minister van LNV en Naktuinbouw	176	23.2.1.4	Kassen	196
21.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	177	23.2.1.5	Topstructuurorganen	197
21.6	Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's	178	23.2.1.6	Begrotingsgefinancierde organisaties	197
22	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	179	23.2.2	Verantwoording bedrijfsvoering en prestaties	198
22.1	Beschrijving van het veld	180	23.2.2.1	Topstructuurorganen	198
22.1.1	Inleiding	180	23.2.2.2	Begrotingsgefinancierde organisaties	200
22.1.2	Uitvoering sociale zekerheid	180	23.2.3	Toezicht	201
22.1.3	Sturing en verantwoording	181	23.3	Conclusies en aanbevelingen	202
22.2	Sturing en verantwoordingscyclus in perspectief	182	23.4	Reacties minister en RWT's	204
22.2.1	Inleiding	182	23.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	206
22.2.2	SVB	183	23.6	Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht bij RWT's	207
22.2.3	CWI en UWV	184	Bijlage 1	Bevindingen rechtmatigheid RWT's	209
22.2.3.1	De CWI	185	Bijlage 2	Normen	213
22.2.3.2	Het UWV	185	Bijlage 3	Definities	220
			Bijlage 4	Afkortingenlijst	222

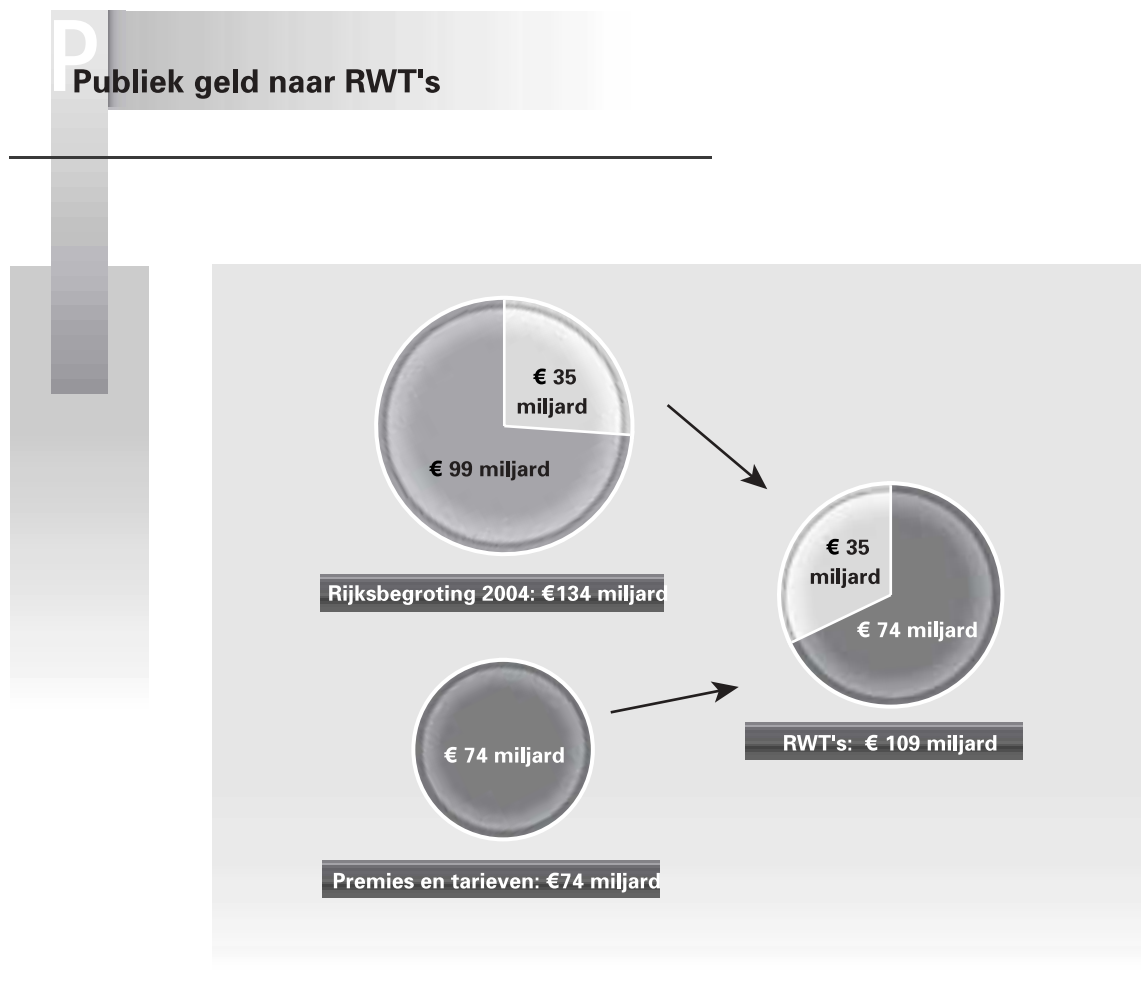
ALGEMEEN DEEL

SAMENVATTING

Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer is op grond van de Comptabiliteitswet bevoegd om een deel van deze instellingen te controleren. Het gaat om ongeveer 3200 instellingen, die gezamenlijk jaarlijks circa € 109 miljard publiek geld besteden, waarvan een groot deel (circa 68%) afkomstig is uit premies en tarieven.

Deze organisaties worden «rechtspersonen met een wettelijke taak», afgekort RWT, genoemd. Ze komen grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen. Voorbeelden zijn onderwijsinstellingen, ziekenfondsen en politieregio's.

Figuur 1



De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat er goed omgegaan wordt met publiek geld, zowel door de ministeries als door RWT's. In 1998 is de Algemene Rekenkamer een meerjarig onderzoeksprogramma gestart naar verantwoording en toezicht bij RWT's. Dit is het vierde onderzoek.

Vertraging

De belangrijkste conclusie van de Algemene Rekenkamer is dat de implementatie van een doelmatige beheersstructuur vertraging oploopt. Op twee gebieden is wel vooruitgang geboekt, namelijk op het vlak van de informatie in begrotingen en verantwoordingen van de ministeries en op het vlak van de verantwoordingen over de rechtmatigheid. Vertraging ontstaat door het aanhouden van nieuwe regelgeving, dan wel door het stilvallen van specifieke activiteiten. Bij een aantal van deze ontwikkelingen signaleert de Algemene Rekenkamer risico's voor de doelmatigheid van het toezicht.

Daarnaast constateerde de Algemene Rekenkamer dat het invoeren van het tot dusverre wel geaccepteerde beleid rondom toezicht en verantwoording bij RWT's door de ministeries op verschillende punten voortvander kan.

Ontwikkeling nieuwe structuur toezicht en verantwoording RWT's/ZBO's
In het midden van de jaren negentig groeide het bewustzijn dat als gevolg van de verzelfstandiging van overheidstaken en de daarmee gepaard gaande beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid een lacune was ontstaan in het toezicht op en de verantwoording over de besteding van publieke middelen en de uitvoering van wettelijke taken door organisaties op afstand van het Rijk. In 1995 rapporteerde de Algemene Rekenkamer over de «wildgroei» in regelingen en de vele tekortkomingen in de wijze waarop ministers invulling gaven aan hun verantwoordelijkheid. Het toenmalig kabinet en de daarop volgende kabinetten pakten de zaak daadkrachtig aan. Allereerst door middel van de inventarisatie van alle ZBO's en de vaststelling van de aanwijzingen inzake de regelgeving voor ZBO's. Later kwam daar (ontwerp)wet- en regelgeving bij zoals de CW2001 en het wetsvoorstel voor de Kaderwet ZBO's. Ook de kabinetsvisie op toezicht en de voorgenomen evaluaties van het beleid rondom ZBO's en van de toezichtsarrangementen vormden een belangrijke stap voorwaarts. Verder had de VBTB-operatie ook positieve ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij RWT's tot gevolg, met name voor het toezicht op en de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering bij RWT's.

Minder regels

Het afgelopen anderhalf jaar ontstond de notie dat het bestuur en de maatschappij niet gevormd moesten worden door meer regels en meer bureaucratie (hogere administratieve lasten), maar door het nemen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties, burgers en bestuurders. Dit staat ook duidelijk verwoord in het motto van het huidige kabinet: «meedoen, meer werk, minder regels». Het streven naar «minder regels», wat op zich een goed streven is, heeft er echter ook toe geleid dat een aantal ontwikkelingen is vertraagd.

Tabel 1: Voortgang implementatie nieuwe structuren voor toezicht en verantwoording RWT's en ZBO's.

Ontwikkelde visies, kennis en instrumenten	Stand van zaken per ultimo 2003
<i>1. Ordening beleid en regelgeving rondom ZBO's/RWT's</i>	
Kaderwet ZBO's	<i>Vertraging.</i> Sinds 2002 door kabinet aangehouden, verdere behandeling is afhankelijk van de in gang gezette evaluatie van het beleid inzake RWT's en ZBO's.
Evaluatie van het beleid inzake RWT's en ZBO's	<i>Vertraging.</i> Sinds de aankondiging in september 2002 als gevolg van kabinetwisselingen vertraagd. In september 2003 heeft het kabinet een rapport voor de zomer 2004 aangekondigd.
Voorstel Wet Markt en overheid	<i>Vertraging.</i> In augustus 2002 is de behandeling in de Tweede Kamer op verzoek van het kabinet aangehouden. Het kabinet heeft het voornemen dit wetsvoorstel in te trekken en komt met een alternatieve aanpak.
<i>2. Ordening toezicht op ZBO's/RWT's</i>	
Kaderstellende visie Toezicht: evaluatie toezichtsarrangementen	<i>Vooruitgang, wel beperkte reikwijdte.</i> Geen evaluatie van <i>alle</i> arrangementen, maar slechts de door de ministeries zelf aangemelde arrangementen. Geen informatie over de mate waarin en de wijze waarop de overige arrangementen geëvalueerd worden.
Referentiekader Mededeling over bedrijfsvoering	<i>Gecoördineerde ontwikkeling stopgezet.</i> Van de voorgenomen status van een ministeriële regeling wordt afgezien. Interdepartementale ontwikkeling van een meer uniforme visie op toezicht op bedrijfsvoering van ZBO's/RWT's is stopgezet.
<i>3. Ordening informatievoorziening aan Staten-Generaal CW2001</i>	
	<i>Vooruitgang.</i> Sinds 1 september 2002 van kracht, bepalingen aangaande RWT's/ZBO's eerst van toepassing over 2004. <i>Begrotingen 2004</i> duidelijke stap vooruit, wel nog belangrijke verbeterpunten aanwezig voor de begrotingen zelf en voor de Rijksbegrotingsvoorschriften. De Rijksbegrotingsvoorschriften voor de <i>verantwoordingen 2004</i> volgen nog.
Eerste wijziging CW 2001 (Geïntegreerd middelenbeheer)	<i>Vooruitgang.</i> De wet is op 2 september 2003 door de Eerste Kamer aanvaard, nadat door de minister van Financiën toegezegd was dat universiteiten en HBO-instellingen in eerste instantie niet onder de werking van deze wet zullen worden geplaatst.
Rijksbegrotingsvoorschriften	<i>Voorzichtige vooruitgang.</i> Door huidig tijdsgewricht (<i>minder regels</i>) is het Ministerie van Financiën terughoudend met het stellen van regels. Zo bevatten de Rijksbegrotingsvoorschriften geen bepalingen omtrent gegevens over premies en tarieven.

Ordening beleid en regelgeving rondom ZBO's/RWT's

In afwachting van de evaluatie van het beleid rondom RWT's en ZBO's heeft het kabinet de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's aangehouden. Als gevolg van de kabinetwisselingen is er echter nog niet veel vooruitgang geboekt. Eén jaar na de aankondiging van de brede evaluatie van het beleid met betrekking tot RWT's en ZBO's, herhaalt het kabinet in september 2003 dat voornemen, nu met de aankondiging te streven naar een rapport en een kabinetsstandpunt voor de zomer 2004. Op dat moment zal het kabinet een beslissing nemen over het voorstel voor de Kaderwet ZBO's.

Door het ontbreken van de Kaderwet ZBO's moeten bepalingen voor toezicht en verantwoording, zoals het verplichten tot een rechtmatigheidsoordeel over het publieke geld, nu per RWT/ZBO in de eigen instellingswetten geregeld worden.

Het kabinet heeft het voornemen het wetsvoorstel Markt en Overheid in te trekken, en bezint zich op alternatieve wetgeving om de scheiding tussen publieke en private gelden te regelen.

Ordering toezicht op ZBO's/RWT's

Ook de voortgang van de andere evaluatie, namelijk die van de toezichtsarrangementen aan de hand van de *Kaderstellende visie op toezicht*, baart de Algemene Rekenkamer zorgen. Bij zes ministeries ontbreekt een planning en bovendien zijn zeven ministeries niet van plan om alle toezichtsarrangementen in dit evaluatietraject te betrekken.

Het kabinet heeft in de *Kaderstellende visie op toezicht* normen en uitgangspunten van goed toezicht geformuleerd. Als het kabinet tot een doelmatiger balans van regels en eigen verantwoordelijkheid op het gebied van het toezicht wil komen, heeft het informatie nodig over de wijze waarop thans het kabinetsbeleid ten aanzien van toezicht uitgevoerd wordt en waar eventuele ondoelmatigheden in regels en/of in de uitvoering zitten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat door de ministeries vanuit een streven naar «minder regels» een aantal activiteiten in het kader van verantwoording en toezicht is stilgevallen. Een voorbeeld hiervan is het stopzetten van het interdepartementaal ontwikkelen van een meer uniforme visie op toezicht van een minister op de bedrijfsvoering van ZBO's en RWT's. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit voor de ontwikkeling van doelmatig toezicht niet zonder risico's is. Het gevaar is aanwezig dat elk departement opnieuw het wiel gaat uitvinden. De RWT's die relaties met meer departementen hebben, kunnen de komende jaren geconfronteerd worden met de verschillende visies en aanpakken van de departementen. Dit kan een verhoging van de administratieve lasten tot gevolg hebben.

Ordering informatievoorziening aan Staten-Generaal

In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer de Staten-Generaal geïnformeerd over de omvang en de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht bij RWT's. Met de inwerkingtreding van de CW2001 is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over RWT's en ZBO's expliciet gelegd waar die hoort: bij de betrokken ministers. Wel moet, om de kwaliteit van die informatie op peil te houden – althans op hoofdlijnen – nog één en ander geregeld worden. De Algemene Rekenkamer constateert dat de CW2001 heeft geleid tot een belangrijke stap voorwaarts ten aanzien van de informatie over RWT's in de begrotingen. Toch moet de Algemene Rekenkamer een aantal kanttekeningen plaatsen. De ministeries hebben grotendeels uitvoering gegeven aan de bepalingen voor de bijlagen over RWT's in de begroting 2004, maar bij vijf ministeries ontbreken nog gegevens. Bij twee ministeries komt dit omdat zij van mening zijn dat de betreffende organisaties geen RWT's zijn, waar de Algemene Rekenkamer die wel als RWT's beschouwt. Alleen het Ministerie van VWS geeft in de RWT-bijlage informatie over premies en tarieven, maar de vermelde bedragen hebben alleen betrekking op de apparaatskosten van de RWT's. De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor een volledig beeld van het financieel belang van de RWT-sector, de bijlage over RWT's ook een overzicht van de inkomsten uit premies en tarieven moet bevatten. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministeries dan ook aan deze gegevens op te nemen en beveelt de minister van Financiën aan de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

De Algemene Rekenkamer vindt dat ook de begrotingsbijdragen van andere ministeries aan een RWT moeten worden opgenomen in de verdiepingsbijlagen bij de begroting en verantwoording van het ministerie waaronder de betrokken RWT valt. Zij pleit er dan ook voor de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de voorschriften voor het opnemen van informatie over de vermogensopbouw van RWT's tijdig tot stand komen, zodat de ministeries in staat zullen zijn om deze voor het jaarverslag 2004 uit te voeren en de vermogensgegevens op een vergelijkbare wijze door de ministeries gepresenteerd zullen worden.

Tenslotte acht de Algemene Rekenkamer het zinvol dat in de bijlage over RWT's bij de departementale jaarverslagen de stand van zaken wordt weergegeven van de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke gelden bij RWT's.

Doelmatige regels, minder administratieve lasten

Ook de Algemene Rekenkamer is van mening dat de overheid bij het inrichten van het bestuur oog moet hebben voor de daarmee gepaard gaande administratieve lasten.

In de door het kabinet voorgenomen evaluaties van het beleid rondom ZBO's en van de toezichtsarrangementen ziet de Algemene Rekenkamer een goede kans om te komen tot een doelmatige balans van regels en eigen verantwoordelijkheid. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer vereist dit een actieve aanpak. Om die doelmatige balans te bereiken dient het kabinet te bewerkstelligen dat:

- eerst het beleid conform de regels uitgevoerd wordt;
- daaruit evaluatie-informatie komt;
- zodat op basis van die informatie gecorrigeerd kan worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom het kabinet aan het afgelopen jaren ingezette werk af te maken.

Ten aanzien van het terugdringen van administratieve lasten beveelt de Algemene Rekenkamer aan om dat vooral te baseren op rationele overwegingen, zoals die bijvoorbeeld verkregen kunnen worden uit evaluaties waarin ook de bestaande regels en kaders betrokken worden.

Implementatie vastgesteld beleid

Toezichtsvisies en reviewbeleid

Op het vlak van toezicht is sprake van gestage vooruitgang. De Algemene Rekenkamer ziet als aandachtspunten:

- nog niet alle ministeries hebben een departementale toezichtsvisie vastgesteld;
- er is meer voortvarendheid gewenst bij de vaststelling van het departementaal reviewbeleid van een aantal ministeries.

Evaluatie toezichtsarrangementen

Rijksbreed is een evaluatie van toezichtsarrangementen in gang gezet volgens de uitgangspunten van de *Kaderstellende visie op toezicht*. De voortgang van dit evaluatietraject baart zorgen. Slechts twee ministeries hebben zowel een planning als het voornemen alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken. De evaluatie wordt nu beperkter uitgevoerd dan werd beoogd. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat veel

toezichtsarrangementen voor RWT's buiten beschouwing zullen blijven. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan alsnog alle toezichtsarrangementen in het evaluatietraject te betrekken en hiervoor een concrete planning vast te stellen.

Raden van toezicht

De Algemene Rekenkamer beveelt aan een raad van toezicht van een RWT zo samen te stellen dat de onafhankelijkheid van de raad optimaal gewaarborgd is. De veelvoorkomende wettelijke bepaling dat een lid van de raad functioneert «zonder last of ruggespraak» onderstreept dit. Het verschijnsel dat leden een bepaald(e) belang(engroep) vertegenwoordigen in de raad, is hiermee in tegenspraak.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat een raad van toezicht een bijdrage levert aan een goed bestuur (governance) van een RWT en niet bedoeld is als toezichthouder namens de minister.

De wijze waarop ministers hun relatie met de raden van toezicht hebben vormgegeven is nu verre van eenduidig en daardoor niet transparant. Zo ontbreken voor zes van de twaalf onderzochte RWT's bepalingen of afspraken over de wijze waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt aan de minister. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste raden van toezicht geen rol spelen in het verticale toezicht van de minister. Maar ook blijkt dat de praktijk soms niet overeenstemt met hetgeen schriftelijk is vastgelegd omtrent de relatie. Wanneer taken en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd, lijkt niemand aanspreekbaar te zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan op dit punt van de relatie eenduidigheid te creëren, in de toezichtsvisie dan wel in andere schriftelijke afspraken.

Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer constateert rijksbreed vooruitgang op het gebied van de verantwoording over de rechtmatigheid, zowel kwantitatief als kwalitatief. Bij vrijwel alle RWT's lopen acties gericht op het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de gelden. Wel meent de Algemene Rekenkamer dat ten aanzien van de resterende RWT's waar nog geen (afdoende) zicht op de rechtmatigheid bestaat een voortvarender aanpak vereist is; zij vindt dat iedere minister voor elke RWT moet kunnen aangeven wanneer dat zicht wel verkregen zal zijn. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan om bij de overheid tot een meer uniforme formule voor het rechtmatigheidsoordeel te komen.

Prestaties

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de RWT's zich verantwoorden over hun prestaties en bereikte effecten. Vanaf het begrotingsjaar 2004 moeten de ministers substantieel gebruik maken van prestatiegegevens van RWT's in begroting en jaarverslag.

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij veel ministeries en RWT's gewerkt wordt aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over prestaties, maar dat een aantal ministeries de tijdslimiet mogelijk niet gaat halen.

Een verdiepend onderzoek bij vijf ministeries leverde enige aandachtspunten omtrent de informatie over prestaties van RWT's:

- de aansluiting van de verantwoording door de RWT op de door het ministerie gevraagde informatie;
- de benutting van de informatie voor het toezicht op de RWT;
- de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie over prestaties.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister op relevante onderdelen inzicht moet hebben in de bedrijfsvoering van RWT's. De minister moet nagaan welke onderdelen van de bedrijfsvoering van belang zijn voor het waarborgen van:

- de rechtmatigheid van de inningen en bestedingen;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- het publiek belang.

Geconstateerd is echter dat er op het gebied van het toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's nog veel moet gebeuren. Er wordt nog onvoldoende aansluiting gezocht met de ministeriële verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten. De visies die zijn onderzocht hebben weinig of geen aandacht voor belangrijke uitgangspunten, zoals een expliciete risico-analyse, de continuïteit van de te leveren prestaties (taakuitvoering) en het publiek belang. De ministers maken vrijwel geen gebruik van de mededeling bedrijfsvoering.

De huidige stand van zaken baart de Algemene Rekenkamer daarom enige zorgen: zij voorziet dat mogelijk maar weinig ministers in 2005 in staat zullen blijken te zijn de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van hun RWT's op voor de minister relevante onderdelen op orde is.

Verbreding publieke verantwoording

De kwaliteit van de prestaties en de doelmatigheid van het handelen van RWT's kunnen op vele manieren worden geborgd. Het vertrouwen in de publieke sector kan op vele manieren worden bevorderd.

In de visie van de Algemene Rekenkamer zou het de kwaliteit van en het vertrouwen in organisaties in de publieke sector ten goede komen als ook RWT's in hun publieke verantwoording aandacht besteden aan kwaliteitszorg, dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld «integriteit» of «milieuzorg»). Essentieel is dat de belanghebbenden op basis van de door de organisatie verstrekte informatie zich goed geïnformeerd een oordeel kunnen vormen van het functioneren van die organisatie. Het jaarverslag blijft echter wel het belangrijkste toetsbare verantwoordingsdocument waar het bestuur op kan worden aangesproken. Daarom is het ook belangrijk dat in het jaarverslag alle aspecten waar een RWT zich over moet en wil verantwoorden zijn opgenomen.

Reactie ministers van Financiën en BZK

In zijn reactie van 10 februari 2004 behandelt de minister van Financiën, mede namens zijn ambtgenoten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een aantal punten:

Algemeen

De minister geeft aan dat de ordening van het beleid en de regelgeving rondom ZBO's en RWT's bij eerste aanblik vertraagd lijkt, maar dat het kabinet in de loop van 2004 een standpunt zal formuleren rondom dat beleid aan de hand van de eind 2003 gestarte evaluatie. Aansluitend vindt besluitvorming over de verdere behandeling van de Kaderwet ZBO's plaats.

De minister is het niet eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat ministeries een aantal activiteiten in het kader van verantwoording en toezicht van RWT's aanhouden of laten stilvallen vanwege het rijksbrede streven naar «minder regels». Volgens de minister

doet deze constatering geen recht aan de activiteiten die de ministeries in toenemende mate zelf ter hand nemen. Waar in het verleden al snel gebruik werd gemaakt van gedetailleerde regelgeving, is er nu voor gekozen om binnen een vastgesteld algemeen normenkader departementen gelegenheid te geven tot maatwerk. De minister wijst er verder op dat het voor de hand ligt dat bij de ministeries de voortgang van het tot dusverre wel geaccepteerde beleid een lagere prioriteit heeft gekregen, vanwege de vele andere inspanningen die ministeries moeten leveren in het kader van VBTB.

Informatie in begroting en verantwoording

De minister van Financiën is het niet eens met de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de verantwoordingen van de ministers. Hij wil met ingang van het jaarverslag 2004 met een aanpak werken waarbij de Staten-Generaal alleen geïnformeerd worden via uitzonderingsrapportages over RWT's waarvan de taakuitoefening – volgens de betrokken minister – onder de maat blijft.

De minister van Financiën is het evenmin eens met de aanbevelingen om in de departementale jaarverslagen standaard de informatie over de omvang van de geldstromen uit premies en tarieven en over de omvang van de begrotingsbijdragen van andere ministeries op te nemen. Hij vindt deze aanbevelingen haaks staan op het streven naar een doelmatige regelgeving en wil ook hier naar verslaggeving van uitzonderingsinformatie.

Toezichtsvisies en reviewbeleid

De minister tekent aan dat het niet altijd toegevoegde waarde heeft toezichtsvisies en reviewbeleid op formele wijze vast te leggen.

Kaderstellende visie op toezicht

De minister wijst erop dat het domein van de *Kaderstellende visie op toezicht* breder is dan het toezicht op RWT's. Hij geeft aan dat de ministeries zelf bepalen in hoeverre toezichtsarrangementen intern zullen worden geëvalueerd en welke daarvan aan de interdepartementale toetsingscommissie zullen worden voorgelegd.

Voorts wijst de minister erop dat de minister van BZK de Tweede Kamer jaarlijks informeert over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht op rijksniveau.

Rechtmatigheid

De minister geeft aan dat alle ministeries inmiddels gerapporteerd hebben dat ze uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoordingen van alle RWT's zullen ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is.

Prestaties

De minister van Financiën geeft aan dat het toezicht op prestaties niet formeel in een toezichtsvisie verwerkt hoeft te zijn; de Comptabiliteitswet schrijft zo iets niet voor. Verder signaleert hij een spanning tussen de eisen van volledigheid en van relevantie.

Bedrijfsvoering

De minister van Financiën geeft aan dat niet gezegd kan worden dat een minister altijd gaat over de gehele bedrijfsvoering van een RWT. De minister is het niet eens met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat een gemeenschappelijk kader behulpzaam zou kunnen zijn bij

het bepalen van de voor het toezicht relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de RWT.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Algemeen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister van Financiën een beeld van haar opvattingen schetst dat niet in overeenstemming is met dit rapport. De minister suggereert dat de Algemene Rekenkamer voorstander zou zijn van uniforme gedetailleerde regels voor toezicht en verantwoording bij alle RWT's, en dat de ministers een volledig en gedetailleerd inzicht zouden moeten hebben in alle aspecten van het functioneren van hun RWT's. Dit beeld is onjuist.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft de opvatting van de minister dat verantwoording van en toezicht op RWT's gebaseerd moeten zijn op een algemeen rijksbreed normenkader, dat vervolgens per sector nader ingevuld wordt, toegesneden op de specifieke kenmerken van beleidsvelden en RWT's (maatwerk). Zij constateert echter dat het thans nog ontbreekt aan zo'n compact en sluitend wettelijk vastgelegd normenkader van algemene uitgangspunten voor verantwoording en toezicht door RWT's.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat de individuele ministers in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor hun beleid en hun toezicht. Maar dat laat onverlet, zoals ook uit dit rapport blijkt, dat steun en coördinatie onontbeerlijk zijn. Ook de minister duidt daar in zijn reactie op («interdepartementaal overleg, congressen, verspreiden van goede voorbeelden, rijksbrede overzichten en, met mate, handreikingen»). Juist daarom is een beperkt rijksbreed kader op hoofdlijnen, mét ruime voorziening voor maatwerk, op zijn plaats.

De Algemene Rekenkamer ziet de besluitvorming van het kabinet in de loop van 2004 over de verdere behandeling van de Kaderwet ZBO's met belangstelling tegemoet.

Informatie in begroting en verantwoording

De minister van Financiën stelt voor om de Staten-Generaal alleen te informeren via uitzonderingsrapportages over RWT's waarvan de taakuitoefening volgens de betrokken minister onder de maat blijft. De Algemene Rekenkamer plaatst vraagtekens bij dit voornemen. Zij ziet daarin een belemmering voor een ordelijke dechargeverlening door de Staten-Generaal. Bij decharge is het wezenlijk dat de Staten-Generaal niet afhankelijk zijn van keuzes die ministers maken ten aanzien van het wel of niet opnemen van (verantwoordings)informatie. Daarnaast bestaan er geen criteria voor «ondermaats presteren» en kan de beeldvorming over de taakuitvoering van RWT's onnodig negatief worden wanneer ministeries alleen het falen rapporteren.

De minister van Financiën gaf aan dat de departementale jaarverslagen niet standaard de informatie over de geldstromen uit premies en tarieven bij RWT's en de bijdragen van andere ministeries hoeven te bevatten. De Algemene Rekenkamer is van mening dat publiek geld publiek verantwoord moet worden. Zij wijst erop dat de totale omvang van de publieke geldstromen bij de RWT's groter is dan de totale omvang van de geldstromen bij het Rijk, exclusief de bijdragen van het Rijk aan RWT's. Voor deze omvangrijke geldstromen dragen de ministers een toezichtsverantwoordelijkheid, die ook onderdeel uitmaakt van de dechargeverlening door de Staten-Generaal. Dat kunnen de Staten-Generaal alleen

doen als ze van de betrokken ministers een complete verantwoording hebben gekregen met de volledige geldstromen naar de RWT's.

Toezichtsvisies en reviewbeleid

De Algemene Rekenkamer is positief gestemd over de toename in de aandacht voor toezichtsvisies. Voor de Algemene Rekenkamer gaat het er niet om of het beleid in één of in enkele verschillende documenten is vastgelegd. Belangrijk is dat een ministerie duidelijk heeft vastgelegd wat de algemene uitgangspunten en eisen zijn voor de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden, voor het toezicht op de (clusters van) RWT's en hoe het reviewbeleid dat toezicht op een logische wijze ondersteunt.

Kaderstellende visie op toezicht

De Algemene Rekenkamer is met de minister van mening dat het werkingsgebied van de *Kaderstellende visie op toezicht* breder is dan het toezicht op RWT's, maar vindt dat het toezicht op RWT's daarin niet mag ontbreken. Zij wijst op het belang dat de Kaderstellende visie heeft voor het toezicht op RWT's. De Algemene Rekenkamer is van mening dat het juist nu zinvol is om toezichtsarrangementen rond ZBO's en RWT's bij de evaluaties te betrekken, omdat het kabinet een standpunt over verzelfstandigde organisaties voorbereidt.

Rechtmatigheid

De minister geeft aan dat alle ministeries inmiddels gerapporteerd hebben dat ze uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring bij alle verantwoordingen van de RWT's zullen ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is. De Algemene Rekenkamer ziet de realisatie daarvan met belangstelling tegemoet.

Prestaties

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat het toezicht op prestaties niet formeel in een toezichtsvisie verwerkt hoeft te zijn. Wel dient het ministerie de informatiebehoefte ordelijk vast te leggen. Verder geeft de Algemene Rekenkamer aan dat «volledigheid» inhoudt dat het beleid *voldoende* wordt afgedekt met prestatiegegevens.

Bedrijfsvoering

Uit de reactie van de minister maakt de Algemene Rekenkamer op dat hij beducht is voor een toezichts- en verantwoordingsstructuur waarin ministers op alle details toezicht moeten houden. De Algemene Rekenkamer herhaalt dat het toezicht zich moet concentreren op de voor de minister relevante delen van de bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer vindt uiteraard ook dat maatwerk is vereist. Zij wijst erop dat een gemeenschappelijk kader goed kan bijdragen aan meer focus, en helpt voorkomen dat verschillende ministeries het wiel opnieuw moeten uitvinden.

1 INLEIDING

1.1 Onderzoeksveld

Veel taken die in de wet geregeld zijn worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. Op grond van de Comptabiliteitswet is de Algemene Rekenkamer bevoegd om bij een deel van deze instellingen te controleren. Het betreft instellingen die in de Comptabiliteitswet «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's) genoemd worden. Deze categorie instellingen komt grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)¹. Zo'n 3200 instellingen besteden met elkaar ruim € 109,2 miljard aan publiek geld, waarvan € 35,0 miljard (32,1%) uit de rijksbegroting² en € 74,2 miljard (67,9%) uit premies en tarieven gefinancierd is.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid, brengt met zich mee dat de minister daar goed toezicht op moet houden. Voor de organisaties zelf betekent de uitvoering van publieke taken met publiek geld dat zij zich goed moeten verantwoorden.

In 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rijksbreed onderzoek naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid was geregeld en hoe de ministers in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling gaven³. Uit het onderzoek bleek dat sprake was van «wildgroei» in de inrichting en vormgeving van de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en dat de wijze waarop ministers invulling gaven aan hun ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's veel tekortkomingen vertoonde. In zijn reactie gaf het kabinet aan de conclusies en aanbevelingen in lijn waren met de inzet van het kabinet om te komen tot «herstel van het politieke primaat». Daarnaast werd gewezen op de overeenkomsten met het rapport «Verantwoord verzelfstandigen»⁴.

Het toenmalig kabinet (en de daarop volgende kabinetten) pakten de zaak aan. Allereerst door middel van de inventarisatie van alle ZBO's en de vaststelling van de aanwijzingen inzake de regelgeving voor ZBO's.

Uit het onderzoek «Toezicht op uitvoering publieke taken»⁵ in 1998 en ander onderzoek uit die periode⁶ bleek dat het toezicht van de ministers nog steeds gebreken vertoonde en dat er onvoldoende afstemming tussen de departementen was, waardoor consistentie in het toezicht op het RWT-veld ontbrak.

Om die reden besteedt de Algemene Rekenkamer sindsdien in een reeks onderzoeken aandacht aan het toezicht op en de verantwoording door RWT's.

1.2 Onderzoek naar RWT's

De Algemene Rekenkamer is in 1998 een meerjarig onderzoeksprogramma gestart, dat loopt tot 2005. De doelstelling van het programma luidt dat de ministers in 2005 inzicht kunnen verschaffen in:

- de rechtmatigheid van inning en besteding van publiek geld door RWT's;
- het ordelijk en controleerbaar zijn van het financieel beheer bij de RWT's;
- het op orde zijn van de bedrijfsvoering bij de RWT's;
- de realisatie van de prestaties door de RWT's;

¹ Een vergelijking van de terreinen van RWT's en van ZBO's is opgenomen in de derde publicatie van de Algemene Rekenkamer in deze reeks, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2.

² Het totale bedrag van de rijksbegroting 2004 bedraagt 134,4 miljard.

³ «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid», Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3.

⁴ Verantwoord verzelfstandigen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 042, nr. 15.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

⁶ O.a. Financieel beheer politieregio's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 340, nrs. 1–2, Toezicht op keuringen in Nederland, TK 1998–1999, 26 400, nrs. 1–2, Toezicht op het spoor, TK 1998–1999, 26 615, nrs. 1–2.

- de kwaliteit van de informatie van de publieke verslaggeving door de RWT's;
- het integriteitsbeleid van de RWT's;
- het ingebed zijn van alle RWT's in een sluitend toezicht bij de ministeries.

In dit kader heeft de Algemene Rekenkamer tot nu toe drie rapporten uitgebracht in de periode 2000 tot en met 2002.⁷

In de derde RWT-publicatie constateerde de Algemene Rekenkamer dat de praktijk, uitgangspunten en normen voor verantwoording en toezicht bij RWT's zich in de goede richting ontwikkelden. Over de uitgangspunten en normen verschilden de Algemene Rekenkamer en het kabinet feitelijk niet van opvatting. Veel van de uitgangspunten waren inmiddels vastgelegd in wetten (zoals de bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001 aangaande informatie over ZBO's en RWT's), in wetsvoorstellen (zoals de voorstellen voor de *Kaderwet ZBO's* en voor de *wet Markt en overheid*), in kabinetsvisies (zoals vastgelegd in de *Kaderstellende visie op toezicht*) alsmede de «spin-off» uit het VBTB-traject voor het toezicht van de minister op RWT's en zijn verantwoording daarover.

1.3 RWT-onderzoek deel 4

Het zwaartepunt van dit vierde onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's ligt bij de implementatie van de wet- en regelgeving en van rijksbrede uitgangspunten die door het kabinet zijn geformuleerd:

- De Comptabiliteitswet 2001 (artikelen 18 en 65) bepaalt dat de departementale begroting en het jaarverslag informatie moeten bevatten over RWT's. De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke invulling de ministeries hieraan geven.
- Verder bepaalt de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 44a) dat RWT's informatie moeten verschaffen over hun prestaties. In dat kader heeft de Algemene Rekenkamer verdiepend onderzoek gedaan naar de prestaties van RWT's.
- De *Kaderstellende visie op toezicht* bevat normen die het kabinet zichzelf heeft gesteld en waaraan goed toezicht moet voldoen. De Algemene Rekenkamer is de stand van zaken nagegaan van een rijksbrede evaluatie door de ministeries van toezichtsarrangementen aan de hand van deze normen.

Naast de implementatie van wet- en regelgeving en rijksbrede uitgangspunten, komt in dit onderzoek een aantal thema's op het gebied van toezicht en verantwoording aan de orde: de rol van de raden van toezicht bij RWT's, de bedrijfsvoering bij RWT's en verbreding van de publieke verantwoording.

Verder heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de ontwikkelingen bij onderwerpen die in voorgaande RWT-rapporten aan de orde kwamen: de toezichtsvisies en het reviewbeleid van de ministeries en de verantwoording over de rechtmatigheid door RWT's.

⁷ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak; deel 1: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2; deel 2: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2; deel 3: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2.

In tegenstelling tot de eerdere RWT-rapporten van de Algemene Rekenkamer bevat dit rapport geen overzicht van het volledige RWT-veld per ministerie. Met de invoering van de Comptabiliteitswet 2001 is het de verantwoordelijkheid van de ministers om via hun begrotingen en jaarverslagen de Staten-Generaal van informatie over de RWT's (en ZBO's)

te voorzien. In de rapporten van de Algemene Rekenkamer worden oordelen en aanbevelingen over deze informatievoorziening opgenomen.

1.4 Discussie RWT's

De Algemene Rekenkamer heeft met enkele departementen nog discussie over de vraag of bepaalde instellingen wel of niet RWT's zijn. Het gaat daarbij vooral om de interpretatie van de begrippen «wettelijke taak» en «wettelijke heffing».

De discussie is weliswaar juridisch van aard, maar de uitkomst daarvan heeft bestuurlijke gevolgen, met name voor die instellingen die geen ZBO zijn maar wellicht wel een RWT. Voor die instellingen gaat dan onder meer gelden dat ook zij de minister periodiek informatie moeten verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties. De betrokken ministers op hun beurt moeten de Staten-Generaal van informatie voorzien over deze instellingen, zoals bijvoorbeeld informatie over de publieke geldstromen naar deze instellingen en informatie over de aanwezige vermogens.

In de afgelopen periode is ambtelijk overleg gevoerd met het Ministerie van Financiën om hierover tot overeenstemming te komen. De minister van Financiën heeft inmiddels een voorstel aan de Algemene Rekenkamer gedaan.

Naar verwachting zal deze discussie binnenkort afgerond kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bevat een algemeen deel en een departementaal deel.

In het algemeen deel wordt een totaaloverzicht gegeven van de ontwikkelingen met betrekking tot verantwoording en toezicht. In de hoofdstukken van dit deel wordt het uitgevoerde onderzoek in een rijksbreed perspectief behandeld.

In hoofdstuk 2 komen de voortgang in de wet- en regelgeving op het gebied van verantwoording en toezicht bij RWT's en de informatievoorziening over RWT's en ZBO's in de departementale begrotingen en jaarverslagen aan de orde. Hoofdstuk 3 behandelt de uitkomsten van het onderzoek naar verschillende aspecten van toezicht. Hoofdstuk 4 gaat in op de verantwoording over de rechtmatigheid door RWT's. Hoofdstukken 5 en 6 gaan in op respectievelijk de informatie over prestaties van RWT's en het toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's. Deze hoofdstukken over prestaties en bedrijfsvoering bevatten naast een rijksbreed deel ook een verdiepend deel, waarbij wordt ingegaan op de situatie bij specifieke RWT's.

In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de resultaten van een verkennend onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar een nieuwe ontwikkeling: verbreding van de publieke verantwoording. In dat onderzoek is gekeken naar de wijze waarop publieke en private organisaties invulling geven aan maatschappelijk verantwoord handelen en hoe zij zich daarover richting belanghebbenden verantwoorden.

In het departementale deel komen de ontwikkelingen in verantwoording en toezicht bij RWT's per ministerie aan de orde. Per ministerie worden vooral de voor dat ministerie meest relevante thema's behandeld. De aandachtspunten uit het rijksbrede deel hoeven derhalve niet bij alle ministeries afzonderlijk weer aan de orde komen. Elk departementaal deel start met een samenvatting en wordt afgesloten met een actiepuntenlijst.

2 VOORTGANG WET- EN REGELGEVING VOOR VERANTWOORDING EN TOEZICHT

2.1 Inleiding

RWT's vervullen een aanzienlijke rol in de uitvoering van het beleid van de rijksoverheid. Goed toezicht op en goede verantwoording door RWT's zijn daarom essentieel voor goed openbaar bestuur.

De vraag is in hoeverre de huidige ontwikkelingen in wet- en regelgeving op doelmatige wijze bijdragen aan de taakuitoefening door RWT's en aan de kwaliteit van toezicht en verantwoording. Verbeteringen in toezicht en verantwoording komen voort uit een goede balans tussen regelgeving en eigen verantwoordelijkheid, door zowel ministers als RWT's. De minister dient over een visie te beschikken ten aanzien van het beleid, de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en zijn toezicht. De kaders die uit deze visies voortspuiten dienen helder vastgelegd te zijn (minimaal noodzakelijke wet- en regelgeving). Bij de uitwerking daarvan is ruimte voor invulling van de eigen verantwoordelijkheid van RWT's essentieel. Het spreekt voor zich dat hier voldoende communicatie over dient plaats te vinden.

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de totstandkoming van wet- en regelgeving op het terrein van verantwoording en toezicht bij RWT's. Daarnaast wordt ingegaan op de implementatie van bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 die gevolgen hebben voor de informatie die moet worden opgenomen in de begrotingen en de jaarverslagen van de ministeries.

2.2 Herbezinning op regelgeving

2.2.1 Kabinetswisselingen

In 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer nog dat de structuren voor verantwoording en toezicht op RWT's zich in goede richting ontwikkelden. Daarbij werd gewezen op de Comptabiliteitswet 2001, de wetsvoorstellen voor de Kaderwet ZBO's en voor de wet Markt en overheid, de Kaderstellende visie toezicht en ook de «spin-off» van het VBTB-traject voor verantwoording en toezicht bij RWT's.

De val van het kabinet Balkenende I en de formatie van het kabinet Balkenende II luidden een periode in van herbezinning op de hoeveelheid en mate van gedetailleerdheid van regelgeving. De notie ontstond dat het bestuur en de maatschappij niet gevormd moesten worden door meer regels en meer bureaucratie maar meer door het nemen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties, burgers en bestuurders⁸. Zo worden nu vraagtekens geplaatst bij de hoeveelheid van lopende ontwikkelingen bij het Rijk en bij de administratieve last die dat oplevert voor het Rijk en zijn omgeving, waaronder ook organisaties met publieke taken.

Als gevolg van de genoemde herbezinning is een aantal ontwikkelingen stopgezet of aangehouden.

2.2.2 Wetsvoorstel Kaderwet ZBO's

Het wetsvoorstel voor de Kaderwet ZBO's bevat algemene kaderstellende uitgangspunten van verantwoording en toezicht bij RWT's en ZBO's. Het wetsvoorstel was één van de belangrijkste initiatieven uit het midden van

⁸ Motto van het regeerakkoord: «meedoen, meer werk, minder regels».

de jaren negentig gericht op het terugdringen van de «wildgroei» van regelingen rondom ZBO's.

Het voorstel voor de Kaderwet ZBO's is door de Tweede Kamer vastgesteld en in april 2002 naar de Eerste Kamer gezonden. Daar is de behandeling van het voorstel sinds september 2002 op verzoek van het kabinet aangehouden in afwachting van de uitkomsten van de evaluaties van het beleid inzake RWT's en ZBO's.

Door het ontbreken van de Kaderwet ZBO's moeten bepalingen voor toezicht en verantwoording, zoals bijvoorbeeld het verplichten tot een rechtmatigheidsoordeel over het publieke geld, per RWT/ZBO in de eigen instellingswetten geregeld worden⁹.

2.2.3 Wetsvoorstel Markt en overheid

Het wetsvoorstel Markt en overheid¹⁰, ingediend door het kabinet Kok II, richt zich onder meer op publieke organisaties die, naast hun publieke taak, activiteiten in de markt (willen) verrichten. Twee risico's spelen hierbij een rol: de mogelijke concurrentievervalsing als gevolg van vermenging van publieke en private activiteiten en de mogelijkheid van weglekken van publieke middelen (kruissubsidiëring). Volgens dit wetsvoorstel moeten publieke organisaties, waaronder RWT's, toestemming vragen voor het verrichten van marktactiviteiten. Deze activiteiten worden alleen toegestaan onder bepaalde voorwaarden, waaronder eisen die gesteld worden aan de administratie. Overigens, ook in het ontwerp van de Kaderwet ZBO's zijn enkele bepalingen opgenomen voor privaatrechtelijke ZBO's die activiteiten verrichten naast hun wettelijke taak. Deze dienen een gescheiden boekhouding bij te houden en afzonderlijk verantwoording af te leggen in hun jaarrekening (artikel 38). Publiekrechtelijke ZBO's dienen in de toelichting op hun begroting aan te geven welke posten betrekking hebben op de wettelijke taak dan wel andere activiteiten (artikel 27 lid 3).

Het zittende kabinet heeft het voornemen het wetsvoorstel in te trekken, en bezint zich op alternatieve wetgeving om de bovengenoemde scheiding tussen publieke en private gelden te regelen¹¹.

2.2.4 Referentiekader Mededeling over de bedrijfsvoering

Het referentiekader Mededeling over de bedrijfsvoering richt zich op de mededeling zoals die in het jaarverslag van een minister opgenomen moet worden. Eén van de elementen in die mededeling is het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering bij RWT's en ZBO's.

Anders dan aanvankelijk was voorgenomen zal dit referentiekader niet de status krijgen van een ministeriële regeling. Daarnaast zijn de interdepartementale activiteiten gericht op het verkrijgen van een meer uniform toezicht op RWT's door ministeries stopgezet.

Als gevolg daarvan kunnen situaties ontstaan dat RWT's, die relaties met verschillende ministeries hebben, te maken krijgen met verschillende toezichts- en verantwoordingsarrangementen. Dit kan resulteren in een toename van de administratieve lastendruk bij RWT's.

⁹ Voorbeelden zijn de instellingswetten voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Eerste Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 639, nr. 228d, blz. 16), en de Informatie Beheer Groep (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 250, nr. 3, blz. 2 en 9).

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 28 050, nr. 1–2.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004 29 200 XIII, nr. 3 blz. 20; Tweede Kamer, 20 november 2002, 23–1606.

2.2.5 Geïntegreerd middelenbeheer

Het voorstel voor de eerste wijziging op de Comptabiliteitswet 2001¹² is in september 2003 door de Eerste Kamer aangenomen en zal bij Koninklijk Besluit in werking treden¹³.

Als gevolg van deze wetwijziging worden nadere eisen gesteld aan het beheer van publieke middelen door RWT's om te voorkomen dat met deze publieke middelen ongewenste financiële risico's worden gelopen. Onder andere is bepaald dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) rechtspersonen kunnen worden aangewezen die hun overtollige liquide middelen rentedragend moeten gaan aanhouden in 's Rijks schatkist, dan wel hun liquide middelen moeten uitzetten op een wijze die voldoet aan de door de minister van Financiën te stellen eisen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de minister van Financiën toegezegd dat de universiteiten en de hogescholen buiten de AMvB zullen vallen die RWT's onder de werking van deze wet brengt. De minister gaf verder aan een beperkte financiële omvang of werken in marktomgeving te zien als criteria om instellingen niet onder de werking van deze wet te laten vallen¹⁴.

2.2.6 Evaluaties

In reactie op het vorige RWT-rapport van de Algemene Rekenkamer gaf de minister van Financiën, mede namens de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, aan dat een evaluatie werd voorbereid waarbij een groot aantal aspecten van het beleid inzake RWT's en ZBO's aan de orde zou komen. Mede ten behoeve van die evaluatie zou het beleid inzake RWT's en ZBO's worden beschreven in één samenhangend beleidsdocument¹⁵.

Dit beleidsdocument wordt niet meer opgesteld. Wel kondigde het kabinet in september 2003 in zijn Beleidsprogramma 2004–2007¹⁶ een overheidsbrede operatie «modernisering overheid» aan. Het kabinet beoogt met deze operatie een voor de burger toegankelijke, dienstverlenende en efficiënte overheid. Deze operatie zal ook betrekking hebben op ZBO's. In het najaar zal een programma «modernisering overheid» aan de Tweede Kamer worden gezonden.

In het kader van deze operatie zullen de ZBO's op kortere termijn onderwerp zijn van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). De probleemstelling van dit IBO luidt: «hoe kan de uitvoering van rijkstaken (door ZBO's, agentschappen, e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd, rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid?» Het rapport wordt verwacht in mei 2004, vervolgens zal het kabinet zijn oordeel erover geven in een kabinetsstandpunt. Op dat moment zal het kabinet ook een beslissing nemen over het voorstel voor de Kaderwet ZBO's¹⁷.

Naast het hier aangekondigde IBO is er een rijksbreed evaluatietraject gaande volgens de uitgangspunten van de Kaderstellende visie op toezicht. In paragraaf 3.4 van het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 035, nr. 1–2.

¹³ Wet van 4 september 2003 tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Staatsblad 2003, 372).

¹⁴ Eerste Kamer, 32–977.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nr. 5.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 202, nrs. 1–2, blz. 35–37.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 228, nr. 1, blz. 1–3; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VII, nr. 6, blz. 34 en 35.

2.3 Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

2.3.1 Inleiding

Met de invoering van de Comptabiliteitswet 2001 in september 2002 heeft de minister van Financiën de mogelijkheid gekregen regels te stellen voor de informatie die in de begroting en het jaarverslag moet worden opgenomen over RWT's.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke uitwerking de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 hebben gekregen in de begrotingsvoorschriften, tot welke resultaten dat heeft geleid bij de begrotingen 2004 en welke voornemens de ministeries nu hebben ten aanzien van de informatievoorziening over RWT's en ZBO's in hun jaarverslagen 2004.

2.3.2 Comptabiliteitswet 2001

Volgens de Comptabiliteitswet 2001, artikelen 18 en 65, kan de minister van Financiën regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting en in het jaarverslag moet worden opgenomen over RWT's. In de Memorie van Toelichting¹⁸ wordt voor nadere details verwezen naar de rijksbegrotingsvoorschriften.

Voor het jaarverslag geeft de Memorie van Toelichting aan dat in elk geval (in de verdiepingsbijlage) moet worden opgenomen:

- een overzicht van alle ZBO's en/of RWT's;
- per ZBO en/of RWT: het beleidsartikel waarin het ZBO of de RWT is opgenomen met het daarbij behorende gerealiseerde bedrag;
- een uiteenzetting waarmee inzicht wordt gegeven in het gebruik van de bevoegdheden waarover de betrokken minister beschikt om de tarieven, de begroting en de jaarrekening goed te keuren;
- een overzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van rechtspersoonlijkheid bezittende ZBO's en RWT's naar de stand van 31 december van het verslagjaar.

In de verdiepingsbijlage van de *begroting* dienen alleen de eerste twee punten te worden opgenomen. Deze bepalingen gelden met ingang van de begroting en het jaarverslag 2004.

2.3.3 Rijksbegrotingsvoorschriften

In de rijksbegrotingsvoorschriften 2003 zijn de bepalingen opgenomen voor de begroting voor 2004. Ze bevatten tevens voorlopige bepalingen ten aanzien van het jaarverslag van de ministeries over 2004. De bepalingen over de informatie over RWT's komen overeen met wat in de Memorie van Toelichting op de Comptabiliteitswet 2001 is aangegeven.

De Algemene Rekenkamer constateerde echter dat de rijksbegrotingsvoorschriften 2003 aangeven dat zowel de door de RWT's *ontvangen* bijdragen van andere ministeries, alsook de *betaalde* bijdragen van het ministerie aan RWT's bij andere ministeries niet opgenomen hoeven te worden in de verdiepingsbijlagen bij de begroting en verantwoording van het ministerie waaronder de RWT valt. Hierdoor blijft een deel van de begrotingsbijdragen aan RWT's van andere ministeries in de verdiepingsbijlagen van het ministerie waaronder de RWT valt buiten beeld.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849, nr. 9.

De publieke middelen van de RWT's zijn, in totaal, voor ruim tweederde deel (ruim € 74 miljard) afkomstig uit premies en tarieven. In de rijksbegrotingsvoorschriften 2003 is echter niet voorgeschreven dat deze inkomsten uit premies en tarieven moeten worden begrepen in de informatie over RWT's en ZBO's in de begrotingen en/of het jaarverslagen van de ministeries. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven dit ook niet van plan te zijn in de toekomstige rijksbegrotingsvoorschriften. Het kabinet heeft in het verleden aangegeven dat de minister verantwoordelijk is voor alle publieke middelen binnen zijn portefeuille, ongeacht of dit rijksbegrotingsbijdragen betreft aan een RWT, dan wel inkomsten betreft uit premies en tarieven van de RWT¹⁹. Dit stemt overeen met de opvatting van Algemene Rekenkamer²⁰. Daarom bepleit zij dat in de toekomstige rijksbegrotingsvoorschriften wordt opgenomen, dat de verdiepingsbijlagen over RWT's bij de begroting en verantwoording ook de inkomsten uit premies en tarieven van RWT's vermelden.

De rijksbegrotingsvoorschriften 2003 bevatten nog geen definitieve bepalingen voor de informatie over RWT's die met ingang van het jaarverslag over 2004 moet worden opgenomen. Zo is nog niet uitgewerkt op welke wijze de departementen verslag moeten doen van de opbouw van de vermogenspositie van RWT's en ZBO's. De definitieve bepalingen voor het jaarverslag 2004 zullen worden opgenomen in de rijksbegrotingsvoorschriften 2005, die in oktober 2004 verschijnen.

2.3.4 Begroting 2004

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke uitvoering de ministeries geven aan de nieuwe bepalingen in de rijksbegrotingsvoorschriften 2003 met betrekking tot hun RWT's in begroting en jaarverslag 2004. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 2: Vermelding ZBO's/RWT's in begroting 2004

Ministerie	Bijlage met ZBO's/RWT's aanwezig?	Bijdrage uit begroting opgenomen in RWT-bijlage	Verwijzing naar beleidsartikel opgenomen in RWT-bijlage?	Inkomsten uit premies en tarieven opgenomen in RWT-bijlage?
Buiza	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Justitie	Ja	Ja, m.u.v. SRN	Ja	Nee
BZK	Ja	Ja	Ja	Nee
OCW	Ja, m.u.v. rijksmuseum	Ja, m.u.v. rijksmuseum	Ja, m.u.v. rijksmuseum	Nee
Financiën	Ja	Ja	Ja	Nee
Defensie	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
VROM	Ja	Ja	Ja	Nee
VenW	Ja	Nee	Nee	Nee
EZ	Ja	Ja	Ja	Nee
LNV	Ja	Ja	Ja	Nee
SZW	Ja	Ja	Ja	Nee, maar wel in separate bijlage
VWS	Ja	Ja	Ja	Deels, alleen m.b.t. beheerskosten RWT's, overige gegevens wel in andere bijlage

Uit de tabel blijkt dat er bij vijf ministeries gegevens over RWT's ontbreken in de begrotingen. Het betreft de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, OCW, Defensie en VenW. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het om het niet vermelden van de FMO: het betreft een organisatie die het ministerie niet als RWT beschouwt. Bij het Ministerie van Justitie ontbreekt bij één RWT, de Stichting Reclassering Nederland

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nr. 3, blz. 32.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nr. 1–2, blz. 72.

(SRN) de begrotingsbijdrage. Het Ministerie van OCW heeft de Rijksmusea niet in de bijlage opgenomen omdat het ministerie deze niet als RWT's beschouwt. Bij het Ministerie van Defensie gaat het om de enige RWT van het ministerie, de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK). Bij het Ministerie van VenW zijn geen bijdragen uit de begroting of verwijzingen naar een beleidsartikel opgenomen.

In volgende tabel is een overzicht gegeven van de informatie die de begrotingen geven over het financieel belang van het RWT-veld. Uit het onderzoek bleek dat de bijlagen over RWT's geen informatie geven over premies en tarieven (want dit is ook niet voorgeschreven). Bij de ministeries met de financieel grootste sectoren (SZW en VWS), kon deze informatie wel uit andere bijlagen bij de begroting gehaald worden. Voor de overige ministeries zijn nu gegevens uit het voorgaande RWT-onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebruikt.

Tabel 3: Financiële gegevens RWT's uit bijlage ZBO's en RWT's in de begrotingen 2004 en, voorzover informatie in begroting 2004 ontbreekt, uit RWT3 (x miljoenen €)

Ministerie	Begroting 2004		RWT3		Totaal
	Begrotings-gefinancierd	Premie- en tarief-gefinancierd	Begrotings-gefinancierd	Premie- en tarief-gefinancierd	
BuiZa*			130,9		130,9
Justitie*	1 223,7		109,5	9,4	1 342,6
BZK	3 171,5			10,5	3 182
OCW	18 935,0			1 020,4	19 955,4
Financiën	1,6			98,3	99,9
Defensie				104,1	104,1
VROM*	4,8			177,6	182,4
VenW			1 829,9	802,1	2 632,0
EZ	105,2			5,4	110,6
LNV	799,2			54,3	853,5
SZW*	534,1	43 749,0			44 283,1
VWS*	8 204,1	28 114,2			36 318,3
Totaal	32 979,2	71 863,2	2 070,3	2 282,1	109 194,8

* *Buitenlandse Zaken*: discussie-RWT FMO is niet in de bijlage opgenomen. *Justitie*: RWT3 betreft SRN (in bijlage bij begroting 2004 als PM opgenomen). *VROM*: alleen voor StAB bevat de bijlage bij de begroting 2004 een begrotingsbedrag. *SZW*: gegevens afkomstig uit separate verdiepingsbijlage. *VWS*: gegevens afkomstig uit bijlage «Financieel Beeld Zorg».

Uit deze cijfers blijkt dat het totale financieel belang van de RWT-sector bij benadering € 109,2 miljard bedraagt²¹. Daarvan is € 35,0 miljard (32,1%) uit de rijksbegroting en € 74,2 miljard (67,9%) uit premies en tarieven afkomstig.

2.3.5 Jaarverslag 2004

Wat betreft het Jaarverslag 2004 hebben de ministeries nog geen uitspraken gedaan over de wijze waarop zij de informatie over vermogensopbouw van RWT's zullen opnemen. De meeste ministeries wachten de komende rijksbegrotingsvoorschriften af. Binnen de ministeries van VWS en Verkeer en Waterstaat (VenW) wordt al gekeken hoe informatie over de vermogensopbouw van RWT's vormgegeven kan worden.

²¹ Van deze 109,2 miljard is 104,8 miljard te herleiden tot gegevens uit de begrotingen 2004 en 4,4 miljard is afkomstig uit gegevens uit het RWT3-rapport van de Algemene Rekenkamer. De gegevens uit het RWT3-rapport zijn uit de jaren 2000 dan wel 2001.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

Voortgang wet- en regelgeving

Het voorstel voor de Kaderwet ZBO's is nog steeds aangehouden. Door het uitblijven van een Kaderwet voor ZBO's moeten bepalingen voor toezicht en verantwoording per RWT/ZBO in de eigen instellingswetten geregeld worden.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden 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.

De Algemene Rekenkamer acht het zinvol dat het kabinet de evaluatie van het beleid met betrekking tot ZBO's, door het kabinet noodzakelijk geacht voor behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's, voortvarend ter hand neemt.

Het zittende kabinet heeft het voornemen het wetsvoorstel Markt en Overheid in te trekken, en bezint zich op alternatieve wetgeving om de scheiding tussen publieke en private gelden te regelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat als gevolg van de kabinetswisselingen de evaluaties met betrekking tot RWT's en ZBO's nog niet van de grond zijn gekomen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om actief te werken aan een doelmatige set van wet- en regelgeving. Doelmatig wil zeggen dat een rationele afweging moet worden gemaakt tussen noodzakelijke regels en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten. Om dat te bereiken dient het kabinet te bewerkstellingen dat:

- eerst het beleid volgens de regels uitgevoerd wordt;
- daaruit evaluatie-informatie verkregen wordt;
- zodat op basis van die informatie rationeel gecorrigeerd kan worden.

De Algemene Rekenkamer ziet de plannen van het kabinet in het kader van de operatie «modernisering overheid» met belangstelling tegemoet, evenals de uitkomsten van het IBO naar ZBO's. Zij hoopt dat dit IBO kan bijdragen aan een goede balans tussen regelgeving en eigen verantwoordelijkheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de activiteiten binnen het referentiekader Mededeling bedrijfsvoering, gericht op een uniform toezicht op RWT's en ZBO's, zijn stopgezet. Als gevolg daarvan kan sprake zijn van een toename van de administratieve lasten bij RWT's en ZBO's.

Informatie in begroting en verantwoording

Ten aanzien van de informatie over RWT's in de begrotingen constateert de Algemene Rekenkamer dat een belangrijke stap voorwaarts is gemaakt. Toch moet de Algemene Rekenkamer hier een aantal kanttekeningen plaatsen.

De informatie die de ministeries geven over RWT's in de verdiepingsbijlagen bij de begroting 2004 voldoet grotendeels aan de eisen van de rijksbegrotingsvoorschriften. Bij een aantal ministeries ontbreken er echter nog gegevens.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor het geven van een volledig beeld van het financieel belang van de RWT-sector per ministerie, de bijlage over RWT's ook een overzicht van de inkomsten uit premies en tarieven moet bevatten. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministeries dan ook aan deze gegevens op te nemen en beveelt de minister van Financiën de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

De Algemene Rekenkamer vindt dat ook de begrotingsbijdragen van andere ministeries aan een RWT moeten worden opgenomen in de verdiepingsbijlagen bij de begroting en verantwoording van het ministerie waaronder de betrokken RWT valt. Zij pleit er dan ook voor de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de voorschriften voor het opnemen van informatie over de vermogensopbouw van RWT's tijdig tot stand komen, zodat de ministeries in staat zullen zijn om deze voor het jaarverslag 2004 uit te voeren en de vermogensgegevens op een vergelijkbare wijze door de ministeries gepresenteerd zullen worden.

Tenslotte acht de Algemene Rekenkamer het zinvol dat in de bijlage over RWT's bij de departementale jaarverslagen de stand van zaken wordt weergegeven van de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke gelden bij RWT's.

In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer de Staten-Generaal geïnformeerd over de omvang en de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht bij RWT's. Met de inwerkingtreding van de CW2001 is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over RWT's en ZBO's expliciet gelegd waar die hoort te zijn: bij de betrokken ministers. Wel moet, om de kwaliteit van die informatie op peil te houden, althans op elementaire hoofdlijnen, nog één en ander geregeld worden.

3 TOEZICHT

3.1 Inleiding

RWT's hebben een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop zij op afstand van de rijksoverheid publieke taken uitvoeren. De taken en de verantwoordelijkheid van de RWT daarvoor, moeten uit de wet blijken.

Los van de daaruit voortvloeiende verdeling van verantwoordelijkheden tussen de RWT en de minister, behoudt de minister te allen tijde bestuurlijk-politieke verantwoordelijkheid voor de vaststelling, dat het gekozen bestuurlijk arrangement naar behoren functioneert.

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

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

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

In dit hoofdstuk komen de ontwikkelingen in het toezicht aan de orde. De uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer voor goed toezicht komen hier globaal aan de orde. Deze worden uitgebreid in bijlage 2 beschreven. Als eerste komen in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in de toezichtsvisies aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op het reviewbeleid en op de implementatie van de *Kaderstellende visie op toezicht*. Tenslotte komen de resultaten aan de orde van een verdiepend onderzoek naar de raden van toezicht bij RWT's.

3.2 Toezichtsvisies

3.2.1 Uitgangspunten

De minister dient volgens de Algemene Rekenkamer te beschikken over een *visie en beleid* voor toezicht waarin sprake is van een sluitende toezichtsketen. De keten bestaat uit informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.

In de *toezichtsvisie* dient aangegeven te worden welke algemene eisen worden gesteld aan de verantwoordingen van RWT's, aan het toezicht door de minister en wat het toezicht moet opleveren. Ministers dienen in relatie tot de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid per RWT of per cluster RWT's te bepalen hoe diepgaand hun inzicht in het functioneren van de RWT moet zijn. Afhankelijk daarvan vragen ze informatie en richten ze hun *toezichtsarrangement* in.²²

De Algemene Rekenkamer is van mening dat een departementale toezichtsvisie toegevoegde waarde heeft, ook al zijn er voor de afzonderlijke RWT's toezichtsvisies of- arrangementen beschreven. In de departementale toezichtsvisie geeft de minister expliciet aan welke keuzen hij maakt (en op welke overwegingen die keuzen zijn gebaseerd) bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat hij wil hebben. Een departementale toezichtsvisie verhoogt de ordelijkheid en controleer-

²² Zie onder meer: Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 656, nrs. 1–2, blz. 36–43, en deel 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, blz. 31–33.

baarheid van het toezicht en vormt de maatstaf waaraan de afzonderlijke toezichtsarrangementen moeten voldoen. Ingeval dat evident doelmatiger is, kan ervoor gekozen worden niet over één departementale visie maar over twee of drie visies (bijvoorbeeld per sector) te beschikken. De visie moet in ieder geval helder en richtinggevend zijn voor alle betrokkenen. Daarom moet die toezichtvisie ook expliciet vastgelegd zijn.

3.2.2 Bevindingen

In het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3* constateerde de Algemene Rekenkamer dat eind 2001 vijf ministeries een departementsbrede toezichtvisie hadden. Bij twee ministeries was deze in ontwikkeling en vier ministeries hadden geen toezichtvisie. Eén ministerie (BZK) had een normenkader sturingsvisies ZBO's en agentschappen ontwikkeld, maar dit bevatte geen visies op de wijze van toezicht houden en de uitgangspunten daarvoor.

In de onderstaande tabel wordt aangegeven welke ministeries dit betrof en wat de stand van zaken van de toezichtvisies medio 2003 was.

Tabel 4: Stand van zaken toezichtvisies ministeries

Ministerie	Eind 2001	Medio 2003
BuiZa	–	In ontwikkeling
Justitie	In ontwikkeling	In ontwikkeling
BZK	Ten dele gereed	Gereed
OCW	Gereed	Geactualiseerd
Financiën	–	In ontwikkeling voor één sector
Defensie	–	–
VROM	Wel per cluster van RWT's	Gereed
VenW	Gereed	Geactualiseerd
EZ	Gereed	Gereed
LNV	In ontwikkeling	Gereed
SZW	Gereed	Geactualiseerd
VWS	Gereed	Gereed, op onderdelen aan actualisatie toe.

Uit dit overzicht blijkt dat sprake is van vooruitgang, zij het dat nog steeds vijf van de twaalf ministeries niet over een geactualiseerde toezichtvisie beschikken.

Het Ministerie van VWS beschikt al sinds 1997 over een toezichtvisie. Als gevolg van de recentere modernisering en verbeteringen in de verantwoordings- en toezichtstructuur van de zorgsector is deze aan actualisatie toe. Bij het Ministerie van SZW is er een nieuwe sturingsvisie geschreven, toegesneden op de SUWI-systematiek. Nu wordt deze visie verder geïmplementeerd in de praktijk. In het departementale deel SZW van dit rapport is een beschrijving van de sturings- en verantwoordingscyclus bij SVB opgenomen. Het agentschap Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt signalerend toezicht op de uitvoeringsorganisaties, op basis waarvan de minister kan interveniëren.

Bij twee ministeries is de toezichtvisie in ontwikkeling (Justitie en Buitenlandse Zaken). Bij het Ministerie van Justitie is inmiddels een aantal stappen gezet. Er is een besluit genomen om het toezicht op RWT's en ZBO's te versterken en er vinden doorlichtingen plaats van het toezicht. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft stappen gezet om het toezicht op de organisatie FMO²³ te verbeteren en binnen het ministerie wordt nu gewerkt aan een visie op sturing en toezicht. Bij twee ministeries zijn nog geen toezichtvisies vastgesteld (Financiën en Defensie). Het

²³ Tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Buitenlandse Zaken is al enige tijd discussie over de RWT-status van de FMO. Er is dit jaar een traject gestart, gericht op het intrekken van de machtigingswet (Staatsblad 296, 4 mei 1977). Hierdoor zal geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor FMO, en zal de FMO niet meer als RWT aan te merken zijn.

Ministerie van Financiën heeft geen departementale toezichtsvisie omdat het van mening is dat taak, vormgeving en omvang van de RWT's te veel van elkaar verschillen. Het ministerie heeft wel een toezichtsvisie per RWT vastgelegd in wet- en regelgeving. Daarom ziet de minister geen toegevoegde waarde in het opstellen van een departementale toezichtsvisie. De minister van Financiën heeft wel toegezegd in de nieuwe Wet op het financieel toezicht voor de financiële toezichthouders (De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de Pensioen- en Verzekeringskamer) een gezamenlijke toezichtsvisie voor de sector te expliciteren. In het algemeen deel van de wet zal integraal worden ingegaan op de institutionele verhouding tussen minister en financiële toezichthouders. Naar verwachting is daarvoor eind 2003 een wetsvoorstel gereed.²⁴

Het Ministerie van Defensie heeft één RWT – de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht – en heeft voor deze RWT (nog) geen toezichtsvisie.

3.2.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat meer ministeries over een toezichtsvisie beschikken dan in 2001. Wel dringt zij aan op het vaststellen van een toezichtsvisie bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Financiën en Defensie.

3.3 Reviewbeleid

3.3.1 Uitgangspunten

Een belangrijk element in de toezichtsketen van de minister is de review. Omdat aan uitvoering van reviews bestuurlijke keuzen verbonden zijn, is de Algemene Rekenkamer het met de minister van Financiën eens dat er sprake moet zijn van een expliciete visie. De Algemene Rekenkamer is verder van mening dat die visie vastgelegd moet zijn in een reviewbeleid, als onderdeel van het toezichtsbeleid van een minister.

Het reviewbeleid moet bijdragen aan de zekerheid over de door de RWT's opgestelde (jaar)stukken waarmee zij zich verantwoorden over hun taakuitoefening en over de aanwending van de publieke middelen. Die verantwoordingsstukken, inclusief de rechtmatigheidsoordelen en de accountantscontrole, is primair de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de RWT's zelf.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister een eigen oordeel moet kunnen geven over de taakuitoefening en de rechtmatigheid van de aanwending van de publieke middelen door de RWT's. Daartoe kan de minister gebruik maken van de verantwoordingsstukken van de RWT's en de oordelen van de externe accountant van de RWT's. Wel zal de minister dan vast moeten stellen dat alle voor hem relevante aspecten op een toereikende wijze in de controle zijn betrokken, inclusief de reikwijdte en aandacht die de rechtmatigheid in de controle heeft gekregen. Daartoe dienen heldere instructies vooraf (opdrachtformulering, controleprotocollen, duidelijke regelgeving) en steekproefsgewijze toetsing achteraf (reviews). Door middel van reviews stelt de minister vast dat hij terecht gebruik maakt van de uitgevoerde controles bij de RWT's en van de verantwoordingsstukken van de RWT's voor zijn oordeelsvorming over de RWT's. Daarom worden reviews ook wel het sluitstuk van het toezicht genoemd.

²⁴ Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 122, nr. 9.

Gezien het belang van reviews voor het (financieel) beheer en de jaarverantwoordingen van de overheid enerzijds, en de behoefte aan een gecoördineerd optreden van de overheid richting het betrokken maatschappelijk veld van RWT's, ZBO's, accountantskantoren en overige organisaties anderzijds, is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke activiteiten het Ministerie van Financiën verricht als coördinerend ministerie om het reviewbeleid op de ministeries te ondersteunen en welke ontwikkelingen er zijn.

3.3.2 *Activiteiten reviewbeleid Ministerie van Financiën*

Het Ministerie van Financiën heeft in juni 2002 de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* opgesteld. De uitgangspunten in de handreiking komen in belangrijke mate overeen met het standpunt van de Algemene Rekenkamer. De uitgangspunten worden beschreven in bijlage 2.

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën uiteengezet welke maatregelen er genomen kunnen worden tegen accountants die niet op goede gronden een goedkeurende verklaring afgeven.²⁵ De brief bevat een overzicht van mogelijke maatregelen die departementen kunnen nemen in oplopende zwaarte, maar schrijft niet dwingend voor welke maatregelen in welke situaties genomen moeten worden. Het is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers om te bepalen welke maatregelen zij in voorkomende gevallen nemen.

Voorts heeft het Ministerie van Financiën het reviewbeleid op de departementen geïnventariseerd. In het *Financieel jaarverslag van het Rijk 2002* zijn de bevindingen weergegeven van deze inventarisatie van de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) (tegenwoordig Directie Audit en Toezichtbeleid, ATB). De belangrijkste bevinding is dat er in toenemende mate aandacht is voor de beoordeling van de ontvangen controle-informatie, maar dat deze beoordeling nog maar bij de helft van de departementen structureel plaatsvindt.²⁶ De minister van Financiën geeft aan dat er bij een aantal ministeries een beleid voor de follow-up van de bevindingen uit de review nog ontbreekt en dat het sanctiebeleid bij de meeste departementen nog aandacht verdient.

3.3.3 *Ontwikkelingen reviewbeleid*

In de onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen sinds het vorige onderzoek van de Algemene Rekenkamer weergegeven.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 779, nr. 1.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 1.

Tabel 5: Stand van zaken reviewbeleid ministeries

Beschikt het ministerie over een reviewbeleid?		
Ministeries	Eind 2001	Medio 2003
BuiZa	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats
Justitie	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats	Nee, maar review vindt jaarlijks plaats
BZK	Nee, AD voert wel regelmatig reviews uit bij RWT's	Reviewbeleid in ontwikkeling, review vindt jaarlijks plaats
OCW	Ja	Ja. Uitvoering van reviews heeft te lijden gehad van onderzoek naar onregelmatigheden bekostiging in sectoren BVE, HBO en WO.
Financiën	Nee	Nee
Defensie	Nee	Nee, er zijn wel afspraken over reviews
VROM	Nee	Nee
VenW	Ja	Ja, wel algemeen reviewbeleid maar nog niet uitgewerkt per RWT
EZ	Ja	Ja
LNV	Nee, maar reviews voor deel RWT's vinden wel structureel plaats	Ja
SZW	Ja	Ja
VWS	Nee, maar reviews vinden wel structureel plaats	Ja

De Algemene Rekenkamer constateert dat een aantal ministeries nog geen reviewbeleid heeft ten aanzien van RWT's: de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, BZK, Defensie, Financiën en VROM. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het echter om één organisatie – de FMO – waarbij wel jaarlijks een review plaatsvindt. Het Ministerie van BZK werkt nog aan een reviewbeleid. Bij het Ministerie van Justitie is geen reviewbeleid, maar geven de beleidsdirecties wel aan bij welke RWT's de accountantsdienst reviews dient uit te voeren. Bij het Ministerie van Financiën ontbreekt een reviewbeleid bij de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de RWT's (met uitzondering van de review op de dividenduitkering van DNB aan de Staat).

3.3.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat ten opzichte van 2001 nog weinig vooruitgang is geboekt op het terrein van het reviewbeleid. Nog steeds zijn er ministeries zonder een reviewbeleid voor RWT's.

3.4 Implementatie Kaderstellende visie op toezicht

3.4.1 Kaderstellende visie op toezicht

In juni 2001 heeft het kabinet de *Kaderstellende visie op Toezicht* uitgebracht²⁷. Deze kabinetsvisie is tevens de reactie op het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT, commissie Borghouts)²⁸ en bevat normen voor toezicht. Daarnaast heeft het kabinet een *Checklist Toezicht* opgesteld. De *Kaderstellende visie op toezicht* voorziet in een evaluatie van toezichtsarrangementen die voor augustus 2005 moet zijn afgerond. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht wat de stand van zaken is met betrekking tot deze evaluatie.

De *Checklist Toezicht* is ontwikkeld om bij het doorlichten van toezichtsarrangementen een goed beeld te krijgen van de structuur van het toezicht. De checklist kan tevens gebruikt worden bij de keuze voor de inrichting van nieuwe toezichtsarrangementen of bij wijziging van de bestaande.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

²⁸ Ambtelijke Commissie Toezicht, Vrouwen in onafhankelijkheid, november 2000.

3.4.2 Evaluatie toezichtsarrangementen

3.4.2.1 Opzet evaluatietraject

Om invulling te geven aan het kabinetsvoornemen is rijksbreed een traject gestart van zelfevaluaties van toezichtsarrangementen aan de hand van de *Checklist Toezicht*. De zelfevaluaties worden getoetst door een interdepartementale commissie, de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II). De commissie stelt een advies op aan de minister, die dit met zijn eigen commentaar naar de Tweede Kamer stuurt. De toetsing door ACT II is te beschouwen als een vorm van collegiale toetsing; in de commissie zitten onder andere leden die zelf ook toezichthouder zijn. De leden zijn aangedragen door de ministeries.

Het Ministerie van BZK is procesbegeleider van dit evaluatietraject. De afzonderlijke ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de planning van de zelfevaluatie van de toezichtsarrangementen.

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat alle toezichtsarrangementen in het evaluatietraject worden betrokken, dus ook alle toezichtsarrangementen voor de RWT's. In de *Kaderstellende visie op toezicht* is hierover het volgende aangegeven: «Dit traject zal in verschillende ronden plaatsvinden en beoogt over vier jaar alle toezichtsarrangementen aan de hand van de checklist in kaart gebracht te hebben.»²⁹ Verder heeft de minister van BZK in overleg met de Tweede Kamer het volgende aangegeven: «Alle bestaande toezichtsarrangementen zullen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken over vier jaar in kaart zijn gebracht in termen van organisatie en stapeling, mede op grond van de in de notitie genoemde zelfevaluaties. Dat neemt niet weg dat reeds eerder, parallel hieraan, een en ander systematisch zal worden getoetst aan het voorgestelde kader terwijl het toezicht blijft doorgaan. De Minister van Binnenlandse Zaken vervult op dit vlak niet meer dan een functie als coördinerend bewindspersoon, een soort secretaris van het toezichtswezen. De minister is aanspreekbaar op het kader dat voorligt. In die coördinerende zin is met de andere ministeries afgesproken dat vier jaar een mooie tijd is om de bestaande, zeer diverse toezichtsarrangementen op een grondige en degelijke wijze in kaart te brengen.»³⁰

3.4.2.2 Stand van zaken evaluatietraject

In de context van tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht, geconstateerd door de Commissie onderzoek vuurwerkrap en de Commissie cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, wordt het door een aantal ministeries van belang geacht om te beginnen met de evaluatie van de rijksinspecties. De ministeries hebben tot nu toe de nadruk gelegd op de zelfevaluaties van de inspecties. Bij verschillende ministeries zijn inmiddels toezichtsarrangementen doorgelicht en een aantal zelfevaluaties is aan de ACT II aangeboden. In 2002 liepen er evaluaties van 11 toezichtsarrangementen³¹.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de ministeries het voornemen hebben om alle toezichtsarrangementen, dus inclusief alle RWT's, in dit evaluatietraject te betrekken en of zij daarvoor een planning tot 2005 hebben. De resultaten daarvan zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1, pagina 25.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 3, pagina 6.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 831, nr. 4.

Tabel 6: Doorlichting toezichtsarrangementen

Ministeries	Voornemen alle toezichtsarrangementen door te lichten	Planning tot 2005
BuiZa	Nee	Ja, voor één ZBO
Justitie	Nee	Nee
BZK	Nee	Nee
OCW	Nee	Ja, m.u.v. Commissariaat voor de Media
Financiën	Nee	Ja, maar slechts m.b.t. twee RWT's
Defensie	Nee	Nee
VROM	Ja	Nee
VenW	Ja	Nee*
EZ	Ja	Ja
LNV	Ja	Ja
SZW	Ja	Nee
VWS	Nee	Ja

* Binnen het ministerie was besloten dat de planning uiterlijk 1 juli 2003 beschikbaar moest zijn. Op het moment van afsluiting van het onderzoek (medio 2003) was dit nog niet het geval.

De Algemene Rekenkamer constateert dat drie ministeries (Justitie, BZK en Defensie) noch van plan zijn om alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken, noch beschikken over een planning. De ministeries van Buitenlandse Zaken, OCW, Financiën en VWS hebben zich niet voorgenomen om alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken, maar hebben wel een planning voor die toezichtsarrangementen, die ze in het evaluatietraject betrekken.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat de FMO niet betrekken in de zelfevaluatie, omdat het de FMO niet als RWT beschouwt.

Het Ministerie van OCW beperkt zich tot de onafhankelijk geïntegreerde toezichthouders, voornamelijk inspecties. Bijna alle zelfevaluaties van deze toezichthouders zijn aan de ACT II voorgelegd. Het Ministerie van Financiën zal zich beperken tot de evaluatie van twee RWT's, waarmee niet het volledige RWT-veld wordt gedekt.

Het Ministerie van VWS heeft gekozen voor een beperkte doorlichting, vanwege de voorgenomen wijziging in de organisatie van de zorgsector. Het ministerie heeft wel een planning gemaakt voor de arrangementen die in de evaluatie worden betrokken.

De ministeries van VenW, VROM, en SZW hebben wel het voornemen alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken, maar hebben nog geen planning.

Slechts twee ministeries hebben zowel het voornemen om alle toezichtsarrangementen te evalueren als ook een planning daarvoor, tot juli 2005: de ministeries van EZ en LNV.

Een aantal ministeries koppelt de evaluatie van toezichtsarrangementen aan de hand van de *Kaderstellende visie op toezicht* en de *Checklist Toezicht* aan een eigen departementale evaluatie: de ministeries van VenW, LNV en SZW. Het Ministerie van VenW hanteert een aandachtspuntenlijst die hoort bij de toezichtsvisie van het ministerie, en waarin de *Checklist Toezicht* is geïntegreerd. Het Ministerie van LNV hanteert bij de evaluatie een eigen checklist die gebaseerd is op de *Checklist Toezicht*. Het Ministerie van SZW heeft een doorlichting van regelingen van ZBO's aangekondigd in het kader van de zogenaamde «operatie B4».³² Daarbij wordt gebruik gemaakt van de *Checklist Toezicht*.

³² Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf.

3.4.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is bezorgd over de voortgang van de evaluatie aan de hand van de *Kaderstellende visie op toezicht* en de *Checklist Toezicht*. Slechts twee ministeries, de ministeries van LNV en EZ, hebben het voornemen om alle toezichtsarrangementen in het evaluatietraject te betrekken en hebben een planning daarvoor. Zeven ministeries blijken vooralsnog niet van plan te zijn om alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken, slechts vier ministeries zijn dit wel van plan. Deze evaluatie krijgt daardoor een beperkter invulling dan aanvankelijk de opzet was, en de mogelijkheid bestaat dat er weinig aandacht wordt besteed aan de toezichtsarrangementen voor de RWT's. Daarnaast hebben zes ministeries nog steeds geen planning opgesteld.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de *Kaderstellende visie op toezicht* een kabinetsvisie is. In reactie op het derde Rekenkamerrapport over verantwoording en toezicht bij RWT's hebben de ministers van BZK en Financiën aangegeven deze kabinetsvisie als bindend te beschouwen.³³ De *Kaderstellende visie op toezicht* bevat dus bindende normatiek voor het toezicht. De ministers dienen zich er daarom van te verzekeren dat hun toezichtsarrangementen aan deze normen voldoen.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een beperkte invulling van de evaluaties van toezichtsarrangementen ongunstig kan zijn voor een doelmatig ingericht bestuur en toezicht. Immers, als het kabinet tot een doelmatiger balans van regels en eigen verantwoordelijkheid op het gebied van toezicht wil komen, heeft het informatie nodig over de wijze waarop thans het kabinetsbeleid ten aanzien van toezicht uitgevoerd wordt en waar eventuele ondoelmatigheden in regels of uitvoering zitten. De Algemene Rekenkamer dringt erop aan dat de ministeries op korte termijn een concrete planning opstellen voor de evaluatie van alle toezichtsarrangementen.

3.5 Raden van Toezicht

3.5.1 Inleiding

In het derde Rekenkamerrapport over verantwoording en toezicht bij RWT's zijn de resultaten van een inventarisatie en een beschouwing van *Checks & balances* bij RWT's gepresenteerd. Een raad van toezicht kan deel uitmaken van een systeem van checks & balances. Een raad van toezicht maakt deel uit van de *governance* van een RWT, maar door zijn functie – toezicht houden op de RWT – heeft een raad van toezicht ook raakvlakken met de minister. Dit is in het bijzonder het geval bij raden van toezicht die bij wet zijn ingesteld. In totaal hebben twintig (clusters van) RWT's een raad van toezicht en hiervan zijn er dertien bij wet ingesteld. De wettelijke bepalingen zijn in de instellingswet van de sector of van de individuele RWT opgenomen.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat een raad van toezicht een bijdrage levert aan een goed bestuur (good governance) van een RWT en niet bedoeld is als toezichthouder namens de minister.

De Algemene Rekenkamer heeft nader onderzoek verricht naar de relatie tussen de minister en de raden van toezicht.

De dertien (clusters van) RWT's met een wettelijk voorgeschreven raad van toezicht zijn:

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, pagina 70.

Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO);
Academische ziekenhuizen van openbare universiteiten;
TNO;
Openbare universiteiten;
Nederlandse Omroepstichting (NOS);
Informatie Beheer Groep (IB-Groep);
Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK);
Kadaster;
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB);
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)³⁴;
RDW (voorheen Rijksdienst voor het wegverkeer);
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en
Staatsbosbeheer.

3.5.2 De relatie tussen minister en raad van toezicht

De Algemene Rekenkamer heeft de relatie tussen ministers en de bij wet ingestelde raden van toezicht op drie hoofdaspecten onderzocht:

- Benoeming en samenstelling;
- Verantwoording van de raad van toezicht;
- Rol in het verticale toezicht.

Deze drie aspecten zijn onderzocht door relevante wettelijke bepalingen en beleidsdocumenten te inventariseren. In enkele gevallen is de praktijksituatie in beeld gebracht.

3.5.2.1 Benoeming en samenstelling van de raad

Bij alle bovengenoemde raden van toezicht heeft de minister of de Kroon de bevoegdheid om de leden van de raad te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat de leden van de raad van toezicht zich onafhankelijk kunnen opstellen ten aanzien van het bestuur. Ook de commissie Corporate governance wijst in haar code op het belang van onafhankelijkheid³⁵.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of er wettelijke bepalingen omtrent de benoemingsprocedure zijn die een dergelijke onafhankelijke opstelling kunnen belemmeren.

In verschillende wetteksten is de bepaling opgenomen dat de leden «zonder last of ruggespraak» hun functie vervullen.

Voor sommige raden is expliciet geregeld welk aandachts- of expertisegebied de individuele leden hebben. Voorbeelden hiervan zijn financiën, personeel en organisatie en automatisering. Ook kan geregeld zijn dat (kandidaat-)leden een bepaalde affiniteit of goede contacten hebben, met bijvoorbeeld de zorgsector of de studentenwereld. Dat leden van een raad van toezicht een bepaalde expertise of affiniteit hebben, doet niets af aan de onafhankelijkheid van de raad of van het lid.

Anders ligt het wanneer leden worden benoemd om een bepaalde groep te vertegenwoordigen of een bepaald deelbelang te behartigen. Bij wet is bepaald dat de raden van toezicht van de NOS³⁶ en het CBR³⁷ ten dele bestaan uit vertegenwoordigers van belanghebbende partijen.

Bij de raad van toezicht van TNO is wettelijk bepaald dat een ambtelijk vertegenwoordiger deelneemt aan de vergaderingen van de raad van

³⁴ In dit onderzoek is LVNL buiten beschouwing gebleven. Naar deze RWT voert de Algemene Rekenkamer een apart onderzoek uit waarin ook aandacht wordt besteed aan de raad van toezicht.

³⁵ Ook bekend als de Commissie Tabaksblat, code d.d. 9 december 2003.

³⁶ De zendgemachtigden benoemen hun vertegenwoordigers in de raad van toezicht zelf, de minister benoemt een daaraan gelijk aantal leden en de voorzitter wordt bij Koninklijk Besluit benoemd.

³⁷ De minister benoemt de zeven leden van de raad van toezicht maar drie daarvan worden voorgedragen door de belangenorganisaties uit de sector.

toezicht. Bij het Ministerie van OCW bestaan overigens voornemens om het ambtelijk lid uit de raad van TNO te schrappen.

Alle raden van toezicht, behalve die van de NOS (zeventien leden), hebben een zodanig aantal leden (tussen de drie en acht leden) dat de slagvaardigheid ten goede komt.

3.5.2.2 *Verantwoording door de raad*

Door het ontbreken van aandeelhouders of eigenaars in de publieke sector is het op voorhand niet duidelijk aan wie een raad van toezicht verantwoording verschuldigd is. De Algemene Rekenkamer is van mening dat zeker wanneer de raad van toezicht benoemd is door de minister er afspraken moeten zijn gemaakt over de wijze waarop de raad verantwoording aflegt aan de minister. De verantwoordingsplicht en -wijze kunnen op verschillende manieren zijn vastgelegd.

Voor vier raden van toezicht van (clusters van) RWT's zijn bepalingen omtrent de verantwoording in de wet vastgelegd.

Voor de openbare universiteiten, de openbare academische ziekenhuizen en de IB-Groep staat in de wet dat de raad van toezicht «verantwoording verschuldigd is aan de minister». Voor het LBIO bepaalt de wet dat de raad van toezicht jaarlijks een verslag van werkzaamheden indient bij de minister.

Alleen voor de IB-Groep heeft de minister met de raad van toezicht concrete afspraken gemaakt over de inhoud en vorm van de verantwoording.

De raden van toezicht van de openbare universiteiten verantwoorden zich via een verslag van hun werkzaamheden in het jaarverslag. De raden van toezicht van de academische ziekenhuizen leveren geen rapportage aan de minister. Voor zover bekend heeft de minister geen invulling gegeven aan de wijze of de inhoud van de verantwoording.

Voor de raden van toezicht van de RDW en het Kadaster is niets in de wet vastgelegd, maar hebben de ministers (van VenW respectievelijk VROM) schriftelijke afspraken gemaakt over de op te stellen rapportages door de raad.

De rapportage van de raad van toezicht van de RDW wordt hieronder omschreven.

Raad van toezicht van de RDW

De raad van toezicht van de RDW stelt jaarlijks een rapportage op waarin hij inzicht geeft in zijn functioneren. De eerste rapportage is over 2001 opgesteld. In deze rapportage beschrijft de raad hoe invulling is gegeven aan zijn taken en welke werkzaamheden de raad heeft verricht. De rapportage bevat de uitgangspunten die de raad in acht heeft genomen en geeft inzicht in de opvattingen. De rapportage is in eerste instantie bestemd voor de minister van VenW, maar is ook naar de Eerste en Tweede Kamer verzonden. De minister van VenW heeft per brief gereageerd. Zij gaf aan de opzet en het abstractieniveau te waarderen. Daarnaast vroeg de minister aan de raad om aan één bepaald onderwerp, de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, specifieke aandacht te besteden.

Voor de overige zes RWT's met een wettelijk voorgeschreven raad van toezicht ontbreken bepalingen of afspraken omtrent het afleggen van verantwoording. Deze raden van toezicht zijn formeel aan niemand verantwoording schuldig.

3.5.2.3 Gebruik voor verticaal toezicht

Als derde aspect van de relatie tussen minister en raad is gekeken of, en zo ja in hoeverre, de minister in zijn toezicht gebruik maakt van het toezicht dat door de raad op de RWT wordt uitgeoefend.

In de *Kaderstellende visie op toezicht* is over de rol van een raad van toezicht in het verticale toezicht het volgende opgenomen:

«Het kabinet verbindt aan de instelling van de raad van toezicht wel de voorwaarde dat de rol van de raad van toezicht binnen een ZBO volstrekt helder moet zijn. In geen geval kan een raad van toezicht het verticale toezicht door of vanwege de minister vervangen.»

De Algemene Rekenkamer staat op het standpunt dat de raad van toezicht het verticale toezicht niet kan vervangen, maar vindt wel dat de minister er onder strikte voorwaarden gebruik van kan maken. Die strikte voorwaarden betreffen het vaststellen van de kwaliteit van de verkregen toezichtsinformatie. Ook dient de minister maatregelen te treffen die de kwaliteit en onafhankelijkheid van de raad waarborgen; hij moet zich rekenschap geven van het feit dat de raad een intern orgaan is en zich primair richt naar het belang van de RWT.

Een raad van toezicht heeft een belangrijke rol in het governance-vraagstuk *op het niveau van de RWT*. De bestuurders van die RWT hebben als publiek orgaan een eigen verantwoordelijkheid voor transparante verantwoording en het verantwoorden over de doelmatigheid en rechtmatigheid. Daar heeft de raad van toezicht een belangrijke rol, beredeneerd vanuit de eigen verantwoordelijkheid van de RWT. De minister heeft een *andere* verantwoordelijkheid. De minister heeft een eigen verantwoordelijkheid om vast te stellen dat het bestuurlijk arrangement waarmee de sector is ingericht werkt. Dat wil zeggen dat de minister te allen tijde in staat moet zijn, zicht te hebben op de doelmatigheid en rechtmatigheid van het handelen van de RWT, zonder afhankelijk te zijn van mogelijke taakopvattingen bij bestuurders en raden van toezicht bij de RWT's. De minister mag zich niet *afhankelijk* maken van de raad van toezicht. Het beperken van toezicht tot meta toezicht: «er is een raad van toezicht dus het is goed» is onvoldoende. Als de minister gebruik wenst te maken van de bevindingen en oordelen van een raad van toezicht, zal de minister moeten vaststellen dat dat toezicht door die raad van toezicht toereikend is voor zijn eigen oordeelsvorming. Met andere woorden: toetsen of dit instrument echt wel werkt voor de minister. En naarmate de belangen van de RWT en de minister meer tegenstrijdig zijn zal de toets scherper moeten zijn omdat raden van toezicht primair het belang van de RWT behoren te dienen.

De relatie met de raad van toezicht kan onderdeel uitmaken van het toezicht (de gesloten toezichtsketen) van de minister op de RWT, maar moet dan wel vastgelegd zijn.

Rol van de raden van toezicht van de openbare universiteiten

In het rapport over de onregelmatigheden in het hoger onderwijs wees de Algemene Rekenkamer op de onduidelijke rol van de raden van toezicht van universiteiten. Deze raden zijn als onderdeel van de wet Modernisering universitaire bestuursorganisatie (1997) ingevoerd.³⁸ Diverse wettelijke bepalingen en passages uit de Memorie van Toelichting wijzen op een rol van deze raden in het verticale toezicht. Eén van de wettelijke taken van deze raden is bijvoorbeeld het toezien op de naleving van wet- en regelgeving. Ook is aangegeven dat de raden toezicht houden vóór de overheid en dat zij verantwoording verschuldigd zijn aan de minister van OCW. Andere passages benadrukken

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 646, nr. 1.

echter de interne rol van de raad van toezicht. Zo gaf de toenmalige minister van OCW aan, dat de raad van toezicht niet is ingesteld als vooruitgeschoven post van de overheid en dat de raad in eerste instantie een orgaan is van de universiteit. Sinds de invoering van de raden van toezicht zijn pogingen ondernomen om de rol van de raden van toezicht te verhelderen. Deze hebben echter nog geen tastbare resultaten opgeleverd. Momenteel stelt het Ministerie van OCW een nadere omschrijving op van de rol en positie van de raden van toezicht in het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

De Algemene Rekenkamer heeft geïnventariseerd of ministers gebruik maken van de bevindingen van de raad van toezicht en zo ja, op welke wijze: als belangrijke pijler voor zijn toezicht of als aanvullende informatiebron. Dit wordt beschreven aan de hand van drie praktijkvoorbeelden: de RDW, de PVK en de IB-Groep.

RDW (voorheen Rijksdienst voor het Wegverkeer)

In de toezichtsvisie van de RDW geeft de minister van VenW aan dat hij zijn toezichtsactiviteiten kan beperken vanwege de aanwezigheid van een raad van toezicht. In de praktijk is er echter geen sprake van het achterwege laten van toezichtsactiviteiten. De gang van zaken rond de begroting illustreert dit. De minister van VenW dient de begroting van de RDW goed te keuren. De directie van de RDW stuurt de door de raad van toezicht goedgekeurde begroting naar de minister. Op het ministerie wordt de goedkeuring van de raad meegenomen, maar het is niet zo dat de beoordeling puur op basis van die goedkeuring plaatsvindt. De raad van toezicht van de RDW speelt aldus geen rol in het verticale toezicht in de zin van «vervangen». Kanttekening hierbij is dat deze werkwijze van het ministerie niet eenduidig uit stukken of overeenkomsten kan worden afgeleid.

Pensioen- en Verzekeringskamer

De raad van toezicht van de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) legt verantwoording af over het gehouden toezicht in het jaarverslag. Deze bepaling is vastgelegd in de statuten van de PVK. De raad van toezicht oefent conform de nieuw opgezette toezichtstrategie toezicht uit op de PVK. Als onderdeel van de nieuwe opzet is bij het Ministerie van Financiën een toetsingskader in voorbereiding, dat de raad zal gaan gebruiken voor de beoordeling van de begroting. Dit kader is echter nog niet geformaliseerd. Door het integrale toezicht door de raad en de verantwoording volstaat de minister van Financiën met toezicht op hoofdlijnen en dicht hij de raad «een belangrijke rol» toe in zijn toezicht. Noch de maatregelen die de kwaliteit van de raad waarborgen noch de verantwoordelijkheidsverdeling zijn echter vastgelegd in de toezichtsvisie, statuten of andere documenten.

Informatie Beheer Groep

De afspraken tussen minister en raad staan beschreven in het *Toezichtskader voor de raad van toezicht van de IB-Groep*. In dit kader, geldig sinds 1-1-2002, is onder meer aangegeven dat de raad tweemaal per jaar een rapportage aanlevert waarin een aantal vaste onderwerpen wordt behandeld. Het grootste deel van de informatie, die de raad in deze rapportage oplevert, ontvangt de minister van OCW ook via andere kanalen. Echter één aspect – het toezien op en een oordeel vormen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van de IB-Groep – wordt niet afgedekt door andere informatiebronnen.

Buiten de beschreven praktijk bij de PVK en de IB-Groep trof de Algemene Rekenkamer geen bij wet ingestelde raden van toezicht aan met een duidelijke rol in het verticale toezicht op de RWT.

3.5.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt ten aanzien van de drie onderzochte aspecten van de relatie tussen ministers en bij wet ingestelde raden van toezicht tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Benoeming en samenstelling

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de raad van toezicht zo samen te stellen dat de onafhankelijkheid van de raad optimaal gewaarborgd is. De veelvoorkomende wettelijke bepaling dat een lid van de raad functioneert «zonder last of ruggespraak» onderstreept dit. Het verschijnsel dat sommige leden binnen een raad van toezicht een bepaald(e) belang(en-groep) vertegenwoordigen, is hiermee in tegenspraak. De Algemene Rekenkamer beveelt aan benoemingen van belangenvertegenwoordigers als zodanig in een raad van toezicht te heroverwegen, en nadruk te leggen op de onafhankelijke positie van raden van toezicht en het beginsel «zonder last of ruggespraak».

Verantwoording

De wijze waarop ministers hun relatie met de raden van toezicht hebben vormgegeven is niet eenduidig en daardoor niet transparant. Zo ontbreken voor zes van de twaalf onderzochte RWT's bepalingen of afspraken over de wijze waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt aan de minister. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de verantwoordelijke minister en de raad van toezicht afspraken vastleggen over de wijze (inhoud, vorm en frequentie) waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt.

Rol in het verticale toezicht

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste raden van toezicht geen rol spelen in het verticale toezicht van de minister. Uit de inventarisatie blijkt echter ook dat soms de praktijk niet overeenstemt met hetgeen schriftelijk is vastgelegd omtrent de relatie. Wanneer taken en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd, lijkt niemand aanspreekbaar te zijn. Het risico bestaat dat er gaten in het toezicht vallen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan op dit punt van de relatie eenduidigheid te creëren, in de toezichtsvisie dan wel in andere schriftelijke afspraken.

4 RECHTMATIGHEID

4.1 Inleiding

RWT's voeren met publiek geld taken uit die in de wet staan. De Algemene Rekenkamer is daarom van mening dat RWT's moeten verantwoorden of dit geld rechtmatig geïnd en besteed is, dat wil zeggen: in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld.

Het bestuur van een RWT is de eerstverantwoordelijke voor onder meer de rechtmatigheid van de inning en besteding van het geld en voor de kwaliteit van de verantwoording daarover. In de praktijk geschiedt dat het meest doordat de RWT in het jaarverslag een accountantsverklaring opneemt waarin ook een rechtmatigheidsoordeel zit.

Informatie over de rechtmatigheid is van bijzonder belang voor zowel de minister als de Staten-Generaal. Uit analyses van afwijkingen in de rechtmatigheid kan immers blijken in hoeverre het handelen van de betrokken RWT's bijgestuurd moet worden, dan wel in hoeverre de wet- en regelgeving zelf aanpassing behoeft. Dat laatste draagt bij aan een beter uitvoerbare regelgeving of om ondoelmatigheden of strijdigheden met het beoogde beleid te corrigeren. Op die wijze ondersteunt informatie over de rechtmatigheid de minister en de Staten-Generaal als toezichthouder en als wetgever.

4.2 Uitgangspunten rechtmatigheid

Sinds de start van de uitvoering van het onderzoek naar RWT's heeft de Algemene Rekenkamer aandacht geschonken aan de verantwoording over de rechtmatigheid. Reeds uit de bestuurlijke reactie op het eerste rapport over verantwoording en toezicht bij RWT's van de Algemene Rekenkamer (januari 2000) blijkt dat het kabinet het uitgangspunt deelt dat de eisen aan de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen ook van toepassing zijn op publieke middelen die door RWT's worden besteed of geïnd³⁹.

Deze overeenstemming blijkt uit de in het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's opgenomen verplichting voor publiekrechtelijke ZBO's om verantwoording over het gevoerde financiële beheer af te leggen middels een jaarrekening die voorzien is van een accountantsverklaring die mede betrekking heeft op de rechtmatige inning en besteding van gelden⁴⁰. De Kaderwet zou bijdragen aan een doelmatiger regelgeving doordat één wettelijk voorschrift dit op uniforme wijze zou regelen; de nu in diverse wetten en regels opgenomen en op te nemen bepalingen zijn dan niet langer nodig voor het verkrijgen van een wettelijke grondslag.

Slechts in incidentele gevallen is nog sprake van een meningsverschil tussen een minister en de Algemene Rekenkamer over het wenselijk zijn van verantwoording over de rechtmatigheid, bijvoorbeeld indien er sprake is van organisaties van beperkte (financiële) omvang.

Zo heeft de minister van Financiën inmiddels brieven aan alle ministers gestuurd om per ministerie de stand van zaken per mei 2003 met betrekking tot het verkrijgen van rechtmatigheidsoordelen in kaart te brengen. Ook de nog te nemen maatregelen dienen hierbij aangegeven te worden. Het is volgens de minister de bedoeling dat eind 2003

³⁹ Zie de reactie van de ministers van Financiën en van BZK in het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» dd. 20 januari 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 28 655, nrs 1–2.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2.

zodanige verbeteracties in gang zullen zijn gezet dat in ieder geval over het boekjaar 2005 voor alle RWT's accountantsverklaringen beschikbaar zullen zijn die mede de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen door RWT's omvatten. In het financieel jaarverslag van het Rijk over 2003 zal hij over de voortgang aan de Tweede Kamer rapporteren.

De Algemene Rekenkamer is verheugd over het initiatief van de minister van Financiën.

4.3 Bevindingen

In het derde onderzoek over verantwoording en toezicht bij RWT's heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat nog niet bij alle RWT's accountantsverklaringen aanwezig zijn die mede de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen omvatten. In het algemeen overleg van 19 februari 2003 heeft de Tweede Kamer hier expliciet aandacht voor gevraagd⁴¹.

In dit onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de ministers zich inspanssen om te bewerkstelligen dat alle RWT's op hun beleids-terreinen zich verantwoorden over de rechtmatigheid en wat de resterende knelpunten en oplossingsrichtingen hiervan zijn.

Uit het huidige onderzoek blijkt dat van het overgrote deel van de RWT's verantwoordingen over de rechtmatigheid ontvangen wordt. Op dit punt is het Rijk duidelijk op de goede weg.

In onderstaande tabel staan de ministeries en hun vorderingen op het gebied van zicht op de rechtmatigheid bij RWT's.

Tabel 7: Ontwikkeling rechtmatigheidsoordelen RWT's

Ministerie ¹	RWT's met voor het eerst een rechtmatigheidsoordeel (over verslagjaar)	Resterend aantal (clusters) RWT's <i>zonder</i> rechtmatigheidsoordeel ²	Rechtmatigheidsoordelen medio 2003 verwacht over ³ :
Justitie ⁴		9	2002–2005
BZK	LSOP (2001), NIBRA (2001)	3	Éénmaal: 2002, tweemaal: niet
OCW	Landelijke omroepen (2002)	4	2003 – 2005
Financiën		4	2004
VROM	Kadaster (2001), CFV (2002)	2	Onbekend
V&W	CBR (2002)	10	2002 onbekend
EZ		3	2004
LNV	CTB (2001)	3	2002 onbekend
SZW ⁵		1	Niet
VWS	Ziekenfondsen (2001)	1	2003

¹ Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie waren geen RWT's zonder een rechtmatigheidsverklaring.

² Een specificatie naar RWT's is opgenomen in bijlage 1.

³ In zijn bestuurlijke reactie van februari 2004 op dit rapport gaf de minister van Financiën aan van alle ministers de toezegging te hebben dat voor alle RWT's uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring zal worden ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is.

⁴ Bij het Ministerie van Justitie is m.i.v. 1 januari 2002 de «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» ingegaan. Naar verwachting van het ministerie zal dit leiden tot een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarverantwoordingen van alle RWT's.

⁵ Het betreft de Arbo-clusters. Dit zijn discussie-RWT's. De minister van SZW is van mening dat er geen sprake is van financiering uit de collectieve middelen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij bijna alle RWT's, waar nu nog geen sprake is van een rechtmatigheidsoordeel, daar wel aan gewerkt wordt. In een aantal gevallen geschiedt dit als gevolg van de aanpak bij de betrokken ministers en RWT's, in andere gevallen als gevolg van de specifieke aandacht die de Tweede Kamer daarvoor gevraagd had en de

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nr. 4.

daarop volgende activiteiten van het Ministerie van Financiën. Wel is de Algemene Rekenkamer van mening dat dit in een aantal gevallen voortvarender zou kunnen. In het eerste onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's, gepubliceerd in januari 2000, is al aandacht voor deze materie gevraagd. Nu is dit nog niet voor alle RWT's geregeld en soms is zelfs niet aan te duiden wanneer dit wel geregeld zal zijn.

In een aantal gevallen was vooraf onvoldoende gerealiseerd welke voorwaarden noodzakelijk zijn om tot een rechtmatigheidsoordeel te komen. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Men verwachtte bijvoorbeeld dit nog *achteraf* via een vraag aan de accountant te kunnen regelen of men had zich nog niet bezonnen over de reikwijdte van de regelgeving die onder het rechtmatigheidsbegrip van de individuele gevallen diende te vallen. Het kan ook zijn dat de wensen *niet vooraf* vastgelegd waren in afspraken over de controle (controleprotocollen) en over de wijze van rapporteren. Dit was bij verschillende RWT's het geval: COVA (EZ), Rendac (eerst VWS, sinds 1 oktober 2001 LNV) en NAK-Tuinbouw (LNV). Op dit punt is de Algemene Rekenkamer van mening dat het hier al lange tijd om bekende materie gaat. Hoewel elke casus uniek is, geldt toch ook dat de ministeries al vele jaren ervaring hebben met het verkrijgen van rechtmatigheidsoordelen bij verantwoordingen over specifieke uitkeringen en bij verantwoordingen van subsidieontvangers.

Een minister dient daadkrachtig te sturen, een visie te hebben op wat hij wil bereiken, wat daarvoor moet gebeuren en wanneer. Hierover moet hij samen met de betrokken RWT's afspraken maken en bij complexere trajecten dient de minister een plan van aanpak met duidelijke termijnen op te stellen. Zolang onbekend is over welk jaar voor het eerst een rechtmatigheidsverklaring tegemoet gezien kan worden, is zeker geen sprake van een voortvarende aanpak.

Verder signaleert de Algemene Rekenkamer dat soms in de verklaringen bij de verantwoordingen gerefereerd wordt aan wetten, voorschriften en afspraken die in het oordeel begrepen zijn. De Algemene Rekenkamer vindt daarom dat naast de aanduiding van de meest relevante materie-wetten, afspraken en/of voorschriften ook een verwijzing naar «overige relevante wet- en regelgeving» opgenomen moet worden. Welke regelgeving, en welke criteria uit die regelgeving, relevant is voor de inning en besteding van het publieke geld van de betrokken RWT moet in het controleprotocol opgenomen zijn.

De minister en de Staten-Generaal moeten zekerheid hebben dat *alle* relevante wet- en regelgeving nageleefd is. De Algemene Rekenkamer vindt dat het niet zo moet zijn dat de gebruikers van verantwoordingsstukken nu belast worden met de vraag of de reikwijdte van de verklaring toereikend is of niet. De vaststelling dat alle relevante wet- en regelgeving in het rechtmatigheidsoordeel begrepen is, is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur van de betrokken RWT. Daarover kan men overigens wel afspraken maken met het betrokken ministerie.

Overigens benadrukt de Algemene Rekenkamer dat naast de door haar geconstateerde tekortkomingen er wel degelijk sprake is van positieve ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld in het aantal RWT's dat wel van een rechtmatigheidsverklaring is voorzien.

Naast deze kwantitatieve vooruitgang is ook sprake van positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van het toezicht. Er zijn meer toezichtkaders

geschreven waarin ook aan de rechtmatigheid aandacht is besteed. Bij sommige ministeries zijn departementale kaders ontwikkeld waarin de plicht tot rechtmatigheidsverantwoordingen gelijk voor alle RWT's van het ministerie geregeld is (bijvoorbeeld Justitie). Bij andere ministeries is expliciet gecommuniceerd en ook door de RWT's gewerkt aan de vormgeving van het rechtmatigheidsonderzoek (DNB en PVK bij Financiën). In de zorgsector zijn voor wat betreft de Ziekenfondswet de eerste sectorbrede op moderne leest geschoeide rechtmatigheidsrapportages opgeleverd, resultaat van een gezamenlijke inspanning van ziekenfondsen, het College voor Zorgverzekeringen (CVZ), het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) en het Ministerie van VWS.

Kleine RWT's

Bijzonder vraagstuk vormen RWT's van beperkte omvang. De vraag is of daaraan dezelfde (rechtmatigheids-)eisen gesteld mogen worden als aan organisaties van grotere omvang. Een minister wil vanuit zijn toezichtsverantwoordelijkheid weliswaar graag maximale zekerheid maar wil uiteraard ook voorkomen dat dit tot bovenmatige administratieve lasten bij de RWT's leidt. De vraag dringt zich op bij welke omvang of bij welke omstandigheden of risico's al dan niet afgezien kan worden van de vereiste rechtmatigheidsverklaringen.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is daar een formule voor gevonden, die goed als voorbeeld kan dienen. Deze formule heeft zij vastgelegd in haar departementsbrede toezichtsvisie:

«Alle RWT's zullen een rechtmatigheidsoordeel moeten afgeven. Alleen wanneer een rechtmatigheidsoordeel aantoonbaar ondoelmatig is én op andere wijze de benodigde informatie kan worden ingewonnen staat het ministerie het, mits beargumenteerd en goedgekeurd door de accountantsdienst, toe dat een rechtmatigheidsoordeel niet wordt verstrekt.»

De Algemene Rekenkamer ziet hierin een goede uitwerking van een eerder gepubliceerd standpunt⁴², namelijk dat van differentiatie alleen in uitzonderingsgevallen sprake mag zijn, dat daarnaast de gevolgde procedure en oordeelsvorming navolgbaar en controlebaar zijn en de uitkomst openbaar is. Bij RWT's met een zeer gering maatschappelijk of financieel belang kan overwogen worden of het niet doelmatiger is de taakuitvoering bij het ministerie onder te brengen.

In bijlage 1 heeft de Algemene Rekenkamer de bevindingen met betrekking tot de rechtmatigheid in detail opgenomen.

4.4 Conclusies

Er is rijksbreed sprake van vooruitgang op het gebied van de verantwoording over de rechtmatigheid, zowel kwantitatief als kwalitatief. Bij vrijwel alle RWT's lopen acties gericht op het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de gelden. In bijlage 1 zijn alle RWT's die zich nog niet over de rechtmatigheid verantwoord worden opgenomen.

Bij de RWT's waar nog geen (afdoende) zicht is op de rechtmatigheid meent de Algemene Rekenkamer dat er een voortvarender aanpak vereist is. De ministers dienen met een concreet tijdspad aan te geven wanneer er uiterlijk een rechtmatigheidsverklaring zal zijn.

In zijn bestuurlijke reactie van februari 2004 op dit rapport gaf de minister van Financiën aan van alle ministers de toezegging te hebben dat voor alle RWT's uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring zal worden ontvangen tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is.

⁴² Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, p. 43.

5 INFORMATIE OVER PRESTATIES

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop RWT's zich verantwoorden over hun prestaties en bereikte effecten. In het derde rapport over verantwoording en toezicht bij RWT's⁴³ heeft de Algemene Rekenkamer hier voor het eerst aandacht aan geschonken.

In 2003 is onderzocht hoe de ministeries zich voorbereiden op de eis om de prestatiegegevens van de RWT's te kunnen gebruiken voor het toezicht en voor hun begroting voor 2004 en verantwoording over 2004. De Algemene Rekenkamer is bij het onderzoek naar afspraken tussen de minister en de RWT's over te leveren prestatie-informatie uitgegaan van documenten die minimaal op directieniveau zijn vastgesteld.

Indien het ministerie geen informatievraag heeft opgesteld, is nagegaan of:

- het ministerie bezig is met het specificeren van zijn informatiebehoefte ten aanzien van de RWT;
- het ministerie een planning heeft voor het leveren van de gewenste informatie ten behoeve van de departementale begroting 2004, dan wel de verantwoording over 2004.

Indien het ministerie wel informatieafspraken had gemaakt, is nagegaan welke gegevens de RWT moest leveren (volume- en prijsgegevens, informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de prestaties en de daaraan verbonden kostprijzen of uitvoeringskosten). Indien niet alle aspecten afgedekt worden, is nagegaan of er een traject loopt waarin de ontbrekende aspecten wel worden betrokken.

5.2 Uitgangspunten

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de RWT's zich verantwoorden over hun prestaties en bereikte effecten. Deze informatie is van groot belang omdat de minister zijn beleid er mede op afstemt en hij verantwoording moet afleggen aan de Staten-Generaal over welke bijdrage de RWT's aan de door het Rijk gestelde beleidsdoelen hebben geleverd.

Op 1 september 2002 is de Comptabiliteitswet 2001 van kracht geworden. Voor de verantwoording over prestaties en effecten is artikel 44a relevant. Dit artikel luidt:

«Zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, en rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet verschaffen aan Onze Minister periodiek informatie over de door hen te leveren en geleverde prestaties.»

Volgens de toelichting dienen de ministers deze informatie te gebruiken voor het toezicht op de uitvoering van wettelijke taken en voor hun eigen begroting en jaarverslag.

Gezien de datum van inwerkingtreding van de Comptabiliteitswet 2001 mag van ministeries verwacht worden dat zij in hun begroting voor en in hun jaarverslag over 2004 substantieel gebruik maken van prestatiegegevens van RWT's. Daarom dient de minister een visie te hebben op de vraag over welke prestaties hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wil worden.

⁴³ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 665, nrs. 1–2.

In bijlage 2 is de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde normatiek voor prestaties opgenomen.

5.3 Bevindingen

5.3.1 Toezichtsvisie prestaties

In het derde rapport over verantwoording en toezicht bij RWT's was geconstateerd dat alleen de ministeries van OCW, VROM, VenW en SZW vergevorderd waren met het expliciteren van hun informatiebehoefte⁴⁴ over de te leveren en de geleverde prestaties van hun RWT's. De overige departementen waren nog niet ver in het formuleren van hun informatiebehoefte.

In onderstaande tabel is per ministerie een beeld geschetst van de stand van zaken met betrekking tot de toezichtsvisie op prestaties per medio 2003.

Tabel 8: Toezichtsvisie op prestaties (medio 2003)

Ministerie	Bevat toezichtsvisie informatie over prestaties?	Zijn prestaties per RWT/sector geformuleerd?	Kan informatie over prestaties gebruikt worden voor toezicht en opname in departementale begroting en verantwoording 2004? ¹
BuiZa	N.v.t. (geen toezichtsvisie)	Ja, op grond van andere documenten.	Ja
Justitie	N.v.t. (geen toezichtsvisie)	Ja, ligt deels vast in wet- en regelgeving per RWT	Onzeker, hangt af van nog te nemen besluiten
BZK	Ja, maar moet nog verder worden ontwikkeld	Ja, maar moet nog verder worden ontwikkeld	Ja
OCW	Ja, maar moet nog op directieniveau worden uitgewerkt	Ja, per RWT en/of sector; verschillend qua detaillering	Ja
Financiën	Nee, geen specifieke visie. Voor toezichtsvisie wordt naar de wet- en regelgeving verwezen.	Nee, geen specifieke visie. Voor toezichtsvisie wordt naar de wet- en regelgeving verwezen.	Ja
Defensie	N.v.t. (geen toezichtsvisie)	Nee	Ja
VROM	Ja	Ja, in toezichtsarrangementen	Ja (onbekend voor de kleine RWT's)
VenW	Ja	Ja en deels mee bezig	Ja
EZ	Ja	Ja en deels mee bezig	Ja
LNV	Ja	Nee (nog niet)	Ja
SZW	Ja, in SUWI-wet en regelgeving	Ja, in jaarplannen	Ja
VWS	Ja	Ja (aan verbeteringen wordt gewerkt)	Ja

¹ Toelichting bij artikel 44a Comptabiliteitswet 2001.

De tabel laat zien dat acht ministeries een specifieke toezichtsvisie op prestaties hebben ontwikkeld. Vier ministeries hebben er (nog) geen.

Geen toezichtsvisie op prestaties

Bij het Ministerie van Justitie heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over de visie op prestaties. Er zijn geen afspraken met RWT's gemaakt over de prestatiegegevens die in jaarverslagen van de RWT's moeten worden opgenomen.

Twee ministeries die geen toezichtsvisie hebben, kennen elk maar één RWT: het Ministerie van Buitenlandse Zaken (FMO) en het Ministerie van Defensie (Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht, SZVK). Overigens stelt de minister van Buitenlandse Zaken wel een oordeel over de verantwoording over prestaties op in overleg met de minister van Financiën. In documenten is bovendien een aantal (prestatie)doelstellingen en streefwaarden vastgelegd. In 2002 zijn de eisen verscherpt waaraan de verantwoordingsinformatie over prestaties moet voldoen. Het

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, blz. 50/52.

Ministerie van Defensie streeft ernaar de prestatiegegevens van de SZVK tijdig te kunnen benutten voor begroting en jaarverslag 2004. Het Ministerie van Financiën heeft evenmin een specifieke toezichtsvisie op prestaties opgesteld, maar verwijst naar de wet- en regelgeving ten aanzien van zijn RWT's.

Wel toezichtsvisie op prestaties

Voor veel (grotere) RWT's en clusters van RWT's is de informatiebehoefte over prestaties geregeld in arrangementen en regelgeving.

Het Ministerie van BZK is bezig de visie op prestaties verder te ontwikkelen en verwacht de prestatiegegevens uit de jaarverslagen van de RWT's te kunnen benutten voor de begroting en verantwoording 2004.

Het Ministerie van OCW heeft voor veel RWT's en clusters van RWT's prestatie-eisen gedefinieerd. Voor sommige RWT's zijn deze eisen opgenomen in de richtlijnen voor het jaarverslag. Met andere RWT's heeft het ministerie afzonderlijke convenanten afgesloten over de levering van prestatie-indicatoren.

Het Ministerie van VenW heeft met de grote RWT's afspraken gemaakt. Verwacht wordt dat voor de meeste overige RWT's informatieafspraken gemaakt kunnen worden voor 2004.

Bij het Ministerie van VROM zijn met de belangrijkste RWT's (Kadaster, CFV, SCG) afspraken gemaakt over de te leveren informatie over prestaties in de toezichtsarrangementen. Voor de kleine RWT's heeft de Algemene Rekenkamer geen afspraken voor informatie over prestaties aangetroffen. De centrale afdeling Toezicht op Zelfstandige Organen van het Ministerie van VROM verwacht op redelijke termijn in overleg met zelfstandige organen afspraken te kunnen maken over zinvolle kengetallen/prestatiegegevens voor de verdiepingsbijlage bij de begroting.

Het Ministerie van EZ heeft de eisen ten aanzien van informatie over te leveren en geleverde prestaties in zeer algemene zin neergelegd in de departementale toezichtsvisie, die in december 2002 is vastgesteld. De toezichtsvisie moet echter nog per RWT worden uitgewerkt. Het ministerie verwacht dit tijdig te kunnen realiseren.

Het Ministerie van LNV heeft met de verschillende beleidsdirecties afspraken gemaakt en is bezig om sturings- en toezichtsarrangementen voor de RWT's te evalueren en aan te passen. LNV verwacht hiermee tijdig gereed te zijn.

Het Ministerie van SZW heeft in opzet vorderingen gemaakt. De eisen ten aanzien van informatie over de te leveren prestaties zijn opgenomen in de SUWI-wet- en regelgeving. In de jaarplannen, die ook naar de Tweede Kamer worden gestuurd, worden de prestatie-indicatoren per RWT opgenomen. De minister van SZW heeft de Kamer toegezegd dat uiterlijk in 2006, over het uitvoeringsjaar 2005, de SUWI-wet- en regelgeving op het gebied van sturing en verantwoording volledig is geïmplementeerd. Dit betekent dat voor het jaarplan 2005 (voorjaar 2004) eenduidige afspraken over te hanteren prestatie-indicatoren moeten bestaan.

5.3.2 Afspraken informatie over prestaties

Als de toezichtsvisie zeer algemeen is geformuleerd, kan dit ertoe leiden dat de geformuleerde eisen over informatie over prestaties per RWT variëren van gedetailleerde afspraken (bij het Ministerie van OCW ten aanzien van de IB-Groep, het Participatiefonds, het Vervangingsfonds, de TNO en de Koninklijke Bibliotheek) tot globale eisen aan het bestuursverslag (eveneens bij OCW).

De toezichtsvisie kan ook meer specifiek zijn geformuleerd zoals bij het

Ministerie van VROM: de geleverde prestaties moeten voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en de eis van doelmatigheid.

Bij het Ministerie van VenW is in de toezichtsvisie onderscheid gemaakt tussen prestaties relevant voor het toezicht en relevant voor het beleid van de minister. In de nieuw te maken afspraken met het CBR, de RDW en ProRail wordt dit onderscheid opgenomen.

Bij het Ministerie van VWS wordt voor enkele RWT's gewerkt aan verdere verbeteringen in de informatieverstrekking over prestaties.

5.3.3 Informatie van de RWT's over prestaties

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke informatie de RWT's geven over hun activiteiten, prestaties en daarmee bereikte effecten. Veel RWT's waren al gewend om in jaarverslagen of andere verantwoordingsdocumenten informatie over hun activiteiten, prestaties en effecten aan de ministers (en andere belanghebbenden) te verschaffen. Tussen veel ministeries en RWT's vindt overleg plaats om de kwaliteit van de informatie over prestaties te verbeteren en de informatie geschikt te maken om te gebruiken in de begroting 2004 en het jaarverslag 2004 van de ministeries.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken levert de FMO informatie over de geleverde prestaties via kwartaalrapportages en jaarverslagen. Bij het Ministerie van OCW werd bij de kunstenfondsen geconstateerd dat zij activiteitenplannen leveren waarin aard en omvang en doelstellingen van de voorgenomen activiteiten worden opgenomen. Ze leggen verantwoording af in de vorm van een bestuursverslag, een activiteitenverslag en een jaarrekening. Deze documenten vormen voor de minister de basis voor zijn verantwoording aan de Tweede Kamer. Voor de Koninklijke Bibliotheek (KB) zijn de activiteiten en prestaties waarover verantwoording moet worden afgelegd opgenomen in een convenant. De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) heeft in april 2003 een convenant afgesloten met het ministerie over de levering van effectindicatoren en indicatoren rond de strategische doelen. Overigens ontvangt OCW informatie over de onderwijsopbrengst bij de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie van de Onderwijsinspectie.

De SZVK verstrekt aan het Ministerie van Defensie de begrotingskengetallen, omdat die voor de begroting en verantwoording van Defensie primair relevant zijn en niet de prestatie-indicatoren.

Bij het Ministerie van VenW verstrekken de grote RWT's, die voor het beleid van VenW het meest van belang zijn, prestatiegegevens, veelal via jaarverslagen. De kleine RWT's verstrekken bijna geen informatie over prestaties.

Bij het Ministerie van LNV leveren nu meer RWT's informatie over prestaties op dan in het vorige onderzoek is geconstateerd, maar een aantal onderwijsinstellingen (10 van de 19) deed dat nog niet. Voor het Faunafonds waren geen gegevens beschikbaar voor 2001.

Bij de Ministeries van BZK, Financiën, VROM, EZ, SZW en VWS leveren alle RWT's informatie over prestaties. Deze informatie wordt veelal via jaarverslagen geleverd.

Bij het Ministerie van BZK bevatten alle jaarverslagen van de RWT's informatie over prestaties, vooral de jaarverslagen van de politieregio's. Het ministerie streeft bij de politieregio's naar een zekere mate van uniformiteit, vooral betreffende de maatschappelijke effecten op het gebied van veiligheid. Inzicht in de relatie tussen prestaties en effecten

wordt maar ten dele geleverd. Het VUT-fonds en de Sociale Verzekeringsbank gaven inzicht in de gemiddelde uitvoeringskosten per uitkering. Alle RWT's van het Ministerie van Financiën leveren in jaarverslagen prestatiegegevens. Er zijn geen eisen gesteld waaraan de informatie over prestaties moet voldoen.

Bij het Ministerie van SZW bestaan er medio 2003 belangrijke verschillen tussen de prestatie-indicatoren zoals geformuleerd in de meibrieven en de informatievoorziening door de betrokken instellingen. Er wordt nog slechts beperkt een relatie gelegd tussen prestaties en kosten/budgetten. De ordelijke en controleerbare totstandkoming van de verantwoordingsinformatie laat bij verschillende instellingen gebreken zien, zoals bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Op verschillende onderdelen van het functioneren van de instellingen kan het ministerie (de Inspectie Werk en Inkomen) in haar integraal toezichtverslag niet tot oordelen komen wegens ontoereikende informatie⁴⁵. Op verschillende onderdelen van het verantwoordingsmodel bestaan nog uitzonderingsafspraken, zoals bij UWV.

Bij het Ministerie van VWS werken de topstructuurorganen nog aan het verbeteren van de informatiewaarde van de verantwoordingsdocumenten (met name de uitwerking van de doelmatigheid en de doeltreffendheid) en uitbreiding van de onderwerpen.

5.3.4 Conclusies rijksbreed onderzoek

Toezichtsvisie prestaties

In de toezichtsvisie op prestaties zijn de Ministeries van OCW, VenW, VROM en SZW vergevorderd met het expliciteren van hun informatiebehoefte.⁴⁶ Bij BZK, EZ, LNV en VWS zijn vorderingen geconstateerd.

Afspraken informatie over prestaties

Veel ministeries hebben afspraken met RWT's gemaakt over de te leveren informatie over prestaties. De afspraken zijn qua diepgang en detaillering zeer verschillend. Diverse ministeries zijn nog bezig met het (her-)formuleren van de informatieafspraken.

Informatie van de RWT's over prestaties

Veel RWT's verschaffen hun ministerie informatie over prestaties. Gegeven de aangetroffen afspraken met de RWT's meent de Algemene Rekenkamer dat bij de ministeries van Justitie, VROM (kleine RWT's) en LNV (enkele onderwijsinstellingen) nog extra aandacht noodzakelijk is om prestatiegegevens van RWT's te benutten voor hun jaarverslag 2004.

Resumé

Er wordt bij veel departementen en RWT's gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over prestaties om deze informatie geschikt te maken voor benutting in de ministeriële begroting en verantwoording over 2004.

De Algemene Rekenkamer dringt er bij de ministers op aan de nodige maatregelen te nemen opdat zij tijdig in staat zullen zijn van *alle* (sectoren van) RWT's relevante informatie in hun begroting en verslag op te nemen.

5.4 Verdiepingsonderzoek prestaties

5.4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft bij vijf ministeries verdiepend onderzoek

⁴⁵ De Algemene Rekenkamer heeft over deze bevindingen via het departementale deel van dit rapport gecorrespondeerd met de minister van SZW en de bestuurders van de betrokken instellingen (CWI, SVB en UWV). In bestuurlijke reacties gaven deze aan dat de bevindingen geplaatst moeten worden in de context van een groeipad. Inmiddels zijn er verschillende afspraken gemaakt, zoals over de selectie van prestatie-indicatoren, relaties daarvan met de budgetteringssystematieken en de wijze van aanlevering van informatie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het departementale deel over het ministerie van SZW in dit rapport.

⁴⁶ Bij OCW is de toezichtsvisie bij dit onderzoek niet nader onderzocht.

verricht naar de kwaliteit en de benutting van de informatie over prestatiegegevens. Hiervoor zijn per ministerie één of enkele RWT's geselecteerd:

Tabel 9: In het verdiepend onderzoek naar prestaties betrokken RWT's

VenW	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)
OCW	Koninklijke Bibliotheek (KB), Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en twee Kunstenfondsen
EZ	Nederlands Meetinstituut (NMI)
LNV	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (NAK-Tuinbouw)
VWS	Vijf zgn. topstructuurorganen ¹ : College voor Zorgverzekeringen (CVZ), College van Toezicht op de Zorgverzekeringen (CTZ), College Tarieven Gezondheidszorg (CTG), College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ), College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)

¹ Topstructuurorganen zijn RWT's die een belangrijk deel van de structuur van de zorgsector aansturen en beheersen. Zo stelt het CTG beleidsregels en tarieven vast en speelt het CBZ een belangrijke rol bij het nemen van bouwbesluiten.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de informatie die de minister ontvangt over de prestaties van de RWT's relevant, betrouwbaar en valide is en gebruikt wordt voor het uitoefenen van toezicht.

Om de relevantie te beoordelen, is nagegaan hoe de wettelijke taken zijn uitgewerkt tot concrete activiteiten en de verantwoordingsinformatie over prestaties de wettelijke taken en de concrete beleidsvoornemens afdekt. Voor het beoordelen van de betrouwbaarheid en validiteit is nagegaan welke waarborgen het ministerie heeft getroffen. Voor de vraag of de informatie bruikbaar is voor het toezicht is bekeken of het ministerie een oordeel opstelt over de taakuitvoering en eventueel interventies uitvoert.⁴⁷

5.4.2 Bevindingen

Relevantie

Verschillende in het onderzoek betrokken RWT's leveren niet de gewenste informatie. Bij OCW gaat één van de twee in het onderzoek betrokken kunstenfondsen (het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten) in zijn verantwoordingsstukken niet in op alle onderwerpen. De minister van OCW moet erop toezien dat de kunstenfondsen in hun jaarverslagen die onderwerpen behandelen waar in beschikkingen om verzocht is. Het Ministerie van VenW en het CBR hebben in het informatiestatuut afspraken gemaakt over de levering van kwalitatieve en kwantitatieve prestatiegegevens. Het CBR leverde over 2002 nog niet alle in het informatiestatuut opgenomen informatie over prestaties. Er is een groeipad afgesproken om te gaan voldoen aan de afspraken. Het informatiestatuut wordt voor het jaar 2003 gewijzigd. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen informatie ten behoeve van beleid, politieke besluitvorming, sturing en toezicht. Het ministerie zal onderzoeken of het CBR de voor 2003 overeengekomen prestaties levert.

In convenanten, beleidsplannen, basiscontracten, etc. bleken niet altijd alle wettelijke taken in de indicatoren te zijn uitgewerkt.

Bij het Ministerie van OCW is er verbetering mogelijk ten aanzien van de mate waarin de met de KB en de NWO afgesproken indicatoren de wettelijke taken afdekken.

⁴⁷ Dit aspect is voor de prestatiegegevens van het CBR (benutting door het Ministerie van VenW) niet onderzocht.

Het Ministerie van EZ en het Nederlands Meetinstituut (NMI) hebben de te leveren informatie over de begrotingsgefinancierde wettelijke taken van het NMI vastgelegd in basiscontracten. De verslaglegging gaat in op de geplande activiteiten, maar omdat de beleidsdoelstellingen op een aantal terreinen abstract zijn geformuleerd is het moeilijk een relatie te leggen tussen de prestaties en de beleidsdoelstellingen. In 2003 worden dan ook (nadat de informatiebehoefte opnieuw is gespecificeerd) de basiscontracten herzien.

De Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (NAK-Tuinbouw) voorziet het Ministerie van LNV van prestatiegegevens via diverse (jaar)documenten. Omdat de toezichtsrelatie opnieuw wordt vormgegeven is de relevantie thans moeilijk te beoordelen.

De topstructuurorganen verschaffen de minister van VWS gedetailleerde informatie over de kwantiteit van de uitgevoerde wettelijke taken (prestaties). De verantwoordingsdocumenten waarin de informatie wordt aangeleverd, worden door de minister beoordeeld. De aansluiting met het werkprogramma is nog niet overal aanwezig en de verslaglegging kan ook nog beter. Door de topstructuurorganen wordt hieraan gewerkt.

Waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit hebben bij de meeste ministeries en RWT's voldoende aandacht in de convenanten, visies, en dergelijke.

Bij het Ministerie van OCW worden de waarborgen in convenanten (KB en NWO), dan wel in controleprotocollen (Kunstenfondsen) opgenomen. In de convenanten is opgenomen dat externe evaluaties aandacht moeten besteden aan de betrouwbaarheid.

Bij het Ministerie van EZ wordt de betrouwbaarheid van de informatie van het NMI aan het ministerie gewaarborgd door accountantsverklaringen.

Bij het Ministerie van LNV wordt in de nieuwe (concept)toezichtsvisie voor NAK-Tuinbouw ingegaan op betrouwbaarheid en validiteit.

De mate van betrouwbaarheid van de informatie die de topstructuurorganen aan het Ministerie van VWS verstrekken is onder meer afhankelijk van het doel van het topstructuurorgaan met de verstrekte informatie, het tijdstip van oplevering, de onderliggende bronnen en de informatievraag van het ministerie. Afgesproken is dat alle jaarrekeningen zijn voorzien van een accountantsverklaring en een rechtmatigheidsverklaring, maar over de betrouwbaarheid van de overige verstrekte informatie zijn geen afspraken vastgelegd. Over de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens en informatie uit het zorgveld, die de topstructuurorganen aanleveren voor de verantwoording van het ministerie, zijn evenmin afspraken vastgelegd, hoewel het ministerie daar wel inzicht in heeft.

De minister van VenW stelt de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie van de CBR niet vast met uitzondering van de vorderingen.

Gebruikmaking prestatiegegevens voor toezicht

De Algemene Rekenkamer constateert dat het gebruik van de prestatiegegevens ten behoeve van het uitoefenen van het toezicht te wensen over laat.

Het Ministerie van OCW richt zijn aandacht vooral op de financiële aspecten. Het stelt geen expliciet oordeel op over de prestaties van de wetenschappelijke instellingen en de kunstenfondsen.

Het Ministerie van EZ ontvangt veel relevante informatie over de prestaties van het NMI. De herziening van het basiscontract moet leiden tot een betere benutting van de gegevens voor de begroting en jaarverslag 2004.

Tot nu toe was het bij het Ministerie van LNV niet duidelijk of het alle

informatie ontvangt die nodig is om toezicht uit te oefenen. De ontvangen prestatiegegevens van NAK-Tuinbouw worden dan ook niet gebruikt voor de begroting of het jaarverslag van het departement. Er wordt gewerkt aan een nieuwe opzet voor het toezicht om een formeel oordeel over het functioneren van NAK-Tuinbouw te kunnen geven.

Het Ministerie van VWS beoordeelt de verantwoordingsinformatie van de topstructuurorganen volgens de nota «beheersfunctie verantwoordingsdocumenten bestuursorganen topstructuur zorg». De informatie wordt gebruikt in de beleidscyclus van het ministerie, het Jaarbeeld Zorg en de Voorjaarsbrief.

5.4.3 Conclusies verdiepend onderzoek

Relevantie

De wettelijke taken zijn meestal uitgewerkt in activiteitenplannen, convenanten, beleidsplannen, informatiestatuten, basiscontracten, en dergelijke. De verslaglegging vindt veelal plaats via jaarverslagen. De verantwoordingsinformatie voldoet in veel gevallen nog niet aan alle aspecten van relevantie, zoals volledigheid en diepgang. De meeste in het onderzoek betrokken ministeries werken eraan om de informatie-behoefte duidelijker te specificeren en de informatievoorziening door RWT's te verbeteren.

Betrouwbaarheid

Het waarborgen van de betrouwbaarheid en de validiteit van de informatie over prestaties blijft een belangrijk aandachtspunt. De Algemene Rekenkamer beveelt aan hiernaar onderzoek te verrichten en gebruik te maken van informatie uit evaluaties en, voor de controle op de totstandkoming van de beleidsinformatie, van externe accountants. Voorts wordt aanbevolen de afspraken over de betrouwbaarheid van de informatie steeds te formaliseren.

Gebruikmaking prestatiegegevens voor toezicht

Het gebruik van de verantwoordingsinformatie over prestaties voor toezicht laat veelal te wensen, bijvoorbeeld omdat deze informatie eenzijdig benut wordt (OCW) of de informatie niet altijd geschikt is (LNV). Diverse ministeries zijn bezig daar verbetering in aan te brengen (herziening contracten, nieuwe opzet toezicht).

Samenvattend

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de ministeries en de RWT's bezig zijn om de kwaliteit van de prestatiegegevens te verbeteren. De Algemene Rekenkamer dringt er wel op aan om de aansluiting van de verantwoording op gevraagde informatie te verbeteren en de verantwoordingsinformatie beter te gebruiken.

6 BEDRIJFSVOERING

6.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat elke minister in 2005 in staat moet zijn aan de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering op voor de minister relevante onderdelen op orde is. Voor het bepalen van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid moet bepaald worden welke elementen van de bedrijfsvoering van RWT's meegenomen moeten worden. Dat kan de minister doen door een risicoanalyse van de RWT of van de sector uit te voeren. Hierbij moet worden vastgesteld welke onderdelen van de bedrijfsvoering van belang zijn voor het waarborgen van:

- de rechtmatigheid van de inningen en bestedingen;
- de continuïteit van de leveren prestaties en
- het publiek belang.

Er ligt natuurlijk ook een eigen verantwoordelijkheid bij de RWT's om verantwoording over hun bedrijfsvoering af te leggen. Het afgeven van een mededeling over de bedrijfsvoering kan hiervoor een goede manier zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de visie en het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering bij RWT's en naar de verantwoording hierover door RWT's. Het onderzoek is verkennend omdat de normen op het gebied van toezicht op en verantwoording over de bedrijfsvoering van RWT's nog niet uitgekristalliseerd zijn. De normen die wel beschikbaar zijn, zijn opgenomen in bijlage 2.

De Algemene Rekenkamer heeft bij een selectie van ministeries geïnventariseerd of de ministers een visie hebben op de verantwoording over de bedrijfsvoering door RWT's en in hoeverre de RWT's daar zelf aandacht aan besteden in hun verantwoording. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de mededeling over de bedrijfsvoering.

6.2 Mededeling over de bedrijfsvoering

In het kader van de VBTB-operatie dienen alle ministers in hun jaarverslag een Mededeling over de bedrijfsvoering op te nemen. Het toezicht op RWT's maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering van de minister. Dit toezicht omvat het gehele functioneren van de RWT. De Algemene Rekenkamer is van mening dat delen van de bedrijfsvoering van de RWT zo cruciaal zijn voor de continuïteit van de publieke dienstverlening en voor de borging van het publiek belang dat de minister zich hierover een oordeel dient te vormen. Er is echter nog geen gemeenschappelijk kader om de «relevante onderdelen» van de bedrijfsvoering van de RWT te bepalen. Dat kader zou deel moeten uitmaken van het *Referentiekader voor de Mededeling over de bedrijfsvoering*, dat onder coördinatie van het ministerie van Financiën wordt ontwikkeld. Per 1 januari 2006 zou het *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering*⁴⁸ de status krijgen van ministeriële regeling. In april 2003 is echter besloten dat er geen ministeriële regeling komt. De toenemende weerstand tegen meer regelgeving en meer bureaucratie was een belangrijke factor in dit besluit. Deze ontwikkeling leidde automatisch tot de opheffing van de werkgroep toezicht op bedrijfsvoering ZBO's. Deze werkgroep was opgericht om een kader te ontwikkelen voor de inhoud van de verantwoording van RWT's

⁴⁸ Ministerie van Financiën, 21 februari 2002, BZ 2002-00067M.

over bedrijfsvoering en prestaties⁴⁹. Nu deze werkgroep is opgeheven, ligt voor de nadere uitwerking van normen voor bedrijfsvoering het initiatief bij departementen (eigen verantwoordelijkheid). De Algemene Rekenkamer onderkent dat voor zowel de departementen als de RWT's dit een risicovolle ontwikkeling is. Op de ministeries stagneren het denkproces en de kennisuitwisseling en verder bestaat de mogelijkheid dat elk departement het wiel opnieuw gaat uitvinden. RWT's die met verschillende departementen te maken hebben, kunnen met verschillende visies op de bedrijfsvoering te maken krijgen. Dit laatste leidt tot een hogere administratieve last bij de RWT's.

6.3 Visie minister op bedrijfsvoering RWT's

6.3.1 Bevindingen

In onderstaande tabel is per ministerie een beeld geschetst van de visie van de minister op de bedrijfsvoering van de RWT's en de verantwoording daarover door RWT's.

Tabel 10: Toezichtvisie op bedrijfsvoering

Ministerie	Stand van zaken visie op bedrijfsvoering medio 2003	Verantwoording door RWT's
BuiZa	Geen visie (RWT-status FMO wordt opgeheven)	Niet in onderzoek betrokken
Justitie	Geen visie, m.i.v. 2002 wel eisen ¹	Niet in onderzoek betrokken
BZK	Geen visie, wel afspraken met RWT's	Alle RWT's besteden in jaarverslagen aandacht aan aspecten bedrijfsvoering
OCW	Niet in onderzoek betrokken	Niet in onderzoek betrokken
Financiën	Niet in onderzoek betrokken	Niet in onderzoek betrokken
Defensie	Geen visie (één kleine RWT)	n.v.t.
VROM	Geen visie. Wel afspraken met Kadaster en overleg met StAB.	Kadaster geeft mededeling bedrijfsvoering af, StAB: overleg over inhoud mededeling
VenW	Visie: departement wil inzicht in bepaalde aspecten	Grote RWT's geven info over aspecten; kleine RWT's nagenoeg geen info
EZ	Geen visie	NMi, NIVR, Waarborg Gouda geven informatie over bepaalde aspecten, COVA niet.
LNV	Visie per RWT nog uit te werken.	Staatsbosbeheer geeft veel informatie, CTB en enkele onderwijsinstellingen geven beperkte informatie
SZW	Ja, op basis van SUWI wetgeving	Naast de SVB zal ook de CWI een mededeling over de bedrijfsvoering opnemen in het jaarverslag over 2003; de UWV eveneens met ingang van 2004; overige RWT's zijn niet in onderzoek betrokken.
VWS	Geen visie, wel met topstructuurorganen afspraken over aspecten	Topstructuurorganen verantwoorden zich over bepaalde aspecten

¹ Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie.

6.3.2 Ontwikkelingen

Verschiedende ministeries hebben geen (volledige) visie op bedrijfsvoering bij RWT's ontwikkeld. Te noemen zijn: Buitenlandse Zaken, Defensie (beide één RWT), BZK, VROM, EZ en VWS.

Een beperkt aantal ministeries besteedt in de toezichtvisie aandacht aan bedrijfsvoering. De wijze waarop verschilt echter. Hieronder wordt van enkele ministeries een toelichting gegeven. Het Ministerie van VenW stelt in haar toezichtvisie dat in veel gevallen inzicht in de bedrijfsvoering van belang is, en dat daarbij prestatie-indicatoren worden gebruikt die op basis van een risicoprofiel worden geselecteerd.

⁴⁹ DAR 2003-0038 M.

Volgens de departementale toezichtsvisie van het Ministerie van LNV verzekert de minister zich ervan dat de bedrijfsvoering van de externe organisaties (waaronder de RWT's) op orde is. Dit houdt in dat het beheer ordelijk en controleerbaar is en de organisatie «in control» moet zijn. Overigens werkt dit ministerie zijn departementale toezichtsvisie per RWT nog uit.

Het Ministerie van SZW wil dat alle RWT's die zich bezighouden met arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid in 2005 een mededeling bedrijfsvoering opnemen, inclusief risico's en verbeterpunten. Over de elementen van de mededeling bestaat nog geen duidelijkheid.

Het Ministerie van VWS heeft afspraken over informatievoorziening over de bedrijfsvoering met vijf topstructuurorganen op individueel niveau vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de verantwoording ligt primair bij de topstructuren zelf, die in een verslag aan het ministerie aandacht kunnen besteden aan bedrijfsvoeringsaspecten. Met de andere begrotingsgefinancierde RWT's zijn eveneens afspraken gemaakt. In de toezichtsvisie van het Ministerie van VROM is nog geen plaats ingeruimd voor een expliciete visie op de bedrijfsvoering. Met het Kadaster is echter al overeengekomen dat een mededeling bedrijfsvoering bij het jaarverslag wordt bijgevoegd. VROM maakt echter nog geen direct gebruik van de bedrijfsvoeringsmededeling van het Kadaster voor haar toezicht.

6.3.3 Praktijk bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer is bij een aantal RWT's nagegaan in hoeverre zij zich bij de minister verantwoorden over hun bedrijfsvoering. Een aantal ministeries ontvangt informatie van RWT's over aspecten van de bedrijfsvoering. Per RWT varieert deze informatie naar omvang, aspecten en diepgang.

Het Kadaster neemt sinds 2001 een mededeling bedrijfsvoering op in zijn jaarverslag. De IB-Groep doet dit met ingang van 2002. Staatsbosbeheer verstrekt geen mededeling bedrijfsvoering, maar verantwoordt zich wel over alle deelaspecten van de bedrijfsvoering, die de Algemene Rekenkamer onderscheidt. De SVB is bezig een bedrijfsvoeringsmededeling te ontwikkelen en wil over 2003 een bedrijfsvoeringsmededeling in haar jaarverslag opnemen. In 2003 hebben de eerste gesprekken tussen het Ministerie van SZW en de SVB plaatsgevonden over de formulering en de totstandkoming van de mededeling bedrijfsvoering.

Het RDW verstrekt evenmin een mededeling bedrijfsvoering, maar geeft in het jaarverslag (sinds 2001) inzicht in de bedrijfsvoering via de prestatie-indicatoren die de minister in de toezichtsvisie benoemd heeft. Overigens nemen wel verschillende instellingen in meer of mindere mate informatie over de bedrijfsvoering in de verslaggeving op.

Mededeling bedrijfsvoering Kadaster

De Algemene Rekenkamer heeft de totstandkoming van de mededeling van het Kadaster nader onderzocht, omdat het Kadaster één van de RWT's is die voorop loopt in de ontwikkelingen op dit gebied. In het onderzoek is nagegaan hoe de mededeling bij de bedrijfsvoering tot stand is gekomen. De Raad van Bestuur kan tot zijn oordeel over de bedrijfsvoering komen, omdat hij van mening is dat hij kan steunen op een effectief systeem van management control. Het interne besturingsproces kent voldoende elementen die de kwaliteit van dat systeem kunnen weergeven. Zo verwees het Kadaster naar het in 2002 verkregen ISO-certificaat. Voorts kent het Kadaster financial auditing, EDP-auditing, operational

audits en risicomanagement bij de interne bedrijfsvoering om de kwaliteit van het besturingsproces te bewaken. De audits gaan ook in op de werking van de systemen.

Het besturingsproces van het Kadaster kent drie met elkaar samenhangende cycli. Op basis van deze cycli vindt de verantwoording plaats. Het betreft de interne planning- en controlcyclus, de cyclus voor de opstelling van het jaarverslag en het meerjarenbeleidsplan en de kwaliteitsbewaking door middel van audits en het zogenaamde INK-model⁵⁰, een model dat het formuleren van normen voor de bedrijfsvoering bevordert. Thema's die aan bod komen zijn onder andere groeicijfers, mate van doelrealisatie en klanttevredenheid.

Voor het Kadaster betekent een bedrijfsvoeringmededeling dat de organisatie in control is. Dat houdt in dat het Kadaster in staat is risico's – bijvoorbeeld risico's aangaande fouten in de registratie van kadastrale gegevens – in een vroeg stadium te onderkennen en op een adequate wijze daarop kan reageren.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de mededeling bedrijfsvoering wordt verwezen naar het departementale deel over het Ministerie van VROM.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer voorziet op grond van de huidige stand van zaken dat weinig ministers in 2005 in staat zullen zijn de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van hun RWT's op relevante onderdelen op orde is.

Op het gebied van het toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's moet nog veel gebeuren. Er wordt nog onvoldoende aansluiting gezocht met de ministeriële verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten. De visies die zijn onderzocht hebben weinig of geen aandacht voor belangrijke uitgangspunten, zoals een expliciete risicoanalyse, de continuïteit van de te leveren prestaties (taakuitvoering) en het publiek belang.

De ministers maken vrijwel geen gebruik van de mededeling bedrijfsvoering.

Het Kadaster is één van de instellingen⁵¹ die voorop loopt op het terrein van publieke verantwoording over de bedrijfsvoering. Deze positieve ontwikkeling kan een voorbeeld zijn voor de andere ministeries en RWT's. Een mededeling bedrijfsvoering kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer daar een doelmatig instrument voor zijn.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister in ieder geval een goed toezicht moet uitoefenen op die aspecten van de bedrijfsvoering die binnen zijn ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen over de ontwikkelingen op rijksniveau met betrekking tot de invoering van de mededeling over de bedrijfsvoering.

De opheffing van de werkgroep toezicht op bedrijfsvoering ZBO's ligt in de lijn van de huidige trend tot deregulering en vermindering van de administratieve lasten, maar de Algemene Rekenkamer vindt dit voor de ontwikkeling van een doelmatig toezicht niet zonder risico's. Het gevaar is aanwezig dat elk departement het wiel opnieuw gaat uitvinden. RWT's die relaties met meer departementen hebben, kunnen de komende jaren geconfronteerd worden met de verschillende visies en aanpakken van de

⁵⁰ INK staat voor Instituut Nederlandse Kwaliteit.

⁵¹ Bijvoorbeeld ook de IB-Groep publiceert een mededeling over de bedrijfsvoering.

ministeries. Dit kan een verhoging van administratieve lasten bij de RWT's tot gevolg hebben.

De Algemene Rekenkamer dringt er bij het kabinet op aan bij de herbezinning op de hoeveelheid regels de doelmatigheid van het toezicht te bevorderen.

7 VERBREDING PUBLIEKE VERANTWOORDING

7.1 Inleiding

7.1.1 Achtergrond

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan het verticale toezicht, de verantwoording aan de minister en aan raden van toezicht. Dit hoofdstuk gaat in op andere vormen van handelen, interactie en verantwoording die van invloed kunnen zijn op het functioneren van RWT's en kunnen bijdragen aan het vertrouwen van gebruikers en andere belanghebbenden in die RWT. Hierbij kan worden gedacht aan:

- de toenemende aandacht voor governancevraagstukken;
- het gebruik van kwaliteitsinstrumenten (zoals ISO⁵²-certificering, modellen van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) of de toepassing van de balanced score card (BSC));
- het vergelijken van de eigen organisatie met, of laten toetsen door anderen: benchmarking en visitaties;
- relatiemanagement en het betrekken van belanghebbenden bij het beleid;
- het afleggen van verantwoording over een breder scala van onderwerpen dan alleen financiën en prestaties, zoals bijvoorbeeld verantwoording over sociale, ethische en milieuaspecten (maatschappelijke verantwoording).

Deze onderwerpen komen in het debat over toezicht en verantwoording in de publieke sector veelal terug onder de noemer «horizontalisering van verantwoording». Het gaat om verantwoording en informatievoorziening aan anderen dan de minister én om een verbreding van het scala onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd.

De Algemene Rekenkamer besteedt aandacht aan dit thema omdat steeds meer publieke organisaties werken met systemen en instrumenten van integrale kwaliteitszorg, zoals *accréditering* en *certificering*, *benchmarking* en *peer reviews*, *klanttevredenheidsonderzoeken* en *consumentenpanels*. Het is daarbij de bedoeling dat de terugkoppeling van een en ander de organisatie aanzet tot bijstelling van de bedrijfsprocessen en verbetering van de productkwaliteit.

Daarnaast kunnen initiatieven die in het bedrijfsleven plaatsvinden zoals maatschappelijk ondernemen en maatschappelijke verslaggeving ook van belang zijn voor de publieke sector. Publieke organisaties die zich aansluiten bij het maatschappelijk ondernemen-initiatief verplichten zich ethische beginselen uit te werken en te handhaven, zorgvuldig en duurzaam om te gaan met het milieu en tot een transparant eigen bestuurlijke proces. Voorlopers op dit vlak gaan daarbij pro-actief om met hun *stakeholders* en kritische volgers; zij nodigen hen uit tot kritisch commentaar op het beleid, het gedrag en de resultaten van de eigen organisaties.

Kritische volgers, *ranking* door media, integrale kwaliteitszorg, maatschappelijk ondernemen, *stakeholder management* en uitbreiding van de jaarverslaggeving hebben een nader te bepalen invloed op rechtmatigheid, doelmatigheid, prestaties en kwaliteit van publieke organisaties en op het publieke vertrouwen in het functioneren van die organisaties. Dat maakt deze ontwikkelingen ook relevant voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

⁵² International Organization for Standardization (ISO).

De Algemene Rekenkamer heeft – in aanvulling op de onderzoeken naar toezicht door en verantwoording aan de minister – deze maatschappelijke vormen van handelen en verantwoorden in kaart gebracht, bestaande kennis geordend en enkele beperkte aanvullende eigen onderzoeken verricht. Daarnaast plaatst zij bij de verschillende instrumenten en initiatieven ook kritische kanttekeningen. Met name de kwaliteit van de informatie en de toetsing van de betrouwbaarheid van gegevens door onafhankelijke derden blijken op tal van punten nog problematisch.

7.1.2 De horizontalisering voorbij

Gesprekken met deskundigen uit wetenschap en praktijk hebben ertoe geleid dat de Algemene Rekenkamer kanttekeningen plaatst bij het begrip «horizontale verantwoording»:

- De term geeft bij nadere beschouwing aanleiding tot verwarring. Wanneer is (verantwoordings)informatie horizontaal: wanneer zij aan anderen dan de minister wordt verstrekt? Of wanneer zij door anderen dan de minister wordt gebruikt? En hoe is informatie te benoemen die ter informatie aan andere belanghebbenden is verstrekt of voortkomt uit een interne benchmark en vervolgens in de verticale lijn door de minister wordt gebruikt?
- Het begrip «horizontaal» positioneert informatievoorziening en verantwoording ten opzichte van «verticaal», terwijl het in de praktijk vaak gaat om zaken die primair met bedrijfsvoering of «omgevingsbeheer» te maken hebben.
- Door het element «verantwoording» in «horizontale verantwoording» wordt de interactie tussen een organisatie en haar omgeving automatisch in het verantwoordingsperspectief geplaatst, terwijl het veelal om «informatievoorziening», «raadpleging», «overleg», «onderhandelingen» etc. gaat. Het is dan ook van belang om het gebruik van «kwaliteitssystemen», «dialogoog met belanghebbenden», «maatschappelijk verantwoord handelen» en de *verantwoording* daarover duidelijk te onderscheiden.

De Algemene Rekenkamer heeft consequent de onderverdeling tussen deze twee categorieën (handelen/systemen versus verantwoording daarover) aangehouden. Voor zover het om verantwoording gaat spreekt de Algemene Rekenkamer, gezien bovenstaande kanttekeningen, liever van vermaatschappelijking of verbreding van de publieke verantwoording dan van horizontalisering.

7.1.3 Methode

De Algemene Rekenkamer ging via interviews en de bestudering van nationale en internationale literatuur na welke kennis er over deze onderwerpen beschikbaar is en verrichtte aanvullend een beperkt eigen onderzoek naar de inhoud van websites en jaarverslagen. De geanalyseerde jaarverslagen en websites lagen alle op de terreinen «milieu» en «wonen en bouwen» en betroffen zowel private als publieke organisaties. De interviews vonden plaats met deskundigen uit de wetenschap en de accountancywereld en met professionals en bestuurders werkzaam bij organisaties in de publieke en private sector op de genoemde terreinen.

De resultaten van de inventarisatie zijn gepubliceerd in de achtergrondstudie «*Verbreding van de publieke verantwoording*» (het rapport is ook te

downloaden via www.rekenkamer.nl). Hier wordt volstaan met een beschrijving van de bevindingen op hoofdlijnen.

De centrale vragen in deze oriënterende studie luiden:

1. Welke ontwikkelingen doen zich in de publieke en private sector voor ten aanzien van:
 - Corporate governance en public governance.
 - Het gebruik van kwaliteitssystemen.
 - Het betrekken van belanghebbenden bij het beleid van organisaties (stakeholderdialoog).
 - Maatschappelijk verantwoord handelen.
2. Welke ontwikkelingen doen zich voor op het gebied van maatschappelijke verslaggeving?
3. Welke rol speelt ICT, en in het bijzonder websites, in de dialoog met belanghebbenden en in de publieke verantwoording?
4. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen in de private sector op de punten onder vraag 1, 2 en 3?

7.2 Ontwikkelingen

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de ontwikkelingen en onderzoeksbevindingen beschreven ten aanzien van:

- Governance;
- Het gebruik van kwaliteitsinstrumenten;
- Stakeholderdialoog;
- Maatschappelijk verantwoord handelen.

7.2.1 Governance

Ontwikkelingen in het bedrijfsleven (corporate governance) en bij de overheid hebben tot gevolg gehad dat de aandacht voor intern toezicht en verantwoording rond de top de laatste jaren sterk is toegenomen. In het bedrijfsleven gaat het hierbij met name om de rol van de raad van commissarissen. Bij de non-profit organisaties en rechtspersonen met een wettelijke taak heeft het model van de raad van toezicht op breed terrein zijn intrede gedaan.

De commissie Peters heeft concrete aanbevelingen gedaan voor de implementatie van het corporate governance gedachtegoed in de profit sector in Nederland (1997). In deze aanbevelingen ligt de nadruk op de verbetering van de verantwoording rond de top (raad van bestuur en raad van commissarissen) van een bedrijf. In de recente adviezen over goed en transparant bestuur in de non-profitsector (woningcorporaties, onderwijs, zorg) klinkt dit gedachtegoed door⁵³. De gedachtevorming over corporate governance in de publieke sector is sterk sectoraal ingestoken.

De Nederlandse corporate governance code⁵⁴ (Code Tabaksblat) die op 9 december 2003 is uitgebracht, bevat ook voorstellen die relevant zijn voor het Rijk en de RWT-sector (raden van toezicht). Het gaat daarbij primair om onderdelen die van belang zijn voor raden van toezicht, de relatie tussen raden van toezicht en het bestuur, en de controle en reikwijdte van de externe verantwoording.

Het is van belang om de vraag te opperen of een dergelijke code voor de publieke sector in de toekomst relevant zou kunnen zijn. Immers veel van die corporate governance bepalingen zijn toepasbaar op raden van toezicht in de publieke sector. Een sectoroverstijgende analyse en een

⁵³ In het bijzonder de standpunten van de commissies: Intern toezicht woningcorporaties (1998), Health care governance (1999), Cultural governance (2000) en Transparant toezicht hogescholen (2000).

⁵⁴ Commissie Corporate Governance, De Nederlandse corporate governance code, Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, 9 december 2003 (www.commissiecorporate-governance.nl).

eventuele code zoals de nu voorgestelde code corporate governance ontbreekt tot nu toe voor de publieke sector⁵⁵.

Ook voor RWT's is een deugdelijk en transparant stelsel van checks and balances zeer belangrijk voor het vertrouwen dat belanghebbenden hebben in de organisaties die publieke taken uitvoeren. Omdat er bij RWT's publieke taken in het geding zijn, zou de code speciaal aandacht dienen te besteden aan de relatie tussen een minister en de raad van toezicht van een RWT.

7.2.2 Kwaliteitsinstrumenten

Kwaliteitssystemen⁵⁶ dienen om de kwaliteit van processen en/of producten van een organisatie te verbeteren.

Er kunnen verschillende redenen worden onderscheiden waarom kwaliteitsinstrumenten gebruikt worden. Het kunnen sturings- en beheersingsinstrumenten zijn die door het management gebruikt worden om de interne processen zo goed mogelijk te laten verlopen, maar ook kunnen zij bijvoorbeeld bedoeld zijn als legitimatie richting buitenwereld en als basis dienen voor het voeren van een dialoog met belanghebbenden. Bij zowel interne kwaliteitsmodellen als INK en BSC als bij het externe instrument van certificatie wordt expliciet aandacht besteed aan de stakeholders van een organisatie.

Het instrument *certificatie*⁵⁷ is zowel gericht op het afleggen van verantwoording aan stakeholders (legitimatie) als op verbetering van de interne bedrijfsprocessen. Certificatie brengt zowel kansen als risico's met zich mee. Het kan de kennis en acceptatie van regels bij de onder toezicht staande instanties bevorderen en de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Echter, er kan bij de toezichthoudende overheid ook een vals gevoel van zekerheid bestaan over de kwaliteit van de taakuitvoering, indien geen meldingen van niet naleving worden gedaan of de controle door de certificerende instelling te wensen overlaat. Certificatie zal dan ook niet als vervanging kunnen dienen van verticaal toezicht. Wel kan het, mits de kwaliteit ervan periodiek gecontroleerd wordt, als aanvulling dienen.

Over de functie van de vergelijkingsinstrumenten *benchmarking* en *visitatie* bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds wordt opgemerkt dat deze primair zouden moeten dienen als een informatiesysteem voor de organisatie zelf en geen verantwoordingsfunctie zouden moeten hebben. De informatie die gegenereerd wordt zou dan in betrouwbaarheid afnemen.

Anderzijds kan het gebruik van deze informatie ook buiten de organisatie nuttig zijn (bijvoorbeeld voor toezichthouders of andere belanghebbenden). Op het moment dat de informatie openbaar wordt krijgt zij een functie in de publieke verantwoording. Die verantwoordingsfunctie hoeft overigens niet verplicht uit te monden in een jaarverslag. Ook het op andere wijze openbaar maken van een visitatierapport of benchmarkresultaten kan gezien worden als een vorm van verantwoording richting belanghebbenden.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat:

- het gebruik van kwaliteitsinstrumenten voornamelijk «beweging» en discussie binnen de organisatie zelf (invloed op bedrijfsvoering) genereren;
- kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de betrouwbaarheid van de kwaliteitssystemen. Mede daarom is nog enige terughoudendheid

⁵⁵ Zie ook: Luursema e.a., Toekomst voor de Raden van Toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief, Van Gorcum, 2003.

⁵⁶ In deze studie zijn betrokken: certificatie, INK-model, Balanced Score Card, ISO-certificatie, benchmarking en visitaties.

⁵⁷ Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijk, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, dienst, persoon of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen. Certificatie kan betrekking hebben op producten, processen of personen.

gepast bij een extern gebruik (bijvoorbeeld door een toezichthouder of andere belanghebbenden).

7.2.3 Stakeholderdialoog

Een organisatie die goed luistert naar zijn omgeving, verstandig opereert in het omringende krachtenveld, kritisch wordt gevolgd en goed uitlegt welke keuzes zij maakt en waarom, zal – zo is de veronderstelling van veel private én publieke organisaties – eerder zijn doelen bereiken, betere prestaties leveren en op meer draagvlak kunnen rekenen.

Concurrentieverhoudingen en een toenemende maatschappelijke druk om «maatschappelijk verantwoord» te handelen maken in de private sector de «stakeholderdialoog» en het «omgaan met kritische volgers» inmiddels tot een wijdverbreide praktijk.

In de publieke sector krijgen deze zaken tot op heden veel minder aandacht, hoewel ook daar de belangstelling voor stakeholderdialoog en het omgaan met kritische volgers toeneemt. Deze aandacht is er nog niet over de hele linie en is ook nog niet structureel van aard. Toch zijn er belangrijke aanzetten. Zo kwam uit het onderzoek «Systemen van Checks and balances bij RWT's» van de Algemene Rekenkamer⁵⁸ naar voren dat in totaal elf (sectoren van) RWT's een of andere vorm van gebruikersraad kennen. Deze is vrijwel altijd in wet- en regelgeving voorgeschreven. Onder deze organisaties zijn bijvoorbeeld de energiedistributiebedrijven, de universiteiten en het Kadaster.

Een ander voorbeeld is het Besluit Beheer Sociale Huursector, waarin voor woningcorporaties de verplichting is opgenomen om bewoners bestuurlijk te betrekken bij de ontwikkeling van het beleid en het beheer door de corporatie.

Eén van de weinige voorbeelden van een evaluatie waarin ook de stakeholderdialoog en de verantwoording daarover zijn meegenomen, vormt het visitatietraject dat de leden van de *Handvestgroep Publiek Verantwoorden* doorlopen⁵⁹. Daaruit komt naar voren dat de relatie met de minister bij de gevisiteerde organisaties het beste is ontwikkeld, vervolgens die met de directe klanten en dat de meeste vooruitgang valt te boeken bij het verbeteren van de relatie met de iets verder af liggende, maar voor het functioneren wel relevante, partijen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de relatie met belanghebbenden (klanten, kritische volgers en partners in beleidsnetwerken) én verantwoording daarover in de private sector wijder verbreid zijn en een vanzelfsprekender aandacht hebben dan in de publieke sector.

7.2.4 Maatschappelijk verantwoord handelen

In het bedrijfsleven is de laatste jaren⁶⁰ een sterke belangstelling voor «duurzaam ondernemen» of «maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)» gegroeid⁶¹.

De OESO ontwikkelde de «Guidelines for Multinational Enterprises». Deze zijn in juni 2000 onderschreven door de lidstaten (juni 2000). In Nederland is MVO een van de speerpunten van het beleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

In de publieke sector komt maatschappelijk verantwoord handelen in de vorm en omvang zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen in de private sector voorkomt, niet voor. Wel zijn er op onderdelen initiatieven en specifieke regelingen zichtbaar. Zo presenteerde in februari 2003 een

⁵⁸ Achtergrondstudie bij het rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak» deel 3, Algemene Rekenkamer, Den Haag, november 2002.

⁵⁹ Het gaat hierbij om het COA, de RDW, het Kadaster, de IB-Groep, Staatsbosbeheer en de Sociale Verzekeringsbank (zie ook: www.publiekverantwoorden.nl).

⁶⁰ Ook in de jaren zeventig en tachtig was er veel aandacht voor maatschappelijke verantwoordelijkheid. De praktische invulling bleef echter beperkt. In vergelijking met toen is er de laatste jaren een breder institutioneel kader ontstaan.

⁶¹ Ministerie van Economische Zaken, Statusrapport 2002 en Berenschot, Maatschappelijk verantwoord ondernemen in de etalage, november 2002.

samenwerkingsverband van brancheorganisaties uit de zorg, het onderwijs en de woningsector de «Branchecode Maatschappelijke Onderneming»⁶². Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de thema's intern toezicht, stakeholderoverleg, benchmarking, klachtenvoorzieningen en het belang van een ethische code. Het gaat dus deels om andere thema's dan bij MVO in de private sector maar ook de insteek is anders.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de overheid geen expliciet stimulerend beleid voert ten aanzien van het «maatschappelijk handelen» (dat wil zeggen sociaal, ethisch én milieubewust handelen) door uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. Wel krijgt – mede door de recente affaires in het onderwijs en in de bouwsector – het onderwerp integriteit meer aandacht⁶³. Ook is er – mede naar aanleiding van ontwikkelingen in het bedrijfsleven (o.a. Commissie Tabaksblat) – een publieke discussie op gang gekomen over «governance» en in het verlengde daarvan over salarissen van bestuurders en toezichthouders in de publieke sector.

7.3 Verbreding van de publieke verantwoording

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen en onderzoeksbevindingen over de verbreding van de publieke verantwoording beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Maatschappelijke verslaggeving;
- Verbreding van jaarverslagen;
- Assurance⁶⁴ van niet-financiële informatie;
- De rol van websites bij de verantwoording.

7.3.1 Maatschappelijke verslaggeving⁶⁵

Maatschappelijke verslaggeving is een exponent van het bredere fenomeen «maatschappelijk ondernemen», een internationaal, zich voortdurend ontwikkelend en in belang toenemend verschijnsel⁶⁶.

In juni 2001 verzocht de staatssecretaris van Economische Zaken op advies van de Sociaal Economische Raad (SER) de Raad voor de Jaarverslaggeving om advies uit te brengen over de mogelijkheden om maatschappelijke aspecten in de verslaggeving van ondernemingen op te nemen. Dit leidde in september 2003 tot een Richtlijn («Richtlijn 400») en een Handreiking voor maatschappelijke verslaggeving waarin uitdrukkelijk wordt ingegaan op het geven van informatie over de economische, milieu en sociale aspecten van de bedrijfsvoering.

In 2002 heeft de Europese Commissie een «witboek» gepubliceerd over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen. Daarin stelt zij onder meer voor dat er medio 2004 algemeen aanvaarde richtlijnen voor maatschappelijke verslaggeving komen.

7.3.2 Verbreding van de jaarverslagen

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de jaarverslagen van publieke én private organisaties leidt tot een aantal bevindingen:

- Ontwikkelingen ten aanzien van maatschappelijke verslaggeving in de private sector hebben tot dusverre weinig weerklank gevonden in de publieke sector;
- Op deelaspecten, zoals borging van informatie, informatie over de

⁶² Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd, 18-2-2003 (www.aedesnet.nl, zoekterm branchecode).

⁶³ Zie ondermeer de publicatie «Integriteit van bestuurders» inclusief een gedragscode voor bestuurders van het Ministerie van BZK, IPO en VNG (te vinden op: www.vernieuwingsimpuls.nl/gedragscode).

⁶⁴ Assurance is een term uit de accountancy en houdt in: het verschaffen van zekerheid over informatie.

⁶⁵ Een veel gebruikte omschrijving van maatschappelijke verslaggeving is: «informatieverstrekking aan diverse groepen belanghebbenden over hoe er door een onderneming is gehandeld op economisch, sociaal-ethisch en milieugebied» (zie: H. Gram en B. Majoor, Maatschappelijke verslaggeving: meting van het onmeetbare?, in: De Accountant, maart 2000, p. 444-449). In het engelstalige gebied wordt voor maatschappelijke verslaggeving een veelheid aan aanduidingen gebruikt: sustainability reporting, citizenship reporting, social reporting, triple-bottom line reporting, triple P-reporting (people, planet, profit).

⁶⁶ Zie onder andere: Ministerie van EZ, Maatschappelijk verantwoord ondernemen, statusrapport 2002 (december 2002), hoofdstuk 8.

omgang met stakeholders of verantwoording van het bestuur, zijn goede initiatieven zichtbaar. Profilering van de eigen organisatie weegt daarbij zwaar zoals de vele fraaie verslagen laten zien.

- De dimensies «verantwoording rond de top» (dat wil zeggen verantwoording door het bestuur en de raad van toezicht over het eigen functioneren) en «waarborging van de verantwoordinginformatie» scoren nog zeer matig;
- In de steekproef scoren de jaarverslagen uit de private sector over het algemeen beter op de verschillende dimensies dan de jaarverslagen uit de publieke sector.

7.3.3 Assurance van niet-financiële informatie

Goede controlestandaarden voor niet-financiële en maatschappelijke informatie ontbreken nog. Voorlopig dient de accountant aan te sluiten bij andere bruikbare, thans beschikbare controlestandaarden. Drie aanknopingspunten voor assurance-opdrachten zijn⁶⁷:

- RAC 100 inzake assurance-opdrachten⁶⁸ (NIVRA);
- De toelichting op assurance-opdrachten, opgenomen in de *Sustainability Reporting Guidelines* (GRI)
- AccountAbility 1000 Assurance Standard, Guiding Principles (Institute of Social and Ethical Accountability, ISEA).

7.3.4 Websites

Vrijwel geen van de onderzochte RWT's maakt gebruik van de meerwaarde die internet kan bieden in de interactie met klanten en andere belanghebbenden. De mogelijkheden van het internet worden wel gebruikt als het gaat om informatie en dienstverlening.

Slechts in enkele gevallen wordt hoogwaardige informatie aangeboden die een stakeholder in staat stelt om zich een gedocumenteerd oordeel te vormen over de geleverde prestaties en kwaliteit.

Slechts weinig websites kennen een vorm van controle (assurance) om de kwaliteit van informatie te borgen.

7.4 Rol van de overheid

De overheid neemt een stimulerende rol op zich ten aanzien van MVO in de private sector⁶⁹ en benchmarking in de publieke sector⁷⁰. Zij stimuleert het toepassen van kwaliteitsinstrumenten en van «maatschappelijk verantwoord handelen» nog niet.

Voor het onderdeel stakeholderdialoog geldt dat in de publieke sector in een aantal gevallen wettelijk is vastgelegd dat de organisatie belanghebbenden moet betrekken bij het beleid. Dit soort bepalingen is echter niet over de gehele breedte in de publieke sector terug te vinden.

7.5 Suggesties

Er vinden in de private sector belangrijke ontwikkelingen plaats met betrekking tot «corporate governance», «maatschappelijk verantwoord ondernemen», «maatschappelijke verslaggeving» en «assurancevraagstukken».

Daarnaast worden kwaliteitssystemen en allerlei vormen van stakeholderdialoog breed toegepast. Deze ontwikkelingen zijn deels te verklaren uit concurrentieoverwegingen. Deels zijn zij ook een poging om het maatschappelijke vertrouwen in het bedrijfsleven te vergroten. In de publieke sector speelt de discussie over deze onderwerpen

⁶⁷ Zie voor een uitwerking: NIVRA, Maatschappelijke verslaggeving en assurance-opdrachten, 2002.

⁶⁸ De term assurance-opdracht is afkomstig uit de accountancy. Het doel van een assurance-opdracht is dat een accountant een object van onderzoek, waarvoor een andere partij verantwoordelijk is, toetst of evalueert aan de hand van van toepassing zijnde criteria en omtrent dat object van onderzoek een conclusie formuleert die de beoogde gebruiker een bepaalde mate van zekerheid verschaft (NIVRA, Richtlijnen voor de accountantscontrole, editie 2002, richtlijn 100, paragraaf 4).

⁶⁹ MVO is een van de speerpunten van het beleid van Economische Zaken (EZ). Om alle kennis en ervaring te bundelen is begin 2003 het EZ kennis- en informatiecentrum MVO gestart. Ook is er een website www.ez.nl/ beleid met daarop nieuws, congressen, contactadressen, discussies en de MVO-ondernemersmonitor, waarin de meest recente onderzoeksresultaten op het gebied van MVO in Nederland worden gepresenteerd. De stand van zaken op MVO gebied is te vinden in het MVO statusrapport 2002 (Ministerie van Economische Zaken).

⁷⁰ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderhoudt een kennisite voor benchmarken in de publieke sector. (www.benchmarkenindepubliekesector.nl). In de kennisbank van deze site zijn benchmarks opgenomen die zijn uitgevoerd bij publieke organisaties in Nederland. Internationaal is er de Public sector benchmarking service (www.benchmarking.gov.uk). Dit is een Engelse website waarin meer dan 100 benchmarks in de publieke sector zijn opgeslagen en literatuur omtrent benchmarken te vinden is.

vooral nog veel minder. Toch zou het in de visie van de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid en kwaliteit van, en het vertrouwen in organisaties in de publieke sector (waaronder RWT's) ten goede kunnen komen als ook RWT's aandacht zouden besteden aan kwaliteitszorg, dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

In de publieke *verantwoording* zouden deze elementen vervolgens terug moeten komen. Dat wil zeggen dat publieke organisaties zich niet alleen zouden verantwoorden over financiën en prestaties, maar ook over:

- De wijze waarop zij kwaliteit (van prestaties en bedrijfsvoering) borgen («kwaliteitszorgsystemen»);
- De wijze waarop zij signalen uit de omgeving verwerken en de relatie met belanghebbenden vormgeven («stakeholderdialoog»);
- het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht («governance»);
- de wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen («maatschappelijke verslaggeving»).

Zo'n brede publieke verantwoording waarin het hele scala aan onderwerpen in samenhang wordt belicht kan een belangrijke stimulans betekenen voor betere bedrijfsvoering en kan bijdragen aan meer vertrouwen in het functioneren van de RWT.

Om de administratieve lastendruk te beperken en een overdaad aan verantwoording bij zowel zenders als ontvangers te voorkómen zouden vorm en inhoud van de verantwoording zo goed mogelijk toegesneden dienen te zijn op de informatiebehoefte en beïnvloedingsmogelijkheden van verschillende soorten belanghebbenden⁷¹. Alleen informatie waar een belanghebbende behoefte aan heeft én iets mee kan is zinvol.

De verbreding of «vermaatschappelijking» van de publieke verantwoording met de onderdelen «kwaliteitszorgsystemen», «stakeholderdialoog», «governance» en «maatschappelijk verantwoord handelen» hoeft niet uitsluitend plaats te vinden in de vorm van (jaar)verslaglegging, maar zou ook bijvoorbeeld via websites of via op specifieke groepen stakeholders gerichte communicatie kunnen plaatsvinden. Essentieel is dat de belanghebbenden op basis van de door de organisatie zelf verstrekte informatie zich goed geïnformeerd een oordeel kunnen vormen van het functioneren van die organisatie. Het jaarverslag blijft echter wel het belangrijkste toetsbare verantwoordingsdocument waar het bestuur op kan worden aangesproken. Daarom is het ook belangrijk dat in het jaarverslag alle aspecten waar een RWT zich over moet en wil verantwoorden zijn opgenomen.

Ook door derden openbaar toegankelijk gemaakte informatie⁷² kan – hoewel strikt genomen geen verantwoording – een functie hebben: het stelt burgers of maatschappelijke organisaties in staat om zich een beeld te vormen en gemotiveerd te kiezen voor de ene of voor de andere organisatie.

Welke vorm van verantwoording of openbaarmaking ook gekozen wordt, de betrouwbaarheid en controleerbaarheid is van belang. Dat is tevens momenteel over de gehele linie, uitzonderingen daargelaten, nog een zwakke plek. Ervaringen in de private sector maken duidelijk dat de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie in maatschappelijke jaarverslagen nog te wensen overlaat. Goede criteria en standaardisatie ontbreken nog.

⁷¹ De Algemene Rekenkamer drong hier al eerder op aan in de Handreiking voor verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak, januari 2000.

⁷² Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de door derden openbaar toegankelijk gemaakte informatie op internet over prestaties van scholen en de wachtlijsten bij ziekenhuizen.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Algemene Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Implementatie nieuwe structuur

Begin jaren negentig groeide bij de overheid het besef dat als gevolg van het verzelfstandigen van een aantal overheidstaken bij ZBO's en RWT's een lacune in de ministeriële verantwoordelijkheid was ontstaan. Door de toenmalige kabinetten is een reeks van activiteiten opgestart om een nieuwe structuur van verantwoording en toezicht tot stand te brengen die wel aan de eisen zou voldoen. In haar derde rapport over verantwoording en toezicht bij RWT's gaf de Algemene Rekenkamer aan de invoering van deze instrumenten met belangstelling tegemoet te zien.

De val van het kabinet Balkenende I en de formatie van het kabinet Balkenende II luidden een periode in van herbezinning op de hoeveelheid en de mate van gedetailleerdheid van regelgeving. Als gevolg van deze herbezinning heeft een aantal ontwikkelingen vertraging opgelopen. De Algemene Rekenkamer is met het kabinet van mening dat de overheid bij het inrichten van het bestuur oog moet hebben voor administratieve lasten. Zij signaleert echter dat de huidige ontwikkelingen risico's met zich meebrengen voor de doelmatigheid van het toezicht.

Het voorstel voor de *Kaderwet ZBO's* is aangehouden. Hierdoor moeten bepalingen voor toezicht en verantwoording nu per RWT/ZBO in de eigen instellingswetten geregeld worden.

Het zittende kabinet heeft het voornemen het wetsvoorstel *Markt en Overheid* in te trekken en bezint zich op alternatieve wetgeving om de scheiding tussen publieke en private gelden te regelen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de activiteiten binnen het *Referentiekader Mededeling bedrijfsvoering*, gericht op een uniform toezicht op RWT's en ZBO's, zijn stopgezet. Als gevolg daarvan kan sprake zijn van een toename van de administratieve lasten bij RWT's en ZBO's.

Het voorstel voor de eerste wijziging op de Comptabiliteitswet 2001 is in september 2003 door de Eerste Kamer aangenomen en zal bij Koninklijk Besluit in werking treden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de minister van Financiën toegezegd dat de universiteiten en de hogescholen buiten de AMvB zullen vallen die RWT's onder de werking van deze wet brengt.

De Algemene Rekenkamer constateert dat als gevolg van de kabinetswisselingen de evaluaties met betrekking tot RWT's en ZBO's nog niet van de grond zijn gekomen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om actief te werken aan een doelmatige set van wet- en regelgeving. Doelmatig wil zeggen dat een rationele afweging moet worden gemaakt tussen noodzakelijke regels en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten. Om dat te bereiken dient het kabinet te bewerkstelligen dat:

- eerst het beleid volgens de regels uitgevoerd wordt;
- daaruit evaluatie-informatie verkregen wordt;
- zodat op basis van die informatie rationeel gecorrigeerd kan worden.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom het kabinet aan het afgelopen jaren ingezette werk af te maken en zorg te dragen voor een goede uitvoering van het ontwikkelde kader.

De Algemene Rekenkamer ziet de plannen van het kabinet in het kader van de operatie «modernisering overheid» met belangstelling tegemoet, evenals de uitkomsten van het IBO naar ZBO's. Zij hoopt dat dit IBO kan bijdragen aan een doelmatige balans tussen regelgeving en eigen verantwoordelijkheid.

Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

Ten aanzien van de informatie over RWT's in de begrotingen constateert de Algemene Rekenkamer dat een belangrijke stap voorwaarts is gemaakt, maar dat er nog een aantal kanttekeningen te plaatsen is. De ministeries hebben grotendeels uitvoering gegeven aan de rijksbegrotingsvoorschriften inzake de bijlagen over RWT's in de begroting 2004, maar bij vijf ministeries ontbreken nog gegevens. Bij twee ministeries komt dit omdat zij van mening zijn dat de betreffende organisaties geen RWT's zijn, waar de Algemene Rekenkamer die wel als RWT's beschouwt. In de RWT-bijlagen is vrijwel geen informatie over de inkomsten uit premies en tarieven van RWT's te vinden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor het geven van een volledig beeld van het financieel belang van de RWT-sector per ministerie, de bijlage over RWT's ook een overzicht van de inkomsten uit premies en tarieven moet bevatten. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministeries dan ook aan deze gegevens op te nemen en beveelt de minister van Financiën aan de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan dat de voorschriften voor het opnemen van informatie over de vermogensopbouw van RWT's tijdig tot stand komen, zodat de ministeries in staat zullen zijn om deze voor het jaarverslag 2004 uit te voeren en de vermogensgegevens op een vergelijkbare wijze door de ministeries gepresenteerd zullen worden.

De Algemene Rekenkamer vindt dat ook de begrotingsbijdragen van andere ministeries aan de RWT's in de bijlage over RWT's en ZBO's bij de begrotingen en verantwoordingen moeten worden opgenomen. Zij pleit er dan ook voor de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen.

Tenslotte acht de Algemene Rekenkamer het zinvol dat in de bijlage over RWT's bij de departementale jaarverslagen de stand van zaken wordt weergegeven van de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke gelden bij RWT's.

In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer de Staten-Generaal geïnformeerd over de omvang en de stand van zaken met betrekking tot verantwoording en toezicht bij RWT's. Met de inwerkingtreding van de CW2001 is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over RWT's en ZBO's expliciet gelegd waar die hoort te zijn: bij de betrokken ministers. Wel moet, om de kwaliteit van die informatie op peil te houden, althans op hoofdlijnen, nog één en ander geregeld worden.

Toezichtsvisies

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat alle ministeries hun toezichtsvisie vaststellen. In de toezichtsvisie geeft de minister expliciet aan welke keuzen hij maakt en op welke overwegingen die keuzen zijn

gebaseerd bij het stellen van eisen aan RWT's en het inzicht dat ze daarover willen hebben. De toezichtsvisie vormt de maatstaf waaraan de toezichtsarrangementen moeten voldoen. Vaststelling van de toezichtsvisie verhoogt de ordelijkheid en controleerbaarheid van het toezicht. De Algemene Rekenkamer ziet vooruitgang op het gebied van de departementale toezichtsvisies. Echter nog niet alle ministeries hebben een toezichtsvisie vastgesteld. De Algemene Rekenkamer dringt er bij de ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie, Financiën en Defensie op aan hun toezichtsvisie vast te stellen.

Reviewbeleid

Een belangrijk element van het toezicht op de rechtmatigheid en het financieel beheer bij RWT's is de review. Door middel van een review beoordeelt het ministerie of van de bevindingen en oordelen van de externe accountant van de RWT gebruik kan worden gemaakt en of de regelgeving voldoet. De uitgangspunten voor de reviews dienen te zijn vastgesteld in een reviewbeleid.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op het gebied van het reviewbeleid bij de ministeries. Zij constateert dat er weinig vooruitgang is geboekt op dit terrein.

Zij dringt aan op meer voortvarendheid bij de vaststelling van het departementaal reviewbeleid bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Financiën (deels), Defensie en VROM.

Kaderstellende visie op toezicht

De *Kaderstellende visie op toezicht* verwoordt de kabinetsvisie op toezicht. Rijksbreed is een evaluatie van toezichtsarrangementen in gang gezet volgens de uitgangspunten van deze visie.

De Algemene Rekenkamer is bezorgd over voortgang van dit evaluatietraject. Slechts twee ministeries hebben zowel een planning als het voornemen alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken. Zeven ministeries blijken vooralsnog niet van plan te zijn om alle toezichtsarrangementen in de evaluatie te betrekken. Daarnaast hebben zes ministeries nog geen planning opgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat de evaluatie nu beperkter wordt dan werd beoogd. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat veel toezichtsarrangementen voor RWT's buiten beschouwing zullen blijven.

De *Kaderstellende visie op toezicht* is een kabinetsvisie en bevat dus bindende normatiek voor het toezicht. De ministers dienen zich er daarom van te verzekeren dat hun toezichtsarrangementen aan deze normen voldoen. Een beperkte invulling van de evaluaties van toezichtsarrangementen kan bovendien ongunstig zijn voor de doelmatigheid van het beleid en het toezicht. Als het kabinet tot een doelmatiger balans van regels en eigen verantwoordelijkheid op het gebied van toezicht wil komen, heeft het informatie nodig over de wijze waarop thans het kabinetsbeleid ten aanzien van toezicht uitgevoerd wordt en waar eventuele ondoelmatigheden in regels of uitvoering zitten.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan alsnog alle toezichtsarrangementen in het evaluatietraject te betrekken en hiervoor een concrete planning vast te stellen.

Raden van toezicht

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de raad van toezicht zo samen te stellen dat de onafhankelijkheid van de raad optimaal gewaarborgd is. De veelvoorkomende wettelijke bepaling dat een lid van de raad functioneert «zonder last of ruggespraak» onderstreept dit. Het verschijnsel dat leden

soms een bepaald(e) belang(engroep) vertegenwoordigen in de raad, is hiermee in tegenspraak.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat een raad van toezicht een bijdrage levert aan een goed bestuur (governance) van een RWT en niet bedoeld is als toezichthouder namens de minister.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de verantwoordelijke minister en de raad van toezicht afspraken maken over de wijze waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt. Zij dringt er dan ook op aan om algemeen geldende richtlijnen op te stellen voor de inhoud, de vorm en de frequentie van de verantwoording door de raden van toezicht aan de ministers. De wijze waarop ministers hun relatie met de raden van toezicht hebben vormgegeven is niet eenduidig en daardoor niet transparant. Zo ontbreken voor zes van de twaalf onderzochte RWT's bepalingen of afspraken over de wijze waarop de raad van toezicht verantwoording aflegt aan de minister.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste raden van toezicht geen rol spelen in het verticale toezicht van de minister. Uit de inventarisatie blijkt echter ook dat soms de praktijk niet overeenstemt met hetgeen schriftelijk is vastgelegd omtrent de relatie. Wanneer taken en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn vastgelegd, lijkt niemand aanspreekbaar te zijn. Het risico bestaat dat er dan gaten in het toezicht vallen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan op dit punt van de relatie eenduidigheid te creëren, in de toezichtsvisie dan wel in andere schriftelijke afspraken.

Rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer is van mening dat verantwoording nodig is over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Rechtmatig wil zeggen: in overeenstemming met de wettelijke voorschriften die hieraan zijn gesteld. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de ministers zich inspannen tot het bewerkstelligen van verantwoordingen over de rechtmatigheid bij RWT's.

Zij constateert rijksbreed vooruitgang op het gebied van de verantwoording over de rechtmatigheid, zowel kwantitatief (aantallen RWT's) als kwalitatief. Bij vrijwel alle RWT's lopen acties gericht op het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de gelden.

Wel meent de Algemene Rekenkamer dat ten aanzien van de resterende RWT's waar nog geen (afdoende) zicht op de rechtmatigheid bestaat een meer voortvarende aanpak vereist is.

In zijn reactie van februari 2004 op dit rapport gaf de minister van Financiën aan van alle ministers de toezegging te hebben dat voor alle RWT's uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring zal worden ontvangen tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is.

Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan om bij de overheid tot een meer uniforme formule voor het rechtmatigheidsoordeel te komen door in het oordeel naast een aanduiding van de meest relevante materiewetten ook een verwijzing naar «overige relevante wet- en regelgeving» op te nemen.

Prestaties

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de RWT's zich verantwoorden over hun prestaties en bereikte effecten. Gezien de rol van RWT's in de uitvoering van beleid, hebben ministers deze informatie nodig om zich over hun beleid te kunnen verantwoorden. Vanaf het begrotingsjaar 2004 moeten de ministers substantieel gebruik maken van prestatiegegevens van RWT's in begroting en jaarverslag.

In haar onderzoek constateert de Algemene Rekenkamer dat er bij veel ministeries en RWT's gewerkt wordt aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over prestaties. De Algemene Rekenkamer dringt er bij de ministers wel op aan de nodige maatregelen te nemen opdat zij tijdig in staat zullen zijn van *alle* (sectoren van) RWT's relevante informatie in hun begroting en verslag op te nemen. Met name de ministeries van Justitie, VROM en LNV lijken de tijdslimiet niet te gaan halen.

Een verdiepend onderzoek bij vijf ministeries leverde de volgende aandachtspunten op bij het werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over prestaties van RWT's:

- de aansluiting van de verantwoording van de RWT op de door het ministerie gevraagde informatie;
- de benutting van de informatie voor het toezicht op de RWT;
- de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie over prestaties.

Bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer deed een verkennend onderzoek naar de verantwoordelijkheid van de minister voor de bedrijfsvoering bij een RWT.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister op relevante onderdelen inzicht moet hebben in de bedrijfsvoering van RWT's.

De minister moet nagaan welke onderdelen van de bedrijfsvoering van belang zijn voor het waarborgen van:

- de rechtmatigheid van de inningen en bestedingen;
- de continuïteit van de te leveren prestaties;
- het publiek belang.

De Algemene Rekenkamer voorziet op grond van de huidige stand van zaken dat weinig ministers in 2005 in staat zullen zijn de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van hun RWT's op relevante onderdelen op orde is.

Geconstateerd is dat er op het gebied van het toezicht op de bedrijfsvoering van RWT's nog veel moet gebeuren. Er wordt nog onvoldoende aansluiting gezocht met de ministeriële verantwoordelijkheid voor bepaalde aspecten. De visies die zijn onderzocht hebben weinig of geen aandacht voor belangrijke uitgangspunten, zoals een expliciete risico-analyse, de continuïteit van de te leveren prestaties (taakuitvoering) en het publiek belang.

De ministers maken vrijwel geen gebruik van de mededeling bedrijfsvoering.

Het Kadaster is één van de instellingen⁷³ die vooroplopen op het terrein van publieke verantwoording over de bedrijfsvoering. Deze positieve ontwikkeling kan een voorbeeld zijn voor de andere ministeries en RWT's.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister in ieder geval een goed toezicht moet uitoefenen op die aspecten van de bedrijfsvoering die van belang zijn voor zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Een

⁷³ Bijvoorbeeld ook de IB-Groep publiceert een mededeling over de bedrijfsvoering.

mededeling bedrijfsvoering kan naar de mening van de Algemene Rekenkamer daar een doelmatig instrument voor zijn.

Op dit punt maakt de Algemene Rekenkamer zich zorgen. De opheffing van de werkgroep toezicht op bedrijfsvoering ZBO's ligt in de lijn van de huidige trend tot deregulering en vermindering van de administratieve lasten, maar de Algemene Rekenkamer vindt dat dit voor de ontwikkeling van doelmatig toezicht niet zonder risico's is. Het gevaar is aanwezig dat elk departement opnieuw het wiel gaat uitvinden. De RWT's, die relaties met meer departementen hebben, kunnen de komende jaren geconfronteerd worden met de verschillende visies en aanpakken van de ministeries. Dit kan een verhoging van administratieve lasten tot gevolg hebben. De Algemene Rekenkamer dringt er bij het kabinet op aan bij de herbezinning op de hoeveelheid regels de doelmatigheid van het toezicht te bevorderen.

Verbreiding publieke verantwoording

De kwaliteit van de prestaties en de doelmatigheid van het handelen van RWT's kunnen op vele manieren worden geborgd. Het vertrouwen in de publieke sector kan op vele manieren worden bevorderd. Extern toezicht en publieke verantwoording over rechtmatigheid en prestaties spelen hierbij een belangrijke rol.

De Algemene Rekenkamer maakte een inventarisatie van manieren waarop organisaties in de publieke en private sector gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten, interactie met belanghebbenden aangaan en zich verantwoorden over bestuur, organisatie en beleid. Zij betrok hierbij onder meer de ontwikkelingen in de private sector met betrekking tot «corporate governance», «maatschappelijk verantwoord ondernemen», «maatschappelijke verslaggeving» en «assurancevraagstukken».

In de visie van de Algemene Rekenkamer zou het de kwaliteit van en het vertrouwen in organisaties in de publieke sector ten goede komen als ook RWT's in hun publieke verantwoording aandacht besteden aan kwaliteitszorg, dialoog met de omgeving, governancevraagstukken en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Om de administratieve lastendruk te beperken en een overdaad aan verantwoording bij zowel zenders als ontvangers te voorkómen, zouden vorm en inhoud van de verantwoording zo goed mogelijk toegesneden dienen te zijn op de informatiebehoefte en beïnvloedingsmogelijkheden van verschillende soorten belanghebbenden. Essentieel is dat de belanghebbenden op basis van de door de organisatie verstrekte informatie zich goed geïnformeerd een oordeel kunnen vormen van het functioneren van die organisatie. Het jaarverslag blijft echter wel het belangrijkste toetsbare verantwoordingsdocument waar het bestuur op kan worden aangesproken. Daarom is het ook belangrijk dat in het jaarverslag alle aspecten waar een RWT zich over moet en wil verantwoorden zijn opgenomen.

Standaardisatie en goede criteria voor het toetsen van niet-financiële informatie in maatschappelijke jaarverslagen ontbreken echter nog.

9 REACTIE MINISTERS

9.1 Reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Algemene Rekenkamer vroeg de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om mede namens hun collega-ministers te reageren op het concept-rapport. De minister van Financiën reageerde mede namens zijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 10 februari 2004. Deze reactie wordt hieronder integraal weergegeven.

«Algemeen

Conform uw verzoek gaan mijn ambtgenoten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en ik vanuit onze coördinerende verantwoordelijkheid in op uw rapport over verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4. Hierbij hebben wij rekening gehouden met de opmerkingen van algemene aard die ons door andere departementen zijn aangedragen.

U spreekt in dit rapport de zorg uit dat de implementatie van een doelmatige beheersstructuur vertraging oploopt. Het kabinet is van mening dat deze conclusie de nodige nuancering verdient. De ordening van het beleid en de regelgeving rondom RWT's en ZBO's lijkt bij eerste aanblik vertraagd, maar de evaluatie van het beleid (een interdepartementaal beleidsonderzoek) is eind 2003 gestart en zal in de loop van 2004 een kabinetsstandpunt moeten opleveren. Besluitvorming over de verdere behandeling van de Kaderwet ZBO's vindt aansluitend plaats.

Uw constatering dat vanuit een streven naar «minder regels» een aantal activiteiten in het kader van verantwoording en toezicht bij RWT's is aangehouden of stilgevallen, doet geen recht aan de activiteiten van departementen ter verbetering van het toezicht op en de verantwoording door organisaties op afstand, zoals RWT's. De ordening van het toezicht op RWT's en ZBO's wordt in toenemende mate door de ministeries zelf ter hand genomen. Dit past binnen de opvatting van mij en mijn ambtgenoten van het ministerie van BZK dat de ministeries hier in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor zijn.

Waar in het verleden al snel gebruik werd gemaakt van het beleidsinstrument van gedetailleerde regelgeving, is er nu voor gekozen om binnen een vastgesteld algemeen normenkader departementen zo veel mogelijk de gelegenheid te geven om bij voorkeur vanuit specifieke risico-analyses te komen tot de voor het beleidsveld meest doelmatige oplossingen.

Van belang hierbij is dat RWT's niet altijd een verlengstuk zijn van de centrale overheid. Vaak is er sprake van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen de centrale overheid en de bij het beleidsveld betrokken partijen. Centraal daarbij staat de doelmatige uitvoering van het beleid door de betrokken organisaties. Voorbeelden daarvan zijn de sociale zekerheid, de zorgsector en het onderwijs. Door verantwoording en toezicht met betrekking tot organisaties op afstand op het niveau van de Rijksoverheid te uniformeren wordt geen recht gedaan aan de eigenheid van deze organisaties en de uit dien hoofde benodigde maatwerkoplossingen. Voor uniformering benodigde gedetailleerde regelgeving blijkt in vele gevallen te leiden tot suboptimale en dus minder doelmatige oplossingen. Vanuit Financiën en BZK worden de departementen bij de vormgeving van verantwoording en toezicht waar nodig ondersteund, bijvoorbeeld door bespreking van onderwerpen in interdepartementale overlegstructuren, het organiseren van congressen, het verspreiden van goede departementale voorbeelden, het maken van rijksbrede overzichten en (met mate) het opstellen van handreikingen.

Daarnaast constateert u dat het invoeren van het tot dusverre wel geaccepteerde beleid door de ministeries op verschillende punten voortvarender kan. Dit naar aanleiding van uw onderzoek naar de implementatie van wet- en regelgeving en rijksbrede uitgangspunten. Ik wil hierbij aantekenen dat de voortgang van de departementen moet worden

bezien in het licht van de vele inspanningen die de departementen verrichten bij het implementeren van VBTB. Gegeven de beschikbare capaciteit moeten de departementen prioriteiten stellen. Aangezien de wet- en regelgeving die dient als referentiekader voor uw onderzoek, ten tijde van uw onderzoek voor een groot deel nog niet volledig geïmplementeerd hoefde te zijn, ligt het voor de hand dat waar departementen keuzes moesten maken, implementatie van wet- en regelgeving met betrekking tot verantwoording en toezicht bij RWT's in een aantal gevallen een lagere prioriteit heeft gekregen.

In het vervolg van deze reactie zullen aan de orde komen:

1. rechtmatigheid
2. toezichtvisies
3. reviewbeleid
4. kaderstellende visie op toezicht
5. raden van toezicht en de verbreding van de publieke verantwoording
6. discussie-RWT's
7. informatie over RWT's in begroting en jaarverslag
8. prestaties
9. bedrijfsvoering
10. niet-financiële informatie en de verbreding van de publieke verantwoording

1. Rechtmatigheid

Mede naar aanleiding van het vorige RWT-rapport heb ik actie ondernomen om ervoor te zorgen dat er voor alle RWT's informatie beschikbaar is over de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke gelden, in principe in de vorm van een rechtmatigheidsverklaring van de desbetreffende instellingsaccountant. Doelstelling is dat uiterlijk over het boekjaar 2005 aan deze eis is voldaan. Hiermee komt er per RWT informatie beschikbaar over de rechtmatigheid.

De informatie over de voortgang in hoofdstuk 4 en bijlage 1 van uw rapport strookt op onderdelen niet met de informatie die ik via het toezicht op de voortgang van de departementen heb ontvangen. U geeft aan dat in een aantal gevallen een meer voortvarende aanpak vereist is. De ministeries hebben aan mij gerapporteerd dat, naar het zich nu laat aanzien, conform de doelstelling uiterlijk over het boekjaar 2005 voor alle RWT's een rechtmatigheidsverklaring zal worden ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is. In het financieel jaarverslag van het Rijk zal ik hier meer gedetailleerd op terugkomen.

2. Toezichtvisies

Met u zie ik vooruitgang op het gebied van de totstandkoming van toezichtvisies. Deze toezichtvisies zijn of worden in een aantal gevallen geformuleerd op departementaal niveau, en in andere gevallen op sectorniveau. U geeft aan dat nog niet alle ministeries een toezichtvisie hebben opgesteld en dringt erop aan toezichtvisies op te stellen. Ik teken hierbij aan dat het opstellen van een formele toezichtvisie voor een minister niet altijd toegevoegde waarde oplevert ten opzichte van al bestaande documenten waarin het toezicht geregeld is. Daar waar toezichtvisies wel toegevoegde waarde hebben, zijn departementen bezig deze op te stellen.

3. Reviewbeleid

U constateert dat er weinig vooruitgang is geboekt op het gebied van het reviewbeleid bij de ministeries. Door veel departementen zijn echter de afgelopen periode naar aanleiding van recente ontwikkelingen op dit terrein de nodige verbeteringen aangebracht of in gang gezet, gericht op het houden van reviews en het geven van een follow-up aan de gehouden reviews, waaronder het toepassen van sancties. De meeste departementen beschikken inmiddels over een reviewbeleid. Vanwege de aard en omvang van bepaalde beleidsterreinen is het niet in alle gevallen zinvol om een afzonderlijk formeel reviewbeleid te formuleren. De planning van reviews maakt in ieder geval deel uit van de jaarlijkse auditplanning.

U verwijst naar de handreiking «Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht» en suggereert hierbij dat de aanbevelingen uit deze handreiking moeten worden beschouwd als normen voor het reviewbeleid. Ik teken hierbij aan dat deze handreiking bedoeld is als hulpmiddel. Het departementale reviewbeleid is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers. Een goed reviewbeleid houdt rekening met departement- en/of sectorspecifieke omstandigheden. De handreiking reviewbeleid is bedoeld ter ondersteuning van het formuleren en evalueren van het reviewbeleid, en heeft derhalve geen verplichtend karakter.

4. Kaderstellende visie op toezicht

De door u uitgesproken zorg over de voortgang en de beperktere invulling van het traject van departementale zelfevaluaties komt mogelijk voort uit een verschil in het domein en de focus van de implementatie van de kaderstellende visie op toezicht enerzijds en de verwachtingen van de Rekenkamer anderzijds. Zo ligt de aandacht van de Algemene Rekenkamer in het RWT-onderzoek op het domein van toezicht en verantwoording op rechtspersonen met een wettelijke taak, daar waar in de kaderstellende visie onder toezicht «de controle op de naleving van wet- en regelgeving als ook het bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen» wordt verstaan.⁷⁴ Daarnaast richt de Algemene Rekenkamer zich specifiek op de doelen rechtmatigheid van toezicht en verantwoording, daar waar de kaderstellende visie op toezicht een kabinetsvisie is met kaders voor de positionering en inrichting van toezicht met betrekking tot onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit en zich daarmee bijvoorbeeld niet richt op (de wijze van) financieel verantwoorden.

De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van het toezicht op rijksniveau binnen de kaders van de kaderstellende visie op toezicht en tevens verantwoordelijk voor de planning en invulling van de evaluatie van toezichtarrangementen, dat daarbij een middel is en geen doel op zich. De eerstverantwoordelijke ministeries dienen zelf de mate van de inzet op de evaluatie van de toezichtarrangementen af te wegen en rekening te houden met de proportionaliteit.⁷⁵

Het ministerie van BZK heeft ten aanzien van de inrichting en positionering van de toezichtfunctie binnen het Rijk een coördinerende rol. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties vult deze rol op de volgende wijze in.

Ter ondersteuning van de vormgeving van het toezicht op rijksniveau heeft BZK in afstemming met alle ministeries de checklist uit het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» (november 1998) uitgebreid met de in de kaderstellende visie op toezicht genoemde kritieke aspecten van toezicht en voorzien van richtinggevende uitspraken, resulterend in de Checklist Toezicht. Deze Checklist Toezicht wordt door de ministeries gebruikt ter motivering van nieuwe en voor het wijzigen van bestaande toezichtarrangementen.

Daarnaast heeft BZK een vervolg gegeven aan de opzet en werkwijze van externe toetsing van zelfevaluaties met de instelling en ondersteuning van de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).⁷⁶ De ACT II heeft tot taak het toetsen van departementale zelfevaluaties die door de ministeries zijn aangemeld, resulterend in een advies aan de minister.⁷⁷ Het is onjuist te impliceren dat «alle toezichtarrangementen, dus inclusief alle RWT's», zullen worden getoetst door de commissie.

De ministeries is verzocht voor hen relevante toezichtarrangementen aan te dragen, waarvan de zelfevaluaties worden getoetst door een onafhankelijke commissie, resulterend in een advies aan de minister. Deze adviezen kunnen nuttig zijn voor de vormgeving van andere arrangementen, ook van andere ministeries, en worden door de eerstverantwoordelijke minister met zijn of haar commentaar aan de Tweede Kamer gezonden.

In samenspraak met en onder verantwoordelijkheid van de betrokken ministers is een planning voor de toetsing van de aangedragen departementale zelfevaluaties opgesteld.⁷⁸ De uitkomsten van deze toetsing is input voor de evaluatie van de kabinetsvisie en de

⁷⁴ Tweede Kamer, 2003–2004, 27 831, nr. 5, Kaderstellende visie op toezicht, p. 6.

⁷⁵ Tweede Kamer, 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3, p. 70.

⁷⁶ Tweede Kamer, 2003–2004, 27 831, nr. 5, Kaderstellende visie op toezicht, p. 1–2.

⁷⁷ Staatscourant NR. 63, 31 maart 2003, Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II, p. 11.

⁷⁸ Tweede Kamer, 2003–2004, 27 831, nr. 5, Kaderstellende visie op toezicht, p. 1–2.

Checklist Toezicht, die het kabinet in de vorm van een nieuwe rijksbrede visie op toezicht uiterlijk 31 juli 2005 gereed zal hebben. De mate waarin toezichthouders op rijksniveau aan de vernieuwde checklist voldoen, zal daarbij op systeemniveau worden weergegeven.

Tevens informeert BZK de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht op rijksniveau. Daarbij worden o.a. de voorziene acties voor de nabije toekomst en de afstemming rond toezicht vermeld. Aan de hand van dit overzicht kan de specifieke invulling rond toezicht per verantwoordelijk ministerie worden afgelezen.⁷⁹

5. Raden van Toezicht en de verbreding van de publiekeverantwoording

Mijn ambtgenoten en ik zijn de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor de verdieping ten aanzien van het gebruik van Raden van Toezicht en de verbreding van publieke verantwoording. De aanbevelingen en suggesties van de Rekenkamer zullen waar mogelijk worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe kaderstellende visie op toezicht.

Het kabinet onderschrijft het belang van een doelmatig ingericht bestuur en toezicht. In het kabinetsbrede actieprogramma «Andere Overheid» zijn vanuit verschillende invalshoeken acties rond toezicht en handhaving opgenomen.⁸⁰ Voor wat betreft de positionering en inrichting van de toezichtfunctie op rijksniveau, zal het kabinet in 2005 op basis van de gestarte evaluatie en de wens om de civil society een grotere rol toe te kennen in toezichtarrangementen, een nieuwe rijksbrede visie op toezicht presenteren.

6. Discussie-RWT's

De definitie van het begrip RWT in de Comptabiliteitswet 2001 heeft geleid tot verschillen van mening tussen de Algemene Rekenkamer en een aantal departementen (en hun vermeende RWT's). Met genoegen heb ik gelezen dat u verwacht dat deze discussie binnenkort zal kunnen worden afgerond. Deze meningsverschillen bestaan al zolang de Algemene Rekenkamer onderzoeken uitvoert naar RWT's (het eerste RWT-rapport dateert van januari 2000: TK, 1999/2000, 26 982, nrs. 1–2). Na het verschijnen van het rapport RWT3 zijn door mij in samenwerking met de betrokken ministeries en medewerkers van de Rekenkamer de mogelijkheden om te komen tot een oplossing uitvoerig verkend. Dit heeft geresulteerd in een rijksbreed gedragen standpunt, dat ik op 16 juni 2003 aan u heb voorgelegd. U heeft mij op 8 september geschreven nog bezig te zijn met de oordeelsvorming over de praktische gevolgen van het rijksbrede standpunt. Momenteel ben ik nog in afwachting van uw reactie. Zodra ik uw reactie heb ontvangen, zal worden gezien wat de consequenties hiervan zijn voor het standpunt, waarna dit aan de Tweede Kamer kan worden verzonden.

7. Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

U doet de aanbeveling om actief te werken aan een doelmatige set van wet- en regelgeving en spoort het kabinet aan het afgelopen jaren ingezette werk af te maken en zorg te dragen voor een goede uitvoering van het ontwikkelde kader.

De behoefte van de Staten-Generaal aan informatie over RWT's moet leidend zijn bij het opzetten en toepassen van regelgeving ter zake. De Staten-Generaal dienen naar mijn oordeel vanuit de optiek van de (controle op de) ministeriële verantwoordelijkheid vooral voorzien te worden van informatie die het haar mogelijk maakt die controle optimaal te kunnen uitoefenen.

Daarvoor is het in het algemeen meer zinvol aan haar uitzonderingsinformatie te verstrekken in plaats van rijksbreed uniform gestandaardiseerde informatie. De Staten-Generaal zijn mijns inziens het best gediend met informatie over die RWT's waarvan de taakuitoefening in kwantitatieve en kwalitatieve zin onder de maat blijft. Op basis van zulke informatie kunnen de betrokken ministers door de Staten-Generaal op hun toezichthoudende functie ten opzichte van de RWT's worden aangesproken.

Bij de nog uit te werken regelgeving over de te verstrekken informatie in de departementale jaarverslagen over 2004 zal deze invalshoek worden gekozen, juist met het oog op de doelmatigheid.

⁷⁹ Tweede Kamer, 2001–2002, 27 831, nr. 3, Kaderstellende visie op toezicht, p. 9 & 10.

⁸⁰ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 362, nr. 1, Modernisering overheid, p. 35–37.

U constateert dat in de bijlagen bij de departementale begrotingen vrijwel geen informatie over de inkomsten uit premies en tarieven van RWT's te vinden is. De aanbeveling om de rijksbegrotingsvoorschriften op dit punt aan te passen wordt door mij niet gedeeld. Het verstrekken van die informatie kan in specifieke situaties zinvol zijn in gevallen waarin tarieven en premies bovenmatig hoog (blijken te) zijn en daardoor tot een meer dan noodzakelijke vermogensvorming bij een ZBO of RWT hebben geleid of juist structureel te laag (blijken te) zijn en tot een meer dan wenselijke aanvulling uit de rijksbegroting hebben geleid. Deze informatie zou ik als uitzonderingsinformatie willen bestempelen. Het verplicht stellen deze informatie standaard te verstrekken in de begrotingen en/of de jaarverslagen van de departementen vind ik haaks staan op het streven naar een doelmatige regelgeving.

Bovendien is voor een aantal beleidsterreinen het RWT-criterium niet maatgevend voor de informatieverstrekking. Er vindt bijvoorbeeld al uitvoerige verslaglegging plaats over sectoren van sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Het lijkt ons niet doelmatig om daarvoor extra informatie in de departementale begrotingen op te nemen.

Dit geldt ook voor de onderstaande aanbevelingen dat:

- informatie over de vermogensopbouw van RWT's op een vergelijkbare wijze door ministeries moet worden gepresenteerd;
- in de begrotingen en verantwoordingen van de departementen ook de begrotingsbijdragen van andere ministeries aan de (niet-eigen) RWT's in de bijlagen over RWT's vermeld moeten worden;
- in de jaarverslagen de stand van zaken moet worden weergegeven over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke gelden bij RWT's.

Ik overweeg om het verstrekken van dergelijke informatie alleen voor te schrijven in die gevallen waarin die informatie voor de beoordeling door de Staten-Generaal van het gevoerde toezichtbeleid met betrekking tot een RWT meerwaarde heeft. Wel zal ik de ministers er op wijzen dat de door de Rekenkamer bedoelde informatie uit hoofde van het gevoerde toezicht zinvolle informatie is om jaarlijks over te beschikken. Dat biedt ook de mogelijkheid om incidenteel, bijvoorbeeld op verzoek van de Staten-Generaal, relatief snel een rijksbreed overzicht met relevante RWT-informatie op te stellen.

Overigens is veel van de door de Rekenkamer genoemde informatie beschikbaar via andere bronnen, zoals de jaarverslagen van de betrokken ZBO's en RWT's.

U heeft geconstateerd dat nog niet alle ministeries de voorgeschreven informatie in de RWT-bijlagen bij de begroting 2004 hebben opgenomen. Deze tekortkoming verklaar ik uit het feit dat de informatie over RWT's in de begroting 2004 voor het eerst opgenomen moest worden. Ik zal hieraan bij mijn toezicht op de begrotingsvoorbereiding 2005 speciale aandacht laten besteden.

8. Prestaties

Met instemming neem ik kennis van uw constatering dat er bij veel ministeries wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie over de prestaties van RWT's.

U constateert dat vier ministeries geen of nog geen formele specifieke visie hebben ontwikkeld als het gaat om het houden van toezicht op de door de RWT's geleverde – informatie over prestaties. De Comptabiliteitswet schrijft niet voor dat de ministeries een dergelijke toezichtvisie moeten ontwikkelen. Het gaat om het maken van goede afspraken met de betrokken RWT's. Bij drie van de vier ministeries zonder een formele toezichtvisie stelt de Rekenkamer vast dat de door de RWT's geleverde informatie gebruikt kan worden voor toezicht en de begrotingsstukken. Voor één departement kan dat nog niet beoordeeld worden. Met uitzondering van het laatstgenoemde ministerie, verwacht de Rekenkamer geen problemen.

Ik stel vast dat uit het onderzoek de conclusie moet worden getrokken, dat een ministerie ook zonder een formele toezichtvisie de informatiebehoefte over door RWT's geleverde prestaties goed kan expliciteren. Vooral wanneer een ministerie slechts één of enkele RWT's kent, lijkt het opstellen van een algemene formele toezichtvisie mij niet doelmatig. Het maken van goede afspraken vergt altijd maatwerk. De constatering van de Rekenkamer dat – bij het ontbreken van een algemene formele RWT-toezichtvisie – de specifieke eisen, die door de ministeries aan informatie worden gesteld, kunnen variëren, is in dat verband geen verrassing. Wanneer bedacht wordt dat ook aan informatie over prestaties de eis van doelmatigheid moet worden gesteld, is het niet meer dan vanzelfsprekend dat – afhankelijk van het budgettaire belang, politieke en maatschappelijke relevantie en ingeschatte bedrijfsvoeringsrisico's – de door het ministerie gevraagde diepgang en mate van detaillering kunnen verschillen.

Bovenstaande laat onverlet dat er altijd goede afspraken moeten bestaan over het tijdig leveren van relevante, op de stuurvraag aansluitende informatie over prestaties. Tevens moet daarbij voldoende aandacht bestaan voor de kwaliteit van die informatie. Het specificeren van de informatie kan naar de mening van het kabinet het beste gebeuren aan de hand van de nagestreefde doelstellingen van beleid. Naast een centrale coördinerende en toezichthoudende rol voor de directies FEZ en de DAD's, is daarbij een belangrijke initiërende rol voor de beleidsdirecties weggelegd. Zij zijn het ook die de informatie over prestaties in eerste instantie zullen moeten gebruiken voor aansturing, bijsturing en toezicht. Bij het specificeren van verantwoordingsinformatie moet steeds de afweging gemaakt worden of de gevraagde informatie noodzakelijk is voor een goed toezicht op uitvoering van beleid en (financieel) beheer. Zo schuilt er een spanning tussen de door de Rekenkamer gestelde eis van volledigheid en de eis van relevantie. Ook als het gaat om betrouwbaarheid moet steeds een doelmatigheidsafweging gemaakt worden.

Ik merk op dat de door u gevraagde informatie over door RWT's bereikte effecten als zodanig niet in de Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen. Mocht een RWT in staat zijn de minister op doelmatige wijze te voorzien van informatie over de beleidseffecten van hun handelen, dan zal dit onderdeel kunnen uitmaken van de maatwerkafspraken. De verantwoordelijkheid om over voor begroting en jaarverslag noodzakelijke effectinformatie te beschikken ligt bij de minister.

9. Bedrijfsvoering

In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004 heb ik op laten nemen dat een departementaal jaarverslag (en een begroting) een bedrijfsvoeringsparagraaf moet bevatten waarin verslag wordt gedaan over de bedrijfsvoering. De bedrijfsvoeringsparagraaf geeft invulling aan de artikelen 21 en 56 uit de Comptabiliteitswet 2001 en komt in de plaats van de mededeling over de bedrijfsvoering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de punten van aandacht die gedurende de uitvoering van bedrijfsprocessen naar voren zijn gekomen. Tevens wordt ingegaan op de daarvoor te treffen verbetermaatregelen, in voorkomend geval de punten van aandacht, zoals genoemd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en indien gewenst bijzondere risico's bij bepaalde bedrijfsprocessen en/of belangrijke kwaliteitsverbeteringen binnen de bedrijfsvoering. De bedrijfsvoeringsparagraaf zal in elk geval betrekking moeten hebben op het financieel en materieelbeheer en de daarvoor bijgehouden administraties.

U geeft aan dat het toezicht van de minister op de bedrijfsvoering bij RWT's een element is van (voorheen) de mededeling over de bedrijfsvoering. In het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering wordt echter gesproken over de tot de ministeriële verantwoordelijkheid behorende *aansturing* van (overige) zelfstandige organisaties. Aansturing en toezicht zijn mijns inziens niet hetzelfde en bovendien is in het referentiekader opgenomen dat de ministeriële verantwoordelijkheid per RWT anders is geregeld en vastgelegd.

Dit houdt in dat niet gezegd kan worden dat een minister altijd gaat over de gehele bedrijfsvoering van een RWT. De minister is veelal niet verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van een RWT zelf, maar heeft in ieder geval wel systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de sturing en beheersing (i.c. aansturing) van de RWT.

U bent van mening dat elke minister inzicht moet hebben in de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van RWT's. Ik ben van mening dat per (cluster van) RWT's, bijvoorbeeld aan de hand van een risico-analyse, vastgesteld moet worden, wat de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering zijn. Een gemeenschappelijk kader om de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de RWT te bepalen kan daarom geen onderdeel zijn van het referentiekader. Dat dit leidt tot verschillende visies en aanpakken per ministerie vind ik geen risico, maar juist realistisch. Er moet hier sprake zijn van maatwerk.

10. Niet-financiële informatie en de verbreding van de publieke verantwoording

U geeft aan dat goede controlestandaarden voor niet-financiële informatie en maatschappelijke informatie nog ontbreken. U onderstreept dit door te verwijzen naar ervaringen in de private sector. Dit terrein is momenteel volop in ontwikkeling. Accountants anticiperen al op de verbreding van de verantwoording. Zo hebben de grote accountantskantoren en het IODAD een geïntegreerde controleaanpak die geschikt is voor de controle van niet-financiële informatie.

De minister van Financiën, mede namens de ambtgenoten van BZK»

9.2 Reacties overige ministers

Naast hun bijdrage aan de gecoördineerde reactie via de ministers van Financiën en BZK op de onderwerpen van het algemeen deel van het rapport, gingen de ministers van BZK, VROM en SZW in op de evaluatie van toezichtsarrangementen. Zij gaven aan inmiddels wel een planning te hebben voor de evaluatie van de toezichtsarrangementen volgens de uitgangspunten van de *Kaderstellende visie op toezicht*.

10 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

10.1 Inleiding

In zijn reactie, die hiervoor is opgenomen, behandelt de minister van Financiën, mede namens zijn ambtgenoten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een aantal punten, waarop de Algemene Rekenkamer hierna ingaat.

10.2 Algemeen

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de reactie van de minister een beeld van haar opvattingen wordt geschetst dat niet in overeenstemming is met dit rapport. Gesuggereerd wordt dat de Algemene Rekenkamer voorstander zou zijn van uniforme gedetailleerde regels voor toezicht en verantwoording bij alle RWT's, en dat de ministers een volledig en gedetailleerd inzicht zouden moeten hebben in alle aspecten van het functioneren van hun RWT's. Dit beeld is onjuist.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft de opvatting van de minister dat verantwoording van en toezicht op RWT's gebaseerd moeten zijn op een algemeen rijksbreed normenkader, dat vervolgens per sector nader ingevuld wordt, toegesneden op de specifieke kenmerken van beleidsvelden en RWT's (maatwerk).

De minister stelt dat «waar in het verleden al snel gebruik werd gemaakt van het beleidsinstrument van gedetailleerde regelgeving», er nu voor gekozen wordt om binnen een vastgesteld algemeen normenkader de departementen zoveel mogelijk de gelegenheid te geven om hun beleidsveld in te richten. De Algemene Rekenkamer herkent deze opvatting. Maar zij constateert dat het thans nog ontbreekt aan zo'n compact en sluitend wettelijk vastgelegd normenkader van algemene uitgangspunten voor verantwoording en toezicht door RWT's. Hierbij kan worden gedacht aan algemene uitgangspunten die goede informatie aan de Staten-Generaal garanderen over de geldstromen, prestaties en rechtmatigheid en aan globale uitgangspunten die de eisen van het Rijk aan de RWT's uniformer en inzichtelijker maken. Een dergelijke codificatie is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen snoeien in het woud van sectorale regelingen.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat de individuele ministers in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor hun beleid en hun toezicht. Dat laat echter onverlet, zoals ook uit dit rapport blijkt, dat steun en coördinatie onontbeerlijk zijn. Ook de minister duidt daar in zijn reactie op («interdepartementaal overleg, congressen, verspreiden van goede voorbeelden, rijksbrede overzichten en, met mate, handreikingen»). Juist daarom is een beperkt rijksbreed kader op hoofdlijnen, mét ruime voorziening voor maatwerk, op zijn plaats.

De minister bevestigt dat na de evaluatie van het beleid rondom ZBO's en RWT's in de loop van 2004 een kabinetsstandpunt volgt, waarna aansluitend besluitvorming over de verdere behandeling van de Kaderwet ZBO's plaatsvindt. De Algemene Rekenkamer ziet de besluitvorming van het kabinet met belangstelling tegemoet.

10.3 Informatie in begroting en jaarverslag

De minister van Financiën wil de Staten-Generaal voortaan via uitzonderingsrapportages gaan informeren over RWT's en ZBO's. De Algemene Rekenkamer plaatst vraagtekens bij dat voornemen, met name omdat zij daarin een belemmering ziet voor een ordelijke dechargeverlening door de Staten-Generaal. De decharge omvat immers niet alleen de resultaatverantwoordelijkheid van de minister voor het beleid en de begrotingsgelden, maar ook de toezichtsverantwoordelijkheid die hij heeft voor de RWT's.

In de jaarverslagen van de ministers wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid. De taakuitvoering van RWT's draagt in hoge mate bij aan de realisatie van beleidsdoelstellingen van de ministeries.

Het uitsluitend opnemen van *uitzonderingen* in de departementale jaarverslagen («taakuitvoering onder de maat») kan een onvolledig beeld geven aan de Staten-Generaal. Bij decharge is het wezenlijk dat de Staten-Generaal niet afhankelijk zijn van keuzes die ministers maken ten aanzien van het wel of niet opnemen van (verantwoordings)informatie. Ten tweede geeft de minister geen indicatie van criteria waarmee ministeries moeten beoordelen of er sprake is van «ondermaatse» taakuitvoering.

Ten derde worden bij uitzonderingsrapportages over de taakuitvoering van RWT's alleen de negatieve uitzonderingen zichtbaar, waardoor de beeldvorming over het veld onnodig negatief kan worden.

De minister van Financiën geeft aan het niet eens te zijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om in de departementale jaarverslagen standaard de informatie over de omvang van de geldstromen uit premies en tarieven en over de omvang van de begrotingsbijdragen van andere ministeries op te nemen. Hij vindt deze aanbevelingen haaks staan op het streven naar een doelmatige regelgeving. Ook hier wil hij naar verslaggeving van uitzonderingsinformatie.

De Algemene Rekenkamer is het eens met de minister dat de Staten-Generaal niet (standaard) onder allerlei detailinformatie moeten worden bedolven, maar signaleert ook hier een belemmering voor een ordelijke dechargeverlening door de Staten-Generaal.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat publiek geld publiek verantwoord moet worden. Zij wijst erop dat de totale omvang van de publieke geldstromen bij de RWT's groter is dan de totale omvang van de geldstromen bij het Rijk, exclusief de bijdragen van het Rijk aan RWT's. Voor deze omvangrijke geldstromen dragen de ministers een toezichtsverantwoordelijkheid, die ook onderdeel uitmaakt van de dechargeverlening door de Staten-Generaal. Dat kunnen de Staten-Generaal alleen doen als ze van de betrokken ministers een complete verantwoording hebben gekregen met de volledige geldstromen naar de RWT's.

10.4 Toezichtsvisies

De Algemene Rekenkamer is positief gestemd over de toename in de aandacht voor toezichtsvisies. Zij vindt met de minister dat het niet noodzakelijk is om per departement één document met één toezichtsvisie op te stellen. Als het doelmatiger is kan een departement ook verschillende toezichtsvisies hebben. Niet het middel maar het doel staat hier centraal: het gaat erom dat de ministeries in ieder geval helder hebben vastgelegd wat de algemene uitgangspunten zijn voor de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en voor de verantwoording en het toezicht bij de RWT's. Hiervoor kunnen ze aansluiting zoeken bij de

uitgangspunten die in de *Kaderstellende visie op toezicht* worden vermeld over het toezichtsbeleid.

10.5 Reviewbeleid

De minister van Financiën geeft een vooruitgang aan in de ontwikkelingen op het terrein van het reviewbeleid. De Algemene Rekenkamer neemt dit thans voor kennisgeving aan. Zij ziet de rapportage in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003*, met name de ontwikkelingen rondom de in het verslag 2002 gerapporteerde aandachtspunten, met belangstelling tegemoet.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het niet zozeer gaat om de vraag óf bij een ministerie reviews voorkomen (in de planning van de accountantsdienst) maar juist om de vraag of deze op een zinvolle manier de uitvoering van het (toezicht)beleid ondersteunen.

De Algemene Rekenkamer ziet de handreiking «Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht» niet als een verplichte norm maar wel als een goed uitgangspunt, vooral omdat de handreiking zo expliciet gericht is op de gewenste aansluiting met het beleid.

10.6 Toezicht

10.6.1 *Kaderstellende visie op toezicht*

Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat de minister de *Kaderstellende visie op toezicht* niet relevant acht in het kader van dit onderzoek. Immers in zijn reactie op het *vorige RWT-onderzoek* ging de minister uitvoerig in op de – bindende – status van deze visie en op het belang van het evaluatietraject. Aangezien de *Kaderstellende visie op toezicht* rijksbrede normen bevat, dienen de ministers zich ervan te verzekeren dat de bestaande toezichtsarrangementen voldoen aan deze normen. Veel elementen uit deze visie komen overeen met de normen van de Algemene Rekenkamer voor toezicht op RWT's. Zoals ten aanzien van de positionering van het toezicht, het vastleggen wat het doel van het toezicht is, welke informatie dat toezicht moet opleveren en hoe de informatievoorziening geregeld moet worden. De Algemene Rekenkamer vindt derhalve dat de *Kaderstellende visie op toezicht* ook relevant is voor het toezicht op RWT's.

De Algemene Rekenkamer heeft kennisgenomen van de jaarlijkse overzichten rond het toezicht waarmee de minister van BZK de Tweede Kamer informeert. Deze bevatten echter in beperkte mate informatie over ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij RWT's.

De Algemene Rekenkamer kan zich overigens vinden in het standpunt dat ministeries, uit oogpunt van doelmatigheid, niet alle zelfevaluaties aan de ACT II voorleggen, maar een selectie ervan. Ze moeten dan wel op basis van duidelijke overwegingen geselecteerd worden.

De Algemene Rekenkamer is verder van mening dat het juist nu zinvol is om de toezichtsarrangementen rond ZBO's en RWT's in deze evaluaties te betrekken, omdat het kabinet een standpunt over verzelfstandigde organisaties voorbereidt. De Algemene Rekenkamer ziet de evaluaties van de *Kaderstellende visie op toezicht* en van de *Checklist toezicht*, en de daaruit volgende nieuwe kabinetsvisie op toezicht met belangstelling tegemoet.

10.6.2 Raden van toezicht

In zijn reactie geeft de minister aan de aanbevelingen en suggesties over de raden van toezicht waar mogelijk te betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe kaderstellende visie op toezicht, voorzien in 2005. De Algemene Rekenkamer gaat er van uit dat dit herziene kabinetsstandpunt duidelijkheid zal verschaffen over de rol van de bij wet ingestelde raden van toezicht binnen het ministeriële toezicht.

10.7 Rechtmatigheid

In zijn reactie geeft de minister aan dat alle ministeries inmiddels gerapporteerd hebben dat ze uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring bij de verantwoordingen van alle RWT's zullen ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is. De Algemene Rekenkamer heeft al in dit rapport aangegeven verheugd te zijn over het initiatief en ziet de realisatie daarvan met belangstelling tegemoet.

10.8 Prestaties

De Algemene Rekenkamer is het met de strekking van de reactie van de minister eens dat een ministerie ook zonder een formele toezichtsvisie de informatiebehoefte over te leveren en geleverde prestaties goed kan expliciteren. Vooral wanneer een ministerie slechts één of enkele RWT's kent, lijkt het opstellen van een algemene formele toezichtsvisie niet doelmatig. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat voor een goed toezicht op prestaties het ordelijk en controleerbaar vastleggen van de informatiebehoefte onontbeerlijk is.

De minister meent dat er een spanning schuilt tussen de door de Algemene Rekenkamer gestelde eis van volledigheid en de eis van relevantie. De Algemene Rekenkamer verstaat onder relevantie van de prestatiegegevens: relevant vanuit de optiek van de wettelijke taak, waarbij volledigheid, diepgang, actualiteit en tijdigheid de beoordelingscriteria zijn. Onder volledigheid wordt verstaan dat het beleid *voldoende* wordt afgedekt met prestatiegegevens.

10.9 Bedrijfsvoering

De minister geeft in zijn reactie terecht aan dat elke minister inzicht moet hebben in de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van RWT's en dat daarbij een risico-analyse per (cluster van) RWT('s) moet uitmaken wat de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering zijn. Hiermee sluit de minister aan op de visie van de Algemene Rekenkamer.

De minister is het echter niet eens met de stelling van de Algemene Rekenkamer dat een gemeenschappelijk kader behulpzaam zou kunnen zijn bij het bepalen van de relevante onderdelen van de bedrijfsvoering van de RWT. Dat het ontbreken van een gemeenschappelijk uitgangspunt leidt tot verschillende visies en aanpakken per ministerie vindt de minister geen risico, maar juist realistisch. De Algemene Rekenkamer vindt uiteraard ook dat maatwerk is vereist. En een gemeenschappelijk kader kan bijdragen aan meer focus en kan voorkomen dat op verschillende ministeries het wiel opnieuw moet worden uitgevonden.

DEPARTEMENTAAL DEEL

11 INLEIDING

Dit deel bevat de uitkomsten van de departementale onderzoeken naar de ontwikkelingen in de verantwoording door, en het toezicht op RWT's. Naast verdieping op rijksbrede thema's zoals informatie over prestaties, toezicht op de bedrijfsvoering en raden van toezicht wordt in dit deel op specifieke problematiek van de ministeries ingegaan.

De beschreven ontwikkelingen betreffen de stand van zaken medio 2003. In hun bestuurlijke reacties op de conceptrapportages zijn de meeste departementen en RWT's ingegaan op de actuele stand van zaken. Deze reacties zijn opgenomen in dit rapport.

12 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het Ministerie van BZ kent één RWT: de Nederlandse FinancieringsMaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

De FMO ontvangt jaarlijks uit de begroting van BZ circa € 214 miljoen. BZ beschouwt de FMO niet als een RWT. In het voorjaar 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Daarna zal geen sprake meer zijn van een wettelijke taak voor de FMO.

Voor de goede orde wees de Algemene Rekenkamer in haar correspondentie met de minister van BZ ook op het wettelijk voorgeschreven overleg dat de betrokken minister met de Algemene Rekenkamer dient te voeren bij wijziging van de machtigingswet.

Daarnaast ziet de Algemene Rekenkamer de actualisatie van het controleprotocol, die ervoor moet zorgen dat het beter aansluit op de in 1998 herziene overeenkomst met de FMO, met belangstelling tegemoet.

De minister van Buitenlandse Zaken geeft in zijn reactie aan dat het controleprotocol in 2004 geactualiseerd zal worden en dat bij de vaststelling van de toekomstige relatie tussen FMO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken tevens aandacht geschonken wordt aan de juridische status van het Ontwikkelingsfonds. Daarnaast beoogt de minister de sturings- en toezichtssystemen te baseren op de VBTB-systematiek.

12.1 Beschrijving van het veld

De beschreven ontwikkelingen op het beleidsterrein en in het toezicht betreffen de stand van eind 2003. De bevindingen inzake de verantwoording door RWT's betreffen de verantwoording over 2001 en 2002.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er slechts één RWT bekend, namelijk de Nederlandse 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. Hierin vervult de FMO een unieke rol als ontwikkelingsbank. Jaarlijks gaat er circa € 214 miljoen van het ministerie naar FMO, bestaande uit speciale programma's (€ 73 miljoen), ORET/MILIEV⁸¹ programma (€ 104 miljoen) en bijdrage in het Ontwikkelingsfonds (€ 37 miljoen).

Tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën en de FMO enerzijds en de Algemene Rekenkamer anderzijds bestaat al enige jaren discussie over de RWT-status van de FMO. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de FMO als een RWT beschouwd moet worden, omdat een machtigingswet ten grondslag ligt aan de oprichting van deze organisatie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO bestrijden dit. De machtigingswet is volgens het departement nooit bedoeld om wettelijke taken aan de FMO toe te delen.

⁸¹ ORET= Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties / MILIEV= Milieu en Economische Verzelfstandiging.

In het voorjaar 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Deze intrekking betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor de FMO. Voor de goede orde wees de Algemene Rekenkamer in haar correspondentie met de minister van Buitenlandse Zaken op het wettelijk voorgeschreven overleg dat de betrokken minister met de Algemene Rekenkamer dient te voeren bij wijziging van de machtigingswet. De betreffende bepaling is opgenomen in artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001⁸².

12.2 Bevindingen

12.2.1 *Verantwoording*

12.2.1.1 *Rechtmatigheid*

De FMO brengt jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening uit. Een externe accountant voert hierop controle uit op grond van een controleprotocol uit 1995 dat is afgesproken tussen de FMO en het Ministerie van Financiën. Zowel over de jaarrekening 2001 als 2002 is bij de FMO een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Daarnaast is separaat een rechtmatigheidsverklaring over 2001 en 2002 afgegeven door de externe accountant.

12.2.1.2 *Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag*

De minister van Buitenlandse Zaken is van plan om de verkregen kennis en inzichten uit de projectgroep Inrichting Sturings- en Toezichtsrelaties te benutten voor het nader invullen van de verplichtingen die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Deze projectgroep werkt aan een (faciliterend) beleidskader om sturing en toezicht op externe uitvoering van bestuurstaken in te richten en vorm te geven.

Deze uitwerking zal primair betrekking hebben op de enige door het Ministerie van Buitenlandse Zaken erkende ZBO, namelijk de stichting Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO).

12.2.2 *Toezicht*

12.2.2.1 *Ontwikkelingen in de toezichtsvisie*

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

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken houdt de Directie Duurzame Economische ontwikkeling (DDE) toezicht op FMO. Het toezicht op de programma's gebeurt voornamelijk door het beoordelen van financiële en inhoudelijke kwartaal- en halfjaarrapportages. In het najaar 2002 is een nieuwe functionaris benoemd voor specifiek toezicht op FMO, waardoor meer invulling aan de toezichtsfunctie is gegeven.

Een risico-doorlichting van de portefeuilles van FMO stelt DDE in staat om concrete stappen te nemen om meer inzicht te verkrijgen in onder meer de opbrengsten, verkregen met het publieke geld. Het bevordert de transparantie over de kostenstructuren bij FMO. Daarnaast is in de loop

⁸² Artikel 96 CW2001 bepaalt dat een minister, bij wijziging van wettelijke regels die gevolgen kunnen hebben voor de taken of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, overleg voert met de minister van Financiën en met de Algemene Rekenkamer.

van 2003 de dialoog opgestart over de relatie tussen FMO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot het Ontwikkelingsfonds. De contractuele afspraken zijn gemaakt tot en met 2005, waarbij het Ontwikkelingsfonds bij beëindiging van de overeenkomst circa € 675 miljoen zal bevatten. Het is van groot belang dat deze relatie goed en zorgvuldig wordt vormgegeven na afloop van de lopende contractuele afspraken.

De FMO heeft haar activiteiten sinds 1999 aanzienlijk uitgebreid. De belangrijke ontwikkelingen sinds 1999 bestaan uit:

- FMO heeft in mei 2000 alle aandelen van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO) overgenomen.
- FMO voert vanaf 2002 de ORET/MILIEV en TA-OM subsidieprogramma's uit onder mandaat van de ministers van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.
- FMO heeft per 14 februari 2002 meerjarige subsidiebeschikkingen verkregen inzake het minst ontwikkelde landen Fonds en Nederlands Investerings Matching Fonds.

Het toezicht vanuit het ministerie is echter niet aan de extra activiteiten aangepast. In 2003 heeft DDE activiteiten in gang gezet om het toezichtmodel te actualiseren. Hierbij gaat het met name om de administratieve organisatie en interne controle, de beheersing van risico's, solvabiliteits-eisen en de aard en vorm van de hiermee samenhangende rapportages.

12.2.2.2 *Reviewbeleid*

Het reviewbeleid valt primair onder de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie, in dit geval DDE. Aan de hand van een controleprotocol voert de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken jaarlijks een review uit op de werkzaamheden van de externe accountant.

De minister heeft in het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's toegezegd om het controleprotocol uit 1995 te actualiseren. Dit proces zou eind 2003 zijn afgerond. Medio 2003 is echter door het ministerie besloten om de werking van het controleprotocol uit 1995 onderdeel te maken van de vijfjaarlijkse evaluatie van de overeenkomst tussen de staat en FMO, waarvan de afronding in mei 2004 wordt verwacht. Derhalve zal de afronding van de actualisering van het controleprotocol pas eind 2004 plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer acht een tijdige actualisatieslag van groot belang, omdat het verouderde controleprotocol niet meer aansluit op de in 1998 herziene overeenkomst en de ontwikkelingen die erna hebben plaatsgevonden.

12.2.2.3 *Implementatie Kaderstellende visie op toezicht*

Met het project Inrichting Sturings- en Toezichtsrelaties hoopt het ministerie tot adequaat ingerichte sturings- en toezichtarrangementen voor zijn bestuursorganen te komen. In 2003 is op voorstel van de werkgroep Sturing en Toezicht de beleidslijn «BZ-bestuurszaken op afstand» vastgesteld als richtinggevend kader voor de omgang met externe uitvoering van taken. Overigens is het ministerie voornemens om in 2004 de NCDO aan de hand van een checklist⁸³ door te lichten.

⁸³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Checklist toezicht, juni 2002.

12.3 Conclusies en aanbevelingen

De FMO heeft sinds 1999 haar activiteiten aanzienlijk uitgebreid, maar het toezicht vanuit het ministerie is daaraan niet aangepast. In 2003 heeft de beleidsdirectie DDE activiteiten in gang gezet om het toezichtmodel te actualiseren. Daarnaast zijn bij die beleidsdirectie concrete acties ondernomen om het toezicht op FMO te verstevigen.

Ondanks de toezegging van de minister in het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's om het controleprotocol uit 1995 te actualiseren, is dit in 2003 nog niet gebeurd. De minister heeft besloten om deze actualisatieslag samen te laten vallen met de vijfjaarlijkse evaluatie van de overeenkomst tussen de staat en FMO, waarvan de afronding pas eind 2004 plaatsvindt. De Algemene Rekenkamer acht een tijdige actualisatieslag van groot belang, omdat het verouderde controleprotocol niet meer aansluit op de in 1998 tot stand gekomen nieuwe overeenkomst en de nieuwe ontwikkelingen nadien bij FMO.

12.4 Reactie minister

De minister van Buitenlandse Zaken geeft in zijn reactie aan dat de toekomstige sturings- en toezichtsrelatie tussen de staat en FMO mede wordt bepaald op grond van de status van de FMO al dan niet als RWT. Verder wijst de minister erop dat in het kader van de overeenkomst 1998 de verplichting van de staat tot storting in het Ontwikkelingsfonds weliswaar in 2005 wordt beëindigd, maar dat er sprake is een wederzijdse opzegtermijn van 12 jaar. De buffer van 12 jaar is gericht op de borgstellings- en zekerhedenverplichtingen van de staat ten opzichte van de FMO.

Daarnaast geeft de minister aan bij de uitwerking van de toekomstige relatie met FMO de juridische eigendomsstatus van het Ontwikkelingsfonds eenduidig vast te leggen.

De minister is het niet eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de uitbreiding van de activiteiten van de FMO niet gepaard is gegaan met overeenkomstige uitbreiding van het toezicht erop en wijst daartoe op bestuurlijke rapportage afspraken tussen FMO en betrokken onderdelen van het ministerie. Verder geeft hij aan dat inhoudelijke verdieping van informatietoevering mogelijk is, waarbij het doel is te komen tot vaststelling van VBTB-criteria voor sturing en toezicht.

12.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer ziet het nieuwe controleprotocol in 2004 en de uitwerking van de toekomstige relatie van de FMO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken met belangstelling tegemoet.

12.6 Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht RWT's

Overzicht openstaande punten voor verantwoording en toezicht RWT's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging
Toezicht 2003	BZ heeft het ontwikkelen van een visie en beleid voor toezicht met een sluitende toezichtsketen nog niet afgerond. De minister dient zorg te dragen voor afronding van de visie en het beleid. Daarbij kunnen de aanbevelingen van de werkgroep Sturing en toezicht gebruikt worden. De minister dient tevens de actualisatie van het controleprotocol voor eind 2003 af te ronden.	Op voorstel van de werkgroep Sturing en Toezicht is de beleidslijn «BZ-bestuurszaken op afstand» in 2003 vastgesteld als richtinggevend kader voor de omgang met externe uitvoering van taken. Medio 2003 is besloten om de werking van het controleprotocol uit 1995 onderdeel te maken van de vijfjaarlijkse evaluatie van de overeenkomst staat-FMO, waarvan de afronding in mei 2004 wordt verwacht. Derhalve zal de afronding van de actualisering van het controleprotocol pas eind 2004 plaatsvinden.

13 MINISTERIE VAN JUSTITIE

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Ten opzichte van het vorige onderzoek constateert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Justitie door middel van de op 1 januari 2002 ingevoerde «Regeling Uitgangspunten Financieel Economisch Toezicht Ministerie van Justitie» een goede basis heeft gelegd voor het financieel toezicht. De Algemene Rekenkamer waardeert het dat die regeling, uiterlijk voor het boekjaar 2005, zal moeten leiden tot een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarverantwoordingen van alle RWT's. De Algemene Rekenkamer is van mening dat voldaan wordt aan haar normen ten aanzien van de rechtmatigheid als het departement gebruik maakt van het bij die regeling gevoegde model accountantsverklaring.

Inmiddels is al een groot aantal controleprotocollen op het rechtmatigheidsaspect aangepast. Of dat voor de verantwoordingen 2002 daadwerkelijk ook al heeft geleid tot «meer rechtmatigheidsverklaringen» dan over 2001 is nog niet bekend omdat de jaarverslagen op het moment van onderzoek nog niet beschikbaar waren.

Er bestaat geen departementsbrede visie over de wijze waarop de RWT's zich publiekelijk dienen te verantwoorden over hun prestaties. Een en ander is nu nog afhankelijk van de desbetreffende wet- en regelgeving. De Algemene Rekenkamer beveelt aan een visie te ontwikkelen over welke gegevens over prestaties RWT's in hun jaarverslag moeten opnemen.

In de hierboven genoemde regeling staat een aantal aspecten van bedrijfsvoering genoemd die in de verantwoording opgenomen moeten worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierdoor is een basis gelegd voor de beoordeling van de bedrijfsvoering bij de RWT's.

Het Ministerie van Justitie beschikt nog niet over een toezichtvisie, waarin de drie elementen van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie) aan de orde komen. In zijn antwoord op het vorige RWT-onderzoek (2002) stelde de minister van Justitie dat er geen behoefte is aan een algemeen omvattende toezichtvisie.

Uit een door de Departementale Auditdienst uitgevoerd onderzoek naar het toezicht op ZBO's/RWT's blijkt dat de reikwijdte van het toezicht over het algemeen beperkt is ingevuld (zowel ten opzichte van de uitvoering van het beleid als ten aanzien van het financieel-economisch toezicht) en dat het toezicht versnipperd is.

Het Ministerie van Justitie zal de organisatie van het toezicht op de RWT's op basis van de bevindingen van bovengenoemde audit van de Departementale Auditdienst en de bevindingen van een werkgroep, die het besturingsmodel van het Ministerie van Justitie doorlicht, vormgeven. De besluitvorming hierover is nog niet afgerond.

Eind 2002 heeft het Ministerie van Justitie per Directoraat-Generaal coördinatoren aangesteld, die belast zijn met het faciliteren van de uitvoering van de doorlichting van de toezichtsarrangementen. Deze operatie is conform het kabinetsstandpunt begin 2002 van start gegaan en

moet in juli 2005 afgerond zijn. Het ministerie deelt mee dat inmiddels een aantal regelingen is doorgelicht. Het is nog onduidelijk of alle RWT's zullen worden doorgelicht. Daarvoor is nog geen planning opgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat het Ministerie van Justitie weliswaar geen departementsbreed reviewbeleid heeft vastgesteld, maar dat de beleidsdirecties wel reviews laten uitvoeren door de Departementale Auditdienst. Dit laat onverlet dat de Departementale Auditdienst aanbevelingen heeft gedaan ten aanzien van het reviewbeleid en verbeteringen heeft aangegeven. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het reviewbeleid één van de aspecten is die in het kader van de doorlichting van toezichtarrangementen wordt meegenomen.

Het geheel overziende en rekening houdend met de uitkomsten van door de Departementale Auditdienst in 2002 en 2003 gehouden onderzoeken naar het subsidiebeheer en het toezicht dient het Ministerie van Justitie nog werk te verrichten om het beheer en het toezicht op de RWT's verder te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de besluitvorming ten aanzien van het toezicht en het reviewbeleid op korte termijn af te ronden.

In zijn reactie deelt de minister van Justitie, mede namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mee dat inmiddels besluitvorming heeft plaatsgevonden omtrent de sturing van het toezicht. De ministers concluderen dat daarmee hun ministerie een integrale departementale visie op toezicht heeft.

13.1 Beschrijving van het veld

Ten opzichte van het vorige RWT-onderzoek (2002) zijn er geen wijzigingen opgetreden met betrekking tot het aantal RWT's. Bij het Ministerie van Justitie zijn er 11 (clusters van) RWT's in het onderzoek betrokken. Het gaat om de volgende (clusters van) RWT's.

- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- Raden voor de rechtsbijstand (RRB's)
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
- Bureau Financieel Toezicht (BFT)
- Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)
- Stichting Reclassering Nederland (SRN)
- Vereniging Slachtofferhulp Nederland (SHN)
- (Gezins)voogdij-instellingen (GVI's)
- Haltbureaus (Halt)⁸⁴
- Particuliere Jeugdinrichtingen (PJI's)
- Particuliere TBS-inrichtingen (PTI's)

Bij het Ministerie van Justitie loopt een discussie over de status van de Forensisch Psychiatrische Klinieken (FPK's).

Deze organisaties voeren een wettelijke taak uit voor de minister van Justitie op grond van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. De financiering loopt echter via de AWBZ, die onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS valt.

FPK's zijn geen zelfstandige rechtspersonen, maar onderdeel van stichtingen Geestelijke gezondheidszorg. De verantwoordelijkheidsverdeling qua sturing en toezicht tussen de Ministeries van VWS en van Justitie is niet helder.

⁸⁴ De Stichting Halt Nederland is pas in 2003 RWT geworden. Deze stichting is derhalve niet meegenomen in het onderzoek.

Er loopt nog een discussie met het Ministerie van Justitie over de RWT-status van de Haltbureaus. Het gaat om de vraag of deze instellingen een «bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen». Deze discussie is nog gaande, maar zal naar verwachting spoedig afgerond zijn.

In onderstaande tabel zijn de bijdragen van het departement in 2001 per (cluster van) RWT opgenomen.

Tabel 1 Overzicht publieke middelen (2001 in miljoenen euro's)

RWT/Cluster	Aantal RWT's	Begrotingsbedrag
COA	1	1 090,2
RRB's	5	268,4
LBIO	1	4,0
BFT	1	3,2
SGM	1	9,4
SRN	1	121,5
SHN	1	6,6
GVI's	20	129,6
Halt	13	9,9
PJI's	8	76,6
PTI's	5	77,2
Totaal	57	1 796,6

13.2 Bevindingen

13.2.1 Verantwoording

13.2.1.1 Rechtmatigheid

Verantwoording over rechtmatigheid

In deze paragraaf worden de bevindingen over de rechtmatigheid in de jaarverantwoordingen van de RWT's over 2001 weergegeven. De jaarverantwoordingen over 2002 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

Met uitzondering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) en de Haltbureaus is er voor 2001 bij de overige in het onderzoek betrokken RWT's een jaarverantwoording met een accountantsverklaring. Bij 6 van de 43 over 2001 afgegeven accountantsverklaringen wordt tevens een expliciet rechtmatigheidsoordeel gegeven.

Het SGM bestaat uit de Commissie SGM en het secretariaat van deze commissie. De Commissie SGM is een RWT. Het ambtelijk secretariaat van de Commissie SGM maakt deel uit van het Ministerie van Justitie. Zowel de uitgaven van het ambtelijk secretariaat als van de uitkeringen aan de geweldslachtoffers zijn opgenomen in de financiële verantwoording van het departement, waarbij de Departementale Auditdienst een rechtmatigheidsverklaring afgeeft. Door die constructie legt niet het bestuur van de RWT, maar de minister verantwoording af over de rechtmatige besteding van de publieke gelden.

Bij alle 13 Haltbureaus is over 2001 door de accountant, conform het controleprotocol, een verklaring bij de kwantitatieve productie gegeven. Met ingang van 2003 is er een wijziging in de financieringsstructuur doorgevoerd. Vanaf dat jaar onderhoudt het departement alleen een subsidierelatie met de stichting Halt Nederland. In het controleprotocol is

opgenomen dat de accountant een oordeel moet geven over de getrouwheid en de rechtmatigheid.

Ontwikkelingen na 2001

Op 1 januari 2002 is de «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» ingevoerd.

Deze regeling bevat uitgangspunten voor het financieel-economisch toezicht op de door Justitie gesubsidieerde rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze regeling is niet van toepassing op het SGM. Ten aanzien van de accountantsverklaring is vermeld dat naast een oordeel over het getrouwe beeld ook een oordeel over de rechtmatigheid dient te worden gegeven.

De invoering van de regeling zal derhalve zijn weerslag moeten vinden op het door de betreffende accountant af te geven oordeel en op het per RWT af te sluiten controleprotocol. Vastgesteld is dat inmiddels een groot aantal controleprotocollen op het rechtmatigheidsaspect is aangepast. De minister van Justitie heeft in zijn antwoord van juli 2003 op vragen van de minister van Financiën over dit onderwerp geantwoord dat in opzet is gewaarborgd dat de RWT's het boekjaar 2005 (of eerder) afsluiten met een verklaring van rechtmatigheid.

Conclusie verantwoording over rechtmatigheid

De «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie», die per 1 januari 2002 is ingegaan, zal uiterlijk over het boekjaar 2005 moeten leiden tot een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarverantwoordingen van alle RWT's. De Algemene Rekenkamer is van mening dat voldaan wordt aan haar normen ten aanzien van de rechtmatigheid als het departement gebruik maakt van het bij die regeling gevoegde model accountantsverklaring.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er over 2001 nog slechts op een beperkte schaal sprake is van rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarverantwoordingen van de RWT's. Omdat de verantwoordingen over 2002 van de RWT's op het moment van onderzoek nog niet beschikbaar waren is niet bekend of de aanpassingen in de regelgeving hebben geleid tot meer rechtmatigheidsverklaringen over 2002.

Ten aanzien van het SGM concludeert de Algemene Rekenkamer dat niet het bestuur van die RWT zich verantwoordt over de rechtmatige besteding van de middelen, maar de minister van Justitie. De Algemene Rekenkamer dringt erop aan de RWT zelf de financiële verantwoording te laten afleggen.

13.2.1.2 Informatie over prestaties

Visie op prestaties

Er bestaat geen departementsbrede visie met betrekking tot de wijze waarop de RWT's zich publiekelijk verantwoorden over hun prestaties bij het uitvoeren van de wettelijke taak. Er kon niet aangegeven worden of die er wel zal komen. Het departement gaf aan dat de wijze van verantwoorden door RWT's niet gekoppeld is aan het departementale verantwoordingsproces. De wijze waarop nu in de jaarverantwoordingen wordt gerapporteerd over prestaties hangt af van de wijze waarop dit per RWT is vastgelegd in wet- en regelgeving.

Naast de jaarrekening en het jaarverslag krijgt het Ministerie van Justitie van een aantal RWT's op basis van een informatieprotocol informatie over prestaties.

Informatie van de RWT's over prestaties

De conclusie van het vorige RWT-onderzoek was dat in de jaarverantwoordingen in het algemeen, in meer of mindere mate, informatie is opgenomen over prestaties. Er was echter vrijwel geen aandacht voor effecten en de relatie tussen kosten en prestaties. Door de minister de Justitie waren op dit punt geen toezeggingen gedaan.

Het beeld in de jaarverantwoordingen 2001 van de RWT's met betrekking tot informatie over prestaties is ten opzichte van het vorige RWT-onderzoek niet veranderd. Wel bestaan er verschillende subsidie-relaties tussen RWT's en beleidsdirecties.

Conclusies informatie over prestaties

In de jaarverantwoordingen verstrekken de RWT's weliswaar informatie over hun prestaties, maar de relatie tussen de kosten en prestaties verdient nog de aandacht.

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan een visie te ontwikkelen op de door de RWT's in hun jaarverantwoording op te nemen gegevens over prestaties.

13.2.1.3 *Verantwoording RWT's over bedrijfsvoering*

Bevindingen rapportage over bedrijfsvoering

Evenals in het vorige RWT-onderzoek komt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren dat in het algemeen de informatie over de bedrijfsvoering in de jaarverantwoordingen 2001 beperkt inzicht geeft in de doelmatigheid van het beheer en de organisatie van de RWT. In de verantwoording van RWT's wordt over het algemeen wel ingegaan op een aantal aspecten van bedrijfsvoering. Deze aspecten verschillen echter per RWT. Tot 2002 waren er voor de rapportages ook geen algemene richtlijnen. De op 1 januari 2002 ingevoerde «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» stelt hieraan een aantal eisen. In de jaarlijkse verantwoording dient een bedrijfsvoeringsparagraaf te worden opgenomen. Hierin dient tenminste te worden ingegaan op:

- de administratieve organisatie;
- de betrouwbaarheid van de informatievoorziening;
- maatregelen gericht op voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O);
- de wijze van kwaliteitsborging.

Voor het toezicht op de uitvoering van genoemde regeling zijn de beleidsdirecties verantwoordelijk.

Met deze regeling heeft de minister van Justitie een basis gelegd voor de beoordeling van de bedrijfsvoering bij de RWT's. Gezien het tijdstip van invoering had deze regeling uiteraard nog geen gevolgen voor de verantwoordingen over 2001.

Conclusie bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in de verantwoordingen over 2001 door RWT's in het algemeen wel wordt ingegaan op een aantal aspecten van bedrijfsvoering. Deze aspecten verschillen echter per RWT. De «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» moet gaan leiden tot een meer gestandaardiseerde rapportage van de RWT's over bedrijfsvoering. Bij naleving van de regeling kan het departement zich een beeld vormen over de bedrijfs-

voering van de RWT's en hierover rapporteren in het jaarverslag van het departement.

13.2.1.4 Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag

Ontwikkelingen

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke voorbereidingen het Ministerie van Justitie getroffen heeft om in de begroting en het jaarverslag 2004 een overzicht op te nemen van alle RWT's en ZBO's die onder het ministerie vallen.⁸⁵ Het ministerie is van plan om zo'n overzicht in een bijlage op te nemen. Dit zal echter geen verdiepbijlage zijn. Er zal per ZBO en RWT aangegeven worden onder welk beleidsartikel de betreffende organisatie valt. Per organisatie zal het begrotings- en gerealiseerde bedrag opgenomen worden. Het betreft hierbij echter alleen bedragen die in de departementale begroting en verantwoording zijn opgenomen en niet de andere publieke inkomsten zoals premies en heffingen. Het ministerie acht het vermelden van deze publieke inkomsten niet conform de Rijksbegrotingsvoorschriften en daarom niet van toepassing.

Wat betreft het overzicht «opbouw vermogenspositie rechtspersoonlijkheid bezittende ZBO's en RWT's» wijst het departement erop dat deze informatie in de huidige praktijk (veel) later beschikbaar komt (afhankelijk van de desbetreffende subsidieregeling). Het Ministerie van Justitie gaat ervan uit dat dit probleem zich ook bij andere ministeries voordoet. Zij zal dit vraagstuk in interdepartementaal verband aankaarten, om uit te vinden op welke wijze aan de strekking van de Comptabiliteitswet kan worden voldaan.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie in begroting en jaarverslag 2004 aandacht zal besteden aan RWT's en ZBO's. De financiële informatie hierbij betreft echter alleen de begrotingsbijdragen.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling de uitkomst van het interdepartementaal overleg over de opbouw van de vermogenspositie van de RWT's af.

13.2.2 Toezicht op RWT's

13.2.2.1 Toezicht

Het Ministerie van Justitie beschikt nog niet over een toezichtsvisie, waarin de drie elementen van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie) aan de orde komen. In zijn antwoord op het vorige RWT-onderzoek stelde de minister van Justitie dat er geen behoefte is aan een algemeen omvattende toezichtsvisie.

In april 2002 heeft de Bestuursraad van het Ministerie van Justitie het principebesluit genomen om het toezicht op RWT's en ZBO's te versterken. Hiertoe zal het toezicht door de toezichthoudende functie op het niveau van directeuren-generaal worden versterkt. Ook zal worden bezien of de instelling van een onafhankelijke Inspectie Justitie ressorterend onder de secretaris-generaal wenselijk is.

In het in 2003 door de Departementale Auditdienst uitgevoerde onderzoek «Audit toezicht ZBO's/RWT's» naar de uitwerking van het hiervoor

⁸⁵ Op grond van de artikelen 18 en 65 vierde respectievelijk tweede lid van de Comptabiliteitswet (CW) 2001.

genoemde besluit concludeert de Auditdienst dat de reikwijdte van het toezicht over het algemeen beperkt is ingevuld (zowel ten opzichte van de uitvoering van het beleid als ten aanzien van het financieel-economisch toezicht) en dat het toezicht versnipperd is.

Wel zijn zoals reeds eerder vermeld de uitgangspunten voor het financieel-economische toezicht op RWT's opgenomen in de «Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie». Deze regeling betreft met name onderwerpen op het vlak van begroting, tussentijdse rapportage over de uitvoering en verantwoording. Dit toezicht is daarmee sterk financieel gericht.

Het Ministerie van Justitie zal de organisatie van het toezicht op de RWT's op basis van de bevindingen van bovengenoemde audit van de Departementale Auditdienst en de bevindingen van een werkgroep, die het besturingsmodel van het Ministerie van Justitie doorlicht, vormgeven. De besluitvorming hierover is nog niet afgerond.

13.2.2.2 *Reviewbeleid*

De baseline financieel beheer van het Ministerie van Financiën volstaat met het noemen van de wenselijkheid van een reviewbeleid, maar geeft hier geen aanknopingspunten voor. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het reviewbeleid één van de aspecten is die in het kader van de implementatie van de baseline wordt aangepakt en dat in het kader van de doorlichting van toezichtarrangementen ook het element review wordt meegenomen.

In de door het Ministerie van Justitie uitgewerkte baseline «Normenkader financieel beheer Justitie» is bepaald dat de subsidieverstrekker een reviewbeleid opstelt. De beleidsdirecties zijn dan ook verantwoordelijk voor de inhoud van het reviewbeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat het Ministerie van Justitie weliswaar geen departementsbreed reviewbeleid heeft vastgesteld, maar dat de beleidsdirecties wel reviews laten uitvoeren door de Departementale Auditdienst. Dit laat onverlet dat de Auditdienst aanbevelingen heeft gedaan ten aanzien van het reviewbeleid en verbeteringen heeft aangegeven.

13.2.2.3 *Implementatie Kaderstellende visie op toezicht*

Het kabinet heeft een checklist ontwikkeld om de toezichtarrangementen door te lichten om zo een goed beeld te krijgen van de structuur van het toezicht. De departementen dienen deze checklist Toezicht in te vullen. Deze operatie is begin 2002 van start gegaan en moet in juli 2005 afgerond zijn.

In een brief aan de Tweede Kamer d.d. 23 oktober 2002 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voortgang en de ontwikkelingen geschetst. Over het Ministerie van Justitie wordt in deze brief onder meer vermeld dat ten aanzien van het evaluatietraject door het ministerie voor de korte en lange termijn een plan wordt opgesteld. Voor de kortere termijn zal worden vastgesteld wie de betrokkenen zijn bij dit project, hoe deze zullen worden benaderd, hoe de checklist wordt geïntroduceerd en hoe en met wie deze lijst wordt ingevuld. Voor de langere termijn wordt geïntroduceerd op welke wijze de RWT's en ZBO's

in de evaluatie betrokken zullen worden. Het ministerie moet nog een planning opstellen voor de komende jaren.

Eind 2002 heeft het Ministerie van Justitie per directoraat-generaal coördinatoren aangesteld, die belast zijn met het faciliteren van de uitvoering van de doorlichting van de toezichtsarrangementen. Inmiddels is een aantal regelingen met behulp van de checklist Toezicht doorgelicht. Het is nog onduidelijk of alle RWT's met behulp van de checklist zullen worden doorgelicht.

13.2.2.4 *Raden van Toezicht*

Bij het Ministerie van Justitie is het LBIO de enige RWT met een wettelijk voorgeschreven raad van toezicht. Dit is vastgelegd in de Wet LBIO. De directie van het LBIO legt over het gevoerde beleid aan de raad van toezicht verantwoording af.

De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van de directie en op de algemene gang van zaken binnen het LBIO. Voor een aantal besluiten is de goedkeuring van de raad van toezicht vereist, bijvoorbeeld voor het vaststellen van de financiële begroting van het LBIO.

De directie en de raad van toezicht verstrekken de minister van Justitie desgevraagd alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde informatie.

De minister van Justitie rekent evenals de Algemene Rekenkamer de raad van toezicht tot het interne toezicht van een RWT. Voor zijn toezicht op het LBIO vormt de minister van Justitie dan ook op grond van de verstrekte informatie van het LBIO (jaarplan, meerjarenbeleidsplan, periodieke verslagen, jaarverslag en jaarrekening) zich een zelfstandig oordeel over het functioneren van het LBIO. De minister is in zijn toezicht dus niet afhankelijk van de raad van toezicht van de LBIO.

13.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat het toezicht op de RWT's door het Ministerie van Justitie nog beperkt en versnipperd is. Het Ministerie van Justitie heeft nog geen algemene toezichtsvisie op RWT's ontwikkeld. Daarnaast heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over de organisatie van het toezicht op RWT's.

Hoewel een departementaal reviewbeleid nog ontbreekt worden op initiatief van de beleidsdirecties wel reviews door de Departementale Auditdienst uitgevoerd.

Met de doorlichting van de toezichtarrangementen bij RWT's aan de hand van de «checklist Toezicht in het kader van de implementatie van de kaderstellende visie op toezicht» heeft het Ministerie van Justitie inmiddels een aanvang gemaakt. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dient het ministerie nog duidelijkheid te verschaffen over de vraag of alle RWT's in die doorlichting zullen worden betrokken.

De raad van toezicht van het LBIO is belast met het intern toezicht. Het Ministerie van Justitie vormt zich zelfstandig een oordeel over het functioneren van het LBIO. Hij steunt voor zijn toezicht niet op de raad van toezicht.

Aanbevolen wordt om de besluitvorming ten aanzien van de organisatie van het toezicht op korte termijn af te ronden. De Algemene Rekenkamer beveelt aan departementaal reviewbeleid te ontwikkelen.

13.4 Reactie ministers

De minister van Justitie, mede namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, wijst er nogmaals op dat het ontbreken van een departementale toezichtsvisie niet heeft weg genomen dat er feitelijk per RWT (of groep RWT's) op niveau van de betrokken beleidsdirectie wel sprake was van toezichtsarrangementen waaraan een visie op toezicht ten grondslag lag. Toezicht maakt hierbij integraal onderdeel uit van het sturingssysteem.

In oktober 2003 heeft naar aanleiding van een audit van de Departementale Auditdienst besluitvorming omtrent de sturing van het toezicht plaatsgevonden. De versnippering van het toezicht wordt volgens de ministers aangepakt. Besloten is dat het eerstelijns toezicht berust bij de beleidsdirecties. Het tweedelijns toezicht op de financieel-economische aangelegenheden blijft bij de directie Financieel-Economische Zaken. Het tweedelijns toezicht op het product wordt bij de Departementale Auditdienst gelegd, alsook het toezicht op het integrale systeem van toezicht. Het ministerie heeft er verder voor gekozen de gangbare managementafspraken over product, prijs en kwaliteit alleen uit te breiden, indien een risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. Inmiddels heeft het ministerie een project gestart om het toezicht in 2004 langs bovengenoemde lijn te verbeteren. Daarin past ook de afronding met de Algemene Rekenkamer over het wel of niet hebben van de RWT-status van enkele organisaties.

In hun reacties concluderen de ministers dat hun ministerie daarmee een integrale departementale visie heeft op toezicht en een organisatorische vormgeving die voldoet aan de maatstaven van de Algemene Rekenkamer.

De ministers nuanceren het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het ontbreken van een departementaal reviewbeleid door erop te wijzen dat dit beleid – voor zover het toezicht betreft – op het niveau van de beleidsdirecties ligt.

Ook benadrukken de ministers dat de regie op de evaluatie van de toezichtsarrangementen binnen het bovengenoemde project wordt betrokken. Justitie heeft daarbij vooralsnog de intentie alle arrangementen te evalueren. Dit kan echter veranderen na uitvoering van geplande risicoanalyses. Op basis daarvan is het heel goed mogelijk dat zal blijken dat de evaluatie voor een deel zeer beperkt kan blijven.

13.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uitgangspunt voor de Algemene Rekenkamer is dat de ministers dienen te beschikken over een visie en beleid voor toezicht. In de toezichtsvisie dient aangegeven te worden welke algemene eisen worden gesteld aan de verantwoordingen van de RWT's, aan het toezicht door de minister en wat het toezicht dient op te leveren. Een departementale toezichtsvisie verhoogt naar de mening van de Algemene Rekenkamer de ordelijkheid en controleerbaarheid van het toezicht en vormt de maatstaf waaraan de afzonderlijke toezichtsarrangementen moeten voldoen.

Een ander belangrijk element in de toezichtsketen van de ministers is de review. Omdat aan de uitvoering van reviews bestuurlijke keuzes zijn verbonden, is de Algemene Rekenkamer van mening dat er sprake moet zijn van een expliciete visie. Deze visie moet zijn neergelegd in een reviewbeleid, als onderdeel van het toezichtsbeleid.

De besluitvorming over de inrichting van het toezicht bij het Ministerie van Justitie vindt de Algemene Rekenkamer een positieve ontwikkeling. Het toezicht op RWT's wordt door deze besluitvorming op uniforme wijze vorm gegeven.

Een andere positieve ontwikkeling is dat de ministers de discussie met de Algemene Rekenkamer over het wel of niet hebben van de RWT-status van enkele organisaties willen afronden.

13.6 Actielijst Verantwoording en Toezicht

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Justitie

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<i>Verantwoording</i>		
2002 en 2003	Er wordt door de RWT's verschillend gerapporteerd over de bedrijfsvoering. De Regeling uitgangspunten financieel economisch toezicht Ministerie van Justitie geeft voor een meer uniforme rapportering een basis.	Geen toezegging
<i>Rechtmatigheid</i>		
2001	De minister van Justitie is bezig met het ontwikkelen van een toezichtvisie, daarvoor is in 1999 het project Government Governance gestart. De jaarlijkse oordeelsvorming over de rechtmatigheid en het financieel beheer van RWT's zou hierin worden betrokken.	De op 1 januari 2002 ingevoerde «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» bevat uitgangspunten voor het financieel-economisch toezicht op RWT's.
2002, 2003	Met uitzondering van de RRB's en BFT wordt bij de jaarverantwoordingen geen expliciet rechtmatigheidsoordeel afgegeven. Met de Regeling uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie wordt de basis gelegd voor verstrekking van rechtmatigheidsoordelen aan het ministerie.	Uiterlijk over het boekjaar 2005 wordt, bij de verantwoordingen van alle RWT's, een rechtmatigheidsoordeel afgegeven.
<i>Informatie in Begroting en Jaarverslag</i>		
2003	Er bestaat geen departementsbrede visie over de wijze waarop RWT's zich publiekelijk dienen te verantwoorden over hun prestaties.	Geen toezegging
2003	Het ministerie geeft geen informatie over premie- en tariefsgefinancierde RWT's in de begroting.	Geen toezegging

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<p><i>Toezicht</i> 2002 en 2003</p>	<p>De minister van Justitie beschikt niet over een integrale toezichtsvisie (informatieverzameling, oordeelsvorming, interventie). Wel zijn uitgangspunten opgenomen in de Regeling financieel economisch toezicht Ministerie van Justitie (RWT3, RWT4). Het toezicht is nu nog beperkt en versnipperd.</p> <p>Toezichtsarrangementen per (groep) RWT('s) op het niveau van de betreffende beleidsdirecties zullen worden doorgelicht en per Directoraat-Generaal komt er een plan van aanpak om het toezicht te versterken. Er dient nog besluitvorming plaats te vinden over de organisatie van het toezicht. In die doorlichting dient ook het reviewbeleid te worden meegenomen. Een planning voor de doorlichting van de toezichtsarrangementen is nog niet opgesteld (RWT4).</p>	<p>De minister gaf in zijn antwoord op RWT3 aan geen behoefte te hebben aan een algemeen omvattende toezichtsvisie.</p> <p>De versnippering wordt via een project aangepakt, evenals het gebrek aan breedte van het toezicht. Er heeft inmiddels besluitvorming plaatsgevonden omtrent de sturing van het toezicht. De ministers concluderen dat daarmee hun ministerie een integrale departementale visie op toezicht heeft.</p>

14 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Samenvatting

Bij het Ministerie van BZK wordt het terrein van de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) gedomineerd door de 25 politieregio's. Die RWT's beslaan meer dan 70% van de begroting van het ministerie. Op het vlak van de rechtmatigheid, gegevens over de bedrijfsvoering en prestaties is daar al veel bereikt.

Ook ten aanzien van de rechtmatigheid bij de overige RWT's heeft het departement de zaak grotendeels op orde. Bij 28 van de 31 RWT's worden accountantsverklaringen inclusief rechtmatigheidsoordelen afgegeven.

Inmiddels heeft het Ministerie van BZK een aantal visiedocumenten ontwikkeld die een goede basis vormen voor «de gesloten toezichtsketen». Op dit terrein is naar de mening van de Algemene Rekenkamer goede voortgang gemaakt.

Ten tijde van het onderzoek ging de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de toezichtsarrangementen in het vierde kwartaal van 2003 gereed zouden zijn. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat in het kader van de doorlichting van de toezichtsarrangementen ook aandacht wordt besteed aan het departementaal reviewbeleid. In dat verband vraagt de Algemene Rekenkamer om toe te zien op een voortvarende ontwikkeling van een door de beleidsdirecties «gedragen» departementaal reviewbeleid.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat het nu vooral gaat om de nadere invulling en met name om de goede werking. Zo dient het ministerie met de RWT's nog nadere afspraken te maken over in de jaarverslagen op te nemen informatie over de bedrijfsvoering en de prestaties.

De minister deelde in zijn reactie mede dat hij graag gevolg geeft aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om goede afspraken met RWT's te maken ten aanzien van de informatie die het ministerie over de RWT's in de begroting en het jaarverslag wil gaan opnemen. Verder beoogt de minister het gehele toezichttraject af te ronden conform de *Kaderstellende visie op toezicht*.

14.1 Beschrijving van het veld

De Algemene Rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek bij het Ministerie van BZK zeven (clusters van) RWT's geïnventariseerd. Het gaat om de in onderstaande tabel opgenomen RWT's ofwel cluster van RWT's.

Tabel RWT's bij BZK met begrotingscijfers 2001 (in miljoenen €).

(Cluster van) RWT's	Begrotings-gefinancierd	Niet begrotings-gefinancierd
Politieregio's (25)	2 459,0	
Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	63,7	
Nederlands Instituut voor Brandweer en Brandweerbestrijding (Nibra)	3,2	
Sociale Verzekeringsbank (SVB) (remigratie regeling)*	33,6	

(Cluster van) RWT's	Begrotings- gefinancierd	Niet begrotings- gefinancierd
Nederlands bureau brandweer examens (Nbbe)		1,9
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)		82,9
Stichting VUT-fonds Overheidspersoneel		145,9

* Met ingang van 2003 is de uitvoering overgegaan naar het Ministerie van Justitie

In haar rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3» merkte de Algemene Rekenkamer de Stichting ICTU (Informatie- en Communicatietechnologie Uitvoeringsorganisatie) nog aan als een RWT. Inmiddels wordt deze door het ontbreken van een wettelijk taak niet meer als RWT beschouwd. De stichting ICTU wordt derhalve niet verder in het onderzoek meegenomen.

14.2 Bevindingen

14.2.1 Verantwoording over rechtmatigheid

14.2.1.1 Politieregio's

Uit het vorige RWT-rapport bleek dat alle 25 politieregio's bij hun jaarrekening over het jaar 2000 een accountantsverklaring hadden. Het oordeel betrof zowel het getrouwe beeld als de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdragen.

Voor 2001 is het controlevoorschrift aangescherpt ten aanzien van de voorwaarden die aan de rechtmatigheidsverklaring gesteld worden. In de verklaringen moet sindsdien worden opgenomen dat het Besluit Comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (CRRP) is nageleefd. Deze zinsnede is in 22 verklaringen opgenomen.

14.2.1.2 LSOP

Voor de accountantscontrole van het jaar 2000 was er geen controle-protocol beschikbaar. Vanaf 2001 zou het controleprotocol dat voor de politieregio's wordt gebruikt ook van toepassing zijn op het LSOP. Uit de jaarverantwoording 2001 blijkt dit het geval te zijn. In de accountantsverklaring is aangegeven dat wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving voorzover deze betrekking heeft op de toewijzing en besteding van rijks gelden.

14.2.1.3 Nibra

Bij de jaarverantwoording van het Nibra wordt naast een getrouw beeld verklaring aangegeven dat de controle is verricht in overeenstemming met de Regeling controle Nibra. Daarnaast wordt in het oordeel gemeld dat in de jaarrekening is voldaan aan de wettelijke bepalingen zoals opgenomen in het Besluit Nibra. Daardoor wordt ook de rechtmatigheid beoordeeld.

Er is een nieuw Informatieprotocol opgesteld. Vanaf januari 2003 is dit geformaliseerd door het Nibra en het Ministerie van BZK.

14.2.1.4 SVB

Voor het Ministerie van BZK is de wettelijke taak het uitvoeren van de

Remigratieregeling. Met ingang van 2003 is de uitvoering overgegaan naar het Ministerie van Justitie.

Jaarlijks controleert de interne accountant van de SVB de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en de naleving van de relevante regelgeving en het handhavingsbeleid. Hij doet dit op basis van een controleprotocol. De interne accountant geeft echter geen expliciet rechtmatigheidsoordeel af.

14.2.1.5 *Nbbe*

Naar aanleiding van de accountantsverklaring 2000 heeft het Nbbe afgesproken om over het jaar 2001 een rechtmatigheidsoordeel te geven. Deze afspraak is echter niet gerealiseerd. Voor de toekomst verwacht het ministerie verbetering met de voorschriften uit het protocol van afspraken. Het Nbbe heeft toegezegd om de rechtmatigheidsverklaring vanaf 2002 definitief in de accountantsverklaring op te nemen.

14.2.1.6 *SAIP*

Naast een jaarverslag legt het SAIP aan de ministers van BZK en VWS verantwoording af over de uitvoering van een aantal regelingen en uitkeringen. In het jaarverslag 2001 is een getrouw beeld verklaring opgenomen. Door de verwijzing naar de wettelijke bepalingen omvat het oordeel ook de rechtmatigheidseis. Ten aanzien van de specifieke verantwoordingen is er een afzonderlijk controleprotocol. De daarbij gegeven verklaring dekt ook de rechtmatigheid af.

14.2.1.7 *VUT-fonds*

Evenmin als over 2000 wordt bij de jaarverantwoording 2001 van het VUT-fonds geen rechtmatigheidsoordeel gegeven. Gegeven de situatie dat het fonds in een afbouwfase verkeert, zet het ministerie op dat punt geen actie in gang.

14.2.2 *Verantwoording over bedrijfsvoering*

Tussen de minister en de RWT dienen duidelijke afspraken te bestaan over de reikwijdte en de diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering en die afspraken dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een contract.

Alle RWT's besteedden in de jaarverslagen aandacht aan diverse aspecten van de bedrijfsvoering.

14.2.3 *Conclusie rechtmatigheid*

Bij 28 van de 31 RWT's die tot het beleidsterrein van het Ministerie van BZK zijn te rekenen, omvat de accountantsverklaring tevens de rechtmatigheid. Bij één RWT wordt de rechtmatigheid wel in de controle betrokken, zonder dat er een expliciet accountantsoordeel wordt afgegeven. Bij twee RWT's tenslotte werd over 2001 alleen een getrouwheidsverklaring afgegeven. Resumerend concludeert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van BZK ten aanzien van de rechtmatigheid vrijwel geheel aan de normen voldoet.

14.2.4 Informatie over RWT's en ZBO's in begroting en jaarverslag

14.2.4.1 Ontwikkelingen

Het Ministerie van BZK geeft aan dat er in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2003 een onderscheid is tussen de informatie voor de begroting 2004 en het jaarverslag 2004. In het «Integraal draaiboek begrotingscyclus BZK» is opgenomen dat het hierbij gaat om een nieuwe bijlage bij de begroting. In deze bijlage neemt BZK voor de begrotingsgefinancierde RWT's het beleidsartikel op waarin de RWT is opgenomen alsmede de daarbij behorende raming van de bijdrage aan de RWT voor het begrotingsjaar 2004. Ook de niet-begrotingsgefinancierde RWT's zullen in de bijlage worden genoemd.

In het Jaarverslag 2004 zal het ministerie vooralsnog gegevens opnemen over het gebruik van de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van de goedkeuring van de tarieven, de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening en over de opbouw van de vermogenspositie, een en ander conform de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De toezichtsarrangementen, die volgens de planning in de loop van het vierde kwartaal 2003 beschikbaar komen, zullen zicht geven op de te leveren informatie voor het Jaarverslag 2004.

14.2.4.2 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van BZK zich enerzijds conformeert aan de regelgeving van de minister van Financiën en anderzijds aan de toezichtsarrangementen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om goede afspraken met RWT's te maken ten aanzien van de informatie die het ministerie over de RWT's in de begroting en het jaarverslag gaat opnemen.

14.2.5 Informatie over prestaties

14.2.5.1 Ontwikkeling van de visie op prestaties

Het ministerie dient in informatieafspraken te vermelden welke gegevens de RWT moet leveren: alleen volume- en prijsgegevens of daarnaast ook informatie over:

- de kwantiteit van de prestaties;
- de kwaliteit van de prestaties en
- de daaraan verbonden kostprijzen of uitvoeringskosten.

Indien de RWT niet alle aspecten kan afdekken, dient de RWT te melden of er een traject loopt waarin de ontbrekende aspecten wel worden betrokken.

Het Ministerie van BZK verwacht in staat te zijn om prestatiegegevens van de RWT's te benutten voor de begroting 2004 en voor de verantwoording over 2004.

Wel dient het departement nog verder te ontwikkelen over welke prestaties zij geïnformeerd wil worden.

14.2.5.2 Informatie van de RWT's over prestaties

De jaarverslagen van de politieregio's geven, op basis van de zogenoemde Landelijke Politiebrieven, informatie over prestaties op het terrein van de landelijke beleidsthema's van de politie. Het Landelijk Kader Politie heeft besloten de gegevens uit de politiestructuren voorlopig niet te

hanteren, maar de gegevens te putten uit systemen buiten de politie, zoals de Politie monitor bevolking, Compas en Luris II en gegevens van het CJIB. Het ministerie vindt dat de politie daarmee voorkomt dat discussie ontstaat over de betrouwbaarheid van de gegevens. Over de betrouwbaarheid van de gegevens maakte de Algemene Rekenkamer reeds opmerkingen in haar op 13 februari 2003 uitgebrachte rapport «Zicht op taakuitvoering politie».

Ook de overige RWT's vermelden gegevens over prestaties in hun jaarverslagen. Zo geeft het jaarverslag van het LSOP inzicht in de opleidingsgegevens. Met het NIBRA en het Nbbe zijn in 2002 en 2003 informatieprotocollen afgesloten. Daarin zijn onder meer afspraken gemaakt over in de jaarverslagen op te nemen prestaties. Alleen in dat van het Nbbe is ook sprake van informatie over effecten van prestaties. De jaarverslagen van de SAIP, het VUT-fonds en de SVB verstrekken gegevens over de uitvoering van de diverse regelingen. Het VUT-fonds en de SVB gaven daarnaast nog inzicht in de gemiddelde uitvoeringskosten per uitkering.

14.2.5.3 *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat met name in de jaarverslagen van de politieregio's informatie over de prestaties op het terrein van de beleidsthema's wordt opgenomen. Ten aanzien van de overige RWT's concludeert de Algemene Rekenkamer dat weliswaar informatie over de prestaties wordt gegeven, maar dat nog niet wordt ingegaan op de effecten van de prestaties.

14.2.6 *Toezicht op RWT's*

14.2.6.1 *Ontwikkelingen in de toezichtsvisies*

In zijn reactie op het vorige RWT-rapport deelde de minister van BZK onder meer mee dat er een toezichtsvisie vastgesteld zou worden. In het Rapport bij het Jaarverslag 2002 merkte de Algemene Rekenkamer op dat in mei 2002 door het Audit Committee de stuurgroep Toezicht was ingesteld. Deze had tot taak zich te buigen over de implementatie van de regeringsnota «Kaderstellende visie op toezicht». In september 2002 heeft de Bestuursraad de door de stuurgroep ontwikkelde visie «Toezicht als onderdeel van de Mededeling over de Bedrijfsvoering» vastgesteld. In reactie op het «Rapport bij het Jaarverslag 2002» heeft de minister van BZK ten aanzien van de daarin gemelde tekortkomingen in het toezicht medegedeeld, dat de afzonderlijke toezichtsarrangementen per (cluster van) ZBO/RWT in het vierde kwartaal van 2003 gereed zouden zijn. Over de voortgang daarin zou in de managementsrapportages worden gerapporteerd. Daarmee krijgen zij een plaats in de reguliere planning- en controlcyclus.

14.2.6.2 *Ontwikkelingen in het reviewbeleid*

Het Ministerie van BZK heeft nog geen reviewbeleid vastgesteld. De minister van BZK heeft wel gereageerd op de door het Ministerie van Financiën opgestelde toezichtsrapportage. Hij stelde daarin dat de voortgang van een nieuw door de beleidsdirecties «gedragen» departementaal reviewbeleid wordt opgenomen in de werkafspraken die de secretaris-generaal met de directeuren-generaal maakt, dan wel onderdeel uitmaakt van de managementrapportages die binnen BZK worden gebruikt. Daarmee krijgt de voortgang een plaats in de reguliere planning-

en controlcyclus binnen BZK en zal nadere actie worden geformuleerd en ondernomen.

In de in het vorige RWT-rapport beschreven situatie dat de accountantsdienst van het Ministerie van BZK bij een aantal (clusters) van RWT's periodiek reviews uitvoert, is geen verandering gekomen. Wel zal de AD zijn eigen reviewbeleid gaan herschrijven.

14.2.6.3 *Ontwikkelingen in het toezicht op bedrijfsvoering*

In de eerdere vermelde nota «Toezicht als onderdeel van de mededeling over de bedrijfsvoering» is aangegeven dat de mededeling zich naast het kerndepartement ook uitstrekt over de ministeriële verantwoordelijkheid behorende bij de aansturing van overige zelfstandige organisaties. Daaraan is toegevoegd dat het daarbij gaat om ZBO's en RWT's. Het departement is van mening dat er sprake kan zijn van een «in control» situatie over taken en diensten waarvoor bij wet de ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt, als het toezicht door BZK is ingericht, gepositioneerd en werkt zoals dat in de Kaderstellende visie op toezicht wordt aangegeven.

14.2.6.4 *Toezicht op vermogensvorming*

In een eerdere rapportage van de Algemene Rekenkamer (Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk⁸⁶ heeft de Algemene Rekenkamer de vermogensvorming onderzocht bij instellingen die een publieke taak uitvoeren met publiek geld. Uit het onderzoek bleek dat beleid op het gebied van vermogensvorming in veel gevallen ontbrak of onvoldoende was ontwikkeld. Toezicht op vermogensvorming werd hierdoor bemoeilijkt.

Politieregio's

Bij het Ministerie van BZK is voor de politieregio's, die ook in het hiervoor genoemde onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren betrokken, nagegaan of er intussen beleid was ontwikkeld en/of regelgeving was aangepast.

Eén van de taken van de in 1999 door het Ministerie van BZK ingestelde Stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg (STIMP) was om voorstellen te doen voor gelijkwaardiger vermogensposities van de politiekorpsen.

In het zogenoemde budgettair kader 2000 e.v., waarin het ministerie voorgenomen beleid en vaststelling van het normbedrag voor de politieregio's bekend maakt, is het resultaat van deze voorstellen opgenomen. Op basis van een aantal normen zijn voor de korpsen de normvermogens vastgesteld. Daarbij geldt een bepaalde bandbreedte. Naar rato van de omvang van vermogenstekorten bij de politieregio's verstrekt het ministerie een eenmalige bijzondere bijdrage. Korpsen met een vermogenoverschot worden voor de jaren 2001 en 2002 gekort op de algemene bijdrage. Deze aanpassing dient via het vermogen door de korpsen te worden verwerkt.

In december 2000 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) ingevoerd. Deze wet en de bijbehorende bepalingen gelden eveneens voor de politieregio's. Op de datum van inwerkingtreding van de Wet fido heeft de minister van Financiën, in overeenstemming met de minister van BZK en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de «regeling

⁸⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 066, nrs. 1–2.

uitzettingen en derivaten decentrale overheden» gepubliceerd. Uitgangspunt van de Wet fido en de hiervoor genoemde regeling is risicobeheersing. Zo dienen de korpsen een treasury-statuuat te hebben. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in 2001 meer dan de helft van de politieregio's een dergelijk statuut had.

Daarnaast is inmiddels een aantal andere instrumenten ontwikkeld zoals de «Harmonisatie Afschrijvingsystematiek Politie» en vanaf 2003 is de regeling «Indicatoren Vermogensbeheer Politiekorpsen» van kracht geworden.

Hiermee kunnen het toezicht op de vermogensvorming en de onderlinge vergelijkbaarheid van de vermogens verfijnd worden.

Overige RWT's

Bij de overige RWT's kan het toezicht op de vorming van reserves niet steunen op beleid of is het beleid onvoldoende ontwikkeld.

14.2.6.5 Implementatie Kaderstellende visie op toezicht

In de «Kaderstellende visie op toezicht» is een evaluatie aangekondigd van toezichtsarrangementen. Het Kabinet heeft daartoe een checklist⁸⁷ opgesteld, die gebruikt moet worden voor de zelfevaluatie van de toezichtsarrangementen. Deze zelfevaluaties worden vervolgens ter toetsing voorgelegd aan de Ambtelijke Commissie II. De Algemene Rekenkamer is de invulling van dit evaluatietraject door het ministerie nagegaan.

Zodra de toezichtsarrangementen gereed zijn, zal het ministerie een planning opstellen voor de te evalueren toezichtsarrangementen. De voornemens voor wat betreft planning, regie, monitoring van de uitvoering en coördinatie van de uitvoering worden geïmplementeerd op basis van de Rijksbegrotingsvoorschriften 2004.

14.3 Conclusies

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het Ministerie van BZK inmiddels een aantal visiedocumenten heeft ontwikkeld die een goede basis vormen voor «de gesloten toezichtsketen». Op dit terrein is naar de mening van de Algemene Rekenkamer goede voortgang gemaakt. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat het nu vooral gaat om de nadere invulling en met name om de goede werking. Wel vraagt zij nog specifieke aandacht voor het ontwikkelen van een reviewbeleid en de planning van de evaluatie van de toezichtsarrangementen.

Ten tijde van het onderzoek ging de Algemene Rekenkamer er vanuit dat de toezichtsarrangementen in het vierde kwartaal van 2003 gereed zouden zijn. Zij doet de aanbeveling om daarbij ook de ontwikkeling van een door de beleidsdirecties gedragen reviewbeleid te betrekken.

Ten aanzien van het inzicht in de vermogenspositie van de politieregio's concludeert de Algemene Rekenkamer dat er inmiddels beleid en regelgeving zijn ontwikkeld die vergelijking van de vermogenspositie mogelijk maken.

⁸⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Checklist toezicht, juni 2002.

14.4 Reactie minister

De minister deelt mede dat hij graag gevolg geeft aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om goede afspraken met RWT's te maken ten aanzien van de informatie die het ministerie over de RWT's in de begroting en het jaarverslag wil gaan opnemen.

De minister merkt hierbij op dat vooral van de poilitieregio's, die veruit het grootste deel van het RWT-veld van BZK uitmaken, veel informatie wordt ontvangen. Voor het Nbbe en het Nibra zijn informatieprotocollen opgesteld en is het toezicht geïntensiveerd. Daarnaast verstrekken de RWT's gegevens over prestaties in de eigen jaarverslagen. Daarbij moet goed doordacht worden welke aanvullende informatie nog daadwerkelijk benodigd is en of het voor alle organisaties noodzakelijk is in te gaan op de effecten van prestaties.

Verder wil de minister samen met de RWT's bezien of het mogelijk is de gegevens tijdig voor de verantwoording van BZK beschikbaar te hebben. Het opnemen van prestatiegegevens van RWT's doorloopt in de BZK-verantwoording een groeitraject dat start in de verantwoording over 2004.

Verder gaat de minister in op de gesloten toezichtsketen. De minister deelt mede dat alle toezichtgebieden met de bijbehorende ministeriële verantwoordelijkheid zijn geïnventariseerd. De checklist behorende bij de Kaderstellende visie op toezicht is voor alle toezichtgebieden ingevuld. De verwachting is dat in het derde kwartaal van 2004 sprake zal zijn van vastgestelde toezichtsarrangementen voor alle toezichtgebieden van BZK, nadat deze in de eerste helft van 2004 zijn geëvalueerd en geconformeerd aan de Kaderstellende visie op toezicht. In het laatste kwartaal van 2004 zal de bestaande toezichtvisie worden aangescherpt en hierin zal ook het reviewbeleid op de RWT's worden opgenomen. Het ministerie beoogt met deze planning het gehele interne toezichttraject af te sluiten.

14.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister graag goede afspraken maakt met de RWT's ten aanzien van de informatie die het ministerie in de begroting en jaarverslag wil gaan opnemen en dat hij hiervoor reeds een aanzet heeft gegeven voor de verantwoording 2004. Verder is de Algemene Rekenkamer verheugd dat het ministerie in 2004 beoogt de vormgeving van het gehele interne toezichttraject af te ronden conform de «Kaderstellende visie op toezicht».

14.6 Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van BZK

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<i>Verantwoording</i> 2003	Alle RWT's hebben aandacht besteed aan diverse aspecten van bedrijfsvoering in het jaarverslag over 2001. Verder dienen afspraken te worden gemaakt over de reikwijdte en de diepgang van de verantwoording over prestaties, middelen en bedrijfsvoering. Daarnaast dient in te worden gegaan op de effecten van de prestaties.	De RWT's verstrekken gegevens over prestaties in de eigen jaarverslagen. Er wordt goed doordacht welke aanvullende informatie benodigd is en of het voor alle organisaties noodzakelijk is in te gaan op de effecten van prestaties.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<i>Rechtmatigheid</i> 2003	Voor alle RWT's is een rechtmatigheidsoordeel afgegeven, behalve bij de SVB, de Nbbe en het VUT-fonds. Voor de SVB geldt een rechtmatigheidsbeschrijving en het VUT-fonds wordt afgebouwd waardoor oordeel niet meer benodigd is.	Voor de Nbbe zal over 2002 een rechtmatigheidsoordeel worden gegeven.
<i>Informatie in begroting en jaarverslag</i> 2003	Het jaarverslag 2004 zal informatie leveren over het gebruik van de bevoegdheden die de minister heeft t.a.v. de goedkeuring van de tarieven, begroting, jaarrekening en opbouw vermogenspositie.	
<i>Toezicht</i> 2002	De minister is bezig met het vormgeven van de sturingsrelaties met ZBO's (en agentschappen). In 2001 is een checklist ingevuld waarmee de P&C instrumenten in kaart zijn gebracht. Per toezichtgebied moet nu de checklist van het regeringsstandpunt «Kaderstellende visie op toezicht» worden ingevuld. Deze checklists worden door de DG's ingevuld, waarna de toezichtsvisie wordt geformuleerd.	Zie 2003
2003	Het ministerie heeft een aantal visiedocumenten ontwikkeld die een goede basis vormen voor «de gesloten toezichtsketen». Er wordt nog steeds aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van een departementaal reviewbeleid evenals voor het gereed hebben van de toezichtsarrangementen.	Het gehele interne toezichtstraject zal worden afgesloten in 2004 met de aanwezigheid van toezichtsarrangementen en een reviewbeleid op de RWT's.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In vergelijking met het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2002) constateert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van OCW meer inzicht heeft in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. Ook de nadere uitwerking van de toezichtsvisie duidt zij positief. Een belangrijk aandachtspunt voor het komend jaar betreft de daadwerkelijke implementatie van de uitgewerkte toezichtsvisie op directieniveau. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om maatregelen te treffen om de coördinatie van directieoverstijgende onderwerpen te verstevigen.

Er is discussie gaande met het Ministerie van OCW over de vraag of de voormalige rijksmusea RWT's zijn. De discussie heeft betrekking op de vraag of deze instellingen een «bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen». Het betreft 21 instellingen met een financieel belang van ongeveer € 80 miljoen.

In het kader van dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de positie van raden van toezicht. Zij concludeert dat de positie van de raden van toezicht van openbare universiteiten, openbare academische ziekenhuizen en de Nederlandse Omroepstichting (NOS) verduidelijking behoeft. De Algemene Rekenkamer beveelt aan het verbetertraject, dat voor openbare universiteiten is ingezet, uit te breiden naar de hierboven genoemde raden van toezicht.

Tevens heeft de Algemene Rekenkamer een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording over prestaties van twee kunstfondsen en twee wetenschappelijke instellingen. Zij concludeert dat het ministerie bij het analyseren van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten van de onderzochte instellingen nauwelijks aandacht besteedt aan de geleverde prestaties. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om maatregelen te nemen om te zorgen dat verantwoordingsstukken meer integraal worden geanalyseerd en om een oordeel op te stellen over de geleverde prestaties.

In haar reactie geeft de minister aan vrijwel alle aanbevelingen over te nemen.

15.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van OCW kent ongeveer 2900 RWT's. Deze zijn in te delen in drie clusters: een onderwijscluster met daarin onder andere de onderwijsinstellingen; een cultuurcluster met daarin onder andere het omroepbestel en verschillende stimuleringsfondsen; en een wetenschappelijk cluster met daarin de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), de Koninklijke Bibliotheek (KB) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Daarnaast vallen de IB-Groep, het Vervangingsfonds en het Participatiefonds onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie.

Er is nog discussie gaande met het Ministerie van OCW over de vraag of de voormalige rijksmusea RWT's zijn. De discussie heeft betrekking op de vraag of deze instellingen een «bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen». Het betreft 21 instellingen. Het financieel belang bedraagt circa € 80 miljoen (2002).

De RWT's op het terrein van het Ministerie van OCW ontvangen jaarlijks ruim € 20 miljard aan publieke middelen. Hiervan is 94% afkomstig van rijksbijdragen, 4% van tarieven en 2% van premies.⁸⁸

Opzet hoofdstuk

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. De volgende paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de bevindingen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de mate waarin de minister inzicht heeft in de rechtmatigheid van de bestedingen en inningen van de RWT's en op de voortgang die het ministerie heeft geboekt bij het vormgeven van een toereikend toezichtsbeleid. Daarna worden de resultaten van twee verdiepende onderzoeken weergegeven, die de Algemene Rekenkamer in 2003 op het terrein van het Ministerie van OCW heeft uitgevoerd. In één verdiepend onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de minister van OCW raden van toezicht gebruikt als toezichtsinstrument. In het andere verdiepend onderzoek is nagegaan hoe een selectie van RWT's zich verantwoordt over de publieke taken. In dit onderzoek zijn twee kunstfondsen en twee wetenschappelijke instellingen betrokken. Ten slotte volgt een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

15.2 Bevindingen

15.2.1 Inzicht in de rechtmatigheid

In het vorige onderzoek over verantwoording en toezicht bij RWT's (2002) concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de minister van OCW bij vrijwel alle RWT's inzicht had in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen. Dit gold niet voor het Participatiefonds, het Vervangingsfonds, het Commissariaat voor de Media, NWO, TNO en de landelijke omroepen.⁸⁹

In dit onderzoek is nagegaan welke vooruitgang is geboekt. NWO heeft in haar jaarverslag over 2002 voor het eerst een rechtmatigheidsoordeel opgenomen. Ook heeft het ministerie inzicht gekregen in de rechtmatigheid van de bestedingen van landelijke omroepen. Dit inzicht is ontstaan doordat het Commissariaat voor de Media, bij wie de landelijke omroepen hun jaarrekening inleveren, hierover informatie heeft opgenomen in haar jaarverslag over 2002. Met het Participatiefonds, het Vervangingsfonds en het Commissariaat voor de Media heeft het ministerie afgesproken dat deze RWT's over 2003 een rechtmatigheidsoordeel aanleveren. Met TNO heeft het ministerie nog geen afspraak gemaakt over het afgeven van een rechtmatigheidsoordeel. Wel zal dit jaar een onderzoek worden afgerond naar de uitvoeringsconsequenties van zo'n oordeel.

15.2.2 Toezichtsvisie

Het rapport van de commissie Accountability, Toezicht en Controle (ATC, 1997) bevat de toezichtsvisie van het Ministerie van OCW. In diverse rapporten die zijn verschenen naar aanleiding van de onregelmatigheden in het hoger onderwijs is geconcludeerd dat de werking van het

⁸⁸ De gegevens zijn gebaseerd op een inventarisatie van eind 2001.

⁸⁹ Algemene Rekenkamer, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3, 2002, 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2).

zogenoemde ATC-stelsel verbetering behoeft.⁹⁰ Als reactie hierop heeft het ministerie in 2002 de projectgroep Revitalisering ATC ingesteld. Het project Revitalisering ATC vormt een onderdeel van het Actieplan Rekenschap.⁹¹ De projectgroep heeft de rapportage «Hoofdlijnenschets van het ATC-stelsel» opgesteld, die in juni 2003 door de bestuursraad is vastgesteld. In de Hoofdlijnenschets worden diverse aanbevelingen van de ATC-commissie verder uitgewerkt. Zo worden in het rapport de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen nader beschreven. Het ATC-model wordt uitgewerkt in concrete activiteiten volgens de fasen: risicoanalyse, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Er is herbevestigd dat beleidsdirecties verplicht zijn om jaarlijks een ATC-rapportage op te stellen. In deze rapportage, die wordt uitgebracht aan de verantwoordelijke directeur-generaal, dient de beleidsdirectie in te gaan op het gehele ATC-proces van risicoanalyse tot en met interventie.

Het rapport beschrijft diverse instrumenten gericht op de organisatorische verankering van de ATC-activiteiten. Zo dient ATC onderdeel uit te maken van de managementafspraken tussen de verschillende managementlagen. Ook gaat de auditdienst jaarlijks met ingang van het verantwoordingsjaar 2003 een certificerende audit per beleidsdirectie uitvoeren naar de opzet en werking van het ATC-proces. Voor de afstemming van directie overstijgende ATC-onderwerpen wordt een ATC-platform ingesteld met een roulerend voorzitterschap.

De projectgroep heeft bij directies geïnventariseerd wat de oorzaken zijn voor de gebrekkige werking van het ATC-stelsel in het verleden. Directies wezen op de bedrijfscultuur waarin directies worden afgerekend op hun vermogen om nieuw beleid te ontwikkelen en niet op het investeren in toezicht. Om de gewenste cultuurverandering te bewerkstelligen acht de projectgroep het in de eerste plaats van belang dat actoren op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Een goed functionerende planning- en controlcyclus als ook een goed functionerend audit committee spelen hierbij een cruciale rol. Tevens is het van belang dat directies de ATC-activiteiten helder moeten positioneren binnen hun organisatie.

Nu de hoofdlijnen van het ATC-model zijn beschreven, zijn de beleidsdirecties aan zet. Eind 2003 is een rapportage opgesteld over de stand van zaken. In deze rapportage wordt geconcludeerd dat het tempo van invoering in een aantal gevallen en op onderdelen laag is en dat er nog een hele slag gemaakt moet worden van opzet naar werking van het ATC-stelsel.

15.2.3 Raden van toezicht

In het vorige onderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2002) heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar systemen van «checks and balances» bij RWT's. In dit onderzoek is aandacht besteed aan raden van toezicht. De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat de raden van toezicht niet onafhankelijk van de organisatie functioneren. Zij oefenen met name toezicht uit vanuit het belang van de organisatie en niet vanuit het belang van de minister. Daarom is het ongewenst dat ministers voor hun toezicht steunen op de bevindingen van een raad van toezicht of dat zij hun toezichtactiviteiten beperken vanwege de aanwezigheid van een raad van toezicht. Wel is het mogelijk dat ministers de bevindingen gebruiken in aanvulling op hun eigen toezicht.

⁹⁰ Ministerie van OCW, «Rapport Taksforce Rekenschap», 2002; Algemene Rekenkamer, «Onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger)onderwijs», 2003 (Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 28 248, nr. 24).

⁹¹ In het Actieplan Rekenschap heeft het ministerie aangegeven hoe het de maatregelen uit het rapport «Ruimte voor Rekenschap» en de aanbevelingen in het Rekenkamerrapport «Onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs» zal uitvoeren.

In dit onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan of ministers voor hun toezicht gebruik maken van raden van toezicht. Hierbij heeft zij zich beperkt tot raden van toezicht die bij wet zijn ingesteld. Bij het Ministerie van OCW heeft de Algemene Rekenkamer de volgende RWT's in haar onderzoek betrokken: de Nederlandse Omroep Stichting (NOS), de openbare academische ziekenhuizen, de Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). De raden van toezicht van openbare universiteiten zijn behandeld in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs.⁹²

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de minister voor de raad van toezicht van TNO en van de IB-Groep een duidelijk opvatting heeft over de rol van deze raden in het verticale toezicht. Voor de raad van toezicht van TNO ziet de minister geen rol weggelegd in het verticale toezicht. Voor de raad van toezicht van de IB-Groep nadrukkelijk wel.

Voor de andere raden van toezicht is de positie in meer of mindere mate onduidelijk. Zo is ten aanzien van de positie van raden van toezicht van openbare universiteiten enerzijds benadrukt dat de raad een intern orgaan is van de universiteit. Anderzijds is aangegeven dat de raad toezicht houdt voor de overheid. Alleen voor de raden van toezicht van openbare universiteiten werkt het ministerie, in overleg met deze raden, aan de nadere vormgeving van hun relatie in de vorm van gedragsregels.

De rol van de raad van toezicht van de IB-Groep is uitgewerkt in het «Toezichtskader voor de raad van toezicht IB-Groep». De minister van OCW en de raad van toezicht hebben onder meer afgesproken dat de raad tweemaal per jaar een rapportage opstelt met daarin een inschatting van de mate waarin de prestatieafspraken tussen de minister van OCW en hoofddirectie van de IB-Groep worden gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de minister steunt op de bevindingen van de raad van toezicht van de IB-Groep, dan wel deze gebruikt in aanvulling op andere toezichtsinstrumenten van de minister. Zij heeft geconstateerd dat de minister over een groot aantal onderwerpen waarover de raad rapporteert ook langs andere weg informatie ontvangt, bijvoorbeeld rechtstreeks van de hoofddirectie van de IB-Groep of van haar auditdienst. Eén taak van de raad van toezicht is echter niet afgedekt door andere toezichtsinstrumenten: het toezien op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de IB-Groep. De raad van toezicht werkt aan een nadere invulling van deze taak via onder meer een bedrijfsvoeringsmededeling en een accountantsoordeel hierbij. Over een meer integrale benadering van deze taak vindt overleg plaats tussen het ministerie en de raad.

15.2.4 Verantwoording over prestaties door vier RWT's

15.2.4.1 Inleiding

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) voeren publieke taken uit. Om zich voor de Staten-Generaal te kunnen verantwoorden moet een minister weten of RWT's hun publieke taken uitvoeren. In VBTB-termen gaat het dan om de prestaties van RWT's. De informatie die de minister van OCW ontvangt over deze prestaties vormt het centrale onderwerp van een verdiepend onderzoek bij een selectie van RWT's, te weten twee kunstenfondsen en twee wetenschappelijke instellingen. Het gaat om het Fonds voor Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst (BKVB), het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (APK), de Koninklijke

⁹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 248, nr. 24.

Bibliotheek (KB) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de informatie over de prestaties *relevant is*, of de *betrouwbaarheid* van deze informatie gewaarborgd is en of het ministerie deze informatie *benut* voor het uitoefenen van toezicht. Om te bepalen of de informatie over de prestaties relevant is moet duidelijk zijn hoe de wettelijke taken uitgewerkt zijn in concrete activiteiten. Vervolgens dient de verantwoordingsinformatie over prestaties de wettelijke taken en de meer concrete beleidsvoornemens af te dekken. Ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie over prestaties heeft de Algemene Rekenkamer zich beperkt tot het inventariseren van de waarborgen die het ministerie heeft getroffen. De Algemene Rekenkamer verwacht dat informatie over prestaties voor het toezicht benut worden en dat de minister een oordeel opstelt over de prestaties van de RWT en, indien nodig, interventies uitvoert.

15.2.4.2 KB en NWO

Relevantie

De wettelijke taken van de KB staan in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW, 1993). De wettelijke taken van NWO staan in de Wet op de NWO (1987). Beide organisaties zijn wettelijke verplicht om periodiek een beleidsplan uit te brengen. Bij het opstellen van deze beleidsplannen kunnen ze voortbouwen op de agenderende nota Wetenschapsbudget die de minister eens in de vier jaar uitbrengt. In de «nota Wetenschapsbudget» (1999) kondigt de minister aan dat de beleidsplannen van de wetenschappelijke instellingen zullen worden voorzien van een standpunt. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de wettelijke taken op een navolgbare manier zijn uitgewerkt.

De KB heeft de wettelijke taken helder uitgewerkt in een missiedocument. In dit document krijgt één onderdeel van haar wettelijke taak, «de afstemming met de overige wetenschappelijke bibliotheken», in verhouding met andere onderdelen weinig aandacht. De KB heeft er voor gekozen om in haar beleidsplannen alleen nieuwe beleidsvoornemens en beleidsvoornemens die extra aandacht vragen op te nemen. Het beleidsplan bevat enkele concrete doelstellingen voor het einde van de planperiode. Een meer integrale uitwerking van de wettelijke taken vindt plaats in interne meerjarige actieplannen. De minister heeft nog geen openbaar standpunt ingenomen naar aanleiding van het beleidsplan van de KB dat zij in mei 2002 heeft ontvangen. Op jaarbasis stelt de KB streefcijfers op voor de prestatie-indicatoren.

De «nota Wetenschapsbudget» agendeert diverse onderwerpen voor het beleidsplan van NWO. De minister heeft deze onderwerpen een richtinggevend karakter gegeven door ze in een brief aan NWO te noemen als beoordelingscriteria voor het nieuwe beleidsplan. In het meest recente beleidsplan voor de periode 2002–2005 zijn de wettelijke taken aan de hand van een aantal kernbegrippen geconcretiseerd. Alle wettelijke taken worden in dit beleidsplan nader uitgewerkt. Het beleidsplan bevat enkele concrete doelstellingen voor het einde van de planperiode. In een interne notitie zijn de doelstellingen uit het beleidsplan nader uitgewerkt tot toetsbare doelstellingen. Het standpunt van de minister over dit plan is opgenomen in de «Voortgangsrapportage Wetenschapsbeleid 2002».

De Algemene Rekenkamer is tevens nagegaan of de verantwoordingsinformatie de wettelijke taken van de KB en NWO en hun belangrijkste beleidsvoornemens afdekken.

De WHW bepaalt dat de KB regelmatig een evaluatie dient te laten uitvoeren naar de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling, mede door onafhankelijke deskundigen. De meest recente evaluatie is in 1998 opgesteld. De Wet voor de NWO kent geen verplichting tot een periodieke externe evaluatie. Wel hebben het ministerie en NWO in 1996 gezamenlijk opdracht gegeven tot een onafhankelijke evaluatie naar het functioneren van NWO. De externe evaluaties van de KB en NWO geven een helder en integraal beeld van het functioneren van beide organisaties.

Daarnaast moeten de KB en NWO een jaarverslag indienen bij het ministerie. In 2002 hebben het ministerie en de KB een convenant afgesloten over het jaarlijks leveren van kwantitatieve indicatoren over met name de prestaties van de KB. De KB neemt deze indicatoren op in haar jaarverslag. Ook met NWO heeft het ministerie zo'n convenant opgesteld. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de prestatie-indicatoren uit de convenanten de wettelijke taken en de meer uitwerkte beleidsvoornemens in de beleidsplannen afdekken. In het convenant met de KB krijgt de volgende taak geen aandacht: «het in stand houden van een algemene en wetenschappelijke bibliotheekvoorziening voor de geestes- en maatschappijwetenschappen». In het convenant met NWO zijn voor alle wettelijke taken indicatoren opgenomen. Voor de wettelijke taak om de overdracht van kennis te bevorderen zijn alleen indicatoren opgenomen over de aandacht die de media aan NWO besteden. Er staan geen indicatoren in die inzicht geven in de activiteiten die NWO onderneemt om de kennisoverdracht tussen onderzoekers te stimuleren.

Waarborgen voor betrouwbaarheid

De convenanten bevatten evaluatiebepalingen. In beide convenanten is bepaald dat een externe evaluatie onder meer aandacht besteedt aan de betrouwbaarheid van de in indicatoren vervatte informatie en de daaraan ten grondslag liggende registraties. In het convenant met de KB is aangegeven dat deze evaluatie in 2006 wordt uitgevoerd. Het convenant met NWO noemt hiervoor geen jaartal.

Benutting voor toezicht

In de nota Wetenschapsbudget 2000 kondigde de minister aan dat bij de beoordeling van de jaarverslagen de volgende onderwerpen betrokken worden: de effectuering van de missie van de betrokken instelling, de beleidsvoornemens in de strategische plannen, het beheer van de middelen en de kwaliteit en doelmatigheid van het bestel als geheel. Op basis van interne notities en verslagen is de Algemene Rekenkamer nagegaan of het ministerie daadwerkelijk dit beoordelingskader heeft gebruikt om de jaarverslagen over 2001 te beoordelen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de aandacht van het ministerie met name uitgaat naar het beheer van de middelen. Andere onderwerpen zoals «de beleidsvoornemens in het strategische plan» en «de effectuering van de missie» krijgen geen aandacht. De minister stelt geen expliciet oordeel op over de prestaties van de wetenschappelijke instellingen.

Ook kondigde de minister in de nota Wetenschapsbudget 2000 aan dat het standpunt ten aanzien van het beleidsplan en de consequenties die de organisatie hieruit zou trekken van invloed zouden zijn op de hoogte van

de rijksbijdrage. In de praktijk wordt de rijksbijdrage met name bijgesteld naar aanleiding van een nieuw regeerakkoord of een nieuwe begroting.

15.2.4.3 *Kunstenfondsen*

Relevantie

De kunstenfondsen vallen onder de plancyclus van de cultuurnota. Deze cyclus start met één of meer notities waarin het ministerie zijn opvattingen uiteenzet. De fondsen dienen vervolgens, vóór een door de minister te bepalen datum, een beleidsplan in. De Raad voor Cultuur beoordeelt deze beleidsplannen en voorziet de minister van adviezen. Daarna stelt de verantwoordelijke bewindspersoon van OCW de cultuurnota op. Op basis van deze nota kent het ministerie via een zogenoemde verleningsbeschikking een meerjarige subsidie voor de desbetreffende periode aan de fondsen toe.

Voor de twee onderzochte kunstenfondsen heeft de Algemene Rekenkamer geanalyseerd of de notities van de verantwoordelijke bewindspersoon (1999), de beleidsplannen van de fondsen voor de cultuurperiode 2001–2004, de «Cultuurnota» en de verleningsbeschikking inhoudelijk op elkaar aansluiten.

In de notitie die de verantwoordelijke bewindspersoon in het begin van de cultuurnotacyclus heeft opgesteld wordt aandacht gevraagd voor diverse onderwerpen. Beide fondsen gaan in hun beleidsplannen in op deze onderwerpen. In de verleningsbeschikking behandelt het ministerie diverse voornemens van de fondsen en vraagt de fondsen om in het jaarverslag een aantal onderwerpen te behandelen.

In hun jaarverslagen leggen de fondsen verantwoording af. Deze jaarverslagen bevatten een bestuursverslag, een activiteitenverslag en een jaarrekening. In het bestuursverslag moeten de fondsen onder meer ingaan op de realisatie van de doelstellingen uit de beleidsplannen en de activiteitenplannen. Ook de wijze waarop de prestaties in het verslagjaar bijgedragen hebben aan de verwezenlijking van de prioriteiten in de cultuurnota en aan de subsidieverplichtingen wordt beschreven.

Om na te gaan of de verantwoordingsinformatie de beleidsvoornemens uit het beleidsplan afdekken heeft de Algemene Rekenkamer de jaarverslagen van 2001 en 2002 bestudeerd. Het Fonds BKVB gaat in zijn jaarverslag in op de gevraagde onderwerpen. Van sommige onderwerpen wordt beargumenteerd waarom er geen uitvoering gegeven is aan de door het ministerie gevraagde initiatieven. Het Fonds APK behandelt niet alle gevraagde onderwerpen. Zo wordt niet duidelijk of het fonds extra aandacht besteedt aan regionale stimulering en aan jongeren en minderheden. Ook voldoet het jaarverslag niet geheel aan de eisen doordat de realisatie per regeling ontbreekt.

De jaarstukken werden binnen de wettelijke termijn ingediend. De vaststelling hiervan heeft het ministerie in het daarop volgende jaar verstuurd, zodat de fondsen de opmerkingen van het ministerie niet meer in de jaarverslagen van het lopende jaar konden meenemen.

Waarborgen voor betrouwbaarheid en validiteit

De accountantscontrole beperkt zich niet alleen tot de getrouwheid van de informatie in de jaarrekening van de fondsen. In het controleprotocol heeft het ministerie vastgelegd dat de accountant ook de naleving van de

reglementen van de fondsen zelf en de in de subsidiebeschikking opgenomen verplichtingen dient te controleren. Wanneer die beschikking eisen voor de informatie over prestaties bevat, dient de accountant de naleving daarvan mee te nemen in de controle.

Benutting voor toezicht

Een gedragslijn die voorziet in periodiek overleg tussen het ministerie en de fondsen is in januari 2003 in werking getreden. Tot nu toe heeft dergelijk overleg niet structureel plaatsgevonden.

Bij de beoordeling van de jaarstukken maakt het ministerie gebruik van een checklist. De onderwerpen die deel uitmaken van de checklist zijn voornamelijk van financiële aard. De feitelijke afrekening van de toegekende subsidie gebeurt na afloop van het vierde jaar van de Cultuurnotaperiode. Ook bij deze eindafrekening staan financiële onderwerpen centraal en is er geen of nauwelijks aandacht voor de geleverde prestaties.

15.3 Conclusies en aanbevelingen

Inzicht in rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de verantwoording door de RWT's van het Ministerie van OCW over de rechtmatige inning en besteding van de publieke middelen is verbeterd. Met drie RWT's, die nog geen rechtmatigheidsoordeel aanleveren, heeft het ministerie hierover afspraken gemaakt. Voor TNO wacht het ministerie eerst de resultaten van een onderzoek af.

Toezichtsvisie

Het ministerie heeft haar toezichtsvisie uitgewerkt in een Hoofdlijnschets. De Algemene Rekenkamer meent dat deze uitwerking een goed uitgangspunt biedt voor de noodzakelijke revitalisering van het ATC-stelsel. Positief duidt de Algemene Rekenkamer de gedetailleerde uitwerking van de te verrichten activiteiten en van de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. De instelling van een departementaal platform voor de coördinatie van directieoverstijgende ATC-onderwerpen acht zij echter te beperkt. De Algemene Rekenkamer beveelt aan hiervoor extra maatregelen te treffen. Een mogelijkheid is om de auditdienst opdracht te geven voor een ministeriebrede audit waarin een aantal van de directieoverstijgende onderwerpen aan bod komen. Zij wijst daarbij in het bijzonder op de volgende onderwerpen:

- *Rolvastheid directeuren-generaal*
Een belangrijke voorwaarde voor de werking van het ATC-stelsel is dat directeuren-generaal beleidsdirecties daadwerkelijk gaan aanspreken op de werking van het ATC-stelsel.
- *Afstemming tussen beleidsdirecties*
Doordat de Hoofdlijnschets beleidsdirecties veel ruimte biedt om een eigen invulling te geven aan het ATC-stelsel bestaat het risico dat beleidsdirecties dezelfde signalen verschillend beoordelen, dat dezelfde begrippen anders worden gedefinieerd en dat directieoverstijgende onderwerpen niet worden opgepakt.
- *Afstemming tussen verbeteracties*
In de Hoofdlijnschets wordt niet aangegeven hoe de verschillende projecten op het terrein van toezicht op elkaar worden afgestemd. Hierdoor bestaat het risico dat bij beleidsdirecties het overzicht ontbreekt.⁹³

In haar rapport over de onregelmatigheden in de bekostiging van het

⁹³ Het gaat onder meer om de volgende projecten uit het Actieplan Rekenschap «Risicoprofielen van instellingen», «Ontwikkelingen van uitvoerings en handavingsbeleid» en «Uitvoeren van risicoanalyses en handhaafbaarheidstoetsen».

(hoger)onderwijs constateerde de Algemene Rekenkamer dat er in de afgelopen jaren diverse projecten zijn gestart met als doel de toezichtsstructuur te verbeteren. Nieuwe projecten werden echter gestart zonder dat voorgaande projecten waren afgerond en voordat de ingezette veranderingen hun werking konden hebben. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het gevoel van urgentie wordt vastgehouden en dat de huidige planning wordt gerealiseerd.

Raden van toezicht

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de minister van OCW raden van toezicht gebruikt voor haar eigen toezicht. Voor de raad van toezicht van TNO en van de IB-Groep heeft de minister hierop een duidelijke visie. De raad van toezicht van TNO heeft nadrukkelijk geen rol in het verticale toezicht, die van de IB-Groep wel. Ten aanzien van de overige RWT's met een bij wet ingestelde raad van toezicht acht de Algemene Rekenkamer het wenselijk de relatie tussen de minister en de raden van toezicht te verduidelijken. De relatie tussen de raden van toezicht van openbare universiteiten en het ministerie wordt nader vormgegeven. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dergelijke trajecten ook op te starten voor de raden van toezicht van openbare academische ziekenhuizen en de raad van toezicht van de NOS.

Eén van de taken die het ministerie heeft neergelegd bij de raad van toezicht van de IB-Groep, te weten het toezien op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de IB-Groep, is nog niet geheel uitgekristalliseerd. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan met de raad van toezicht voor deze taak eenduidige afspraken te maken over het te hanteren beoordelingskader, de door de raad uit te voeren werkzaamheden en de in te stellen kwaliteitswaarborgen.

Verantwoording over prestaties door vier RWT's

De Algemene Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording over de prestaties van twee wetenschappelijke instellingen en twee kunstfondsen. Zij is nagegaan of de informatie over de prestaties *relevant is, of de betrouwbaarheid* van deze informatie gewaarborgd is en of het ministerie deze informatie *benut* voor het uitvoeren van toezicht.

Voor de KB en NWO ontvangt het ministerie relevante informatie over hun prestaties onder meer via onafhankelijke evaluaties. De meest recent uitgevoerde evaluaties (1998, respectievelijk 1996) beoordelen op een gedegen wijze de geleverde prestaties van beide instellingen. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om met de instellingen afspraken te maken over de frequentie waarmee dergelijke evaluaties worden uitgevoerd. Het ministerie ontvangt ook relevante informatie over prestaties via het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer spreekt haar waardering uit over de initiatieven die het ministerie in samenwerking met de wetenschappelijke instellingen ontplooit om deze informatie nader te concretiseren via prestatie-indicatoren. Een mogelijke verbetering betreft de mate waarin deze indicatoren de wettelijke taken afdekken. Verder beveelt zij aan de doelstellingen in de beleidsplannen van de KB en NWO verder te concretiseren. Dit biedt de mogelijkheid om de plan- en verantwoordingsdocumenten meer op elkaar aan te laten sluiten.

Voor één van de twee onderzochte kunstfondsen was de relevantie van de ontvangen informatie beperkt doordat het fonds een aantal onderwerpen waarvoor de bewindspersoon aandacht had gevraagd niet

behandelde. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om meer nauwgezet te bewaken dat de kunstenfondsen aandacht besteden aan de gevraagde onderwerpen.

Voor zowel de onderzochte wetenschappelijke instellingen als de kunstenfondsen waren waarborgen aanwezig voor de betrouwbaarheid van de informatie over prestaties.

Bij het analyseren van de ontvangen informatie over prestaties in jaarlijkse verantwoordingsstukken besteedt het ministerie bij zowel de onderzochte wetenschappelijke instellingen als de kunstenfondsen met name aandacht aan financiële aspecten en nauwelijks aan de geleverde prestaties. De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om maatregelen te treffen gericht om de ontvangen verantwoordingsinformatie meer integraal te benutten en bovendien een expliciet oordeel op te stellen over de geleverde prestaties.

15.4 Reactie minister en RWT's

15.4.1 Minister van OCW

Algemeen

De minister geeft aan de aanbevelingen zoveel mogelijk te betrekken bij de nu lopende inspanningen en verdere voornemens rond het thema Rekenschap.

Toezichtsvisie

De aanbeveling om de auditdienst in te zetten om de aandacht voor directie overstijgende ATC-onderwerpen te waarborgen is volgens de minister in lijn met de Hoofdlijnschets en neemt zij daarom over. Verder merkt de minister op dat het voornemen om te komen tot een directie verantwoording en toezicht de afstemming tussen beleidsdirecties verder zal ondersteunen.

Raden van toezicht

De minister werkt reeds aan de nadere vormgeving van de relatie tussen haar en de raden van toezicht van openbare universiteiten. Zij zegt toe de resultaten van deze actie mee te nemen in de beoordeling van het functioneren van de raden van toezicht van de (openbare) academische ziekenhuizen.

De minister geeft aan dat de raad van toezicht van de NOS niet is ingesteld om voor de minister toezicht te houden. Eventuele verbeteringen zal de minister in overweging nemen naar aanleiding van de visitatiecommissie die in dit voorjaar verslag zal uitbrengen over het functioneren van de publieke omroep en zijn organen.

Naar aanleiding van de aanbeveling om met de raad van toezicht van de IB-Groep afspraken te maken over de wijze waarop deze raad één van haar taken uitvoert, meldt de minister dat deze afspraken reeds zijn vastgelegd.

Verantwoording over prestaties door vier RWT's

In het overleg rond de nieuwe nota Wetenschapsbudget heeft de minister de wetenschappelijke instellingen reeds verzocht meer concrete doelstellingen in de beleidsplannen op te nemen. Bij de gelegenheid van de

diverse tussenevaluaties van de indicatorenconvenanten zal zij nagaan of de afdekking van de wettelijke taken kan worden verbeterd.

De minister geeft aan dat zij verantwoordingsinformatie meer integraal gaat benutten en dat zij een expliciet oordeel gaat opstellen over de geleverde prestaties van de wetenschappelijke instellingen en kunstfondsen.

15.4.2 Raad van toezicht IB-Groep

Net als de Minister van OCW geeft ook de raad van toezicht van de IB-Groep aan dat er inmiddels afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop deze raad toezicht houdt op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de IB-Groep.

Naar aanleiding van de bevinding dat de minister over een groot aantal onderwerpen waarover de raad rapporteert ook langs andere weg informatie ontvangt, benadrukt de raad dat zij niet alleen informatie verschaft maar ook een (waarde)oordeel uitspreekt over het functioneren van de IB-Groep.

15.4.3 NWO

NWO plaats in haar reactie enkele kanttekeningen bij een deel van de conclusies. De conclusie van de AR dat er verbeteringen mogelijk zijn in de mate waarin de indicatoren uit het convenant de wettelijke taken van NWO afdekken acht NWO in de eerste plaats voorbarig aangezien het traject gericht op het leveren van indicatoren pas recent is gestart. Ook wijst NWO er op dat de indicatoren een aanvulling vormen op reeds bestaande verantwoordingsdocumenten. Verder is NWO van mening dat de wettelijke taak om de overdracht van onderzoeksresultaten te bevorderen wel degelijk goed wordt afgedekt door de afgesproken indicatoren. Verder wijst zij op de binnenkort uit te voeren evaluatie waarin aandacht zal worden besteed aan de dekking van de wettelijke taken.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de in de indicatoren vervatte informatie wijst NWO op het onderzoek van de externe accountant naar de concernsystemen.

Op de aanbeveling om afspraken te maken over de frequentie waarmee instellingsbrede evaluaties worden uitgevoerd meldt NWO dat door haar decentrale structuur evaluaties zich vaak richten op een lager aggregatieniveau. Zo zijn er diverse evaluaties gericht op instituten, gebieden, stichtingen, regieorganen en beleidsinstrumenten. Verder geeft zij aan dat de planning van een instellingsbrede evaluatie in overleg met het Ministerie van OCW zal plaatsvinden.

Ten aanzien van de bevinding dat het ministerie geen expliciet oordeel opstelt over de door NWO geleverde prestaties wijst NWO op de publiekelijke uitlatingen van de minister over NWO, onder meer bij de opening van het academisch jaar.

15.4.4 Koninklijke Bibliotheek

De KB geeft aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer te gaan

betrekken in de diverse trajecten gericht op het verbeteren van de verantwoordingsrelatie met het ministerie.

De KB plaatst enkele kanttekeningen bij de conclusie dat er verbeteringen mogelijk zijn in de mate waarin het missiedocument en de indicatoren de wettelijke taken afdekken. De KB geeft aan dat bij de verdere ontwikkeling van de indicatoren zal worden bezien of verbetering en verfijning mogelijk is.

15.4.5 Fonds voor Beeldende Kunst, Vormgeving en Bouwkunst

De bevindingen en conclusies ziet het Fonds BKVB als een bevestiging van de juistheid van de door haar ingeslagen koers.

15.4.6 Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten

Bij de conclusie dat het Fonds APK in haar jaarverslagen 2001 en 2002 niet alle gevraagde onderwerpen behandelt en dat in deze verslagen de realisatie per subsidieregeling ontbreekt plaats het fonds enkele kanttekeningen. Zij wijst erop dat in het beleidsplan 2005–2008, dat in december 2003 aan de minister is gezonden, meer gedetailleerde informatie over de jaren 2002 en 2003 is opgenomen en dat in het jaarverslag 2002 de realisatie van de nieuwe regelingen staat.

15.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van OCW aangeeft vrijwel alle aanbevelingen over te nemen. Zij zal de voortgang van de relevante verbeteracties en de werking van het toezicht nauwgezet blijven volgen.

Ten aanzien van de mate waarin de indicatoren uit de afgesloten convenanten met NWO en de KB de wettelijke taken afdekken wacht de Algemene Rekenkamer de resultaten van de voorgenomen evaluaties met belangstelling af.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de KB en NWO niet gereageerd hebben op de aanbeveling om meer concrete doelstellingen op te nemen in hun beleidsplannen. Zij gaat ervan uit dat beide instellingen positief zullen reageren op het verzoek dat de minister heeft gedaan in het bestuurlijk overleg met de instellingen.

De Algemene Rekenkamer heeft de recent beschikbaar gekomen informatie bestudeerd, waarop het Fonds APK in haar reactie wees. De Algemene Rekenkamer constateert inderdaad een verbetering. Doordat deze informatie pas eind 2003 beschikbaar kwam, waren de mogelijkheden voor het Ministerie van OCW echter gering om bij te sturen gedurende de planperiode 2001–2004.

15.6 Actiepuntenlijst toezicht en verantwoording RWT's

Startpunt van onderstaande lijst zijn de toezeggingen die de minister deed in haar reactie op het vorige onderzoek naar verantwoording ten toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2002). Het schema is aangevuld met nieuwe bevindingen.

Overzicht openstaande acties verantwoording en toezicht bij RWT's bij het Ministerie van OCW

Jaar van constatering	Omschrijving bevinding	Toezegging minister	Stand van zaken
2001	De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor een apart rechtmatigheidsoordeel in ieder geval noodzakelijk is dat in de omschrijving van de verrichte werkzaamheden die ten grondslag liggen aan het rechtmatigheidsoordeel apart moeten worden vermeld.	De minister zal de mogelijkheid van een andere formulering van het rechtmatigheidsoordeel onderzoeken (2002).	In het kader van de controleprotocollen 2003 wordt de mogelijkheid van een afzonderlijke verklaring nader bestudeerd.
2002	Op basis van haar onderzoek bij elf scholen in het voortgezet onderwijs concludeert de Algemene Rekenkamer dat het financieel beheer vooral op basis van vertrouwen is vormgegeven. Dit betekent dat mogelijke verbeteringen vooral betrekking hebben op het vastleggen van procedures, functiescheiding en mandaatregelingen.	De minister zal bij de aanscherping van de controleprotocollen benadrukken dat de instellingsaccountant zich daadwerkelijk richt op de interne administratieve organisatie.	In 2002 zijn de controleprotocollen op dit punt aangescherpt. De instellingsaccountant wordt nu verzocht extreme tekortkomingen in het interne (financieel) beheer te melden. In de toelichting bij dit verzoek staat aangegeven dat het ministerie hierbij met name doelt op het op schrift zijn vastgelegd van een administratieve organisatie en de werking daarvan. Verder staat aangegeven dat het verzoek vooral betrekking heeft op tekortkomingen waardoor de continuïteit van de instelling mogelijk in het geding is.
2001, 2002	De Algemene Rekenkamer pleit ervoor dat het ministerie met instellingen duidelijke afspraken maakt over de manier waarop, en de mate waarin verantwoording wordt afgelegd over relevante aspecten van bedrijfsvoering.	De minister zal in het kader van haar stelsel verantwoordelijkheid informatie gaan verzamelen over de kwaliteit van het financieel beheer op stelselniveau (2001, 2002).	Een meer expliciete afweging over de aspecten van bedrijfsvoering waarover het ministerie geïnformeerd wil worden moet gestalte krijgen in de risicoanalyses die beleidsdirecties in het kader van ATC opstellen.
2002	De minister ontvangt informatie over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van het overgrote deel van de instellingen en beoordeelt deze informatie. Dit wordt niet omgezet in een formeel oordeel op beleidsrelevant niveau. De minister verstrekt dan ook niet zo'n oordeel aan de Tweede Kamer.	De minister streeft er naar een oordeel over de rechtmatigheid over het jaar 2003 voor iedere sector te kunnen geven en dit oordeel ook aan de Tweede Kamer te verstrekken.	Bij de mededeling over de bedrijfsvoering zal aandacht worden besteed aan eventuele gebreken op dit punt.
2003	De Algemene Rekenkamer beveelt aan extra maatregelen te nemen ter versterking van de coördinatie van directie overstijgende aspecten en wijst daarbij op: de rolvastheid van DG's, de afstemming tussen beleidsdirecties en de afstemming tussen diverse verbeteracties.	Om de aandacht voor directie overstijgende onderwerpen te waarborgen zegt de minister toe de auditdienst in te schakelen.	

Jaar van constatering	Omschrijving bevinding	Toezegging minister	Stand van zaken
2003	De Algemene Rekenkamer beveelt aan de positie van de raden van toezicht van openbare universiteiten, openbare academische ziekenhuizen en de NOS te verduidelijken.	Er loopt reeds een actie om de positie van de raden van toezicht van openbare universiteiten te verduidelijken. De uitkomsten van deze actie zal de minister meenemen bij een beoordeling van de raden van toezicht van de (openbare academische ziekenhuizen. T.a.v. de raad van toezicht van de NOS geeft de minister aan dat deze primair een orgaan van de NOS/publieke omroep zelf is. Voor eventuele verbetering wacht zij het verslag van de visitatiecommissie af.	
2003	De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat het ministerie en de raad van toezicht van de IB-Groep afspraken maken over de wijze waarop de raad uitvoering geeft aan de taak «toezien op een doelmatig en doeltreffend functioneren van de IB-Groep».	De minister meldt dat deze afspraken reeds zijn gemaakt.	
2003	De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om met de wetenschappelijke instellingen afspraken te maken over de frequentie waarmee dergelijke evaluaties worden uitgevoerd.	Ten aanzien van deze aanbeveling heeft de minister geen toezegging gedaan.	
2003	De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan om maatregelen te treffen gericht op een meer integrale benutting van de ontvangen verantwoordingsinformatie van wetenschappelijke instellingen en kunstenfondsen en om een expliciet oordeel op te stellen over de geleverde prestaties.	De minister geeft aan deze aanbeveling over te nemen en dat diverse acties die hierop gericht zijn reeds worden doorgevoerd.	

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Financiën. Op basis van dit onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Intern toezicht in de financiële marktsector

De wet- en regelgeving en de opzet van de toezichtstaken voldoen aan de te stellen eisen, waardoor de raden van toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) en de raad van commissarissen van De Nederlandsche Bank (DNB) het door de minister van Financiën beoogde interne toezicht naar behoren kunnen uitvoeren. Het toetsingskader dient nog te worden geformaliseerd. De raad van toezicht van de PVK oefent intern integraal toezicht uit op de PVK en vervult een belangrijke rol in het verticale toezicht van de minister. De minister van Financiën heeft voldoende maatregelen getroffen om de kwaliteit van de raad van toezicht van de PVK te waarborgen. Als de raad van toezicht van de PVK het intern toezicht goed uitoefent en hierover adequaat rapporteert, kan worden volstaan met het door het Ministerie van Financiën gewenste marginaal toezicht, dat onder meer uitgaat van toezicht op basis van het toetsingskader, jaarlijkse verantwoording en overleg.

Ook dient het ministerie nog aandacht te besteden aan het risico van belangenverstrengelingen bij de PVK en AFM tussen de besturen, toezichthouders en gecontroleerden. Zo heeft één van de leden van de raad van toezicht van de AFM, vanuit een functie bij een beursgenoteerd bedrijf, tot taak het belang van dat beursgenoteerde bedrijf te behartigen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat hier sprake is van een risico van belangenverstrengeling. Zij beveelt de minister van Financiën aan er op toe te zien dat dit risico daadwerkelijk wordt beëindigd.

Follow up

Er zijn voor de RWT's van het Ministerie van Financiën nog geen toezichtsarrangementen opgesteld. De minister is wel voornemens dit voor de financiële toezichthouders te gaan doen. Ten aanzien van het Waarborgfonds en de Waarderingskamer zijn nog geen initiatieven ontplooid. Ten aanzien van de verantwoording over de rechtmatigheid constateerde de Algemene Rekenkamer dat zowel bij de Waarderingskamer als bij het Waarborgfonds een rechtmatigheidsverklaring is afgegeven bij de verantwoording.

De rechtmatigheidsverklaring van het Waarborgfonds voldoet nog niet geheel aan de normen, omdat deze nog niet expliciet en positief is geformuleerd. Ten aanzien van de financiële toezichthouders is toegezegd dat over 2003 (DNB en PVK) en 2004 (AFM) een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven. Daarmee zouden alle onderzochte RWT's van het ministerie met ingang van het begrotingsjaar 2004 beschikken over een rechtmatigheidsverklaring.

Gezien de ervaring met de rechtmatigheidsverklaring bij de Waarderingskamer en het Waarborgfonds beveelt de Algemene Rekenkamer aan de verklaringen bij de verantwoording van de financiële toezichthouders tijdig af te stemmen om te bereiken dat deze geheel voldoen aan alle normen van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beschrijven van de administratieve organisatie en van de wettelijke taken van de financiële toezichthouders nog te weinig voortvarend wordt aangepakt. Ook een belangrijk toetsings- en normenkader ontbreekt nog steeds. Het Ministerie van Financiën heeft geen reviewbeleid ten aanzien van haar RWT's opgesteld. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit alsnog te doen.

In de reactie op het conceptrapport gingen het Ministerie van Financiën en de AFM onder andere in op het risico van belangenverstremgeling. Dit achten zij afgedekt. De Algemene Rekenkamer wees erop dat personen die een functie vervullen bij een object van toezicht geen positie in de raad van toezicht dienen te hebben om de schijn van mogelijke belangenverstremgeling te voorkomen.

De minister ging voorts in op de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, waarmee de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aangaande de PVK-taken vooralsnog gehandhaafd zullen blijven, op korte termijn gevolgd door een verbreding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij DNB.

De minister en de PVK zegden toe het concept toetsingskader voor de begroting nog dit jaar te ontwikkelen en in te voeren.

16.1 Inleiding

Binnen het Ministerie van Financiën zijn de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

- intern toezicht in de financiële marktsector;
- follow up van aanbevelingen en toezeggingen uit het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's;
- prestaties van de AFM bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de twee eerstgenoemde deelonderzoeken. Het onderzoek naar de beleidsinformatie over de prestaties van de AFM bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel wordt door de Algemene Rekenkamer afzonderlijk in 2004 gepubliceerd.

16.2 Intern toezicht in de financiële marktsector

16.2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer brengt in dit onderzoek in kaart in hoeverre de opzet van het toezicht en de wet- en regelgeving ten aanzien van de raden van toezicht en raden van commissarissen is geregeld en in hoeverre deze raden een rol spelen in het intern toezicht. Daarbij is eveneens betrokken de mate waarin de raden van toezicht en raden van commissarissen een aanvullende rol hebben in het verticale toezicht dan wel een essentieel onderdeel zijn van het verticale toezicht van de minister van Financiën. Verder is een verdiepende analyse met betrekking tot het functioneren van de raad van toezicht van de PVK uitgevoerd.

Wanneer een raad van toezicht of een raad van commissarissen een rol heeft in het verticale toezicht, dan wil de Algemene Rekenkamer inzicht krijgen in:

- De positie die de raad van toezicht of de raad van commissarissen inneemt in het verticale toezicht. Van belang zijn onder meer de toezichtstaken die de raad uitvoert en het beoordelingskader dat de raad hierbij hanteert.
- De mate waarin de raad van toezicht of de raad van commissarissen

een aanvullende rol heeft in het verticale toezicht dan wel een essentieel onderdeel is van het verticale toezicht.

- De maatregelen die de minister heeft getroffen om de kwaliteit van de bevindingen van de raad te waarborgen.

Bij het Ministerie van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer de volgende RWT's in haar onderzoek betrokken:

- De Nederlandsche Bank (DNB);
- de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en
- de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK).

De verdergaande hervormingen in de financiële markten waren aanleiding voor deze selectie. Voorts is voor deze RWT's bij wet- en regelgeving bepaald dat er een raad van toezicht of raad van commissarissen aanwezig moet zijn.

16.2.2 Toezicht

16.2.2.1 Wet- en regelgeving/intern toezicht

De Algemene Rekenkamer onderzocht de opzet van de toezichtstaken, conform wet- en regelgeving, die de raden van toezicht en raden van commissarissen bij de onder het Ministerie van Financiën ressorterende RWT's uitvoeren. Zij stelde vast dat deze opzet voldoet aan de te stellen eisen en dat de raden van toezicht en de raden van commissarissen bij de RWT's in de financiële markten op basis van bestaande wet- en regelgeving intern integraal toezicht kunnen uitoefenen op de strategie, de bedrijfsvoering en het toezicht op hoofdlijnen. Door dit integrale toezicht kunnen deze raden een belangrijke rol vervullen in het verticale toezicht van de minister van Financiën.

16.2.2.2 Verticaal toezicht PVK

De Algemene Rekenkamer is tevens nagegaan welke positie de raad van toezicht van de PVK inneemt in het verticale toezicht, de mate waarin deze raad van toezicht een aanvullende rol heeft in het verticale toezicht, dan wel een essentieel onderdeel is van het verticale toezicht. Tevens is zij nagegaan welke maatregelen de minister heeft getroffen om de kwaliteit van de raad van toezicht te waarborgen.

Zij stelde in haar onderzoek vast dat de raad van toezicht van de PVK conform de opzet het intern integraal toezicht uitoefent op de strategie, de bedrijfsvoering en het toezicht op hoofdlijnen. Door dit integrale toezicht vervult de raad van toezicht een belangrijke rol bij het verticale toezicht van de ministers van Financiën en van SZW.

Regelmatig voert de voorzitter van de raad van toezicht van de PVK overleg met de bewindspersonen en het bestuur van de PVK om af te stemmen over de bestaande problematiek, de strategische keuzes en de uitvoering van het toezicht.

De raad van toezicht legt verantwoording af over het gehouden toezicht in het jaarverslag van de PVK. De raad van toezicht stelt de begroting en het jaarverslag van de PVK vast.

Het toetsingskader voor de begroting dat de raden volgens de nieuwe opzet zullen gaan gebruiken, is echter nog niet geformaliseerd.

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat de opzet van het interne toezicht bij de PVK sedert begin 2002 is verbeterd. Dit blijkt uit het opstellen van een nieuwe toezichtstrategie en een toezichtstelsel en het

inbedden hiervan in de organisatie. De raad van toezicht heeft hierbij een belangrijke rol vervuld.

16.2.2.3 Risico's onafhankelijk toezicht

De bestaande risico's voor het kunnen uitoefenen van onafhankelijk toezicht tussen enerzijds bestuursleden en leden van de raad van toezicht van de PVK, en anderzijds de gecontroleerden, zijn in belangrijke mate onderkend en aangepakt. Ook de regelgeving, die niet toelaat dat personen met een functie bij onder toezicht staande instellingen in de raad van toezicht of het bestuur van de PVK zitten, wordt strikt toegepast.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in de raad van toezicht van de AFM nog steeds één lid zit dat tevens tot taak heeft de belangen te behartigen van een beursgenoteerde onderneming. De minister van Financiën heeft reeds in maart 2002 met zijn schrijven kenbaar gemaakt dit niet wenselijk te vinden.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het risico van belangenverstremgeling ook daadwerkelijk moet worden beëindigd.

16.2.3 Conclusies en aanbevelingen intern toezicht in de financiële marktsector

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de wet- en regelgeving en de opzet van de toezichtstaken voldoen aan de te stellen eisen, waardoor de raad van toezicht van de AFM en de PVK en de raad van commissarissen van DNB de door de minister van Financiën beoogde interne toezicht naar behoren kunnen uitvoeren. Het toetsingskader dient nog te worden geformaliseerd.

Tevens concludeert de Algemene Rekenkamer dat de raad van toezicht van de PVK intern integraal toezicht uitoefent op de PVK en een belangrijke rol vervult in het verticaal toezicht van de minister. De minister van Financiën heeft voldoende maatregelen getroffen om de kwaliteit van de raad van toezicht van de PVK te waarborgen. Als de raad van toezicht van de PVK het intern toezicht goed uitoefent en hierover adequaat rapporteert, kan worden volstaan met het door het ministerie van Financiën gewenste marginaal toezicht (toezicht onder meer op basis van het toetsingskader, jaarlijkse verantwoording en overleg).

Ook dient het ministerie nog aandacht te besteden aan het risico van belangenverstremgeling bij de AFM tussen een toezichthouder en gecontroleerden. Zo heeft één van de leden van de raad van toezicht van de AFM, vanuit een functie bij een beursgenoteerd bedrijf, tot taak het belang van dat beursgenoteerde bedrijf te behartigen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat hier sprake is van een risico van belangenverstremgeling. Zij beveelt de minister van Financiën aan er op toe te zien dat dit risico daadwerkelijk wordt beëindigd.

16.3 Follow up van aanbevelingen en toezeggingen

16.3.1 Beschrijving van het veld

De Algemene Rekenkamer heeft zeven organisaties geïnventariseerd, waarover overeenstemming is met het Ministerie van Financiën over de RWT-status:

- De Nederlandsche Bank (DNB),
- de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK),
- de Autoriteit Financiële Markten (AFM),
- het Waarborgfonds Motorverkeer (Waarborgfonds),
- de Waarderingskamer,
- de Stichting Uitvoering Omslagregelingen (SUO),
- de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

De SUO en de FMO, waarbij de minister van Financiën mede toezicht uitoefent, zijn beschreven in de hoofdstukken van andere departementen (SZW en Buitenlandse Zaken).

In de volgende tabel zijn de ontvangsten van de RWT's uit publieke en private activiteiten en personele gegevens weergegeven.

Tabel Publieke ontvangsten en personele omvang

	Publieke ontvangsten ¹ (miljoenen)	Personele omvang (fte's)
De Nederlandsche Bank (DNB)	€ 3,3	>500
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	€ 20,0	101-500
Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK)	€ 18,9	101-500
Waarborgfonds Motorverkeer	€ 58,2	51-100
Waarderingskamer	€ 1,4	11-50

¹ De publieke ontvangsten omvatten de bij of krachtens de wet ingestelde heffingen en de daarop betrekking hebbende renteopbrengsten.

16.3.2 RWT-status

Met betrekking tot twee organisaties is nog een discussie gaande over de vraag of zij wel of niet RWT zijn. Het betreft de Stichting Joods Humanitair Fonds en de Stichting Het Nederlands Muntmuseum. Sinds kort is daar ook de Vereniging Nederlands bureau der Motorrijtuigenverzekeraars bijgekomen. De discussie heeft betrekking op de vraag of deze instellingen wel of niet een «bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen». Deze discussie zal naar verwachting spoedig afgerond zijn.

De RWT's van Financiën hebben een pluriform karakter. De RWT's zijn veelal tariefgefinancierd en een belangrijk onderwerp is het toezicht op de financiële markten. Het toezicht op de financiële markten door DNB, AFM en PVK wordt momenteel omgebouwd van toezicht op de sectoren banken, verzekeren, pensioenen en beleggen naar functioneel toezicht op gedrag en solvabiliteit.

De controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij DNB zijn beperkt. De minister zegde toe de controlebevoegdheid bij DNB te regelen door de aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001. Hij hoopt dit in 2004 te realiseren indien mogelijk tegelijkertijd met de fusie van DNB en PVK. Indien deze aanpassing van de Comptabiliteitswet tijdig plaatsvindt, hoeft een overleg op basis van artikel 96 CW2001 niet plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer dringt er mede met het oog op de fusie tussen DNB en PVK (bij de laatste heeft de Algemene Rekenkamer de normale volledige controlebevoegdheden) op aan om haar bevoegdheden bij DNB vóór de fusie te regelen.

16.3.3 Informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

De minister van Financiën heeft het voornemen om met ingang van de begroting 2004 te voldoen aan de nieuwe eisen in de Comptabiliteitswet voor het opnemen van informatie over RWT's in de begrotingen en de verantwoordingen van de departementen.

16.3.4 Toezicht

16.3.4.1 Toezichtsvisie

Bij het Ministerie van Financiën is per RWT een toezichtsvisie opgesteld, vastgelegd in de wet- en regelgeving. De minister zegde toe voor de sector van de financiële toezichthouders de gezamenlijke toezichtsvisie te expliciteren in de nieuwe Wet op het financieel toezicht.

Bij geen van de onderzochte RWT's is de toezichtsvisie vastgelegd in een toezichtsarrangement per RWT. Na goedkeuring van de Wet op het financieel toezicht zal voor de financiële toezichthouders per organisatie een toezichtsarrangement worden opgesteld. Bij het Waarborgfonds en de Waarderingskamer zijn nog geen initiatieven voor het opstellen van een toezichtsarrangement ontplooid.

16.3.4.2 Verantwoording over de rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij de Waarderingskamer en het Waarborgfonds door de accountant een rechtmatigheidsverklaring wordt afgegeven. Dit is echter bij het Waarborgfonds nog geen expliciet en positief geformuleerde rechtmatigheidsverklaring.

Het ministerie zegde toe zodanige initiatieven te ontplooien, dat uiterlijk over het begrotingsjaar 2004 zowel bij het Waarborgfonds als bij de financiële toezichthouders – waar rechtmatigheidsverklaringen nog ontbreken – een goede verantwoording over de rechtmatigheid zal worden gegeven.

16.3.4.3 Uitvoering toezicht

Het voornemen van de minister de wettelijk voorgeschreven werkzaamheden met betrekking tot de financiële toezichthouders en het Waarborgfonds te beschrijven in de administratieve organisatie, is nog niet gerealiseerd. Ten aanzien van het Waarborgfonds is inmiddels wel een concept gereed. Voor de financiële toezichthouders zijn op onderdelen initiatieven ontplooid, die de basis vormen voor een beschrijving van de administratieve organisatie.

Afgezien van de wet- en regelgeving die voor de financiële toezichthouders van het Waarborgfonds en de Waarderingskamer geldt, is in dit onderzoek nog geen schriftelijk vastgelegd toetsings- en normenkader voor de beoordeling van de verzamelde informatie beschikbaar. Wel dragen de ontplooidde initiatieven voor de beschrijving van de administratieve organisatie bij aan de ontwikkeling van zo'n toetsings- en normenkader.

Naar aanleiding van bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het vorige onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's is de structuur van het toezicht op de Waarderingskamer aangepast waardoor een meer onafhankelijke procedure is ontstaan voor de beoordeling van de jaarrekening van de Waarderingskamer.

16.3.4.4 *Reviewbeleid*

Op het gebied van het reviewbeleid deden zich sedert het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's geen wijzigingen voor. Het Ministerie van Financiën heeft namelijk geen reviewbeleid vastgelegd.

16.3.5 *Conclusies en aanbevelingen follow up*

De Algemene Rekenkamer concludeert, dat voor de RWT's van het Ministerie van Financiën nog geen toezichtsarrangementen zijn opgesteld, ondanks het feit dat dit een aanbeveling in de vorige Rekenkamerpublicatie was.

De minister is wel voornemens dit voor de financiële toezichthouders te gaan doen. Ten aanzien van het Waarborgfonds en Waarderingskamer zijn nog geen initiatieven ontplooid.

Ten aanzien van de verantwoording over de rechtmatigheid concludeert de Algemene Rekenkamer dat over 2002 zowel bij de Waarderingskamer als bij het Waarborgfonds een rechtmatigheidsverklaring is afgegeven bij de verantwoording.

De rechtmatigheidsverklaring van het Waarborgfonds voldoet nog niet geheel aan de normen, omdat deze nog niet expliciet en positief is geformuleerd. Voor de financiële toezichthouders is toegezegd, dat over 2003 of 2004 een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven. Daarmee zouden alle onderzochte RWT's van het ministerie met ingang van begrotingsjaar 2004 kunnen beschikken over een rechtmatigheidsverklaring.

Gezien de ervaring met de rechtmatigheidsverklaring bij de Waarderingskamer en het Waarborgfonds beveelt de Algemene Rekenkamer aan de verklaring bij de verantwoording van de financiële toezichthouders tijdig af te stemmen om te bereiken dat deze geheel voldoen aan alle normen van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beschrijven van de administratieve organisatie ten aanzien van de wettelijke taken van de financiële toezichthouders nog te weinig voortvarend wordt aangepakt. Ook een belangrijk toetsings- en normenkader ontbreekt nog steeds. Het Ministerie van Financiën heeft geen reviewbeleid ten aanzien van haar RWT's opgesteld. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit alsnog te doen.

16.4 Reacties minister en RWT's

16.4.1 *Reactie minister*

De minister gaat in zijn reactie in op de volgende onderwerpen: intern toezicht bij de RWT's door de raden van toezicht, toezichtsarrangementen, rechtmatigheidsverklaringen en de voorgenomen wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, in verband met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij DNB en PVK.

Intern toezicht door de raden van toezicht

De raden van toezicht spelen volgens de minister een belangrijke rol in het verticale toezicht van het Ministerie van Financiën. De conclusie van de Algemene Rekenkamer sterkt de minister in zijn opvatting dat er goed toezicht gehouden wordt op de RWT's die onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

Volgens de minister is in september 2003 de raad van toezicht van de AFM

opnieuw benoemd. Deze nieuwe leden van de raad van toezicht bekleeden geen functies die zich niet verhouden met een plaats in de raad van toezicht van een toezichthouder op de financiële markten. Verder kan voor wat betreft het toetsingskader voor de begroting, vermeld worden dat in 2004 het VBTB-model middels een groeitraject bij de toezichthouders ingevoerd zal worden.

Toezichtsarrangementen

Volgens de minister is de toezichtsvisie per RWT op dit moment vastgelegd in de betreffende regelgeving. Nu het Algemeen Deel van de Wet op het financieel toezicht (Wft) in concept is afgerond worden deze onderdelen geïntegreerd in een toezichtarrangement voor de financiële toezichthouders en daarmee samenhangende beschrijvingen. Hiermee wordt in 2004 een start gemaakt.

Voor het Waarborgfonds en de Waarderingskamer worden gelijke initiatieven ontplooid.

Rechtmatigheidsverklaringen

Bij de financiële toezichthouders is er door de minister op aangedrongen dat bij de jaarrekening een rechtmatigheidsoordeel wordt gegeven door de externe accountant. Deze verklaring zal voor wat betreft de financiële toezichthouders in de verantwoording van 2004 tot uitdrukking komen.

Bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij DNB en PVK

De minister van Financiën wijst in zijn reactie op de gevolgen van de fusie tussen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK). Die fusie leidt er namelijk toe dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Dit betreft het vervallen van de mogelijkheid tot controle ter plaatse bij de PVK. Om deze problemen te ondervangen zal in de fusiewet een aanpassing van de CW2001 worden opgenomen, zodanig dat de Algemene Rekenkamer de controlebevoegdheid zoals zij die nu heeft bij de PVK behoudt.

De minister is voorts voornemens om de Algemene Rekenkamer middels een wijziging van de CW2001 toegang te geven tot het breed gedefinieerde deel van DNB dat zich bezighoudt met toezicht en andere nationale taken. Daardoor wordt het volgens de minister mogelijk dat de Algemene Rekenkamer dezelfde bevoegdheden krijgt bij de niet-centrale-banktaken van DNB als bij de andere RWT's.

16.4.2 Reactie raad van toezicht en bestuur PVK

De raad van toezicht en het bestuur van de PVK schrijven in hun reactie dat zij zich kunnen vinden in de weergave van de Algemene Rekenkamer van de rol van de raad van toezicht van de PVK. Het concept toetsingskader voor de begroting zal in 2004 ontwikkeld zijn.

16.4.3 Reactie bestuur AFM

Het bestuur van de AFM schrijft verheugd te zijn met de constatering dat de opzet van de toezichtsstructuur voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Over het risico van belangenverstremming doordat één van de leden van de raad van toezicht van de AFM een functie heeft bij een beursgenoteerd bedrijf is de AFM van mening dat het lidmaatschap van de raad van toezicht van de AFM in beginsel verenigbaar is met een functie bij een instelling waarop het AFM-toezicht een incidenteel karakter heeft. Immers beursgenoteerde bedrijven staan vooralsnog alleen onder incidenteel

toezicht van de AFM. Wanneer zich in de praktijk – om wat voor reden dan ook – risico's van belangenverstremgeling voordoen dan is art. 7 lid 3 van de statuten van de AFM van toepassing. Hierin is bepaald dat leden van de raad van toezicht bij een dreigend belangenconflict niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en stemming over dit onderwerp. De diversiteit in de samenstelling van de Raad van Toezicht als geheel garandeert dat de continuïteit van de besluitvorming niet in het gedrang komt.

Het risico van belangenverstremgeling is hiermee volgens de AFM voldoende afgedekt. De nieuwe raad van toezicht van de AFM heeft thans leden die tevens een functie uitoefenen als lid van de raad van commissarissen bij een beursgenoteerd bedrijf. De AFM acht dit positief gezien het belang van actuele marktkennis.

16.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën trajecten ontwikkelt die de structuur van het toezicht op RWT's verbeteren. Het betreft de verdere ontwikkeling van de toezichtsvisie, het toezichtsarangement en de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening van alle RWT's, die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vallen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van Financiën van mening is dat er thans geen sprake meer is van «onverenigbare functies» in de huidige raad van toezicht van de AFM. Verder heeft de Algemene Rekenkamer kennis genomen van de maatregelen die de AFM heeft getroffen om het risico van belangenverstremgeling van leden van de raad van toezicht, die tevens een functie vervullen bij een beursgenoteerd bedrijf, te voorkomen.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat personen die een functie vervullen bij een object van toezicht van de AFM, in dit geval een beursgenoteerd bedrijf, geen positie in de raad van toezicht of het bestuur van de AFM dienen te hebben. Ook bij geringe risico's is het toch beter de schijn van mogelijke belangenverstremgeling te voorkomen, in dit geval door in de raad van toezicht van de AFM geen leden te benoemen, die tevens een functie hebben bij een beursgenoteerd bedrijf. Het belang van het voorkomen van dit soort risico's wordt in de toekomst groter doordat de toezichtstaken van de AFM op beursgenoteerde bedrijven worden uitgebreid.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister voornemens is met haar te overleggen over de bevoegdheden tot controle bij DNB. Zij ziet dat overleg gericht op wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 – nadat die wet in het kader van de Fusiewet DNB/PVK al eerder gewijzigd zal worden om de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aangaande de voormalige PVK-taken intact te laten – met belangstelling tegemoet.

16.6 Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Financiën.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging-standpunt minister
<i>Discussie RWT status</i> 2002	HNM/GBM en het Nederlands Bureau der Motorrijtuigenverzekeraars	Najaar 2003 zal in overleg met de Algemene Rekenkamer de RWT-status van deze organisaties worden bezien. Nog niet afgerond.
<i>Controlebevoegdheid en overleg art 96 CW2001</i> 2002	Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheid tot controle bij DNB. Bij fusie PVK en DNB veranderen controlebevoegdheden AR en is overleg nodig.	De minister zei toe de controlebevoegdheid bij DNB en PVK te regelen door een aanpassing van de CW. Overleg vindt plaats.
<i>Rechtmatigheidsverklaring</i> 2000	Bij het Waarborgfonds is een oordeel afgegeven, maar nog geen expliciet en positief geformuleerde rechtmatigheidsverklaring.	In overleg zal bezien worden hoe over begrotingsjaar 2004 bij het Waarborgfonds de verantwoording over de rechtmatigheid kan voldoen aan de normen van de Algemene Rekenkamer.
2002	Bij AFM, PVK en DNB ontbreken rechtmatigheidsverklaringen.	De AFM, DNB en PVK zullen in 2004 over 2003 een rechtmatigheidsverklaring kunnen afgeven.
<i>Toezicht</i> 2000	Een toezichtsvisie is opgesteld per RWT.	De minister zei toe een centrale toezichtsvisie te expliciteren voor de sector financiële toezichthouders.
2002	Een toezichtsarrangement ontbreekt bij alle RWT's.	Bij AFM, DNB en PVK is de minister voornemens een arrangement op te stellen.
2001	Toetsings- en normenkader voor oordeelsvorming is nog onvoldoende vastgelegd.	Een toetsingskader voor de begrotingen is in ontwikkeling.
2001	Vastlegging wettelijke verplichtingen in administratieve organisatie op onderdelen gereed voor financiële toezichthouders en Waarborgfonds.	Toezegging minister gehele beschrijving te realiseren. Voor Waarborgfonds in concept gereed.
2002	Reviewbeleid is niet vastgelegd.	Geen.
<i>Informatie in Begroting en Jaarverslag</i> 2003	Informatie over RWT's conform CW2001.	De minister zei toe voor begrotingsjaar 2004 te voldoen aan de eisen die de CW stelt voor begroting en verantwoording ten aanzien van RWT's. Aan deze toezegging is in de begroting 2004 inmiddels voldaan.

17 MINISTERIE VAN DEFENSIE

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Defensie. In vergelijking met het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2002) constateert de Algemene Rekenkamer dat een toezichtsvisie ontbreekt bij het departement. Daarnaast zijn de reserves bij de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK) fors opgelopen. Omdat de premies de afgelopen jaren meer dan dekkend waren, is er een vermogen gegroeid bij de SZVK.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister te allen tijde in staat moet zijn verantwoordelijkheid te dragen voor het RWT-veld. Dat betekent dat er een toegesneden toezichts- en verantwoordingsmodel moet zijn. Gezien het beperkte RWT-veld van Defensie moet aan een aantal minimale voorwaarden voldaan worden, zoals een geëxpliciteerde toezichtsvisie.

Met de reservevorming (ultimo 2001 ruim € 22 miljoen) wil het departement mede de kosten van de voorgenomen uitbreiding van de verzekerdenkring financieren. Er ontbreekt echter een onderbouwing voor hoeveel geld daarvoor precies gereserveerd moet worden.

De Algemene Rekenkamer ziet de ontwikkelingen rond het expliciet maken van de toezichtsvisie en een besluit over de reservevorming bij de RWT met belangstelling tegemoet.

In zijn reactie gaf de minister van Defensie aan dat een visiedocument over toezicht op korte termijn kan worden verwacht. Hij ziet evenwel geen noodzaak voor een beleidsbeslissing over reservevorming.

17.1 Beschrijving van het veld

Het Ministerie van Defensie kent slechts één RWT, namelijk de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK). Deze stichting voert de Regeling ziektekostenverzekering voor militairen uit. Het totaalbedrag van de hiermee gemoeide publieke gelden bedroeg in 2001 € 110,9 miljoen.

De bevindingen inzake de verantwoording door de RWT betreffen de verantwoording over 2001. In vergelijking met de vorige Rekenkamerpublicatie over verantwoording en toezicht bij RWT's zijn de taken van de stichting niet gewijzigd.

17.2 Bevindingen

17.2.1 Verantwoording door de RWT

17.2.1.1 Rechtmatigheid

De SZVK heeft ook over het jaar 2001 zowel een accountantsverklaring over de getrouwheid als een rechtmatigheidsoordeel verkregen. Het totaalbedrag ad € 110,9 mln is rechtmatig verklaard. Dit bedrag is als volgt bepaald: uitgaande premie, schade en bijdragen eigen rekening.

17.2.1.2 Informatie over RWT in begroting en jaarverslag

De minister van Defensie is voornemens om de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 volledig na te leven.

Gezien de beperkte omvang van het RWT-veld en de goede interne samenwerking worden op dit punt geen problemen of belemmeringen verwacht.

17.2.1.3 Verantwoording over bedrijfsvoering

De SZVK is nog niet toe aan verklaringen over de bedrijfsvoering. Op dit punt is rijksbreed nog geen eenduidig gedachtegoed ontwikkeld. De SZVK acht het gepast, gezien de beperkte omvang van haar organisatie, dit af te wachten.

17.2.1.4 Informatie over prestaties

Noch de SZVK noch het Ministerie van Defensie hebben hun visie op de prestaties en behoefte aan prestatie-indicatoren geëxpliciteerd. Het ministerie geeft aan dat voor begroting en verantwoording de begrotingskengetallen relevant zijn en niet de prestatie-indicatoren. Deze begrotingskengetallen geven inzicht in de toepasselijke premiemassa, de aantallen verzekerden en de vermogenspositie. Deze gegevens worden door de SZVK verstrekt en zullen in het kader van VBTB worden meege-nomen.

17.2.2 Toezicht op de RWT

17.2.2.1 Toezichtvisie

In de praktijk is inmiddels gaandeweg een toezichtvisie ontwikkeld, maar deze is niet geëxpliciteerd of geformaliseerd in enig document.

17.2.2.2 Reviewbeleid

Per 1 januari 2002 heeft Defensie de uitvoering van de pensioenen en sociale zekerheidsregelingen volledig uitbesteed aan diverse instanties. Tevens zijn afspraken gemaakt voor de review door de departementale accountantsdienst.

Door aanloopproblemen zijn deze uitvoeringsinstanties over 2002 in gebreke gebleven om tijdig verantwoording af te leggen over de uitvoering van de diverse regelingen. Voor de SZVK hield dit onzekerheid in over een deel van haar premie-inkomsten.

17.2.2.3 Toezicht op bedrijfsvoering

De minister heeft vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de RWT een duidelijke opvatting over wat hij wil weten van het bestuur van de SZVK over prestaties en aspecten van de bedrijfsvoering. Dit is schriftelijk vastgelegd in de overeenkomst tussen de staat en de stichting. Als het nodig is, kan zijn departement nog aanvullende informatie vragen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in het volgende geval overleg met de toezichthouder achterwege is gebleven. Het bureau SZVK voert jaarlijks controle uit op de verzekerings-gerechtigheid van de gezinsleden van militairen. In totaal gaat het hier om

een bestand van circa 61 000 deelnemers. Bij de in 2001 uitgevoerde deelwaarneming bleek twaalf procent ten onrechte in het bestand voor te komen. Hier lijkt sprake te zijn van een substantiële problematiek van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Het ministerie heeft evenwel nagelaten bij het bestuur van de SZVK aan te dringen op intensivering van de controle.

Het departement geeft aan dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de afspraken, zoals contractueel vastgelegd, die de minister treft met de SZVK en het contract dat de stichting zelf heeft met de externe verzekeraar. Dat laatste is een eigenstandige verantwoordelijkheid van de SZVK. Naar het oordeel van de beleidsdirectie Defensie Arbeidsvoorwaarden Beleid (DAVB) zijn de bestaande afspraken toereikend om te beoordelen in hoeverre sprake is van een rechtmatige uitvoering. Waar nodig rapporteert de SZVK hierover separaat. In dat kader is onder meer relevant de periodieke steekproefsgewijze toets op deelnemerschap, die in zijn vormgeving (en uitkomsten) vergelijkbaar is met een ziekenfonds.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat nu zowel de (rechtmatig) verzekerden als het ministerie (uit algemene middelen) bij moeten dragen aan de kosten van circa twaalf procent ten onrechte verzekerden.

17.2.2.4 Toezicht op vermogensvorming

De SZVK verantwoordt zich in haar jaarverslag over de opgebouwde reserve. Deze reserve (in het aanloopjaar 1995 nog slechts € 2 463 000 groot) nam daarna gestaag in omvang toe en groeide naar € 22 267 000 in 2001.

De reserve ultimo 2001 wordt in de administratie van de SZVK nog onderverdeeld (volgens de directeur uit beleidsmatig oogpunt en in overleg met de externe accountant) in een zogenoemde solvabiliteitsreserve ad € 5 930 000 en een overige reserve ad € 16 337 000.

De omvang van de reserves is overigens groter als rekening wordt gehouden met toekomstig mogelijke uitkeringen uit een risico- en egalisatiefonds. Dit wordt aangehouden bij de uitvoerend verzekeraar en is een niet uit de balans blijvend recht. De definitieve afrekening van dit risico- en egalisatiefonds heeft in 2002 en 2003 plaatsgevonden. De SZVK ontving uit dien hoofde uitkeringen voor een totaalbedrag ad € 4 515 000 respectievelijk € 1 091 000.

Het departement is het met het bestuur van de SZVK eens dat het hier «arbeidsvoorwaardelijk» geld betreft, bijeengebracht deels door de werkgever en deels door de verzekerde (ex) militairen. Om die reden is nimmer een drastische premieverlichting toegepast om in te teren op de reserve. In de plaats hiervan is een deel van de opgebouwde reserve ingezet om de arbeidsvoorwaardelijke verzekering te wijzigen (uitbreiding van de verzekerdenkring, eerst in 1999 met post-actieven en in de nabije toekomst met een nieuwe groep).

De SZVK wijst erop dat het netto resultaat over 2002 vermoedelijk nihil zal zijn, terwijl de begroting voor 2003 vooralsnog uitgaat van een nadelig bedrijfsresultaat ad € 6 miljoen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in de praktijk inmiddels wel een toezichtsvisie is ontwikkeld, maar dat hieraan nog expliciet vorm gegeven moet worden. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan het toezicht op de omvang van het voor de bedrijfsvoering aan te houden

noodzakelijke vermogen. Omdat de premies de afgelopen jaren meer dan dekkend waren, is er een vermogen gegroeid bij de SZVK.

De beleidsdirectie DAVB geeft aan dat de (ontwikkeling van de) premie deel uitmaakt van de arbeidsvoorwaardenruimte. Volgens de beleidsdirectie heeft het verlagen of verhogen van de premie geen relevantie voor de begroting, maar voor de ruimte om te komen tot primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Door de – uit het oogpunt van solidariteit – voorgenomen uitbreiding van de verzekerdenkring zal een toekomstig beroep op de voor dit doel opgebouwde reserves moeten worden gedaan. Een onderbouwing van de hiervoor reëel benodigde reservering werd niet geleverd.

17.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister te allen tijde in staat moet zijn verantwoordelijkheid te dragen voor het RWT-veld. Dat betekent dat er een toegesneden toezichts- en verantwoordingsmodel moet zijn. Gezien het beperkte RWT-veld van Defensie moet aan een aantal minimale voorwaarden voldaan worden, zoals een geëxpliciteerde toezichtsvisie.

Met de reservevorming (ultimo 2001 ruim € 22 miljoen) wil het departement mede de kosten van de voorgenomen uitbreiding van de verzekerdenkring financieren. Er ontbreekt echter een onderbouwing voor hoeveel geld daarvoor precies gereserveerd moet worden.

De Algemene Rekenkamer ziet de ontwikkelingen rond het expliciet maken van de toezichtsvisie en een beleidsbeslissing met betrekking tot de reservevorming bij de RWT met belangstelling tegemoet.

17.4 Reactie minister

De minister van Defensie geeft in zijn reactie aan dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van het conceptrapport.

In de aanbeveling de toezichtsvisie meer expliciet te maken, ziet de minister aanleiding een overkoepelende nota te formuleren. Hij verwacht dit visiedocument op korte termijn aan de Rekenkamer te sturen.

De minister meldt voorts dat de reserves van de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht worden opgebouwd uit de premies die de verzekerden en de werkgever betalen. Hierdoor is de verwachte ontwikkeling van de reserves een onlosmakelijk onderdeel van de totstandkoming van de premies. Het bestuur van de stichting, bestaande uit vertegenwoordigers van de verzekerden en van de werkgever, biedt de minister een premievoorstel ter besluitvorming en vaststelling aan. Via deze weg is dus steeds sprake van een weloverwogen beleidsbeslissing voor de verwachte ontwikkeling van de reserves. Voor planning van de ontwikkeling van de reserves wordt enerzijds geanticipeerd op de hogere solvabiliteitsreserve als gevolg van de mogelijke uitbreidingen van de verzekerdenpopulatie. Anderzijds kunnen reserves worden aangewend voor demping van fluctuaties in de premie.

17.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van Defensie bij zijn departement een overkoepelende toezichtsvisie laat formuleren.

De Algemene Rekenkamer neemt nota van de mededeling van de minister over reservevorming bij de SZVK. Zij constateert dat er geen onderbouwing is voor de gewenste hoogte van de reserves bij deze RWT.

17.6 Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het ministerie van Defensie.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<i>Verantwoording</i> 2003	De verantwoording SZVK kan verbeterd worden met verantwoording over de reserves bij de uitvoerende verzekeraar.	De minister gaat hier niet op in.
<i>Rechtmatigheid</i> 2003	Er lijkt sprake te zijn van substantiële M en O-problematiek in <i>het deelnemersveld</i> .	De minister gaat hier niet op in.
<i>Informatie in Begroting en Jaarverslag</i> 2003	Geen.	Geen.
<i>Toezicht</i> 2001	De minister vindt een toezichtvisie overbodig.	Eerder geen toezegging gedaan. De minister geeft nu (januari 2004) aan dat op korte termijn een visiedocument kan worden verwacht.
2003	Het toezicht heeft zich nog niet expliciet gericht op de omvang van het vermogen (bij de SZVK en bij de verzekeraar).	Zie hierboven.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat het afgelopen jaar vooruitgang is geboekt op het gebied van rechtmatigheidsverklaringen en de departementale toezichtsvisie van het Ministerie van VROM. In de verantwoording door RWT's over bedrijfsvoering zijn eveneens positieve ontwikkelingen waar te nemen, maar daar is ook nog veel vooruitgang te boeken. Voor de rest is de situatie zoals beschreven in het vorige onderzoek naar RWT's niet wezenlijk veranderd. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister van VROM bij het uitwerken van de departementale toezichtsvisie en bij het toezicht in de praktijk nog aandacht moet schenken aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering door RWT's. Dit om te kunnen voldoen aan de door de Algemene Rekenkamer beoogde eindsituatie in 2005 voor toezicht op en verantwoording door RWT's.

De minister van VROM gaf aan dat zij de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in algemene zin onderschrijft. De minister zegt toe te streven naar een formeel vastgelegde situatie waarin rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarrekening van alle RWT's worden afgegeven. Bij het actualiseren van de toezichtsarrangementen per RWT zal de minister aandacht besteden aan de verantwoording over bedrijfsvoering en prestaties. Wat betreft het gebruik van reviews en de afgifte van een bedrijfsvoeringsmededeling heeft de minister geen toezeggingen gedaan, maar zal ze aanpassingen van haar beleid nog nader bezien. De voorzitter van de Raad van Bestuur van het Kadaster waardeert de positieve opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de beschreven ontwikkelingen en benadrukt de waardevolle rol van de Raad van Toezicht in het totale systeem van «checks and balances».

De Algemene Rekenkamer reageert instemmend op de voornemens van de minister om bij de twee resterende RWT's een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening te vragen en bij het toezicht in de praktijk aandacht te besteden aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering.

De minister heeft aangegeven reviews te zien als «ultimum remedium». Volgens de Algemene Rekenkamer stelt een minister door middel van reviews vast of zij terecht gebruik maakt van de verantwoordingsstukken van RWT's en van uitgevoerde controles. Een review als «ultimum remedium» is daarvoor niet toereikend. De Algemene Rekenkamer nodigt de minister uit het door haar geschetste reviewbeleid verder uit te werken en vast te leggen in de algemene toezichtsvisie van het departement, daarbij gebruik makend van de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer vindt met name de norm dat reviews op basis van risico-analyse moeten worden geselecteerd van belang.

18.1 Beschrijving van het veld

18.1.1 Inleiding

Het onderzoek werd in 2003 verricht. Rode draad in het onderzoek is de implementatie van de wettelijke structuur die moet gaan gelden over 2004.

18.1.2 Schets van het RWT-terrein

Onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM vielen medio 2003 zes RWT's.

Voor wat betreft het financieel belang zijn het Kadaster, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en de stichting Servicecentrum Grond (SCG) de grootste RWT's.

De publieke middelen bij deze RWT's zijn in 2002 respectievelijk € 165 miljoen, € 46,9 miljoen en € 2,17 miljoen.

Daarnaast zijn er de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB), het Fonds Luchtverontreiniging (FLV) en de Stichting Bureau Architectenregister (SBA).

Twee rechtspersonen hebben in 2002 de RWT-status verloren: IMAG en ABOMA/KEBOMA. Vanwege een wetswijziging hebben deze organisaties geen wettelijke taak meer. De minister van VROM stelt geen tarieven meer vast voor keuringen op geluidshinder van apparaten. Per 1 januari 2003 heeft ook het KIWA zijn RWT-status verloren als gevolg van een wijziging van het Besluit Ondergrondse Opslag tanks. Het KIWA heeft nu geen wettelijke taak meer.

De door het CFV reeds uitgevoerde wettelijke taken op het gebied van het financieel toezicht op woningcorporaties zijn geformaliseerd in de gewijzigde Woningwet. Deze wet trad in werking in oktober 2001. Op basis van de gewijzigde Woningwet verleent het CFV woningcorporaties steun voor specifieke projecten. Dit is een nieuwe wettelijke taak. Voor deze steun betalen woningcorporaties een heffing.

De opbrengst van deze projectsteun bedroeg voor het CFV over 2002 € 32,4 miljoen. Het CFV voert vanaf 2002 op verzoek van het ministerie een toetsing uit van de rechtmatigheid op basis van de jaarstukken van de woningcorporaties en statutenwijzigingen. Het betreft hier overigens geen wettelijke taak van het CFV.

18.2 Bevindingen

18.2.1 Verantwoording

18.2.1.1 Verantwoording over rechtmatigheid

Over 2002 hebben de accountants van de belangrijkste RWT's – Kadaster en CFV – een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening afgegeven. Voor het Kadaster is over 2002 een rechtmatigheidsverklaring opgenomen in de zogenoemde additionele informatie bij het jaarverslag, die alleen aan het ministerie wordt gezonden. Voor het CFV is over 2002 voor het eerst een rechtmatigheidsverklaring afgegeven. De nieuwe Woningwet verplicht tot een dergelijk oordeel.

Voor het SCG en de SBA wordt geen rechtmatigheidsverklaring

afgegeven. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat voor deze twee RWT's ook een rechtmatigheidsverklaring wordt afgegeven.

18.2.1.2 *Verantwoording over prestaties*

Met het Kadaster, het CFV en het SCG heeft het ministerie expliciete afspraken, veelal in toezichtsarrangementen en andere overeenkomsten, gemaakt om informatie over prestaties aan te leveren. Daarbij gaat het onder meer om resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken, initiatieven voor kwaliteitsverbetering, adviezen aan klanten, overzicht van uitvoering van taken et cetera. De toegezegde informatie komt voor een groot deel terug in of bij het jaarverslag.

In vergelijking met de bevindingen in het vorige RWT-onderzoek zijn geen noemenswaardige veranderingen in de informatieverstrekking opgetreden. Het Kadaster heeft, alleen in de additionele informatie, gegevens over de confrontatie van begrote kostprijzen per product met de gerealiseerde kostprijzen toegevoegd.

Voor de StAB zijn geen toezeggingen bekend, maar deze RWT levert wel een aantal prestatiegegevens.

18.2.1.3 *Verantwoording over bedrijfsvoering*

Kadaster

In het vorige RWT-onderzoek bleek dat het Kadaster voornemens was over 2001 bij de jaarstukken te komen met een mededeling over de bedrijfsvoering. Nu de bedrijfsvoeringsmededeling over 2001 inderdaad is afgegeven, is het Kadaster de eerste RWT met een dergelijke mededeling. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer de totstandkoming van deze mededeling nader onderzocht. Hierbij is eerst naar de informatie in de jaarverslagen 2001 en 2002 en in de additionele informatie gekeken.

Het ministerie heeft aangegeven op een vrij hoog abstractieniveau geïnteresseerd te zijn in de informatie over bedrijfsvoering, aangezien de minister verantwoordelijk is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Afspraken over de informatie die het ministerie wenst over bedrijfsvoering zijn vastgelegd in het «*Informatie- en controleprofiel*». Het ministerie wil informatie over de volgende onderwerpen:

- kostendekkendheid;
- kostenbeheersing;
- kwaliteitsbeleid in de planning- en controlcyclus;
- kostprijzen per product.

Als de kostprijzen per product stijgen (wat in 2000 het geval was), verlangt het ministerie van het Kadaster een sluitende verklaring. Nieuw is in dit verband de confrontatie van de met het ministerie afgesproken begrote kostprijzen per product met de daadwerkelijk gerealiseerde kostprijzen in de additionele informatie bij de jaarverslagen 2001 en 2002. Doelmatigheid van de bedrijfsvoering zal tevens onderwerp van onderzoek zijn bij de periodieke (vijfjarige) evaluatie. De eerstvolgende evaluatie was in 2003 gepland.

Een andere recente ontwikkeling in de verantwoording over de bedrijfsvoering is de opname van een mededeling over de bedrijfsvoering in het jaarverslag. Het Kadaster heeft in haar jaarverslag 2001 de volgende bedrijfsvoeringsmededeling opgenomen:

Als Raad van Bestuur zijn wij van mening dat het systeem van management control van het Kadaster in 2001 effectief heeft gewerkt. De werkprocessen worden zo beheerst, dat kan worden gesteld dat de

organisatie in behoorlijke mate effectief en efficiënt heeft geopereerd. Naar onze mening is de jaarverantwoording deugdelijk, is de geldende wet- en regelgeving nageleefd en zijn de waarden voldoende beveiligd.

In het jaarverslag 2002 is de mededeling uitgebreid. Het Kadaster heeft de volgende toevoeging gedaan:

Hiernaast onderkennen wij dat verdere verbeteringen mogelijk zijn. Als voorbeeld noemen wij de uniformiteit tussen regio's, de productiviteit, het kwaliteitsdenken en de verkorting van de levertijden.

De bedrijfsvoeringmededeling 2001 stelt dat de organisatie «in behoorlijke mate effectief en efficiënt heeft geopereerd». Dit oordeel is gebaseerd op de risico-inventarisatie en de werking van de Planning & Controlcyclus. Elementen zijn de ISO-certificatie, EDP-audits en operational audits. De term «voldoende» wordt niet gebruikt omdat er op verschillende punten verbetering mogelijk is.

Medewerkers van het Kadaster gaven aan dat het Kadaster zichzelf *in control* acht, hetgeen volgens het Kadaster tevens betekent dat er een rechtmatige en doelmatige taakuitvoering heeft plaatsgevonden. Verder houdt *in control* zijn volgens het Kadaster in dat risico's in een vroeg stadium kunnen worden onderkend en dat op een adequate wijze daarop kan worden gereageerd, bijvoorbeeld bij risico's aangaande fouten in de registratie van kadastrale gegevens. De rechtmatigheid is afgedekt door de zinsnede: de geldende wet- en regelgeving is nageleefd. De doelmatigheid moet worden beoordeeld over een aantal jaren om ontwikkelingen te signaleren.

De Raad van Bestuur kan tot haar oordeel over de bedrijfsvoering komen, omdat zij van mening is dat zij kan steunen op een effectief systeem van *management control*.

Overige RWT's

De StAB had concrete plannen om over 2001 te komen tot een mededeling bedrijfsvoering. Echter, in het jaarverslag 2002 van de StAB is nog geen mededeling bedrijfsvoering opgenomen. Het Ministerie van VROM en de StAB bleken niet tot afspraken te kunnen komen over de elementen waaruit deze mededeling moest bestaan.

Bij de overige RWT's zijn er ten opzichte van het vorige RWT-onderzoek geen ontwikkelingen in de informatie over de bedrijfsvoering gesignaleerd.

18.2.1.4 Verantwoording over RWT's in begroting en jaarverslag Ministerie van VROM

In de begroting 2004 heeft het ministerie een overzicht opgenomen van alle ZBO's en RWT's, het betreffende beleidsartikel en het begrotingsbedrag. Het Ministerie van VROM heeft hiermee voldaan aan de eisen uit de CW 2001, artikel 18, vierde lid, voor de begroting 2004.

De voorbereidingen om te voldoen aan de eisen uit de CW 2001, artikel 65, tweede lid, voor het jaarverslag 2004 zijn nog niet begonnen. Het ministerie heeft nog geen voorschriften gegeven voor informatie die RWT's en ZBO's in hun jaarverslagen over 2003 zouden moeten opnemen.

18.2.2 Toezicht

18.2.2.1 Toezichtsvisie

Binnen het Ministerie van VROM is een nieuwe afdeling TopZO (Toezicht op Zelfstandige Organen) opgericht waarbinnen de toezichtactiviteiten op zelfstandige organen zijn ondergebracht. De beleidsdirecties, die voorheen belast waren met het toezicht, zullen zich alleen beleidsmatig met de zelfstandige organen bezig gaan houden. TopZO is onderdeel van de centrale directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ), maar rapporteert rechtstreeks aan de minister, door tussenkomst van de directeur DFEZ.

Het ministerie onderscheidt medio 2003 veertien zelfstandige organen, waarvan er zes RWT zijn. In 2000 heeft het ministerie voor alle RWT's toezichtsarrangementen opgesteld. TopZO heeft een departementale toezichtsvisie op zelfstandige organen opgesteld. In de toezichtsvisie is sprake van een sluitende toezichtsketen van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. De visie gaat ook in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de afdeling TopZO. Verder komen de eisen aan het toezicht aan de orde. Deze zijn:

- onafhankelijkheid;
- transparantie;
- professionaliteit;
- maatwerk.

De visie geeft verder de hoofdtaken van de toezichthouder weer. Het toezicht op de bedrijfsvoering houdt volgens de toezichtsvisie onder andere in: oordeelsvorming over rechtmatigheid, doelmatigheid en ordelijkheid van financieel beheer bij de zelfstandige organen en de goedkeuring van tarieven.

De departementale toezichtsvisie besteedt nog onvoldoende aandacht aan de elementen review en prestaties.

TopZO zal in het kader van haar activiteiten de reeds bestaande toezichtsarrangementen voor de individuele RWT's doorlichten en actualiseren met inachtneming van de checklist Toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor het Kadaster geldt reeds het in 2001 geactualiseerde Informatie- en controleprofiel.

18.2.2.2 Werking toezicht

Tot nu toe heeft het Ministerie van VROM geen beleid voor de uitvoering van reviews ontwikkeld. In het vorige RWT-onderzoek werd dit reeds geconstateerd. Het ministerie is van mening dat pas bij een concrete aanleiding moet worden gereviewd en dat er geen standaardinstrument hoeft te worden ontwikkeld.

De Departementale Accountantsdienst heeft geen beleid ontwikkeld voor reviews op RWT's of ZBO's. Bij de RWT's zijn in 2002 geen reviews uitgevoerd, ook niet bij de StAB, die eventueel in aanmerking zou kunnen komen vanwege het overgaan van de loonadministratie van het ministerie naar de StAB zelf.

De Departementale Accountantsdienst heeft tussen eind 2002 en begin 2003 een onderzoek uitgevoerd naar het financiële toezicht van het CFV op woningcorporaties. De Accountantsdienst is van mening dat de

omschrijving van de taken van het CFV in wet- en regelgeving zodanig algemeen is dat zij veel ruimte geeft voor interpretatieverschillen. Met de Accountantsdienst is de Algemene Rekenkamer van mening dat hierdoor vooralsnog de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht op corporaties niet toereikend wordt ingevuld.

18.2.2.3 *Raden van Toezicht*

Kadaster

In het vorige RWT-onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar systemen van «checks and balances» bij RWT's. In dit onderzoek is onder meer aandacht besteed aan raden van toezicht. In dit RWT-onderzoek brengt de Algemene Rekenkamer in ieder geval in kaart of daden van toezicht een rol hebben in het verticale toezicht. Hiervan is sprake wanneer de minister aangeeft bepaalde toezichtsactiviteiten achterwege te laten vanwege de aanwezigheid van een raad van toezicht.

Het Kadaster heeft een bij wet ingestelde raad van toezicht die uit vijf leden bestaat. De minister van VROM benoemt de leden van de raad voor vier jaar, met een mogelijke verlenging van vier jaar. De raad heeft voordrachtsrecht.

De Organisatiewet Kadaster (OWK) regelt de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht van het Kadaster, zoals toezicht houden op de werkzaamheden van de raad van bestuur, het goedkeuren van belangrijke besluiten – bijvoorbeeld reorganisaties en grote investeringen – en instemmingsbevoegdheid voor onder andere de begroting, de jaarrekening, het meerjarenbeleidsplan en dergelijke.

In de OWK wordt uitdrukkelijk gesteld dat de belangen van het Kadaster richtsnoer voor de raad zijn. Hiertoe behoort uitdrukkelijk het belang van de behoorlijke vervulling van de bij of krachtens de wet aan het Kadaster opgedragen taken. De raad is dus een orgaan van het Kadaster zelf en niet een extern toezichthoudend orgaan.

Er zijn verschillende vormen van overleg tussen minister en raad van toezicht. De voorzitter van de raad van toezicht is bij het bestuurlijk overleg van de minister met de raad van bestuur aanwezig, hetgeen uit de notulen blijkt. Onderwerpen die in het bestuurlijk overleg worden besproken, vloeien voort uit de OWK, het I&C-profiel of komen in gezamenlijk overleg op de agenda. Te denken valt aan wetgevings-trajecten, het meerjarenbeleidsplan, jaarverslaglegging, tariefwijziging en beoordeling van raad van bestuur (bijvoorbeeld aan de hand van een Governancerapport). Indien nodig is er op ad hoc-basis contact tussen de voorzitter van de raad van toezicht en de minister, bijvoorbeeld bij een nieuwe tariefstelling of bij benoemingen van leden van het bestuur.

StAB

Bij de StAB is de raad van toezicht een intern toezichtsorgaan, omdat artikel 6 van de statuten stelt dat de raad zich richt naar het belang van de stichting. De raad houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van de stichting.

18.3 Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer geconcludeerd dat vergeleken met de situatie zoals beschreven in het vorige onderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's vooruitgang is geboekt op het gebied van rechtmatigheidsverklaringen en de departementale toezichtsvisie. In de verantwoording door RWT's over bedrijfsvoering zijn eveneens positieve ontwikkelingen waar te nemen, maar is ook nog veel vooruitgang te boeken. Meer toegespitst komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende conclusies per deelterrein:

- De belangrijkste RWT's geven nu een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening af. Voor twee RWT's wordt nog geen rechtmatigheidsverklaring afgegeven.
- Met de belangrijkste RWT's zijn in de toezichtsarrangementen expliciete afspraken gemaakt over aan te leveren prestatiegegevens. In veel gevallen wordt deze informatie in de jaarverslagen opgenomen. Het Ministerie van VROM heeft nog geen voorschriften gegeven voor de door RWT's en ZBO's in hun jaarverslagen 2003 op te nemen informatie.
- Het Kadaster geeft als enige RWT een bedrijfsvoeringsmededeling af en loopt daarmee voorop op het terrein van publieke verantwoording over de bedrijfsvoering.
- De door de minister van VROM vastgestelde toezichtsvisie op zelfstandige organen (d.d. augustus 2003) besteedt nog onvoldoende aandacht aan de elementen «*review*» en «*prestaties*». De reeds bestaande toezichtsarrangementen voor de individuele RWT's zullen worden doorgelicht en geactualiseerd.
- Tot nu toe heeft het Ministerie van VROM geen beleid ontwikkeld voor de uitvoering van reviews bij RWT's.
- Bij het Kadaster functioneert een raad van toezicht die geen expliciete rol heeft in het verticale toezicht van de minister van VROM.

Om aan de door de Algemene Rekenkamer beoogde eindsituatie in 2005 voor toezicht op en verantwoording door RWT's te kunnen voldoen, doet de Algemene Rekenkamer de minister van VROM in ieder geval de volgende aanbevelingen:

- De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het ministerie het SCG en de SBA een rechtmatigheidsverklaring over de inning en de besteding van de publieke middelen laat afgeven.
- De met de afgifte van een bedrijfsvoeringsmededeling door het Kadaster in gang gezette positieve ontwikkeling zou kunnen worden doorgetrokken voor andere RWT's. In eerste instantie kan daarbij de aandacht worden gericht op de StAB.
- De in 2003 opgestelde departementale toezichtsvisie zou moeten worden aangevuld met passages over de uitwerking van een review-beleid en prestaties.
- Bij de voorgenomen doorlichting van de toezichtsarrangementen kan aandacht worden geschonken aan het toezicht op de bedrijfsvoering en de prestaties. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de checklist «*Toezicht*» uit de *Kaderstellende Visie op Toezicht*. Voor alle RWT's zou het ministerie specifieke eisen aan de op te leveren informatie over bedrijfsvoering en prestaties kunnen opnemen. Voor de prestaties van de RWT's is daarbij de door het Ministerie van VROM in het eigen jaarverslag 2004 op te nemen informatie over prestaties van RWT's een belangrijk richtsnoer.

18.4 Reactie minister en RWT

18.4.1 Reactie minister van VROM

In haar reactie spreekt de minister van VROM haar waardering uit voor het RWT-4 onderzoek en meldt dat ze de conclusies en aanbevelingen in algemene zin onderschrijft. De minister doet in haar reactie toezeggingen over de volgende onderdelen:

- *Rechtmatigheid.* Met het accorderen van de nieuwe toezichtsvisie streeft de minister er naar om met ingang van het boekjaar 2004 ook een rechtmatigheidsverklaring te ontvangen van de resterende RWT's, i.c. het SCG en de SBA. Eén en ander zal ook nader worden vastgelegd in de te actualiseren toezichtarrangementen per RWT en via een nadere concretisering van de informatiehuishouding voor het SCG en de SBA richting het Ministerie van VROM in zogenaamde Informatie- en Controleprofielen.
- *Toezichtsvisie.* De minister is voornemens om bij het actualiseren van bestaande toezichtsarrangementen per RWT aandacht te besteden aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering. Dit zal in lijn met de bestaande informatievoorziening van het Kadaster aan het Ministerie van VROM en met de Kaderstellende visie op toezicht gebeuren.
- *Review.* De minister ziet een review als een «*ultimum remedium*». De toezichthouder (het Ministerie van VROM) gaat in overleg met de auditdienst pas over tot het verrichten van een review in geval van gerede twijfel over de oordeelsvorming van de externe accountant. Staand beleid van het Ministerie van VROM is om ter voorkoming van onnodige controledruk uitsluitend in geval van een concrete aanleiding te reviewen. In de achterliggende periode heeft de minister op bepaalde momenten ook feitelijk de auditdienst verzocht om een nader onderzoek in te stellen naar specifieke werkzaamheden en oordeelsvorming van een specifieke RWT. Toch wil de minister in overleg met medewerkers van het Ministerie van Financiën bezien of naar aanleiding van de opvattingen van Algemene Rekenkamer de zienswijze van het Ministerie van VROM aanpassing behoeft en zo ja, in welke zin.
- *Bedrijfsvoeringsmededeling.* De minister zal bezien of de afgifte van een bedrijfsvoeringsmededeling bij het jaarverslag ook voor andere RWT's een passend instrument is. Daarbij benadrukt ze dat een bedrijfsvoeringsmededeling geen doel op zich is, maar veeleer het sluitstuk van een goed functionerende planning- en controlcyclus bij een RWT.

18.4.2 Reactie Kadaster

De voorzitter van de Raad van Bestuur van het Kadaster gaf in zijn reactie aan dat hij de positieve opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de beschreven ontwikkelingen waardeert.

Verder merkt de voorzitter van de Raad van Bestuur op dat in het onderzoek aandacht is besteed aan de rol van de Raad van Toezicht in het verticale toezicht. Ondanks de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Raad van Toezicht geen expliciete rol vervult in het verticale toezicht, wil hij opmerken dat de Raad van Toezicht in het totale systeem van «checks and balances», waar verticaal toezicht onderdeel van is, een waardevolle rol speelt.

18.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer reageert instemmend op de voornemens van de minister om bij de twee resterende RWT's een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening te vragen en bij het toezicht in de praktijk aandacht te besteden aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering.

De minister heeft aangegeven reviews te zien als «ultimum remedium». Volgens de Algemene Rekenkamer stelt een minister door middel van reviews vast of zij terecht gebruik maakt van de verantwoordingsstukken van RWT's en van uitgevoerde controles. Een review als «ultimum remedium» is daarvoor niet toereikend. De Algemene Rekenkamer nodigt de minister uit het door haar geschetste reviewbeleid verder uit te werken en vast te leggen in de algemene toezichtvisie van het departement, daarbij gebruik makend van de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer vindt met name de norm dat reviews op basis van risico-analyse moeten worden geselecteerd van belang.

18.6 Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van VROM

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister RWT 4
<i>Rechtmatigheid</i> 2001, 2002, 2003	Er ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij SCG en SBA.	Minister streeft ernaar met ingang van boekjaar 2004 bij het SCG en de SBA een rechtmatigheidsverklaring te ontvangen.
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i> 2002, 2003	Voor de StAB zal een bedrijfsvoeringsverklaring worden opgesteld.	Minister zal bezien of de bedrijfsvoeringsmededeling ook voor andere RWT's een passend instrument is.
2002,2003	In de verantwoording over bedrijfsvoering door FLV en SBA is geen vooruitgang geboekt.	Bij het actualiseren van de bestaande toezichtarrangementen per RWT zal de minister aandacht schenken aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering door RWT's.
<i>Verantwoording over prestaties</i> 2001, 2002, 2003	Voor StAB, SBA en FLV is in het toezichtarrangement niet opgenomen welke informatie het ministerie over prestaties wil ontvangen.	Bij het actualiseren van de bestaande toezichtarrangementen per RWT zal de minister aandacht schenken aan de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering door RWT's.
<i>Informatie in Begroting en Jaarverslag</i> 2003	Publieke inkomsten zoals premies en tarieven bij RWT's worden niet in begroting en jaarverslag van het ministerie opgenomen.	Geen toezegging minister.
2003	Voorschriften voor RWT's voor te leveren informatie voor jaarverslagen 2004 en 2005 van het ministerie zijn nog niet opgesteld.	Geen toezegging minister.
<i>Toezicht</i> 2001, 2002	Het ministerie beschikt niet over een algemene toezichtvisie.	Een algemene toezichtvisie is inmiddels opgesteld en in augustus 2003 door de bewindslieden vastgesteld.
2003	Toezichtvisie bevat niet de elementen prestaties, review en algemene eisen aan de verantwoording. Wel is er aandacht voor taakuitoefening.	Geen toezegging minister.
2001, 2002, 2003	Het ministerie beschikt niet over een reviewbeleid voor RWT's.	Minister wil bezien of de zienswijze van VROM over de uitwerking van een reviewbeleid een aanpassing behoeft en zo ja in welke zin.
2003	Toezichtvisies alle RWT's zullen worden doorgelicht en geactualiseerd.	Minister is voornemens de bestaande toezichtarrangementen per RWT te actualiseren.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van VenW grote vooruitgang heeft geboekt in het opstellen van specifieke toezichtsvisies voor grote RWT's. Ook is de departementale toezichtsvisie geactualiseerd. In de verantwoording over prestaties door enkele grote RWT's zijn eveneens positieve ontwikkelingen waar te nemen. Maar om aan de door de Algemene Rekenkamer beoogde eindsituatie in 2005 voor toezicht op en verantwoording door RWT's te kunnen voldoen, dient het Ministerie van VenW nog een forse inspanning te leveren. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister van VenW:

- vaart moet maken met het opstellen van toezichtsvisies voor het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol en de zogenoemde kleine RWT's (regionale luchtvaartterreinen, keuringsinstanties en exameninstellingen) omdat hier geen concrete plannen voor zijn;
- het toezicht rechtstreeks moet onderbrengen bij de secretaris-generaal omdat een van het beleid onafhankelijk toezicht nu onvoldoende is gewaarborgd door positionering van het toezicht bij de beleidsdirecties;
- rechtmatigheidsverklaringen moet vragen aan de RWT's, in het bijzonder het Loodswezen, de Luchthaven Schiphol en de zogenoemde kleine RWT's (regionale luchtvaartterreinen, keuringsinstanties en exameninstellingen). Nu hebben maar 7 van de 41 RWT's een rechtmatigheidsverklaring. Daarnaast bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van € 180 miljoen bij Railinfrabeheer;
- afspraken moet maken met de RWT's over de te verstrekken prestatiegegevens en informatie over aspecten van de bedrijfsvoering. Bij het maken van deze afspraken moet rekening worden gehouden met de in het eigen Jaarverslag 2004 op te nemen informatie over prestaties van RWT's.

De minister van VenW ging in haar reactie in op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zij gaf aan dat gestart is met het opstellen van de toezichtsvisies voor het Loodswezen en ProRail; voor Schiphol wordt geen toezichtsvisie opgesteld omdat Schiphol vanaf 2005 geen RWT meer zal zijn. Wat betreft de positionering van het toezicht, merkte de minister op dat zij geen aanwijzingen heeft dat in het huidige model de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk staat. Verder zegde de minister toe te streven naar rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarrekeningen van in principe alle RWT's over het boekjaar 2005 en afspraken te maken met de RWT's voor informatieverstrekking over prestaties en bedrijfsvoering. Wel gaf de minister aan dat lopende wetgevingstrajecten vertragingen kunnen veroorzaken in het bereiken van de beoogde eindsituatie. Het bestuur van het CBR zag geen aanleiding om te reageren.

De Algemene Rekenkamer reageert instemmend op de toezeggingen van de minister. Om te voorkomen dat vertragingen optreden in het bereiken van de beoogde eindsituatie, vraagt de Algemene Rekenkamer de minister (op korte termijn) maatregelen te treffen die het tijdig bereiken van de eindsituatie waarborgen.

19.1 Beschrijving van het veld

19.1.1 Inleiding

Het onderzoek werd verricht in 2003. Rode draad in dit onderzoek is de implementatie van de wettelijke structuur die moet gaan gelden vanaf 2004. Er zijn geen bevindingen opgenomen over de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) omdat hiernaar een zelfstandig onderzoek wordt uitgevoerd met bijbehorende rapportage.

19.1.2 Schets van het RWT-terrein

Onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenW vallen 41 RWT's. Hieronder bevinden zich RWT's zoals ProRail, RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie (RDW), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), LVNL, het Loodswezen, Schiphol en de Raad voor de Transportveiligheid met een groot financieel belang (miljoenen euro's). Een aanzienlijk deel van het RWT-velde bestaat uit RWT's met een klein publiek financieel belang zoals exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, keuringsinstanties en exameninstellingen.

In vergelijking met het vorige RWT-onderzoek is een aantal veranderingen opgetreden. De Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) en de TNT-Post Groep (TPG) zijn in 2002 overgegaan naar het Ministerie van Economische Zaken. De samenvoeging van Railinfra-beheer, RailNed en Railverkeersleiding in ProRail is gaande. De Raad voor de Transportveiligheid zal naar verwachting per 2004 opgaan in de nieuwe vorm van Onderzoeksraad voor de veiligheid.

In onderstaande tabel zijn de publieke middelen weergegeven van grote en belangrijke RWT's van het Ministerie van VenW.

Tabel Financiële omvang grote en belangrijke RWT's beleidsterrein VenW

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Aard inkomsten	Jaar
ProRail	874,0	Bijdrage Rijk	2001
Schiphol	381,2	Tarieven	2002
Loodswezen	149,6	Tarieven	2002
RDW	127,4	Tarieven (122,9) en bijdrage Rijk (4,5)	2002
CBR	74,6	Tarieven (69,8) en bijdrage Rijk (4,7)	2002
Raad voor de Transportveiligheid	5,2	Bijdrage Rijk	2001

19.2 Bevindingen

19.2.1 Verantwoording

19.2.1.1 Rechtmatigheid

RailNed, Railverkeersleiding, Railinfrabeheer, Luchthaven Twente, de ANWB (voor de wettelijke taak), de stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB) en het CBR hebben bij de jaarrekening 2002 een rechtmatigheidsverklaring afgegeven. Het ministerie heeft de RDW en de Raad voor de Transportveiligheid medio 2003 verzocht om bij hun reeds verschenen jaarrekening over 2002 alsnog een rechtmatigheidsverklaring

af te geven. Mede naar aanleiding van deze voortvarende actie van het ministerie zal het aantal RWT's met een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening over 2002 in vergelijking met voorgaande jaren zijn toegenomen. Met name grote RWT's verstrekken een rechtmatigheidsverklaring. Ten opzichte van het totale aantal RWT's (41) is het aantal RWT's met een rechtmatigheidsverklaring (7) echter gering.

In de rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening over 2002 van Railinfrabeheer maakt de externe accountant evenals bij de jaarrekening over 2001 een voorbehoud voor de beheersing van de aanbestedingen op basis van kwaliteitsafspraken (outputproces-contracten). Omdat de beheersing hiervan onvoldoende gestalte krijgt, bestaat volgens de accountant onzekerheid over de rechtmatigheid van € 180 miljoen. De Algemene Rekenkamer zal de acties die het ministerie onderneemt met belangstelling volgen.

RWT's zullen conform de toezichtsvisie van het ministerie *Welingericht Toezicht* een rechtmatigheidsverklaring moeten gaan afgeven. Alleen wanneer een rechtmatigheidsverklaring aantoonbaar ondoelmatig⁹⁴ is én op andere wijze de benodigde informatie kan worden ingewonnen staat het ministerie het, mits beargumenteerd en goedgekeurd door de Accountantsdienst van het ministerie, toe dat geen rechtmatigheidsverklaring wordt verstrekt. Tot nu toe is voor geen enkele RWT beargumenteerd toegestaan dat geen rechtmatigheidsverklaring behoeft te worden verstrekt.

19.2.1.2 *Bedrijfsvoering*

Volgens de departementale toezichtsvisie is de minister niet verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de RWT maar is het in veel gevallen wel van belang om inzicht te hebben in (de kwaliteit van) de bedrijfsuitvoering gezien bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de minister voor de uitoefening van de publieke taak. Een mededeling over de bedrijfsvoering wordt niet gevraagd en is in 2002 ook niet verstrekt door RWT's.

Over het jaar 2002 zijn in de verantwoording over bedrijfsvoering weinig ontwikkelingen. De grote RWT's verantwoorden zich in hun jaarverslag over verschillende bedrijfsvoeringsaspecten. De kleine RWT's zoals keuringsinstanties en de kleine exameninstellingen verstrekken nagenoeg geen informatie over de bedrijfsvoering. Een positieve uitzondering is de RDW die in het jaarverslag (sinds 2001) via prestatie-indicatoren inzicht geeft in de bedrijfsvoering.

19.2.1.3 *Prestaties*

Voor de RDW, ProRail, het Loodswezen en de Raad voor de Transportveiligheid ging de Algemene Rekenkamer na welke informatieafspraken over prestaties zijn gemaakt tussen het ministerie en de RWT en of de afgesproken informatie ook werd verstrekt. Daarnaast voerde de Algemene Rekenkamer een verdiepingsonderzoek uit bij het CBR naar de afspraken met en de geleverde informatie over prestaties aan het Ministerie van VenW.

Informatie-afspraken

Met de RDW, het ProRail-onderdeel Railinfrabeheer en de Raad voor de Transportveiligheid heeft het ministerie informatieafspraken gemaakt. Met het Loodswezen heeft het ministerie geen informatieafspraken gemaakt.

⁹⁴ De kosten voor het doen verstrekken van een rechtmatigheidsverklaring staan niet in verhouding staan tot het bedrag waarover de verklaring moet worden afgegeven.

De informatieafspraken met de RDW en de Raad voor de Transportveiligheid zijn vastgelegd in informatiestatuten. De informatieafspraken met Railinfrabeheer zijn vastgelegd in de planning- en controlcyclus voor 2003.

Het door het ministerie in zijn toezichtsvisie gemaakte onderscheid tussen prestaties die relevant zijn voor de verantwoording over de uitvoering van het beleid in het jaarverslag en prestaties die relevant zijn voor zijn toezicht op het functioneren van de RWT, komt niet terug in de bestaande informatieafspraken. In de te maken nieuwe afspraken met de RWT's zal dit onderscheid wel worden gemaakt.

Informatie over geleverde prestaties

Via het jaarverslag 2002 van de RDW en de kwartaalrapportages over 2003 van Railinfrabeheer komt de levering van informatie over prestaties structureel op gang. Het ministerie beoordeelt de ontvangen informatie over prestaties van de RWT's in het licht van de gemaakte afspraken en onderneemt indien gewenst acties.

De door de RDW verstrekte informatie over prestaties heeft betrekking op de kwantiteit en de kwaliteit van de dienstverlening en taakuitvoering zoals keuringen en de wachttijden tot de keuringsafpraak, het toezicht op de uitvoering van de APK, afgifte van documenten en de doorlooptijd hiervan, opgelegde sancties en klachten. Geen informatie wordt nog verstrekt over de aan geleverde prestaties verbonden kostprijzen of uitvoeringskosten en effecten van prestaties. In het kader van het afgesproken groeipad is hier wel aandacht voor. Zo is het ministerie met de RDW in overleg om inzicht te krijgen in de kostprijzen.

In de eerste kwartaalrapportage over 2003 van Railinfrabeheer is informatie opgenomen over geleverde prestaties ten aanzien van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de railinfrastructuur en ten aanzien van sociale veiligheid en systeemveiligheid. Geleverde prestaties zijn gerelateerd aan kosten, bijvoorbeeld voor de uitbreiding en het onderhoud van de infrastructuur. Incidenteel worden kosten van prestaties in verband gebracht met effecten, bijvoorbeeld de arbeidsveiligheid bij werk aan de infrastructuur gaat ten koste van de beschikbaarheid. Bij de inmiddels gestarte werkzaamheden voor de uitwerking van de bekostigingssystematiek zullen verdere relaties worden gelegd tussen kosten en effecten. Het ministerie oordeelde dat Railinfrabeheer de afspraken voortvarend heeft aangepakt maar dat niet alle afgesproken informatie door Railinfrabeheer is geleverd. Het ministerie heeft de ontbrekende informatie over bijvoorbeeld investeringen en de technische staat van de infrastructuur opgevraagd en heeft Railinfrabeheer gevraagd over bepaalde onderwerpen zoals onderhoud en veiligheid nadere informatie aan te leveren.

Voor de overige RWT's zijn er ten opzichte van het vorige RWT-onderzoek geen wezenlijke veranderingen in de informatievoorziening over prestaties door RWT's aan het Ministerie van VenW.

19.2.1.4 Verdiepend onderzoek informatie over prestaties CBR

Om een indruk te krijgen van de wijze waarop het Ministerie van VenW en een RWT invulling geven aan de informatievoorziening over prestaties heeft de Algemene Rekenkamer hier verdiepend onderzoek naar verricht bij het ministerie én bij het CBR.

In wet- en regelgeving, de statuten van het CBR en de overeenkomst tussen de staat en het CBR zijn geen informatieafspraken over prestaties vastgelegd. Informatieafspraken over prestaties zijn gemaakt in het informatiestatuut. De afspraken hebben betrekking op de levering van kwalitatieve en kwantitatieve prestatiegegevens zoals aantallen afgenomen examens, de wachttijden voor examens in relatie tot het aantal examinatoren, en het aantal ingediende klachten. Het ministerie heeft met het CBR afgesproken dat stapsgewijs wordt toegewerkt naar de verstrekking van de informatie aan het departement.

Het CBR beraadt zich, in samenwerking met het ministerie, over de samenstelling van kerngegevens inclusief prestatie-indicatoren die een duidelijk beeld moeten geven over de publieke taakuitoefening van het CBR. In het concept gewijzigd informatiestatuut wordt onderscheid gemaakt tussen informatie ten behoeve van beleid, politieke besluitvorming, sturing en toezicht. Het ministerie wil aan de hand van informatie uit het Jaarverslag 2003 onderzoeken of het CBR aan de voor 2003 overeengekomen prestaties heeft voldaan.

Naast de informatieafspraken is ook de door het CBR geleverde informatie over prestaties nader onderzocht. Via het jaarverslag 2002 van het CBR komt de levering van informatie over prestaties structureel op gang. De in het Jaarverslag 2002 van het CBR opgenomen informatie over prestaties heeft onder andere betrekking op resultaten van de diverse typen examens, tussentijdse toetsen, behandelde geneeskundige verklaringen en administratieve maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid (zogenoemde vorderingen). De in het informatiestatuut gevraagde informatie over wachttijden betreffende de aanvraag van examens is niet verstrekt. Alhoewel niet gevraagd, zijn in het *Jaarverslag 2002* ook geen gegevens opgenomen over kostprijzen en effecten van prestaties.

Het verstrekken van informatie over wachttijden en over kostprijzen van prestaties is onderwerp van het hiervoor genoemde overleg tussen het ministerie en het CBR over de samenstelling van kerngegevens die inzicht moet geven in de publieke taakuitoefening door het CBR. Gestart wordt met het inzicht geven in de kostprijs van het B-examen (personenauto's). Het ministerie zegt van het CBR alle informatie te krijgen waar zij om vraagt. Het ministerie ontvangt bovendien op ambtelijk niveau informatie over prestaties.

Met uitzondering van de zogenoemde vorderingen stelt het ministerie niet de betrouwbaarheid van de informatie van het CBR vast. Voor de vaststelling hiervan maakt het ministerie gebruik van het door de externe accountant van het CBR afgegeven oordeel dat het aantal vorderingen juist is weergegeven op het van het CBR ontvangen overzicht.

19.2.1.5 *Informatie in begroting en jaarverslag VenW*

In zijn begroting 2004 heeft het ministerie een overzicht opgenomen van alle ZBO's en RWT's, het betreffende beleidsartikel en het begrotingsbedrag. Het Ministerie van VenW heeft hiermee voldaan aan de eisen uit de CW2001 voor de begroting 2004.

Publieke inkomsten zoals premies en tarieven van RWT's worden niet in de begroting en het jaarverslag van het ministerie opgenomen.

De voorbereidingen om te voldoen aan de eisen uit de CW2001 voor het Jaarverslag 2004 zijn in het najaar van 2003 opgestart via een plan van aanpak.

19.2.2 Toezicht

19.2.2.1 Departementale toezichtsvisie

Vanwege de behoefte van het ministerie aan één beleidskader voor het toezicht op ZBO's en RWT's zijn het huidige kabinetsbeleid en VenW-beleid onder aansturing van de directie Financieel Economische Zaken verwerkt in een nieuwe algemene toezichtsvisie *Welingericht Toezicht*. Deze in april 2003 vastgestelde visie voldoet evenals de voorgaande toezichtsvisie *Welingericht Toezicht* aan de uitgangspunten van de Algemene Rekenkamer. Er is sprake van een sluitende toezichtsketen van informatie-verzameling, oordeelsvorming en interventie.

Wel vraagt de Algemene Rekenkamer de minister om de positionering van het toezicht bij de beleidsdirecties te heroverwegen. Een van het beleid onafhankelijk toezicht is onvoldoende gewaarborgd omdat beide samenkomen bij de directeur-generaal. Wel zijn er afzonderlijke afdelingshoofden. Volgens de *Kaderstellende visie op toezicht* is een van het beleid onafhankelijk toezicht echter het meest gewaarborgd onder de secretaris-generaal. Het ministerie heeft voor deze huidige constructie van aparte afdelingshoofden voor toezicht en beleid gekozen omdat bij de beleidsdirecties de kennis zit om het toezicht (visies en protocollen) op te zetten.

Belangrijke elementen uit het toezichtsbeleid van het ministerie zijn in de nieuwe visie explicieter benoemd:

- van de (externe) accountant van de RWT's wordt een rechtmatigheidsverklaring gevraagd van uitgaven en ontvangsten, tenzij een dergelijk verklaring aantoonbaar ondoelmatig is én op een andere wijze de benodigde informatie kan worden ingewonnen;
- basis voor het toezicht zijn meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren die aansluiten bij het publiek belang en de ministeriële verantwoordelijkheid;
- in de informatie over prestaties wordt onderscheid gemaakt naar prestaties relevant voor de verantwoording over de uitvoering van het beleid in het jaarverslag en prestaties relevant voor het toezicht;
- het is van belang om inzicht te hebben in (de kwaliteit van) de bedrijfsvoering gezien de verantwoordelijkheid van de minister voor de uitoefening van de publieke taak. Een mededeling over de bedrijfsvoering wordt niet gevraagd van een RWT;
- voor het uitvoeren van reviews geldt een richtlijn van ten minste eenmaal in de vier jaar;
- in het kader van horizontale verantwoording worden RWT's gestimuleerd om zich zoveel mogelijk in het openbaar te verantwoorden over hun taakuitvoering.

19.2.2.2 Toezichtsvisies RWT's

Het opstellen van de toezichtsvisies voor RWT's is een verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties. De directie Financieel Economische Zaken van het ministerie vervult hierbij in nauwe samenwerking met de Hoofddirectie Juridische Zaken en de Directie Organisatie en Informatie een coördinerende rol en stuurt het opstellen van de toezichtsvisies door de beleidsdirecties aan.

Stand van zaken

In 2001 zijn toezichtsvisies vastgesteld voor het CBR en de RDW. Tot juli 2003 zijn vervolgens nog toezichtsvisies vastgesteld voor Innovam en het

ProRail-onderdeel Railinfrabeheer. Deze vier toezichtsvisies voldoen aan de belangrijkste vereisten. Aandachtspunt is nog de concretisering van het reviewbeleid naar bijvoorbeeld periodiciteit en onderwerp. In de toezichtsvisie voor Railinfrabeheer ontbreekt daarnaast de te verstrekken informatie over prestaties, die wel in de planning- en controlcyclus is opgenomen. In voorbereiding zijn toezichtsvisies voor het Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart (KOFs) en NMI Certin.

Voor ProRail is conform de toezegging in het vorige RWT-onderzoek eind 2002 de notitie *Rol van de Rijksoverheid en ProRail in de nieuwe institutionele setting van het spoorverkeer* opgesteld. Beschreven is hoe de sturing en toezicht op ProRail zullen plaatsvinden na het van kracht worden van de concessiewet en de nieuwe Spoorwegwet per 1 januari 2004.

Nog te verrichten activiteiten

De secretaris-generaal van VenW heeft de beleidsdirecties via een dwingende aanschrijving verzocht om de ontbrekende toezichtsvisies per 1 juli 2003 op te stellen en de bestaande toezichtsvisies te actualiseren, het toezicht in te richten en uit te voeren conform *Welingericht Toezicht*. Bij de aanschrijving zijn de te behandelen aandachtspunten bij het opstellen en actualiseren van de bestaande toezichtsvisie voor een RWT aangegeven.

Het streven is dat uiterlijk 1 januari 2004 voor de meeste RWT's toezichtsvisies zijn opgesteld. Uitzonderingen zijn mogelijk voor twee keuringsinstanties en de zes kleine exameninstellingen omdat medio 2003 duidelijkheid zal bestaan waar het toezicht berust en dus wie de toezichtsvisies zal moeten opstellen: het Directoraat Generaal Goederenvervoer of de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Dit betekent dat het ministerie vóór 1 januari 2004 toezichtsvisies dient op te stellen voor ProRail, het Loodswezen, NIWO, SIEV, het KOFs, NMI Certin, de SAB, Schiphol en de 17 kleine en regionale luchtvaartterreinen.

19.2.2.3 *Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen*

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van VenW ook gevraagd naar de stand van zaken en verdere planning van de uitvoering van de (rijksbrede) doorlichting van de toezichtsarrangementen op het departement aan de hand van de checklist bij de *Kaderstellende visie op toezicht* van het Ministerie van BZK.

Het Ministerie van VenW heeft de checklist geïntegreerd in de aandachtspuntenlijst bij de hiervoor genoemde aanschrijving aan de beleidsdirecties voor het opstellen en actualiseren van toezichtsvisies. Voor de bestaande toezichtsvisies dienen de beleidsdirecties medio 2003 een planning te hebben opgesteld. De beleidsdirectie heeft al aangegeven dat in samenwerking met de RDW de toezichtsvisie wordt geactualiseerd en aangevuld ten aanzien van de horizontale publieke verantwoording, de inpassing van de branche in het verticale toezicht en afspraken over prestatie-indicatoren.

19.2.2.4 *Werking toezicht*

Het jaar 2002 is het eerste jaar waarop de toezichtsvisies voor de RDW en het CBR van toepassing zijn. Voor de werking van het toezicht is dit een

essentieel jaar. Een audit naar de werking van de toezichtsvisies staat op de agenda van het Ministerie van VenW.

Alhoewel het zicht op de werking van het toezicht nu nog summier is, zijn er diverse signalen dat de toezichtsvisies invloed hebben:

- het ministerie heeft aan de RDW alsnog gevraagd om een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening 2002 af te geven;
- het ministerie heeft met de RDW en het CBR nadere afspraken gemaakt voor informatie over kostprijzen. Met name bij het CBR wil het ministerie inzicht in de toerekening van indirecte kosten aan de uitvoering van de wettelijke taak.

19.2.2.5 *Reviewbeleid*

In de departementale toezichtsvisie is als richtlijn geformuleerd om tenminste eenmaal per vier jaar een review bij een RWT uit te voeren. In de afzonderlijke toezichtsvisies per RWT dient het reviewbeleid verder te worden uitgewerkt. Dit is echter niet gebeurd.

Daarnaast is er een reviewbeleid van de Accountantsdienst van het Ministerie van VenW: om de rechtmatigheid van de subsidie-uitgaven ten laste van de begroting van het ministerie vast te stellen, kan de Accountantsdienst op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid of op verzoek van de beleidsafdeling een review of aanvullende controlewerkzaamheden uitvoeren bij de (externe) accountant van de RWT.

Begin 2003 heeft de Accountantsdienst een notitie opgesteld met daarin de reden voor review: het vaststellen van de betrouwbaarheid van de ontvangen informatie over de rechtmatigheid van de inning en besteding van rijksmiddelen en publieke middelen en over de totstandkoming van de informatie over prestaties en bedrijfsvoering. Een en ander dient te worden afgedekt in een controleprotocol. Het opstellen van de controleprotocollen is evenals het laten uitvoeren van de reviews de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie. De Accountantsdienst zal wel adviseren bij het opstellen van de controleprotocollen.

Bij de RWT's zijn met uitzondering van Railinfrabeheer in 2002 geen reviews uitgevoerd. Bij Railinfrabeheer heeft de Accountantsdienst van het ministerie een review op de accountantscontrole op de jaarrekening 2001 uitgevoerd.

In 2003 vindt er collegiaal overleg plaats met de accountant van het CBR over controle bij het CBR aan de hand van het opgestelde controleprotocol.

19.2.2.6 *Raden van Toezicht*

De Raden van Toezicht van het CBR en de RDW vervullen geen formele rol in het verticale toezicht van de minister. Feitelijk ligt de situatie genuanceerder. De toezichthoudende taken van de Raad van Toezicht zijn ondersteunend voor het door de minister uit te oefenen toezicht.

CBR

De minister benoemt de leden van de Raad van Toezicht van het CBR en ontslaat deze zo nodig. In de statuten is niets geregeld over het afleggen van verantwoording over het toezicht aan de minister.

De Raad van Toezicht oefent intern toezicht uit op alle interne gebeurtenissen binnen het CBR en heeft goedkeuringsbevoegdheden ten aanzien van belangrijke besluiten. Uit de *Overeenkomst tussen de Staat der*

Nederlanden en de Stichting CBR blijkt dat als de Raad van Toezicht zijn goedkeuring heeft gegeven aan de begroting, de minister hierop kan steunen bij de uitoefening van het toezicht.

RDW

De minister heeft de bevoegdheid de leden van de Raad van Toezicht van de RDW te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De Raad van Toezicht houdt toezicht op het door de directie van de RDW gevoerde beleid en adviseert de directie. Uit de toezichtsvisie blijkt dat de Raad van Toezicht geen verticale rol heeft maar een aanvullende rol. De Raad functioneert als orgaan van de RDW en niet namens de minister van VenW. Waar de Raad van Toezicht een toezichthoudende rol vervult, kan de minister hiervan gebruik maken bij haar eigen toezicht.

In april 2002 heeft de Raad van Toezicht van de RDW aan de minister van VenW een rapportage gezonden over de wijze waarop zij haar toezichtsrol heeft vervuld. Hierin gaat de Raad van Toezicht onder andere in op de strategie, het beleid, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de dienstverlening. Deze rapportage is door het ministerie beoordeeld waarna de minister van VenW in juli 2002 een reactie heeft gezonden aan de voorzitter van de Raad van Toezicht. In haar reactie spreekt de minister haar waardering uit voor de inhoud van de rapportage. Ze gaat in op een aantal aspecten uit de rapportage. Zo vraagt de minister aan de Raad van Toezicht om prestatie-indicatoren te ontwikkelen in het kader van de eigen toezichtsfunctie van de Raad van Toezicht.

19.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat op het beleidsterrein van VenW in vergelijking met de situatie zoals beschreven in het vorige RWT-onderzoek, een slag is gemaakt op het gebied van de toezichtsvisies en informatie over prestaties. Maar er is ook nog veel vooruitgang te boeken.

Meer toegespitst komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende conclusies per deelsterrein:

- *Rechtmatigheid*: het aantal RWT's dat nu een rechtmatigheidsverklaring verstrekt is gering (Railinfrabeheer, RailNed, Railverkeersleiding, CBR en drie kleine RWT's). Bij Railinfrabeheer is een onzekerheid geconstateerd. Van de RDW en Innovam is in de specifieke toezichtsvisie wel een rechtmatigheidsverklaring gevraagd.
- *Prestaties*: met een klein aantal belangrijke RWT's zijn afspraken gemaakt om prestatiegegevens aan te leveren, de RDW en Railinfrabeheer doen inmiddels ook gestructureerder verslag over prestaties. Voor de meeste RWT's zijn er geen informatieafspraken, ook niet voor aanlevering voor het Jaarverslag 2004 van het ministerie.
- *Bedrijfsvoering*: de verantwoording over de bedrijfsvoering door RWT's moet nog op gang komen.
- *Toezichtsvisie ministerie*: de departementale toezichtsvisie is geactualiseerd aan ontwikkelingen zoals de kaderstellende visie, maar de onafhankelijkheid van het toezicht is een vraagteken omdat deze is gepositioneerd bij de beleidsdirecties.
- *Toezichtsvisies RWT's*: toezichtsvisies zijn vastgesteld voor CBR, RDW, Innovam en Railinfrabeheer. Het streven is om uiterlijk 1 januari 2004 voor de meeste RWT's de toezichtsvisies te hebben opgesteld en de reeds bestaande toezichtsvisies zullen worden doorgelicht en geactualiseerd. De checklist bij de kaderstellende visie is geïntegreerd

in de verplicht te hanteren aandachtspuntenlijst voor het opstellen en de actualisatie van de toezichtsvisies.

- *Reviewbeleid*: het reviewbeleid is nog onvoldoende uitgewerkt in de toezichtsvisies voor de RWT's en reviews worden sporadisch uitgevoerd.
- *Raad van Toezicht*: bij het CBR en de RDW is de Raad van Toezicht een intern toezichtorgaan en hebben zij geen expliciete rol in het verticale toezicht van de minister.

Om aan de door de Algemene Rekenkamer beoogde eindsituatie in 2005 voor toezicht op en verantwoording door RWT's te kunnen voldoen, doet ze de minister van VenW in ieder geval de volgende aanbevelingen:

- het toezicht binnen het ministerie rechtstreeks en onafhankelijk van het beleid onder te brengen bij de secretaris-generaal;
- alle RWT's rechtmatigheidsverklaringen te laten afgeven, waarbij prioriteit hebben het Loodswezen, Innovam en de Luchthaven Schiphol;
- de ontbrekende toezichtsvisies op te stellen waarbij prioriteit heeft de toezichtsvisies voor ProRail, Loodswezen en Schiphol;
- bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsvisies en de doorlichting van de bestaande toezichtsvisies met de RWT's afspraken maken over de te verstrekken informatie over prestaties en bedrijfsvoering;
- bij het maken van afspraken met de RWT's over te leveren prestatiegegevens als richtsnoer te nemen de informatie die benodigd is voor het eigen Jaarverslag 2004;
- het reviewbeleid per RWT uit te werken en jaarlijks meer reviews uit te voeren, om te beginnen bij het CBR, de RDW en ProRail.

19.4 Reactie minister en RWT

19.4.1 Reactie minister van VenW

In haar reactie spreekt de minister haar genoegen uit dat de conclusie van de Algemene Rekenkamer weergeeft dat de inspanningen binnen het ministerie in de afgelopen jaren resultaten hebben opgeleverd.

De minister is het eens met de conclusie dat er nog een forse inspanning te leveren is om aan de beoogde eindsituatie in 2005 te voldoen. Zij merkt wel op dat op het terrein van een aantal RWT's het beleid en wet- en regelgeving sterk in ontwikkeling is, wat zal doorwerken in de wijze van aansturing en vervolgens in het toezicht. De minister voorziet een tijdelijke stagnering van de beoogde eindsituatie. In de gewijzigde wet- en regelgeving kunnen (en zullen) de voor sturing, toezicht en verantwoording noodzakelijke aanpassingen worden meegenomen. In een aantal gevallen zal dit er volgens de minister toe leiden dat de betreffende organisaties niet meer als RWT kunnen worden aangemerkt.

In haar reactie maakt de minister melding van de volgende ontwikkelingen. De Raad voor de Transportveiligheid heeft bij de jaarrekening 2002 een rechtmatigheidsverklaring gevoegd. Inmiddels is ook de toezichtsvisie voor LVNL vastgesteld. Gestart is met het opstellen van de toezichtsvisie voor ProRail, deze zal naar verwachting rond april 2004 gereed zijn. In januari 2004 wordt een aanvang gemaakt met de toezichtsvisie Loodswezen. Vanaf 2005 zal, volgens de minister, Schiphol geen RWT meer zijn zodat daarvoor geen toezichtsvisie wordt opgesteld.

Tot slot gaat de minister in haar reactie in op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De aanbeveling om het toezicht binnen het ministerie rechtstreeks en onafhankelijk van het beleid onder te brengen bij de secretaris-generaal wil de minister, mede gezien de departementale reorganisatie, in beraad houden. Zij zegt geen aanwijzingen te hebben dat in het huidige model de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk staat. Daar waar de functiescheiding tussen beleid en uitvoering nog onvoldoende beslag heeft gekregen, zal de minister ook andere alternatieven bezien.

De minister geeft aan te streven naar rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarrekeningen van alle RWT's over het boekjaar 2005. Vanuit doelmatigheidsoogpunt kunnen hierop uitzonderingen worden gemaakt en ook lopende wetgevingstrajecten kunnen hierbij vertragingen veroorzaken.

De aanbeveling om het reviewbeleid per RWT uit te werken en jaarlijks meer reviews uit te voeren, zal de minister, rekening houdend met te verwachten effectiviteit en efficiëntie, overnemen. Op het moment van het Rekenkameronderzoek was volgens de minister nog weinig gelegenheid geweest om de nieuwe departementale richtlijn voor reviews in de afzonderlijke toezichtsvisies per RWT uit te werken.

Bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsvisies en de doorlichting van de bestaande toezichtsvisies zal de minister met de RWT's afspraken maken over de te verstrekken informatie over prestaties en bedrijfsvoering. Zij wil de afspraken over prestatiegegevens niet beperken tot hetgeen nodig is voor het departementaal jaarverslag, maar hierbij ook de prestatiegegevens die zinvol zijn voor bijvoorbeeld beleid en toezicht betrekken.

19.4.2 Reactie CBR

De Raad van Toezicht en de directie zagen geen aanleiding om de inhoud van het conceptrapport of de conclusie van aantekeningen te voorzien.

19.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer reageert instemmend op het streven van de minister om in principe aan alle RWT's een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening over het boekjaar 2005 te vragen. Tevens vindt de Algemene Rekenkamer het positief dat de minister in de afspraken met RWT's ook zinvolle prestatiegegevens voor beleid en toezicht wil betrekken.

Gelet op het door de minister onderkende risico van stagnatie bij het bereiken van de eindsituatie, vraagt de Algemene Rekenkamer de minister (op korte termijn) maatregelen te treffen die het tijdig bereiken van de eindsituatie waarborgen.

19.6 Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht op RWT's

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's (uitgezonderd LVNL) bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister RWT4
<i>Rechtmatigheid</i>		
2001, 2002, 2003	Er ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij RDW, Innovam, Luchthaven Schiphol, 16 exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, Loodswezen, NIWO, SIEV, 4 keuringsinstanties en 5 exameninstellingen.	Het streven is naar rechtmatigheidsverklaringen bij de jaarrekeningen van alle RWT's over het boekjaar 2005. Vanuit doelmatigheidsoogpunt kunnen hierop uitzonderingen worden gemaakt en ook lopende wetgevings-trajecten kunnen hierbij vertragingen veroorzaken.
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i>		
2002, 2003	In de verantwoording van RWT's is er nauwelijks aandacht voor verantwoording over bedrijfsvoering in termen van prestatie-indicatoren.	Bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsvisies en de doorlichting van de bestaande toezichtsvisies zal met de RWT's afspraken worden gemaakt over de te verstrekken informatie over prestaties en bedrijfsvoering.
<i>Verantwoording over prestaties</i>		
2002, 2003	Met uitzondering van CBR, RDW, ProRail en de Raad voor de Transportveiligheid zijn er geen informatie-afspraken tussen het Ministerie van VenW en de RWT's.	Bij het opstellen van de ontbrekende toezichtsvisies en de doorlichting van de bestaande toezichtsvisies zullen met de RWT's afspraken worden gemaakt over de te verstrekken informatie over prestaties.
2003	In de informatie-afspraken met CBR, RDW, Raad voor de Transportveiligheid en ProRail wordt geen onderscheid gemaakt tussen informatie voor toezicht en voor beleid.	In de te maken afspraken met de RWT's over prestatiegegevens worden prestatiegegevens die zinvol zijn voor beleid en toezicht betrokken.
2002, 2003	Gestructureerde informatieverstrekking (via prestatie-indicatoren) door RWT's aan het Ministerie van VenW waarbij prestaties worden gerelateerd aan kosten en effecten moet nog op gang komen. Positieve uitzonderingen zijn RDW en ProRail.	Geen toezegging.
<i>Informatie in begroting en jaarverslag ministerie</i>		
2003	Publieke inkomsten zoals premies en tarieven van RWT's worden niet in de begroting en het jaarverslag van het ministerie opgenomen.	Geen toezegging.
2003	Onduidelijk is de wijze waarop het Ministerie van VenW inzicht zal geven in de vermogenspositie van ZBO's en RWT's.	Geen toezegging.
<i>Toezicht</i>		
2002, 2003	Er ontbreken toezichtsvisies voor ProRail, Luchthaven Schiphol, 17 exploitanten van regionale en kleine luchtvaartterreinen, Raad voor de Transportveiligheid, Loodswezen, NIWO, SIEV, SAB, 4 keuringsinstanties en 6 exameninstellingen.	Opstellen toezichtsvisies voor ProRail en Loodswezen is gestart. Toezichtsvisie ProRail zal naar verwachting rond april 2004 gereed zijn. Schiphol zal volgens minister vanaf 2005 geen RWT meer zijn zodat voor Schiphol geen toezichtsvisie wordt opgesteld.
2003	Onduidelijkheid of toezicht op keuringsinstanties en kleine exameninstellingen berust bij ministerie of inspectie.	Geen toezegging.
2003	Reviewbeleid nog onvoldoende uitgewerkt in toezichtsvisies RWT's.	Reviewbeleid wordt uitgewerkt in afzonderlijke toezichtsvisies per RWT.
2002, 2003	Reviews worden alleen én sporadisch bij begrotings-gefinancierde RWT's uitgevoerd. Uitgezonderd ProRail zijn in 2002 geen reviews bij RWT's uitgevoerd.	Jaarlijks zullen meer reviews worden uitgevoerd, om te beginnen bij CBR, ProRail en RDW, rekening houdend met te verwachten effectiviteit en efficiency.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister RWT4
2003	Scheiding beleid en toezicht is onvoldoende gewaarborgd door positionering toezicht bij beleidsdirecties.	Aanbeveling om het toezicht binnen het ministerie rechtstreeks en onafhankelijk van het beleid onder te brengen bij de secretaris-generaal wil de minister, mede gezien de departementale reorganisatie, in beraad houden. Er zijn geen aanwijzingen dat in het huidige model de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk staat. Daar waar de functiescheiding tussen beleid en uitvoering nog onvoldoende beslag heeft gekregen, zullen ook andere alternatieven worden bezien.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) op het terrein van Economische Zaken (EZ).

Belangrijkste conclusie is dat vooralsnog geen verbetering is opgetreden in de verantwoording over de rechtmatigheid door deze RWT's. Voor de vaststelling van de rechtmatigheid van de publieke middelen van de stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) is nu weliswaar actie ondernomen, maar voor de Waarborg Platina, Goud en Zilver in Gouda (Waarborg Gouda) en Certin (dochter van het Nederlands Meetinstituut, NMI) is dit niet geval. Zeker nu onlangs (in maart 2002) een nieuwe waarborginstelling door de minister van EZ is aangewezen (Edelmetaal Waarborg Nederland in Joure), beveelt de Algemene Rekenkamer de minister van EZ aan op korte termijn ook voor deze RWT's stappen te ondernemen om de rechtmatigheid te waarborgen.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat, in het kader van de uitwerking van de centrale toezichtsvisie van het Ministerie van EZ, voor de verbetering van de sturings- en toezichtsrelatie met de RWT's actiepunten zijn geformuleerd en dat met het NMI gewerkt wordt aan een herziening van de relatie. Zij vindt dit een positieve ontwikkeling en spreekt de wens uit dat voor alle RWT's op het terrein van EZ op korte termijn een adequaat sturings- en toezichtsarrangement tot stand komt.

De minister van EZ stelde in reactie op het concept-rapport dat uit de constatering dat geen veranderingen zijn opgetreden in de verantwoording van de RWT's op het terrein van EZ niet mag worden afgeleid dat intussen niets gebeurd is, en meldde recente ontwikkelingen bij drie RWT's. De Algemeen Directeur van het NMI vond in de passages die op zijn organisatie betrekking hebben geen aanleiding tot commentaar.

20.1 Beschrijving van het veld

Op dit moment behoren volgens de Algemene Rekenkamer vijf (clusters van) RWT's tot het beleidsterrein van het Ministerie van EZ:

- de stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA);
- het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR);
- het Nederlands Meetinstituut (NMI);
- Waarborginstellingen: Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. in Gouda en per 2002 ook de Edelmetaal Waarborg Nederland in Joure;
- de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).

In vergelijking met het vorige RWT-onderzoek is een aantal veranderingen opgetreden. Zo is de Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu (Novem) per 2002 niet langer aan te merken als RWT, aangezien zij de status van tijdelijke baten-lastendienst heeft gekregen.

Verder is in 2002, met de overgang van het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) naar het Ministerie van EZ, de OPTA als RWT onder het beleidsterrein van

EZ komen te vallen. Het ministerie heeft aangegeven dat zij de OPTA onder wil brengen bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Over de RWT-status van een aantal organisaties bestaat een verschil van mening tussen de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van EZ. De aard van deze discussie is in onderstaand kader toegelicht.

Discussie over RWT-status

Sinds het begin van het meerjarige RWT-onderzoeksprogramma bestaat verschil van mening tussen het Ministerie van EZ en de Algemene Rekenkamer over de RWT-status van enkele organisaties. De discussie spitst zich toe op de vraag of de maximumtarieven die de minister van EZ voor activiteiten van deze organisaties vaststelt te beschouwen zijn als een wettelijke heffing, zoals bedoeld in artikel 91 lid 1 letter d van de Comptabiliteitswet 2001. De discussie heeft betrekking op de volgende organisaties: de energie-distributiebedrijven, de Gasunie, TenneT en de TNT-Post-Groep.⁹⁵

Aangezien de OPTA ondergebracht gaat worden bij de NMa (geen RWT), is deze organisatie niet meegenomen in dit onderzoek. Ook de Edelmetaal Waarborg Nederland te Joure is niet in het onderzoek betrokken; dit omdat 2003 het eerste volledige boekjaar als RWT zal zijn voor deze organisatie.

In onderstaande tabel zijn de ontvangsten weergegeven van de in het onderzoek betrokken RWT's van het Ministerie van EZ.

Tabel 1: omvang publieke middelen RWT's (2001)

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen
Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolie-producten (COVA)	77,3	Ja
Nederlands Instituut voor Vliegtuig-ontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	44,3	Ja
Nederlands Meetinstituut (NMI)	30,3	Ja
Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. te Gouda	4,8	Ja

20.2 Bevindingen

20.2.1 Verantwoording

20.2.1.1 Waarborging rechtmatigheid niet verbeterd

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de waarborging van de rechtmatigheid van de inning en/of besteding van de publieke middelen van de RWT's van EZ in vergelijking met het vorige RWT-onderzoek niet is verbeterd.

Alleen het NIVR kan voor het jaar 2001 een volledige rechtmatigheidsverklaring overleggen. Het NMI doet dit ook voor haar begrotings-gefinancierde onderdelen, maar niet voor de door haar dochter Certin in rekening gebrachte wettelijke tarieven.

De Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. te Gouda (Waarborg Gouda) en de stichting COVA overleggen nog steeds geen rechtmatigheidsverklaring. Voor COVA is inmiddels eind 2003 een controleprotocol vastgesteld. Op basis van een kosten/baten-afweging heeft EZ besloten geen rechtmatigheidsverklaring van de Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V. te verlangen.

⁹⁵ Per 2002 is deze organisatie, met de overgang van het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post naar het Ministerie van EZ, onder het beleidsterrein van EZ gebracht.

20.2.1.2 *Verantwoording bedrijfsvoering onveranderd*

In haar derde RWT-rapportage (van 2002) heeft de Algemene Rekenkamer in kaart gebracht over welke aspecten van bedrijfsvoering de verschillende RWT's zich in hun jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoordden. Hieruit bleek dat het NMI en het NIVR in hun jaarverslaggeving informatie verstrekten over verschillende aspecten van de bedrijfsvoering, zoals interne sturing en beheersing en primaire en ondersteunende processen. Voor de verslaggeving over 2001 is dat opnieuw het geval. De stichting COVA verantwoordt zich in haar jaarverantwoording over geen enkel bedrijfsvoeringsaspect, terwijl de Waarborg Gouda in haar «Rapport inzake de jaarrekening 2001» summier op enkele bedrijfsvoeringsaspecten ingaat.

20.2.1.3 *Verantwoording over prestaties*

Evenals in het vorige RWT-onderzoek blijken alle vier de onderzochte RWT's van het Ministerie van EZ in hun jaarverslaggeving over 2001 in te gaan op de door hen geleverde prestaties.

20.2.2 *Toezicht*

20.2.2.1 *Uitwerking toezichtsvisie leidt tot actiepunten*

In zijn reactie op het derde RWT-onderzoek deelde de minister mee dat de plannen voor de uitwerking van de departementale toezichtsvisie (SPRINT) voor de afzonderlijke RWT's in mei 2002 door de departementsleiding waren geaccordeerd en ter hand genomen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat medio 2003 voor elke RWT een aantal actiepunten is geformuleerd voor de verbetering van de sturings- en toezichtsrelatie. Met de uitvoering van deze actiepunten is een begin gemaakt, maar de trajecten zijn nog niet afgerond.

20.2.2.2 *Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen vooralsnog op schema*

De Algemene Rekenkamer heeft ook bij het Ministerie van EZ gevraagd naar de stand van zaken en verdere planning van de uitvoering van de (rijksbrede) doorlichting van de toezichtsarrangementen op het departement aan de hand van de checklist van het Ministerie van BZK.⁹⁶ Het departement heeft aangegeven dat deze checklist, voor zover niet al meegenomen in lopende evaluaties, voor zover mogelijk en voorzover van toepassing, zal worden meegenomen in de doorlichting van de arrangementen. Voor zover mogelijk en voorzover van toepassing, omdat elk toezichtsarrangement is toegesneden op de specifieke situatie van de betreffende RWT. Bij het – voor maart 2004 voorziene – aangepaste toezichtsarrangement voor het NMI is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de checklist.

20.2.2.3 *Informatievoorziening in begroting en jaarverslag*

Op het punt van de informatie over RWT's die het Ministerie van EZ gaat opnemen in zijn begroting en jaarverslag heeft het departement aangegeven dat het zal voldoen aan de betreffende wet- en regelgeving. Het Ministerie van EZ heeft, conform de Comptabiliteitswet 2001, in de begroting 2004 als bijlage (bijlage 7) een overzicht opgenomen van de ZBO's en RWT's die onder haar verantwoordelijkheid vallen. Voor zover

⁹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Checklist toezicht, juni 2002.

van toepassing is hierbij aangegeven welk begrotingsbedrag binnen welk begrotingsartikel is opgenomen. Analoog hieraan zal EZ in het jaarverslag een overzicht over de realisatie opnemen.

20.2.2.4 *Reviewbeleid*

In het derde RWT-rapport (van 2002) is aangegeven dat het NMI eenmaal in de vijf jaar wordt gereviewd en het NIVR jaarlijks. Daarnaast zou bij de stichting COVA vanaf 2001 jaarlijks een review worden uitgevoerd. Deze review door de Auditdienst van het Ministerie van EZ was medio 2003 nagenoeg afgerond.

Het Ministerie van EZ stelt zich nog steeds op het standpunt dat de Waarborg Gouda niet door het departementen hoeft te worden gereviewd, aangezien deze geen begrotingsgefinancierde RWT is.

20.2.3 *Informatie over prestaties: een casestudy*

De Algemene Rekenkamer heeft gekeken hoe de sturings- en toezichtsrelatie tussen het Ministerie van EZ en het NMI is vormgegeven. Zij wilde hiermee een indruk krijgen van de wijze waarop bij het ministerie invulling wordt gegeven aan de verplichting die op RWT's rust om het departement periodiek informatie te verschaffen over hun geraamde en gerealiseerde prestaties, ten behoeve van de begroting en het jaarverslag (artikel 44a Comptabiliteitswet 2001).

In het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zich beperkt tot de begrotingsgefinancierde wettelijke taken die de dochterondernemingen van het NMI uitvoeren. Daarbij gaat het om het standaardenbeheer door NMI Van Swinden Laboratorium (VSL) en de controle op meetmiddelen en het toezicht op speelautomaten door NMI Verispect.

In de afgelopen jaren heeft het NMI informatie geleverd aan het Ministerie van EZ over de geraamde en gerealiseerde prestaties. Welke informatie moet worden aangeleverd is vastgelegd in de basiscontracten die tussen de Staat en het NMI zijn afgesloten. Deze informatieafspraken hebben betrekking op zowel de kwantiteit (aantallen uit te voeren activiteiten) en kwaliteit van de prestaties (omschrijving van activiteiten), als de daaraan verbonden kostprijzen/uitvoeringskosten.

De geraamde/bedoelde prestaties staan vermeld in de offertes voor de uitvoeringsovereenkomsten tussen het NMI en het ministerie. Deze offertes gaan vergezeld van een accountantsverklaring, waarin wordt bevestigd dat de gehanteerde prijzen overeenkomen met de betreffende bepalingen in de basiscontracten.

In de verslaggeving van het NMI wordt een overzicht gegeven van de geplande en uitgevoerde activiteiten (prestaties) van het NMI. Bij deze verslaggeving dient door de accountant een verklaring te worden gevoegd waarin wordt verklaard dat het overzicht volledig en juist is. Zowel in de planningsfase (uitvoeringscontracten) als de verantwoordingsfase (jaarverslagen) vindt overleg plaats tussen het NMI en het Ministerie van EZ. Vooralsnog beschikt het ministerie niet over een procesbeschrijving voor de beoordeling van de plannings- en verantwoordingsinformatie van het NMI.

Zowel het Ministerie van EZ als het NMI hebben aangegeven dat weliswaar veel relevante informatie over de prestaties van het NMI aan het ministerie wordt geleverd, maar dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen van het ministerie op het terrein van de meetmiddelen, speelautomaten en het standaardenbeheer op dit moment dusdanig

abstract zijn, dat het moeilijk is om een relatie te leggen tussen de geleverde prestatiegegevens en de beleidsdoelstellingen. Het ministerie was daarom medio 2003, in overleg met het NMI, bezig met het specificeren van zijn informatiebehoefte, als basis voor het herzien van de basiscontracten en de herinrichting van de informatiestroom tussen het ministerie en het NMI. Als leidraad fungeert daarbij een evaluatie van het begrotingsartikel Bijdragen NMI uit 2002, waarin belangrijke aanbevelingen voor de sturingsrelatie EZ-NMI werden gedaan (bijvoorbeeld voor de formulering van operationele doelstellingen en het gebruik van indicatoren).

Het onderliggende projectplan gaat uit van de voltooiing van deze herziening in september 2003.

20.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat er in vergelijking met het derde RWT-onderzoek uit 2002 geen veranderingen zijn opgetreden in de verantwoording door de RWT's vallend onder het beleidsterrein van het Ministerie van EZ. Zo gingen alle vier de in het onderzoek betrokken RWT's in hun jaarverantwoordingen opnieuw in op de geleverde prestaties. Verantwoording over bedrijfsvoeringsaspecten bleef beperkt tot het NMI, het NIVR en in beperkte mate de Waarborg Gouda. Nog steeds is geen rechtmatigheidsverklaring beschikbaar voor de Waarborg Gouda, de stichting COVA en het tariefgefinancierde onderdeel van het NMI.

Voorts stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de plannen voor de uitwerking van de departementale toezichtsvisie uit mei 2002 hebben geleid tot actiepunten voor de verbetering van de sturings- en toezichtsrelaties, maar dat de trajecten nog niet zijn afgerond. Specifiek voor de relatie met het NMI stelt zij vast dat het Ministerie van EZ bezig is met het specificeren van haar informatiebehoefte en op basis daarvan herinrichten van de informatiestroom tussen het NMI en het ministerie.

20.4 Reactie minister en RWT

20.4.1 Reactie minister van EZ en NMI

De minister van Economische Zaken spreekt in reactie op het specifieke deel van het rapport over zijn departement de hoop uit, dat de langlopende discussie over het begrip RWT met het rijksbreed gedragen standpunt dat zijn ambtsgenoot van Financiën op 16 juni 2003 heeft voorgelegd, tot een eind kan worden gebracht.

Volgens de minister mag uit de constatering in het rapport dat geen veranderingen zijn opgetreden in de verantwoording van de RWT's op het terrein van EZ niet afgeleid worden dat intussen niets gebeurd is. Over drie RWT's meldt hij nieuwe ontwikkelingen.

NMI Certin B.V. is op grond van de IJkwet aangewezen voor het verrichten van (type)keuringen aan meetinstrumenten. Op Europees niveau wordt er onderhandeld over een nieuwe richtlijn Meetinstrumenten. Deze onderhandelingen zijn reeds zo vergevorderd dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de richtlijn halverwege 2004 wordt vastgesteld. De omzetting van deze richtlijn in nationaal recht (binnen 2 jaar) zal consequenties hebben voor de huidige keuringssystematiek en derhalve ook voor de status en positie van NMI Certin. Bij de inrichting van de nieuwe

wetgeving zal ook aandacht geschonken worden aan het toezicht op en de verantwoording over de uitvoering van de taken door de private onderneming. In dat kader zal in de loop van 2004 duidelijkheid komen over de noodzaak en eventuele invulling van een rechtmatigheidsverklaring. Indien de rechtmatigheidsverklaring noodzakelijk is, zal deze volgens de minister ook over de huidige methodiek van tariefstelling en besteding met ingang van de verantwoording over 2004 moeten worden afgelegd.

Voor de COVA is eind 2003 een controleprotocol opgesteld, waarin het onderwerp rechtmatigheid wordt afgedekt. De minister verwacht daardoor over het boekjaar 2003 een rechtmatigheidsverklaring te ontvangen.

Het vragen van een rechtmatigheidsverklaring aan de Waarborg Gouda wordt volgens de minister op dit moment door het verantwoordelijke Directoraat-Generaal nader onderzocht. In de loop van 2004 zal op dit punt besluitvorming plaatsvinden. Intussen is de Waarborg Gouda wel opgenomen in de reviewplanning 2004 van de AD.

De algemeen directeur van NMI laat weten dat de op zijn organisatie betrekking hebbende passages in het rapport hem geen aanleiding geven tot commentaar.

20.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de tariefgefinancierde Waarborg Gouda inmiddels toch is opgenomen in de reviewplanning 2004 van de AD. Zij zal de verdere ontwikkelingen met belangstelling volgen en ziet geen aanleiding tot een verdere reactie.

20.6 Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht RWT's

Overzicht openstaande acties voor verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Economische Zaken

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister
<i>Rechtmatigheid 2000</i>	<i>Er ontbreken rechtmatigheidsverklaringen bij de Waarborg Gouda en COVA.</i>	<i>Het bestuur van COVA heeft besloten een rechtmatigheidsverklaring te laten opstellen vanaf 2002 (toezegging in derde RWT-rapport). Eind 2003 heeft EZ een controleprotocol voor COVA vastgesteld waarin rechtmatigheid wordt afgedekt.</i>
<i>Verantwoording door RWT's 2002</i>	<i>In de verantwoording van de Waarborg Gouda en COVA is er nauwelijks aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten.</i>	<i>Geen.</i>
<i>Informatie in Begroting en Jaarverslag</i>		
<i>Toezicht 2002</i>	<i>Er is geen uitgewerkte toezichtsvisie voor de OPTA voor de periode tot 1 januari 2005, wanneer de opname van OPTA in de NMa is voorzien.</i>	<i>Er wordt gewerkt aan de uitwerking van de toezichtsvisie voor de OPTA (toezegging in derde RWT-rapport).</i>

21 MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Op basis van haar onderzoek komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat er een aantal verbeteringen heeft plaatsgevonden in de verantwoording door en het toezicht op RWT's op het terrein van LNV. Zo is het aantal RWT's dat zich verantwoordt over de rechtmatigheid van de publieke middelen en de bereikte prestaties toegenomen en heeft het ministerie een toezichtsvisie vastgesteld.

Daarnaast stelt zij vast dat er sprake is van een aantal lopende initiatieven bij het ministerie om de verantwoording en het toezicht bij RWT's nog verder te verbeteren. Hierbij gaat het opnieuw over waarborging van de rechtmatigheid van de publieke middelen en over de evaluatie en aanpassing van de sturings- en toezichtsarrangementen voor de RWT's. De Algemene Rekenkamer is verheugd over deze ontwikkeling, maar wijst de minister van LNV op het belang van de voortgang van de in gang gezette processen. Mede in het licht van de mogelijke effecten van de lopende reorganisatie op het departement en de herijking van het beleid, beveelt zij de minister aan het ingezette proces ter verbetering van de verantwoording en toezicht bij RWT's actief te monitoren en ervoor zorg te dragen dat de gestelde doelen binnen de gestelde termijnen worden behaald.

De minister van LNV heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport. Het departementaal deel over LNV gaf hem aanleiding nader in te gaan op ontwikkelingen binnen zijn ministerie op het terrein van de aansturing van en het toezicht op de uitvoering, en op enkele specifieke punten. De directeur van Nak-Tuinbouw kon zich verenigen met de passages die op zijn organisatie betrekking hebben, en gaf aanvullende informatie over een recentelijk door LNV en Nak-Tuinbouw ondertekend protocol met betrekking tot aansturing en informatie.

In de volgende paragrafen worden de bevindingen op het terrein van het Ministerie van LNV gepresenteerd.

21.1 Beschrijving van het veld

De Algemene Rekenkamer heeft in de eerste drie jaarpublikaties van het RWT-onderzoeksprogramma bij het Ministerie van LNV zes (sectoren van) RWT's geïnventariseerd:

- 19 Landbouwonderwijsinstellingen
- 7 Keurings- en controle-instellingen
- Staatsbosbeheer
- Faunafonds
- Bureau Beheer Landbouwgronden
- College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)

Sinds de derde RWT-publicatie (2002) is er op het terrein van het Ministerie van LNV één nieuwe RWT – Rendac – bijgekomen. Per 1 oktober 2001 is de ministeriële verantwoordelijkheid voor Rendac overgegaan van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

naar het Ministerie van LNV. Rendac heeft wettelijke taken (in het kader van de Deconstructiewet) op het gebied van de inzameling en verwerking van dierlijk restmateriaal en brengt voor haar activiteiten wettelijk vastgestelde tarieven in rekening.

In onderstaande tabel zijn, voorzover bekend, de ontvangsten weergegeven van de RWT's die onder het Ministerie van LNV vallen.

Tabel 1: Publieke en private middelen RWT's (2001)

	Publieke middelen (€ miljoenen)	Private middelen
Landbouwonderwijsinstellingen	459,3	Ja
Keurings- en controle-instellingen	32,8	Ja
Staatsbosbeheer	72,8	Ja
Faunafonds ¹	Onbekend	Onbekend
Bureau Beheer Landbouwgronden	195,0	Ja
College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen	4,9	Ja
Rendac ²	Onbekend	Onbekend

¹ Voor het Faunafonds was voor 2001 geen jaarverslag beschikbaar.

² Rendac brengt geen zelfstandig jaarverslag uit.

21.2 Bevindingen

21.2.1 Verantwoording

21.2.1.1 Verbetering waarborging rechtmatigheid

Naar aanleiding van de derde RWT-rapportage heeft de minister van LNV een aantal acties aangekondigd en ondernomen die er toe moeten leiden dat alle RWT's op het terrein van het Ministerie van LNV op korte termijn een rechtmatigheidsverklaring over de inning en/of besteding van hun publieke gelden overleggen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er op dit punt voortgang is geboekt. Zo verantwoordden alle scholingsinstellingen en het CTB zich inmiddels over de rechtmatigheid van hun publieke gelden. Daarnaast heeft de Auditdienst van het Ministerie van LNV trajecten ingezet, die hoogstwaarschijnlijk in 2003 zullen worden afgerond, om ook de rechtmatigheid bij het Faunafonds en Rendac te waarborgen. Tenslotte zijn ook stappen ondernomen om tot rechtmatigheidsverklaringen voor de keurings- en controle-instellingen te komen. Doordat de daarvoor benodigde aanpassingen in de (financiële) administraties van deze organisaties eerst nu worden doorgevoerd, zal van rechtmatigheidsverklaringen voor deze RWT's pas op zijn vroegst over het verslagjaar 2003 sprake zijn. Pas op dat moment zullen alle publieke middelen, die de RWT's van LNV innen en/of besteden, zijn afgedekt met een rechtmatigheidsverklaring.

21.2.1.2 Verantwoording bedrijfsvoering onveranderd

In de derde RWT-rapportage heeft de Algemene Rekenkamer in kaart gebracht over welke aspecten van bedrijfsvoering de verschillende RWT's zich in hun jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoordden. De constatering in dat derde RWT-rapport, dat bijna alle RWT's op het beleidsterrein van het Ministerie van LNV zich nauwelijks verantwoordden over bedrijfsvoeringsaspecten, heeft zijn geldigheid nog niet verloren. Het beeld is in vergelijking met het vorige RWT-onderzoek niet veranderd.

Opnieuw kan als positieve uitzondering gewezen worden op Staatsbosbeheer, dat wederom over alle door de Algemene Rekenkamer onderscheiden bedrijfsvoeringsaspecten in de verantwoording over 2001 informatie opnam.

Van de overige RWT's geven alleen het CTB en enkele onderwijsinstellingen in beperkte mate informatie over de bedrijfsvoering in hun jaarverslagen.

21.2.1.3 *Toename verantwoording prestaties*

Het aantal RWT's op het terrein van het Ministerie van LNV dat prestatiegegevens opnam in haar (jaar)verslagen is toegenomen in vergelijking met het voorgaande RWT-onderzoek. In tegenstelling tot de verslagen over 2000 namen voor 2001 alle keurings- en controle-instellingen prestatiegegevens op. Ook het aantal scholingsinstellingen dat prestatiegegevens in haar jaarverslag opnam nam toe, waardoor nu iets meer dan de helft van deze instellingen prestatiegegevens opneemt. Het Faunafonds had in 2001 geen jaarverslag⁹⁷. Tenslotte waren ook voor Rendac prestatiegegevens beschikbaar.

21.2.2 *Toezicht*

21.2.2.1 *Toezichtsvisie gereed*

In december 2002 heeft het Ministerie van LNV Richtlijnen met betrekking tot sturing en een visie op toezicht vastgesteld. In de toezichtsvisie wordt aangegeven dat aansturing van en toezicht op externe organisaties, waaronder RWT's, zullen worden gescheiden; sturing zal plaatsvinden door de beleidsdirecties en het toezicht daarop zal vanaf 2003 worden gehouden door een onafhankelijk toezichthoudend bureau, dat rechtstreeks onder de Bestuursraad van LNV zal worden geplaatst. Ter ondersteuning van de herijking van de sturings- en toezichtsrelaties met de verschillende RWT's zijn een model aansturingsarrangement en een model toezichtsvisie opgesteld.

21.2.2.2 *Doorlichting sturings- en toezichtsarrangementen vooralsnog op schema*

Medio 2002 is binnen het ministerie, op basis van een eerder uitgevoerde nulmeting, een plan van aanpak voor de evaluatie van alle sturingsarrangementen vastgesteld. Dit plan van aanpak voorziet onder andere in een doorlichting en aanpassing van alle sturingsarrangementen voor RWT's ultimo 2003.

Daarnaast is een planning opgesteld gericht op de evaluatie van alle toezichtsarrangementen voor de RWT's (ultimo 2005), aan de hand van een format dat is gebaseerd op de checklist toezicht van het Ministerie van BZK. Hiermee zou het ministerie voldoen aan de follow-up van het kabinet inzake de Kaderstellende visie op toezicht. Medio 2002 was één evaluatie van een toezichtsarrangement gereed en toegezonden aan de Ambtelijke Commissie Toezicht van het Ministerie van BZK.

Het Ministerie van LNV gaf overigens wel aan dat door het lopende reorganisatieproces en daarmee samenhangende herijking van het beleid, mogelijk de planning voor beide evaluaties zal worden overschreden en de sturingsarrangementen en de toezichtsvisies per RWT later gereed zullen zijn.

⁹⁷ Voor het Faunafonds waren geen gegevens beschikbaar voor 2001.

21.2.2.3 *Reviewbeleid vastgesteld*

Zoals in het vorige rapport (*Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 3*) al werdesignaleerd is het uitgangspunt bij het Ministerie van LNV dat de beleidsdirecties verantwoordelijk zijn voor het reviewbeleid voor de RWT's. In haar rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van LNV constateerde de Algemene Rekenkamer dat de beleidsdirecties niet beschikten over een reviewbeleid.⁹⁸ Inmiddels hebben de beleidsdirecties op basis van een risicoanalyse een aantal RWT's voor review voorgedragen bij de Auditdienst van LNV. Deze RWT's zijn opgenomen in het reviewplan voor 2003 van de Auditdienst.

21.2.3 *Informatie over prestaties: een casestudy*

Om een indruk te krijgen van de wijze waarop het Ministerie van LNV invulling geeft aan de verplichting van RWT's om periodiek informatie te verschaffen over hun geraamde en gerealiseerde prestaties voor de begroting en het jaarverslag (artikel 44a, Comptabiliteitswet 2001), heeft de Algemene Rekenkamer gekeken hoe de sturings- en toezichtsrelatie tussen het ministerie en de controle- en keuringsinstelling Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor Tuinbouwproducten (NAK-Tuinbouw) is vormgegeven.

Tot medio 2003 verstrekke NAK-Tuinbouw periodiek prestatiegegevens aan het ministerie over de uitvoering van haar wettelijke taken. Deze informatie is bijvoorbeeld opgenomen in de jaarplanning, de plannen van aanpak, de jaarrekening en het jaarbericht van NAK-Tuinbouw. Ondanks deze informatiestroom richting het ministerie was medio 2003 niet vast te stellen of de minister van LNV op dat moment alle informatie ontving die hij nodig heeft om toezicht uit te oefenen op en verantwoording af te kunnen leggen over de uitvoering van wettelijke taken door NAK-Tuinbouw. Dit werd veroorzaakt doordat op dat moment het Ministerie van LNV nog bezig was om zijn informatiebehoefte voor de door NAK-Tuinbouw te leveren prestatiegegevens te formuleren. Evenmin was vastgelegd en geformaliseerd welke informatie door welke actor en met welke diepgang zou worden verstrekt of beoordeeld. De door NAK-Tuinbouw geleverde prestatiegegevens werden dan ook nog niet gebruikt voor de begroting of het jaarverslag van het ministerie.

Inmiddels is in 2003 voor NAK-Tuinbouw de checklist sturingsarrangementen ingevuld, op basis waarvan een concept Sturing en Informatie Protocol is opgesteld. Ook is een Toezichtsvisie NAK-Tuinbouw in concept gereed, waarin enkele prestatieindicatoren voor de activiteiten van NAK-Tuinbouw zijn aangegeven. Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat op het moment dat de informatievraag voor NAK-Tuinbouw definitief is vastgelegd de geleverde informatie over prestaties wel zal worden gebruikt voor de begroting en het jaarverslag. Daarbij zal een beleidsmatige toelichting zal worden gegeven. Verder zal op de betrouwbaarheid en validiteit van de gepresenteerde gegevens en op het gebruik van eventuele sancties worden ingegaan.

21.3 Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de verantwoording door de RWT's van het Ministerie van LNV over de rechtmatige inning en besteding van de publieke middelen is verbeterd en dat stappen zijn gezet

⁹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 31, p.40.

om te komen tot een volledige afdekking van de rechtmatigheid bij RWT's. Zij constateert verder dat het aantal RWT's dat prestatiegegevens opneemt in de verslaggeving eveneens is toegenomen. De Algemene Rekenkamer wijst er voorts op dat veruit de meeste RWT's van het Ministerie van LNV zich in hun verslaggeving, net als in voorgaande jaren, opnieuw niet verantwoorden over bedrijfsvoeringsaspecten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van LNV inmiddels beschikt over een vastgestelde toezichtsvisie en dat een begin is gemaakt met de uitvoering van een plan van aanpak gericht op het evalueren en aanpassen van de sturings- en toezichtsarrangementen voor de RWT's. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat daarbij in het geval van de RWT NAK-Tuinbouw getracht wordt op basis van de informatie-behoefte van het Ministerie van LNV te komen tot een adequaat sturings- en toezichtsarrangement.

21.4 Reactie minister en RWT

21.4.1 Reactie minister van LNV en Nak-Tuinbouw

De minister van LNV heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport. Het departementaal deel over LNV gaf hem aanleiding nader in te gaan op de ontwikkelingen binnen zijn ministerie op het terrein van de aansturing van en het toezicht op de uitvoering.

De minister memoreert dat de toegenomen aandacht voor sturing en toezicht reeds in 2002 aanleiding voor hem was om de Unit Aansturings-aangelegenheden (STU) in te stellen. Deze unit had als taak het ontwikkelen van een visie op de aansturing van de uitvoering en het ondersteunen van de departementleiding op het gebied van aansturingsaangelegenheden en het vormgeven van een onafhankelijke toezichtfunctie (metatoezicht) voor de uitoefening van wettelijke taken door externe zelfstandige organisaties. Inmiddels zijn de algemene visies op het gebied van aansturing en beheersing van de uitvoering en de «visie van LNV op Toezicht» vastgesteld. De taken van STU zijn ondergebracht bij het Bureau Bestuursraad i.o. als waarborg dat de lopende initiatieven, zoals het evalueren en verbeteren van de aansturings- en toezichtsarrangementen voor RWT's, actief gemonitord worden.

De minister geeft aan dat het onder druk van de reorganisatie echter niet mogelijk is gebleken alle geplande activiteiten binnen het aanvankelijk gekozen tijdpad te realiseren. Hij verwacht nog zeker het jaar 2004 nodig te hebben om alle knelpunten volledig in kaart te brengen en verbeteringen te implementeren.

Naast deze algemene reactie gaat de minister in op enkele specifieke punten. Allereerst geeft hij aan dat met betrekking tot de noodzakelijk geachte goedkeurende accountantsverklaringen met een rechtmatigheidsoordeel over de verantwoording van de publieke middelen en uitgaven de volgende acties lopen:

- De zeven keurings- en controle-instellingen is eind 2002 verzocht een rechtmatigheidsoordeel in de accountantsverklaring bij de verantwoording over de publieke middelen te overleggen. De vereiste aanpassingen van de financiële administraties zijn in 2003 door deze instellingen ter hand genomen. Niet in alle gevallen zal echter over 2003 over een rechtmatigheidsoordeel beschikt kunnen worden in verband met de technische aanpassingen in de administratieve

systemen van de instellingen, maar met ingang van 2004 kunnen van alle 7 instellingen de verklaringen beschikbaar zijn.

- Het Faunafonds is per 1 april 2002 ingesteld. Bij de financiële verantwoording van het Faunafonds over 2002 zal een rechtmatigheidsoordeel door de instellingsaccountant afgegeven worden.
- Rendac is eind 2001 overgedragen van VWS naar LNV. De verantwoordelijke beleidsdirectie bij LNV en de Auditdienst ontwikkelen op dit moment een controleprotocol ten behoeve van de accountantscontrole. Hierin wordt opgenomen dat er een administratieve scheiding moet plaatsvinden tussen de publieke en private taken en dat bij de verantwoording over de publieke middelen een rechtmatigheidsoordeel door de instellingsaccountant moet worden afgegeven.

Met betrekking tot de bedrijfsvoering van de RWT's die ten behoeve van LNV taken uitvoeren is de minister van oordeel dat dit primair de verantwoordelijkheid is van betrokken organisaties. Hij schrijft aan de RWT's naast de eis tot rechtmatige inning en besteding van publieke middelen de eis gesteld te hebben dat voorzien moet zijn in een ordelijk en controleerbaar financieel- en materieel beheer. Hij streeft er naar om hierover in de verantwoordingsrapportage van de RWT's informatie te laten opnemen.

Tot slot geeft de minister aan dat één van de aspecten die bij het verbeteren van de aansturingrelaties van externe organisaties extra aandacht krijgt, de verantwoording over de prestaties is voor zover het de wettelijke taken betreft en de informatie die nodig is om de effecten van het beleid te meten. Zijn streven is er op gericht het juiste evenwicht te vinden in de noodzakelijk geachte informatie om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken en hierover verantwoording te kunnen afleggen enerzijds, en de ambitie van het kabinet om te komen tot vermindering van administratieve lasten anderzijds. De verdere ontwikkelingen inzake prestatieverantwoording in het kader van het groeipad VBTB, voor zo ver van toepassing op ZBO's en RWT's, zullen door hem op de voet gevolgd worden.

De directeur van Nak-Tuinbouw laat in het reactie op het concept-rapport weten zich te kunnen verenigen met de passages die op zijn organisatie betrekking hebben. Ter informatie gaf hij voorts aan dat LNV en Nak-Tuinbouw op 4 december 2003 een protocol hebben ondertekend met betrekking tot aansturing en informatie, waarin de afspraken met betrekking tot aan te leveren informatie zijn vastgelegd. Volgens de directeur van Nak-Tuinbouw kan LNV vervolgens ook een gefundeerd oordeel vormen over het functioneren van zijn organisatie.

21.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen met belangstelling volgen en ziet thans geen aanleiding tot een nadere reactie.

21.6 Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's

Overzicht openstaande punten voor verantwoording door en toezicht op RWT's van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezeggingen minister
<i>Verantwoording door RWT's</i>		
<i>Rechtmatigheid</i>		
2000	De keurings- en controle-instellingen verantwoorden zich niet over de rechtmatigheid van de inning en besteding van hun publieke middelen.	2002: De keurings- en controle-instellingen zullen over 2002 een rechtmatigheidsverklaring overleggen.
2003	Rendac verantwoordt zich niet over rechtmatigheid van inning en besteding van de publieke middelen.	Constatering RWT4; in zijn reactie laat de minister weten dat een controleprotocol t.b.v. de accountantscontrole wordt ontwikkeld.
<i>Bedrijfsvoering</i>		
2002	Met uitzondering van Staatsbosbeheer is in de publieke verantwoording van de RWT's op het terrein van LNV geen of nauwelijks aandacht voor bedrijfsvoeringsaspecten.	Geen.
<i>Toezicht</i>		
2003	De uitwerking van de toezichtsvisie en het aansturingsarrangement per RWT is nog niet voltooid.	Constatering RWT4; in zijn reactie laat de minister weten dat de algemene visies op het gebied van aansturing en beheersing van de uitvoering en de «visie van LNV op Toezicht» inmiddels zijn vastgesteld.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Sinds 1 januari 2002 is de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van kracht geworden. Nieuwe instellingen zoals de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn opgericht. Bestaande instellingen, zoals de Sociale Verzekeringsbank, kregen te maken met een nieuw sturings- en verantwoordingsregime. De minister heeft de Kamer toegezegd dat uiterlijk in 2006 (over het uitvoeringsjaar 2005) de nieuwe systematiek van sturing en verantwoording volledig is geïmplementeerd.

De Algemene Rekenkamer heeft het functioneren van de sturing en verantwoording nader onderzocht voor de SVB. Daarnaast is een meer beperkt onderzoek uitgevoerd naar de sturing en verantwoording van het UWV en de CWI.

De SUWI-operatie is een zeer omvangrijk en gecompliceerd proces. Het is tegen deze achtergrond dat de Algemene Rekenkamer haar waardering uitspreekt over de wijze waarop de minister ten aanzien van de SVB een sluitend stelsel van sturing en verantwoording vormgeeft. Zij is van mening dat er daarbij in opzet sprake is van een sluitende en adequate geïnstrumenteerde sturings- en verantwoordingscyclus. Hierbij zijn belangrijke uitgangspunten, zoals het zoveel mogelijk sturen op resultaat (VBTB) en het zoveel mogelijk aansluiten bij de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen, consequent aangehouden.

Dit laat onverlet dat nog veel zaken moeten worden uitgewerkt. Voor alle SUWI-instellingen geldt bijvoorbeeld dat er nog geen mededeling over de bedrijfsvoering wordt afgegeven. De Algemene Rekenkamer is van mening dat deze mededeling een geschikt instrument is om vast te stellen of een organisatie de bedrijfsvoering onder controle heeft. Bovendien past het goed bij de bestuurlijke context en de verantwoordelijkheidsverdeling.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat voortvarend wordt gewerkt aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren voor de SVB, maar verdere verbeteringen zijn op dit terrein mogelijk en noodzakelijk. Voor het CWI en het UWV geldt dat er nog verschillen bestaan tussen de prestatiegegevens die het ministerie vraagt en de informatie die deze organisaties leveren.

Ook het toezicht op de SVB is in eerste aanleg goed geregeld. Voorzien is in de drie functies van toezicht (informereren, oordelen en interveniëren), waarbij de onafhankelijkheid van het toezicht is gewaarborgd. De Algemene Rekenkamer tekent daarbij wel aan dat aandacht moet worden besteed aan de helderheid en transparantie waarmee relevante bevindingen, conclusies en oordelen van het toezicht worden betrokken in de (bij)sturing van de instellingen.

Het geheel overziend is de Algemene Rekenkamer van mening dat door het Ministerie van SZW en de betrokken instellingen reeds veel werk is verzet. Een volledige implementatie van de SUWI-systematiek per 1 januari 2006 betekent echter dat de kaders voor sturing en verant-

woording reeds begin 2004 moeten zijn uitgewerkt. Dat vergt nog een aanzienlijke inspanning.

De minister van SZW, de CWI, het UWV en de SVB hebben allen een reactie gegeven op het conceptrapport. In hun reacties gingen zij in op de recente ontwikkelingen op het terrein van sturing en verantwoording. Ook kondigden zij aan dat de SVB en de CWI in hun jaarverslag over 2003 een bedrijfsvoeringsmededeling op zullen nemen en dat het UWV in het jaarverslag over 2004 een dergelijke mededeling op zal nemen.

In haar nawoord benadrukt de Algemene Rekenkamer dat de deugdelijkheid van de informatie over de prestaties en de bedrijfsvoering van de SUWI-organisaties voor haar een belangrijk punt van aandacht is.

22.1 Beschrijving van het veld

22.1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer verrichtte in 2003 onderzoek naar toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dit hoofdstuk bevat de bevindingen die betrekking hebben op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daarbij wordt ook verslag gedaan van een zogenaamd verdiepend onderzoek naar de sturings- en verantwoordingsystematiek voor de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

22.1.2 Uitvoering sociale zekerheid

De inwerkingtreding van de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (de SUWI-wet) per 1 januari 2002 is gepaard gegaan met een ingrijpende reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid. Een van de uitgangspunten van de nieuwe systematiek is een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en het toezicht; de feitelijke uitvoering gebeurt door een aantal uitvoeringsorganisaties die zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn.

Door de SUWI-operatie is er op RWT-terrein bij het Ministerie van SZW het nodige veranderd. Oppericht zijn de Centra voor Werk en Inkomen (de CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (het UWV), de Raad voor Werk en Inkomen (de RWI) en het Inlichtingenbureau (het IB). De Sociale Verzekeringsbank (de SVB) is niet ontstaan als gevolg van de SUWI-operatie, maar de aansturing en verantwoording is wel ingrijpend veranderd en nu op dezelfde leest geschoeid als de overige SUWI-organisaties.

Het Voorzieningsfonds voor Kunstenaars is een RWT die niet is ontstaan als gevolg van de SUWI-operatie.⁹⁹

De CWI heeft als kerntaken het inschrijven van werkzoekenden en het bemiddelen op de arbeidsmarkt van werkzoekenden die een grote kans op werk hebben. Daarnaast verricht de CWI de intakes voor uitkeringen en geeft reïntegratieadviezen aan gemeenten en het UWV. Werkgevers kunnen zich tot de CWI richten voor vacature-invulling.

Het UWV is ontstaan uit de voormalige vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en het Landelijk instituut sociale verzekeringen. Het UWV is uitvoerder van de Wet Arbeidsongeschiktheid, de Ziektewet, de Werkeloosheidswet, de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten en de Wet

⁹⁹ De stichting Voorzieningsfonds voor Kunstenaars is een instelling die Burgemeester en Wethouders van advies voorziet bij het beoordelen van aanvragen voor ondersteuning door kunstenaars in het kader van de Wet Inkomensgarantie Kunstenaars (Wik).

Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jong Gehandicapten. Het totale financieel belang van deze wetten bedraagt € 20,2 miljard.

De SVB verzorgt de uitvoering van de volksverzekeringen en verstrekt jaarlijks circa € 25 miljard aan uitkeringen aan 4,5 miljoen uitkeringsgerechtigden. De regelingen met het grootste financieel belang zijn de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

De RWI is een onafhankelijk overlegorgaan van vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en gemeenten. De belangrijkste wettelijke taak van de RWI is het doen van voorstellen aan de minister van SZW op het terrein van werk en inkomen.

Het IB is op 1 september 2001 opgericht met als taak het opsporen en bestrijden van bijstandsfraude. Het IB is een knooppunt van gegevensuitwisseling tussen gemeenten, CWI, UWV en belastingdienst.

22.1.3 Sturing en verantwoording

Ook binnen het ministerie zijn met de inwerkingtreding van de SUWI-wet nieuwe organisatieonderdelen opgericht. Voor de aansturing van de uitvoeringsorganisaties SUWI is per 1 januari 2002 een nieuw directoraat-generaal Uitvoeringsbeleid (DGUB) ingericht. Binnen dit directoraat-generaal is het met name de directie Uitvoering Werk en Inkomen (W&I) die zich hiermee bezighoudt. Vanaf 1 januari 2004 is W&I samen met de directies Bureau Opsporingsbeleid en Expertencentrum Gegevensverkeer en Informatiemanagement opgegaan in de directie Uitvoeringsbeleid. Deze directie opereert direct onder de secretaris-generaal.

De hoofddoelstelling van de SUWI-operatie is het realiseren van een effectieve, efficiënte en klantgerichte uitvoering. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de minister voldoende instrumenten moet hebben om op hoofdlijnen richting te kunnen geven aan de uitvoeringsorganisaties en deze, zo nodig, bij te kunnen sturen. Passend bij het sturen op hoofdlijnen en conform de VBTB-ontwikkeling wil het ministerie waar mogelijk sturen op resultaat (output) en maatschappelijk effect. Voorts dient het parlement in staat te zijn om, gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid, het functioneren van de uitvoering van de wetgeving te beoordelen.¹⁰⁰

Het toezicht tot 2002 – dat werd uitgeoefend door het College toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) en de directie Toezicht van het ministerie – was naar de mening van het kabinet te versnipperd. Het kabinet hechtte eraan dat een minder gelaagde en meer integrale beleidsuitvoering ook in de organisatie van het toezicht haar beslag zou krijgen. De minister zou het toezicht ook meer moeten aansturen, opdat een goede relatie zou bestaan tussen de taak van het toezicht, namelijk het signaleren van tekortkomingen in de uitvoering, en het corrigeren daarvan door de minister. Deze uitgangspunten hebben geleid tot de oprichting van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

IWI heeft tot taak toezicht uit te oefenen op de SUWI-instellingen. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te versterken, heeft IWI de tijdelijke status van agentschap gekregen waarbij de taken en bevoegdheden in een wettelijke regeling zijn vastgelegd. Ook worden alle relevante IWI-rapportages aan de Tweede Kamer voorgelegd.

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 448, nr. 7.

De sturing van de SUWI-organisaties krijgt concreet vorm door het stelsel van sturings- en verantwoordingsdocumenten. Jaarlijks stuurt de minister voor 1 mei zijn «meibrief» naar de SUWI-instellingen.¹⁰¹ In de meibrief maakt de minister zijn beleidsintenties, het financieel kader en zijn wensen voor de uitvoering voor het volgende begrotingsjaar bekend. Daarmee dient rekening gehouden te worden bij het opstellen van het conceptjaarplan en de conceptbegroting van de instelling. Het conceptjaarplan dient tezamen met de conceptbegroting jaarlijks voor 1 juli bij de minister te worden ingediend. Het ministerie toetst het conceptjaarplan aan de meibrief. In augustus geeft de minister een oordeel over het conceptjaarplan. Gedurende het uitvoeringsjaar wordt van de organisaties verwacht dat deze middels kwartaalverslagen aan de minister tussentijds rapport uitbrengen en na afloop van het jaar dienen de SUWI-organisaties¹⁰² vóór 15 maart hun jaarverantwoording en jaarverslag in bij de minister.

Bij de inwerkingtreding van SUWI waren er nog geen nadere richtlijnen voor de inrichting van de verslaggeving anders dan de algemene uitgangspunten van SUWI. In september 2002 heeft het ministerie twee belangrijke documenten naar de Tweede Kamer gestuurd waarin een aanzet wordt gegeven voor de ontwikkeling van verantwoordingsvereisten en de invulling van de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en bedrijfsvoering. Het gaat om een verantwoordingsmodel dat de uitvoeringsinstanties dienen te hanteren bij hun verantwoording en een controleprotocol met aanwijzingen voor de accountant.

Als uitgangspunt geldt dat de reguliere planning- en controlcyclus leidend moet zijn voor de cyclus van sturing en verantwoording, zodat op de juiste momenten in het jaar ook de juiste informatie beschikbaar komt. Een tweede uitgangspunt van het stelsel is dat zoveel mogelijk aangesloten dient te worden bij de eigen verantwoordelijkheden van de zelfstandige bestuursorganen voor de uitvoering van hun taken.¹⁰³ Daarnaast worden de zelfstandige bestuursorganen niet meer eenzijdig beoordeeld op rechtmatigheidsscores. Het stelsel beoogt op dit punt evenwicht te brengen tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De minister heeft bij de invoering van SUWI per 1 januari 2002 aangegeven niet te streven naar een «big bang», maar naar een groeipad. De uitvoeringsorganisaties krijgen de kans om in een aantal jaren te groeien in hun nieuwe rol. Een specifiek tijdpad, met een einddatum en tussenliggende mijlpalen heeft de minister daarbij voorafgaand aan de implementatie niet gegeven. Inmiddels heeft hij aangegeven dat met ingang van de cyclus 2005 aan de gestelde eisen dient te worden voldaan.¹⁰⁴ Daarbij is tevens aangegeven wat per 1 januari 2004 gerealiseerd dient te zijn.

¹⁰¹ Overigens staat in de toelichting bij de SUWI-regeling vermeld dat de minister vóór 1 mei de kaders zal aangeven.

¹⁰² Het IB wordt hierbij niet genoemd.

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 448 nr 57.

¹⁰⁴ Vijfde Voortgangsrapportage SUWI, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 448 nr. 69, blz 67.

¹⁰⁵ Dit is de in het Werkprogramma 2003 van de Algemene Rekenkamer aangekondigde publicatie over het onderzoek Sturing en verantwoording SVB.

22.2 Sturing en verantwoordingscyclus in perspectief

22.2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft verdiepend onderzoek verricht naar de sturing en verantwoording van de SVB.¹⁰⁵ Daarnaast is een meer beperkt onderzoek uitgevoerd naar aspecten van de verantwoording van de CWI en het UWV. Daarbij is met name gekeken naar de functie van prestatiegegevens bij de verantwoording.

22.2.2 SVB

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop de minister ten aanzien van de SVB een sluitend stelsel van sturing en verantwoording vormgeeft. Zij is van mening dat er in opzet sprake is van een sluitende en adequaat geïnstrumenteerde sturings- en verantwoordingscyclus. Het sturingsarrangement voldoet aan de bepaling van SUWI en het verantwoordingsarrangement voldoet in opzet aan de eisen die de Algemene Rekenkamer stelt aan de verantwoording van rechtspersonen met een wettelijke taak. Zo dienen de SUWI-instellingen, waaronder de SVB, verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van haar wettelijke taken. Men dient door middel van een zogenaamde mededeling over de bedrijfsvoering aan te geven in hoeverre er sprake was van een beheerste bedrijfsvoering.

Ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren nog niet alle elementen van de cyclus geïmplementeerd. Zo had de in het *Jaarverslag 2002* opgenomen informatie over de bedrijfsvoering nog niet het karakter van een «in control statement» (beheersing) en was de budgetsysteematiek ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling. Daarnaast wordt zowel door het ministerie als door de SVB voortvarend gewerkt aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, maar dienen de komende tijd verdere verbeteringen op dit terrein te worden gerealiseerd. Sommige indicatoren zijn namelijk nog in ontwikkeling. Daarnaast blijkt uit interne evaluaties van de SVB dat de (interne) sturende werking van de prestatie-indicatoren vooralsnog te beperkt is. Van belang daarbij is dat niet alleen op kwantitatieve elementen wordt gestuurd maar ook op kwalitatieve aspecten. Over andere indicatoren ten slotte is nog geen overeenstemming tussen het ministerie en de SVB.

Het Ministerie van SZW heeft twee belangrijke uitgangspunten bij de aansturing van de SUWI-instellingen. Ten eerste het aansluiten bij de interne planning- en controlcyclus van de instelling. Ten tweede dat de gevraagde verantwoordingsinformatie zoveel mogelijk wordt ontleend aan informatie die de instelling nodig heeft voor haar eigen bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer constateert dat nog niet is voldaan aan deze uitgangspunten. Zo sluiten de kwartaalrapportages van het Ministerie van SZW nog niet optimaal aan op de interne rapportages van de SVB en sluiten de door het ministerie gevraagde prestatie-indicatoren niet altijd aan op de intern gehanteerde indicatoren. De Algemene Rekenkamer heeft er in eerdere rapportages op gewezen dat vanuit het oogpunt van efficiency de informatiebehoeften van belanghebbenden afgestemd behoren te worden met de interne informatiebehoeften (en vice versa). Overleg over de informatiebehoeften en de voorziening daarin acht zij van cruciaal belang.¹⁰⁶

In de SUWI-wet is vastgelegd dat de jaarrekening vergezeld gaat van een accountantsverklaring over de getrouwheid en over de rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van de middelen. Verder is in de wet vastgelegd dat de accountant bij de verklaring een verslag voegt van zijn bevindingen over de doelmatigheid van het beheer en de organisatie. In het verantwoordingsmodel is vastgelegd dat de accountant toetst of de in het jaarverslag opgenomen informatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen. Indien dit niet het geval is en de informatie is essentieel voor het inzicht dan maakt de accountant daarvan melding in zijn rapport van bevindingen. In een controleprotocol wordt voorge-

¹⁰⁶ Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen. TK 1999–2000, 26 981, nrs. 1–2, pag. 11.

schreven wat het kader is voor de werkzaamheden van de accountant bij de controle van de jaarrekening en het jaarverslag. Het accountants-onderzoek en de accountantsverklaring hebben daarmee in opzet een adequate reikwijdte.

Onder een adequate toezichtorganisatie verstaat de Algemene Rekenkamer dat is voorzien in de drie functies van toezicht (informerend, oordelen en interveniëren) en dat er sprake is van een sluitende toezichtsketen. Dat wil zeggen dat geen van de drie elementen ontbreekt en dat ze op elkaar zijn afgestemd. De wijze waarop het Ministerie van SZW toezicht uitoefent op de SVB voldoet in opzet aan deze eisen.

De signalen van het toezicht worden geplaatst in het bredere sturingskader voor de SVB. De Algemene Rekenkamer tekent daarbij wel aan dat het ministerie niet op systematische wijze bijhoudt op welke wijze relevante bevindingen, conclusies en oordelen van het toezicht worden betrokken in de sturing van de SVB. Het ontbreken van een dergelijk overzicht maakt het moeilijk om een volledig beeld te krijgen van de benutting van de uitkomsten van het toezicht. Het ministerie beziet het toezicht in een breder bestuurlijk kader. Toch dienen volgens de Algemene Rekenkamer de afwegingen aangaande het gebruik van de uitkomsten van het toezicht helder en transparant te zijn.

De Algemene Rekenkamer merkt tot slot op dat het groeiproces om te komen tot een integrale verantwoording over 2005 de nadrukkelijke inspanning en aandacht vergt van alle betrokken actoren. Indien het groeipad met de verantwoording over 2005 moet zijn volbracht, moet er in de komende meibrief een aantal zaken worden geregeld.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt het ministerie aan een procedure op te stellen die moet waarborgen dat alle relevante bevindingen, conclusies en oordelen van het toezicht worden betrokken in de sturing van de SVB.

Het ministerie en de SVB zouden gezamenlijk moeten nagaan op welke wijze kan worden gezorgd voor een betere aansluiting tussen de externe en de interne rapportages van de SVB en tussen de door het ministerie gevraagde prestatie-indicatoren en de intern gehanteerde indicatoren. Ook zouden zij overeenstemming moeten bereiken over het nieuwe budgetteringsmodel.

De SVB is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Conform dit uitgangspunt is voor het ministerie met name de vraag of de SVB «in control» is van belang. De Algemene Rekenkamer is van mening dat een mededeling over de bedrijfsvoering hiervoor een passend instrument is. Zij beveelt het ministerie en de SVB aan niet te wachten met de afgifte van een mededeling over de bedrijfsvoering tot de verantwoording over 2005, maar ernaar te streven deze reeds over 2003 af te geven.

Aan de SVB doet de Algemene Rekenkamer de aanbeveling aandacht te blijven besteden aan het versterken van de sturende werking van de indicatoren en aan het betrekken van meer kwalitatieve elementen bij de sturing.

22.2.3 CWI en UWV

Naast het onderzoek naar de sturing en verantwoording bij de SVB is ook gekeken naar de verantwoording van de twee andere grote

SUWI-organisaties: de CWI en het UWV. Hierbij is met name gekeken naar het gebruik van prestatie-indicatoren in de verantwoording.

22.2.3.1 De CWI

Niet alle gegevens die de CWI in het jaarplan 2002 noemt, komen terug in het *Jaarverslag 2002*. Zo is in het jaarverslag geen aandacht voor gegevensverstrekking aan ketenpartners ten aanzien van reïntegratie-adviezen. Wel worden afwijkingen tussen streefwaarden en realisatie van prestaties toegelicht en de CWI gaat in op de mogelijke oorzaken van deze afwijkingen.

In het *Jaarplan 2003* legt de CWI de relatie tussen doelstelling, indicator en activiteiten, maar de beschrijvingen zijn algemeen van aard. Een vertaling naar concrete acties ter verbetering van resultaten is niet altijd mogelijk. Daarbij is het niet duidelijk in hoeverre behaalde resultaten het gevolg zijn van de eigen inspanningen van de CWI en in welke mate bijvoorbeeld conjuncturele ontwikkelingen een rol spelen. Het zal voor het Ministerie van SZW en de CWI lastig zijn om op basis van de overeengekomen prestatiegegevens een oordeel te vormen over het functioneren van de CWI.

Aangezien de verantwoordingsinformatie van de CWI eerst na 15 maart 2003 verscheen, kon IWI zich nog geen oordeel vormen over de kwaliteit van de verantwoording. In een interimrapportage geeft de accountant van de CWI aan dat de informatie en doelstellingen in het jaarverslag van de CWI over 2002 op een zodanig hoog abstractieniveau zijn geformuleerd, dat het moeilijk is op grond hiervan een oordeel te vormen over de doelmatigheid. Ook is er nog geen bedrijfsvoeringsmededeling.

22.2.3.2 Het UWV

Het Ministerie van SZW benadrukt dat veel prestatie-indicatoren voor het UWV nog in ontwikkeling zijn en dat in 2004 met name op tijdigheid zal worden gestuurd. De minister heeft verder met het UWV afgesproken dat het UWV zich over 2002 niet hoeft te verantwoorden over de doelmatigheid en bedrijfsvoering. Verder hoeft het UWV over 2002 nog geen zekerheid te bieden over de ordelijke en controleerbare totstandkoming van informatie in het jaarverslag. De minister geeft aan dat er voor 2004 een sluitend geheel van prestatie-indicatoren moet zijn.

Hoewel het UWV in het jaarverslag de voorgeschreven verantwoordingsmodellen hanteert, worden afwijkingen tussen norm en realisatie van de prestaties niet toegelicht.

Vóór 2002 bestond er een relatie tussen het activiteitsniveau van de uitvoeringsinstellingen en het ter beschikking gestelde budget voor uitvoeringskosten. Vanaf 2002 is er niet langer sprake van een directe relatie tussen activiteiten en bekostiging. Het budget voor 2002 en 2003 is afgeleid van het budget voor 2001, waarbij rekening is gehouden met loon- en prijsstijgingen en wijzigingen in de wet- en regelgeving. De nieuwe systematiek heeft tot gevolg dat het Ministerie van SZW moeilijk inzicht kan krijgen in de verwezenlijking van de efficiencydoelstellingen van het UWV.

De gegevens die het UWV in het bijlagenboek bij het jaarverslag presenteert zijn niet voorzien van een accountantsverklaring. Evenmin wordt anderszins inzicht gegeven in de betrouwbaarheid van deze cijfers. IWI is

van mening dat het *Jaarverslag 2002* op onderdelen een te positief beeld geeft van de resultaten over 2002.

Conclusies en aanbevelingen UWV en CWI

De Algemene Rekenkamer waardeert de wijze waarop de minister een sluitend stelsel van sturing en verantwoording in opzet vormgeeft. De Algemene Rekenkamer heeft wel geconstateerd dat er nog verschillen bestaan tussen de prestatiegegevens die het ministerie vraagt en de informatie die de organisaties leveren. Nadrukkelijk dient hieraan de komende periode aandacht te worden besteed opdat een integrale verantwoording over 2005 over de prestaties kan plaatsvinden.

Voorts is de Algemene Rekenkamer van mening dat het ministerie de kwaliteit van de informatie in de jaarverslagen goed in de gaten moet houden. De ordelijke en controleerbare totstandkoming van verantwoordingsinformatie in het jaarverslag wordt op dit moment nog niet overal vastgesteld en door het op sommige punten ontbreken van informatie over het functioneren van de instellingen is IWI niet in staat op alle punten tot een oordeel te komen.

22.3 Reactie minister en RWT's

22.3.1 Reactie minister van SZW

De minister van SZW gaat in zijn reactie in op het sturings- en verantwoordingsinstrumentarium, het toezicht op de SUWI-instellingen en een aantal specifieke bevindingen over de SVB en het UWV. Daarnaast geeft hij de actuele stand van zaken aangaande een aantal specifieke bevindingen in het algemene deel van het rapport. Ten aanzien van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer merkt hij het volgende op:

- De kaders voor een volledige implementatie van de SUWI-systematiek zijn in belangrijke mate aanwezig. Het ontwikkelen van een stabiele set van prestatie-indicatoren is een gecompliceerd proces dat tijd vergt en nog volop gaande is.
- De SVB en de CWI komen in het jaarverslag over 2003 met een bedrijfsvoeringsmededeling. Het UWV zal in het jaarverslag over 2004 voor het eerst een dergelijke mededeling opnemen.
- Het departement werkt in nauwe samenwerking met de SUWI-instellingen aan een project dat inzicht moet verschaffen in de interne budgetteringssystematiek van de instellingen en de factoren die de uitvoeringskosten beïnvloeden. Het project moet uitmonden in een toetsingskader voor het beoordelen van de begrotingen van de SUWI-instellingen.
- Relevante bevindingen van het toezicht worden steeds in de sturing van de SUWI-instellingen betrokken. Aan de mogelijkheid tot het opstellen van een procedure die benutting van de toezichtbevindingen verder moet waarborgen, zal in de komende periode aandacht worden besteed.
- Het departement heeft gezamenlijk met de SVB gezocht naar indicatoren die een zo goed mogelijk beeld geven over de prestaties. De indicatoren komen deels overeen met de indicatoren die de SVB zelf hanteert voor interne sturing. De geselecteerde prestatie-indicatoren zullen vanaf 2004 een centraal deel van de verantwoordingsinformatie vormen.
- Het departement heeft met de SUWI-instellingen afspraken gemaakt over de informatie over prestaties die zij moeten aanleveren over 2003. Dergelijke afspraken zullen ook voor 2004 worden gemaakt.

22.3.2 Reactie UWV

Het UWV geeft aan het niet eens te zijn met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat afwijkingen tussen norm en realisatie van prestaties niet worden toegelicht. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de budgetteringssystematiek geeft het UWV aan met het Ministerie van SZW afspraken te hebben gemaakt om de totale uitvoeringskosten met 25% te verlagen in de periode 2002–2005. Het UWV geeft aan hiermee op schema te liggen en heeft van de minister geen signalen ontvangen dat hij te weinig inzicht heeft in het behalen van deze bezuinigingsdoelstelling.

Met het Ministerie van SZW is overeengekomen dat de ordelijke en controleerbare totstandkoming van informatie in het *Jaarverslag 2002* geen object van accountantsonderzoek vormt. In het *Jaarverslag 2003* zal UWV wel ingaan op de betrouwbaarheid van prestatiegegevens.

Ten aanzien van de door Algemene Rekenkamer overgenomen bevinding van IWI dat het jaarverslag op onderdelen een te positief beeld schetst, merkt het UWV op reeds aan de minister te hebben gemeld, de bevindingen van IWI niet te onderschrijven. Op basis van de bevindingen van IWI hebben de minister en het UWV wel afspraken gemaakt over de aanpak van de accountantscontrole in 2003.

22.3.3 Reactie CWI

De CWI geeft aan dat het proces van sturing en verantwoording een groei-model is. Het beoogde eindresultaat van het ontwikkel- een kwaliteitstraject met betrekking tot het financieel beheer is dat de CWI in 2005 volledig VB-TB-proof is.

In reactie op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat niet alle gegevens uit het jaarplan 2003 terugkomen in het jaarverslag over 2002 geeft de CWI aan dat in kwartaalverslagen over deze gegevens is gerapporteerd.

Tenslotte geeft de CWI aan dat het volgens de Rijksbrede VB-TB-methode formuleren van operationele doelstellingen, inzet van middelen en resultaten in het *Jaarplan 2003* verbetering behoeft en dat in het *Jaarplan 2004* al verdere stappen zijn gemaakt.

22.3.4 Reactie SVB

De SVB onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een goede aansluiting van interne en externe rapportages en prestatie-indicatoren. De SVB geeft aan met het ministerie in overleg te zijn over aanpassing van het budgetteringsmodel en zal een (beschrijvende) mededeling over de bedrijfsvoering opnemen in het jaarverslag over 2003. Om tot deze mededeling te komen heeft de SVB voor 2003 een pragmatisch opgezette risico-analyse uitgevoerd. Ook is aangevangen met de voorbereiding van een integrale risico-analyse. Voorts is ingezet op versterking van de interne controlketen. De SVB zal in lijn met de aanbevelingen aandacht blijven besteden aan het versterken van de sturende werking van de indicatoren en aan het betrekken van meer kwalitatieve elementen bij de sturing.

22.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over het voornemen van de CWI en de SVB al in het jaarverslag over 2003 een mededeling over de bedrijfsvoering op te nemen en stelt met instemming vast dat ook naar

aanleiding van andere aanbevelingen toezeggingen zijn gedaan. Zij heeft daarbij wel vastgesteld dat niet alle toezeggingen even concreet zijn waardoor niet altijd duidelijk is wanneer voorgenomen stappen daadwerkelijk gezet gaan worden. De minister en de SUWI-instellingen beschrijven in hun reacties de actuele stand van zaken met betrekking tot de niet-financiële beleidsinformatie die van belang is voor sturing en verantwoording. De deugdelijkheid van dergelijke informatie is voor de Algemene Rekenkamer een belangrijk punt van aandacht. Zij zal daarom de komende tijd nadrukkelijk aandacht schenken aan het resultaat van de ontwikkelingen op dit vlak.

22.5 Actiepuntenlijst Verantwoording en Toezicht RWT's

Overzicht openstaande acties voor verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Omschrijving	Toezegging minister
<p>Groeipad SUWI <i>Het groeiproces van sturing en verantwoording van UWV en CWI tot 2006 zal door de directie W&I en IWI voortdurend moeten worden gevolgd om waar nodig bij te sturen en omissies te signaleren.</i></p>	<p>De minister is van mening dat de kaders voor sturing en verantwoording in belangrijke mate al zijn uitgewerkt en dat het ontwikkelen van een stabiele set van prestatie-indicatoren een groei-proces betreft dat nog volop gaande is.</p>
<p>Sturing en verantwoording door RWT's <i>De AR doet de aanbeveling aan het ministerie en SUWI-organisaties om reeds over 2003 een mededeling over de bedrijfsvoering in de jaarverslagen op te nemen.</i></p>	<p>De minister geeft aan dat zowel SVB als CWI momenteel werken aan de ontwikkeling van een mededeling over de bedrijfsvoering en dat deze instellingen in hun jaarverslag over 2003 met een eerste bedrijfsvoeringsmededeling komen. Met UWV is afgesproken dat het jaarverslag over 2004 voor het eerst een bedrijfsvoeringsmededeling zal bevatten.</p>
<p><i>Het Ministerie en de SVB en het UWV dienen overeenstemming te bereiken over het nieuwe budgetteringsmodel.</i></p>	<p>Binnen het Ministerie van SZW is een project gestart met als doel inzicht te verkrijgen in de interne budgetteringssystematiek van de SUWI-instellingen. Uiteindelijk zal dit project resulteren in een toetsingskader voor het beoordelen van de begrotingen van de SUWI-organisaties. Dit project wordt in nauwe samenwerking met de SUWI-instellingen uitgevoerd en zal juli 2004 worden afgerond.</p>
<p>Toezicht <i>Het Ministerie van SZW dient een procedure op te stellen die moet waarborgen dat alle relevante bevindingen, conclusies en oordelen van het toezicht worden betrokken in de sturing van de SVB.</i></p>	<p>De minister doet de toezegging de komende periode aandacht te besteden aan een procedure voor waarborging dat alle relevante bevindingen, conclusies en oordelen van het toezicht worden betrokken in de sturing van de SUWI-instellingen.</p>
<p><i>Het Ministerie en de SVB moeten gezamenlijk nagaan op welke wijze kan worden gezorgd voor een betere aansluiting tussen de externe en interne rapportages van de SVB</i></p>	<p>De minister gaat er van uit dat de interne en externe rapportages van de SVB op hoofdlijnen met elkaar overeenkomen. Volgens de minister komen de prestatie-indicatoren tot stand in gezamenlijk overleg tussen het departement en de SVB. Verder geeft de minister aan dat vanaf 2004 deze prestatie-indicatoren een centraal onderdeel van de verantwoordingsinformatie zullen vormen.</p>

Omschrijving	Toezegging minister
Interne sturing SVB <i>Er moet aandacht worden besteed aan het versterken van de sturende werking van de indicatoren en aan het betrekken van meer kwalitatieve elementen bij de sturing.</i>	De SVB onderschrijft de aanbeveling om aandacht te blijven besteden aan het versterken van de sturende werking van de indicatoren en aan het betrekken van meer kwalitatieve elementen bij de sturing. Volgens de SVB zijn haar inspanningen erop gericht dit te realiseren.

Samenvatting

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vierde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In vergelijking met het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (2002) constateert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van VWS meer inzicht heeft in de rechtmatigheid bij de RWT's die bij het departement horen.

Met ingang van verslagjaar 2001 vindt het toezicht op de Ziekenfondswet (ZFW) volgens het principe van het moderne toezicht plaats. Dat wil zeggen dat de ziekenfondsen zelf voor een rechtmatigheidsverklaring bij hun verantwoording zorgen. De toezichthouder, het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ), voert een review op de controle van de verantwoording uit. Uit dat onderzoek bleek dat de ziekenfondsen over 2001 en 2002 voor respectievelijk € 1,7 miljard en € 569 miljoen aan onrechtmatige uitgaven hadden. Overigens is daarvan € 19 miljoen en € 13 miljoen als niet-verantwoord aangemerkt door het CTZ. Voor de overige onrechtmatigheden geldt een coulance-periode van drie jaar (tijd om overeenkomsten tot stand te brengen).

Voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt aan een zelfde proces gewerkt. Het ministerie verwacht dat het CTZ het principe van het moderne toezicht over verslagjaar 2003 ook bij de AWBZ kan toepassen. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de totstandkoming van de rapportage over de rechtmatigheid in de AWBZ wordt aangepakt.

De begrotingsgefinancierde RWT's van het Ministerie van VWS nemen in continuïteit rechtmatigheidsverklaringen in hun jaarverslagen op.

Het Ministerie van VWS heeft met haar RWT's afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan het ministerie. De invulling van de verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering wordt in eerste instantie aan de RWT's zelf overgelaten.

Vijf van de zes topstructuurorganen, te weten het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ), het College tarieven gezondheidszorg (CTG), het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ) en het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ), werken aan het verhogen van de informatiewaarde van de stukken en uitbreiding van de onderwerpen.

Voor het beoordelen van de verantwoordingsdocumenten van deze vijf topstructuurorganen maakt het ministerie gebruik van een beoordelingskader.

De minister stuurt de verantwoordingsdocumenten van de topstructuurorganen, voorzien van zijn oordeel, naar de Tweede Kamer.

Tussen het Ministerie van VWS en de topstructuurorganen zijn niet altijd formele afspraken over de mate van betrouwbaarheid van de verstrekte informatie vastgelegd. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om informatiestromen van een toelichting over de betrouwbaarheid te voorzien zodat daarover geen verschillende verwachtingen kunnen ontstaan.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het toezicht op de prestaties en bedrijfsvoering door het Ministerie van VWS zodanig is ingericht dat de minister voldoende informatie heeft om inzicht te hebben in die aspecten, die van belang zijn voor het waarborgen van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven, de continuïteit en het publiek belang.

Het Ministerie van VWS heeft de toezichtsrelaties met haar RWT's in wetgeving en nadere uitwerkingen verankerd. Voor het Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg (Fonds OGZ) is een delegatiebesluit in de maak. De overkoepelende toezichtsvisie van het Ministerie van VWS (uit 1997) is op punten aan actualisatie toe.

Met het doorlichten van de toezichtsarrangementen is een start gemaakt. Het ministerie heeft gekozen om beperkt door te lichten, vanwege de voorgenomen wijziging in de organisatie van de zorgsector. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de evaluatie te verbreden. Evaluatie van de arrangementen kan leerpunten voor de toekomst opleveren.

Reacties

De minister van VWS en de besturen van CVZ, CTZ, CTG, CBZ, CSZ, de Stichting Uitvoering Omslagregelingen (SUO), ZonOnderzoek Nederland (ZON), de Pensioen- en uitkeringsraad (PUR) en het Fonds OGZ hebben positief gereageerd op het rapport.

De minister verwacht verdere (positieve) ontwikkelingen bij de rechtmatigheidsverklaring voor de AWBZ en de PUR. Over de betrouwbaarheid van de informatiestromen zal hij met het CVZ en het CTG nader contact opnemen. Het actualiseren van de huidige toezichtsvisie en het uitbreiden van de evaluatieplanning vindt hij, gezien de komst van de nieuwe Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 niet meer nodig.

De topstructuurorganen geven nog een aantal actuele ontwikkelingen aan, zoals het rechtmatigheidspercentage van de ziekenfondsuitgaven in 2002 en het feit dat de jaarverslagen eerder zijn uitgebracht dan het voorgaande jaar en de inhoud verder is verbeterd.

De SUO wijst er nogmaals op dat zij principieel bezwaar heeft tegen de indeling als «premiegefinancierde RWT».

Nawoord

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor alle inspanningen om te komen tot een rechtmatigheidsverklaring bij de AWBZ. Het is goed dat de minister en de RWT's zich inzetten om de transparantie van de informatievoorziening verder te vergroten. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de kwaliteit van het verantwoordingsproces van de RWT's, ook in de periode van overgang naar het nieuwe zorgstelsel, op dezelfde wijze aandacht van de RWT's en het ministerie zal blijven houden. De Algemene Rekenkamer blijft de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

23.1 Beschrijving van het veld

Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is sprake van twee clusters van RWT's. Het eerste cluster betreft de RWT's in de sector zorg, het tweede cluster bevat de overige RWT's.

Cluster wettelijke zorgverzekeringen

Dit cluster omvat de premiegefinancierde sector van de zorg. Het betreft in de eerste plaats de uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), het Centraal Administratie Kantoor bijzondere

zorgkosten (CAK) en de ziekenfondsen. Per 31 december 2002 zijn er 62 uitvoeringsorganen AWBZ (in 2001: 70), waarvan er 24 ook ziekenfonds (in 2001: 27) zijn. Het aantal fluctueert jaarlijks licht.

In de tweede plaats maken de zes zogenoemde topstructuurorganen van de zorg deel uit van dit cluster. Dit zijn het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ), het College tarieven gezondheidszorg (CTG), het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ), het College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ) en de Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO).

Deze zes RWT's hebben een aantal uitvoerende en adviserende taken en spelen een belangrijke rol bij de aansturing van en het toezicht op de zorgsector.

Cluster begrotingsgefinancierde RWT's

Het andere cluster RWT's bevat de begrotingsgefinancierde organisaties. Het gaat om de volgende organisaties: ZorgOnderzoek Nederland (ZON), de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) en de Stichting Stimuleringsfonds openbare gezondheidszorg (Fonds OGZ).

Hieronder volgt een korte omschrijving van de RWT's.

- *College voor zorgverzekeringen (CVZ)*
Het CVZ beheert de Algemene Kas en het Algemene Fonds Bijzondere Ziektekosten. Daarnaast verzorgt het CVZ toelatingen en intrekkingen van onder andere ziekenfondsen, uitvoeringsorganen AWBZ en instellingen. Andere taken van het CVZ zijn het aansturen van ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ, het verrichten van uitvoeringstoetsen, het doen van voorstellen voor een doelmatige samenstelling van het verstrekkingenpakket en het geven van voorlichting.
- *College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ)*
Het CTZ is belast met toezicht op de recht- en doelmatige uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) en de AWBZ. Daartoe worden rapporten per uitvoeringsorgaan opgesteld en samenvattende rapporten ten behoeve van het CVZ en de minister.
- *College tarieven gezondheidszorg (CTG)*
Het CTG voert de Wet tarieven gezondheidszorg (Wtg) uit. Het CTG bepaalt tarieven en budgetten voor zorginstellingen en (para)medici die onder de Wtg vallen. Het CTG keurt al dan niet tarieven goed of stelt deze vast, stelt beleidsregels vast omtrent de hoogte, opbouw en wijze van berekening van tarieven en adviseert de minister over concrete uitvoeringsaspecten van onderwerpen, verband houdende met tarieven (uitvoeringstoetsen).
- *College bouw ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)*
Het CBZ is een bestuursorgaan op het terrein van de planning en bouw van de intramurale gezondheidszorg. De taken van het CBZ komen voornamelijk voort uit de Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Enkele taken van het CBZ zijn: het verrichten van uitvoeringstoetsen over voorgenomen beleid, het signaleren van ontwikkelingen en trends, de ontwikkeling en vaststelling van kaders, het verstrekken van informatie alsmede het adviseren en beslissen over bouwinitiatieven.

- *College sanering ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)*
Het CSZ heeft tot taak het saneringsproces (vermindere capaciteit of sluiting) bij instellingen financieel te begeleiden en te bewaken. Ook verleent het CSZ goedkeuring bij verkoop, verhuur, vervreemding van onroerende zaken. Het CSZ kan saneringssubsidies verstrekken. Tenslotte verricht het CSZ uitvoeringstoetsen.
- *Stichting uitvoering omslagregelingen (SUO)*
De SUO voert de omslagregeling Wet op de toegang tot ziektekostenverzekering (Wtz) en de Wet Medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden uit (MOOZ). De Wtz regelt een wettelijke acceptatieplicht van de particuliere verzekeraars voor particulier verzekerden. De maximumpremie voor de standaardpakketpolis wordt jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld. Voor zover deze maximumpremie niet kostendekkend is, kan dit door de omslagregeling uit de Wtz worden gecompenseerd. Bij de wet MOOZ dragen de particuliere verzekerden middels een omslag bij aan de structurele oververtegenwoordiging van verzekerden van 65 jaar en ouder in de ziekenfondsen.
- *ZorgOnderzoek Nederland (ZON)*
De taken van ZON zijn vastgelegd in de Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (1998). De missie die ZON nastreeft is het stimuleren van kwaliteit en vernieuwing in het gezondheidsonderzoek en de gezondheidszorg. Zij doet dit voornamelijk door het verstrekken van subsidies voor het verrichten van onderzoek.
- *Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)*
De PUR, ingesteld bij de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad, voert vijf wetten uit die betrekking hebben op burger- en zeelieden-slachtoffers, vervolgingsslachtoffers en verzetsdeelnemers. De PUR draagt zorg voor de uitvoering van deze wetten, stelt beleidsregels met betrekking tot de wetstoepassing vast, neemt beschikkingen inzake pensioenen, erkenningen, uitkeringen, vergoedingen en tegemoetkomingen op basis van deze vijf wetten.
- *Stichting Stimuleringsfonds openbare gezondheidszorg (Fonds OGZ).*
Het Fonds OGZ is een fonds dat innovatie mogelijk maakt op het terrein van bevordering en bescherming van de volksgezondheid. Hiervoor heeft de minister van VWS eind 2000 € 22,6 miljoen beschikbaar gesteld ten laste van de begroting. Het fonds keert onder andere subsidies uit.
Voor dit fonds is geen aparte wetgeving opgesteld. Een delegatiebesluit waarin het Fonds OGZ de bevoegdheid wordt gegeven tot subsidieverstrekking en daarbij te stellen regels is onderhanden.¹⁰⁷ In Kamerstukken is aangegeven dat de Algemene Rekenkamer controle-rechten heeft op grond van CW 2001, artikel 91d.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Momenteel bereidt het Ministerie van VWS een dergelijk besluit voor op grond van artikel 3 van de Kaderwet Volksgezondheidssubsidies en artikel 10 van de Welzijnswet 1994.

¹⁰⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 500, nr. 2, vraag 4.

Overzicht publieke middelen RWT's in 2001 en 2002 (€ mln.)

RWT's	Aantal	Totaal Publiek 2001	Totaal Publiek 2002	Rijksbij- drage 2001	Rijksbij- drage 2002	Premies 2001	Premies 2002	Private inkomsten
Uitvoeringsorganen AWBZ	62	12 430,0	13 916,6	1 680,0	2 378,2	10 750,0	11 538,4	Ja
Uitvoeringsorganen ZFW ¹	24	12 958,0	12 994,7	3 181,0	3 290,8	9 777,0	9 704,0	Ja
CVZ ²	1	15,8	77,9		15,8	77,9	Nee	
CTZ	1	4,1 ³	6,3		4,1	6,3	Nee	
CTG	1	10,6	11,0		10,6	11,0	Nee	
CBZ	1	11,2	12,9		11,2	12,9	Nee	
CSZ	1	1,7	2,2		1,7	2,2	Nee	
SUO ⁴	1	1 858,3	2 027,8		1 858,3	2 027,8	Ja	
ZON ^{5, 6}	1	7,2	64,9	7,2	64,9			Nee
PUR	1	400,6	419,2	400,6	419,2			Nee
Totalen		27 697,5	29 533,5	5 268,8	6 153,1	22 428,7	23 380,5	

Bronnen: Uitvoeringsorganen AWBZ en ZFW: Financieel jaarverslag 2001 en 2002 over het beheer van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, CVZ: overige RWT's: jaarverslagen 2001 en 2002.

¹ Daarnaast bedroegen de interestbaten in 2001 30 mln. en in 2002 1,1 mln.

² Daarnaast bedroegen de interestbaten in 2001 29,6 mln. en in 2002 0,8 mln.

³ Het CTZ is per 1 april 2001 opgericht. De cijfers hebben hierdoor betrekking op het tweede tot en met vierde kwartaal van 2001.

⁴ Daarnaast bedroegen de interestbaten in 2001 7 mln. en in 2002 5 mln.

⁵ Daarnaast bedroegen de interestbaten in 2001 1,5 mln. en in 2002 0,4 mln.

⁶ De cijfers voor ZON worden beïnvloed door de afspraken omtrent financiering en liquiditeit die in 2001 tussen ZON en het Ministerie van VWS zijn gemaakt. Hierdoor is de Rijksbijdrage in 2001 substantieel latger uitgevallen.

23.2 Bevindingen

23.2.1 Verantwoording over rechtmatigheid

23.2.1.1 Organisatie rechtmatigheid zorgsector

Een aanzienlijk deel van de uitgaven in de zorg wordt gefinancierd op grond van de ZFW en de AWBZ. Het totaal van de geraamde zorguitgaven voor 2003 is € 44,2 miljard. Hiervan wordt € 32,9 miljard (74%) gefinancierd door de ZFW (€ 15,6 miljard) en AWBZ (€ 17,3 miljard).¹⁰⁹

Bij het toezicht op de uitgaven op basis van de ZFW en de AWBZ is gekozen voor een getrapte vorm van toezicht.

Dit betekent dat de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ (zorgverzekeraars) over de rechtmatige uitvoering van deze wetten rapporteren aan het CTZ. Het CTZ stelt over de rechtmatige en doelmatige uitvoering rapporten op ten behoeve van het CVZ en de minister van VWS. De minister zendt deze rapporten met zijn reactie aan de Staten-Generaal.

In de Wet Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen is onder meer de moderne wijze van toezichthouden op de ZFW, AWBZ (inclusief de Algemene Kas en het AFBZ) vastgelegd.

Bij het moderne toezicht zijn de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring(en) bij hun jaarstukken en steunt de toezichthouder (CTZ) waar mogelijk op controles door derden (single audit). CTZ voert een review bij de externe accountant van de uitvoeringsorganen uit en verricht daarnaast (tussentijds) specifiek onderzoek bij de uitvoeringsorganen zelf.

Met ingang van het jaar 2001 is voor de ZFW volgens het principe van het moderne toezicht gewerkt.

¹⁰⁹ Zorgnota 2003, tabel 18.

Voor de AWBZ bleek het toepassen van het principe van het moderne toezicht vanaf het jaar 2001 nog niet mogelijk. Hier is nog gewerkt volgens het klassieke toezicht. Het klassieke toezicht houdt in dat er door de uitvoeringsorganen niet expliciet over de rechtmatigheid wordt gerapporteerd.

De toezichthouder (CTZ) vormt zich op basis van eigen onderzoek een oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven. Dit oordeel over de rechtmatigheid maakt deel uit van de overwegingen van het CTZ bij het al of niet als verantwoorde kosten aanmerken van de uitgaven van de uitvoeringsorganen en andere toezichtsmaatregelen.

Het CTZ heeft in juli 2001 een brief aan de minister van VWS gestuurd waarin is aangegeven dat binnen de huidige organisatiestructuur van de AWBZ het niet mogelijk is op de moderne wijze toezicht uit te oefenen.¹¹⁰ De minister heeft aangegeven het CTZ hierop niet te zullen aanspreken.¹¹¹ Ook de Tweede Kamer is hierover geïnformeerd.¹¹²

23.2.1.2 Ziekenfondswet

Toezicht rechtmatigheid ZFW

Bij de ZFW heeft, zoals hiervoor beschreven, over het boekjaar 2001 voor de eerste keer op de moderne wijze de verantwoording plaatsgevonden. Uit de rechtmatigheidsrapportage 2001 van het CTZ aan de minister over de ziekenfondsen zijn onrechtmatigheden voor een bedrag van € 1,7 miljard (12,9% van de kosten van verstrekkingen) naar voren gekomen.¹¹³ Hiervan heeft het CTZ ruim € 9 miljoen niet-verantwoord verklaard. Uit de rechtmatigheidsrapportage over het jaar 2002 blijkt dat de onrechtmatige uitgaven ten opzichte van 2001 zijn gedaald. In 2002 betrof dit € 569 miljoen (3,8% van de kosten van verstrekkingen).¹¹⁴ Van deze onrechtmatige uitgaven is € 13 miljoen als onverantwoord aangemerkt (in 2002 is dit circa 0,1% van de kosten van verstrekkingen).

Ziekenfondsen mogen door het CTZ als niet-verantwoord aangemerkte uitgaven en baten niet ten laste van de wettelijke middelen brengen. Het CTZ analyseert de aangetroffen onrechtmatigheden en motiveert het daarop ingenomen standpunt. De belangrijkste reden voor onrechtmatigheden is het ontbreken van rechtsgeldige overeenkomsten tussen de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder. Het CTZ heeft de ziekenfondsen in een circulaire van 14 februari 2002 geïnformeerd over de gevolgen van het ontbreken van deze overeenkomsten. Met ingang van verslagjaar 2004 kan het CTZ financiële consequenties verbinden aan het ontbreken van rechtsgeldige overeenkomsten tussen de zorgverzekeraar en zorgaanbieder.¹¹⁵

Een en ander is verder uitgewerkt in een circulaire van het CTZ van 3 december 2003.

Ziekenfondsen dienen ook een uitvoeringsverslag op te stellen. Het CTZ signaleert dat de uitvoeringsverslagen over verslagjaar 2002 aanzienlijk zijn verbeterd. Het CTZ acht het meer richten van de uitvoeringsverslagen op verantwoording over prestaties een verbeterpunt.

De ziekenfondsen hebben hun stukken over verslagjaar 2002 vóór de wettelijke termijn (1 maart 2003) aangeleverd. Dit is een verbetering. Het CTZ heeft vervolgens de rechtmatigheidsrapportages ZFW (verslagjaar 2002) op 27 oktober 2003 aan de minister van VWS aangeboden.

¹¹⁰ Brief CTZ aan minister van VWS, CTZ/21031072, 11 juli 2001.

¹¹¹ Brief minister van VWS aan CTZ, Z/T&S-2226165, 6 november 2001.

¹¹² Modernisering AWBZ; voortgangsrapportage 28 september 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 631, nr. 15, paragraaf 3.3.

¹¹³ Kwantitatief rapport Uitvoering Ziekenfondswet 2001.

¹¹⁴ Algemeen rapport Uitvoering Ziekenfondswet 2002, oktober 2003.

¹¹⁵ Kwantitatief rapport Uitvoering Ziekenfondswet 2001 CTZ.

23.2.1.3 *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*

Toezicht rechtmatigheid AWBZ

Het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ vindt vooralsnog plaats volgens het model van het klassieke toezicht. Tijdens het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's was nog niet duidelijk vanaf welk moment het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ op de moderne wijze zou plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer sprak daar toen haar zorg over uit.

Het CTZ controleert ook voor verslagjaar 2002 zelf de AWBZ-uitvoering bij alle uitvoeringsorganen AWBZ, het CAK en bij de zorgkantoren.

Zorgkantoren zijn ziekenfondsen die zijn aangewezen als verbindingskantoor voor de AWBZ. Zij verzorgen onder meer regionaal de administratie van de AWBZ.

Zorgkantoren worden door de minister voor een periode van vier jaar aangewezen. De huidige periode loopt van 1 januari 2002 tot 1 januari 2006. In deze periode zal de juridische status van de zorgkantoren niet worden gewijzigd. Het is nog onduidelijk of deze organisatievorm wordt verlengd of dat er voor een andere organisatievorm zal worden gekozen. Het moderne toezicht op de rechtmatige uitvoering van de AWBZ zal door CTZ worden uitgevoerd aan de hand van de administratie van de zorgkantoren.

Ten behoeve van het gemoderniseerde toezicht op de AWBZ is de basisadministratie zorgkantoren ontwikkeld. Deze basisadministratie is sinds 1 januari 2003 operationeel. In de basisadministratie wordt gebruik gemaakt van de functiegerichte indicering. Deze functiegerichte indicering is ingevoerd per 1 april 2003. De basisadministratie en de functiegerichte indicering van de zorgkantoren zijn belangrijke randvoorwaarden om te komen tot een oordeel over de rechtmatige uitvoering AWBZ per uitvoeringsorgaan AWBZ.

Met ingang van het verslagjaar 2003 is een eerste stap gezet om op moderne wijze verantwoording af te leggen over de uitvoering van de AWBZ.

Hiervoor hebben het CTZ en het CVZ handleidingen voor de financiële verantwoording en het uitvoeringsverslag voor 2003 opgesteld. Ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoordingen door de zorgkantoren over verslagjaar 2003 is een aanvullende handleiding financiële verantwoording en een protocol getrouwheidsonderzoek rechtmatigheidsverantwoording opgesteld en aan de zorgkantoren verzonden.

Te zijner tijd zal de verantwoording over de AWBZ, conform de wetgeving, via de uitvoeringsorganen AWBZ lopen. Deze organisaties zullen dan verantwoordelijk zijn voor de rapportages over de rechtmatigheid. Het CTZ zal haar toezichtstaak middels reviews uitvoeren.

23.2.1.4 *Kassen*

Toezicht rechtmatigheid uitgaven en ontvangsten Algemene Kas en Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten

Het CVZ is kasbeheerder van de Algemene Kas (AK) en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). De AK is ingesteld ten behoeve van de ZFW, het AFBW ten behoeve van de AWBZ. De voornaamste inkomsten van de kassen zijn de premie-inkomsten en de voornaamste uitgaven zijn

de vergoedingen voor de kosten (verstrekkingen en beheerskosten) van de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ.

Het CVZ stelt binnen een jaar na afloop van het verslagjaar de verantwoording op over het beheer van deze kassen. Dit financieel verslag behoeft de instemming van de minister. De minister zendt het verslag naar de Staten-Generaal.¹¹⁶ Het verslag over verslagjaar 2001 is op 28 februari 2003 ter kennisgeving naar de Tweede Kamer gestuurd.¹¹⁷ Op 10 juli 2003 heeft de minister van VWS zijn inhoudelijke reactie aan de Tweede Kamer gestuurd.¹¹⁸

Het Financieel jaarverslag 2002 over het beheer van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten heeft het CVZ in november 2003 aan de minister aangeboden.

Over het verslagjaar 2001 is voor het eerst volgens het principe van het moderne toezicht verantwoording afgelegd over de uitgaven en ontvangsten van de AK. De externe accountant is van oordeel dat de rechtmatigheidsverantwoording AK een juiste weergave is van de wijze waarop de rechtmatigheid van de geldstromen van de AK is gewaarborgd.

Over de rechtmatigheidsverantwoording van het AFBZ is met een convenant tussen het Ministerie van VWS, Zorgverzekeraars Nederland en het CVZ, afgesproken dat over verslagjaar 2003 voor het eerst een dergelijke verklaring kan worden afgegeven.

23.2.1.5 Topstructuurorganen

Als gevolg van de Wetswijziging Uitvoeringsorganen Volksgezondheid moesten de financiële verslagen over het verslagjaar 2001 van de topstructuurorganen CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ voorzien zijn van een verklaring van een externe accountant over de rechtmatigheid van de uitgaven. Het Ministerie van VWS heeft de financiële verslagen over het jaar 2001 beoordeeld en de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.¹¹⁹

Het SUO staat onder toezicht van de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK). De PVK heeft in 2002 de jaarrekening 2001 van de SUO goedgekeurd. Bij het toezicht op de SUO besteedt de PVK aandacht aan onder meer getrouwheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Het SUO verstrekt de minister van VWS desgevraagd inlichtingen over het uitvoeren van haar taken.¹²⁰

23.2.1.6 Begrotingsgefinancierde organisaties

ZON en de PUR hebben rechtmatigheidsverklaringen in hun jaarverslagen (2001 en 2002) opgenomen. Bij de PUR is over 2002 een verklaring met beperking afgegeven. Oorzaak is dat het op het verslagjaar 2002 van toepassing zijnde controleprotocol eerst op 20 december 2002 aan de PUR is aangeboden. De externe accountant heeft hierdoor niet alle punten in de controle kunnen betrekken. Verder geven de in de jaarverslagen opgenomen rechtmatigheidsverklaringen geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

In de statuten van het Fonds OGZ is opgenomen dat er jaarlijks een jaarrekening moet worden vastgesteld, die vergezeld gaat van een accountantsverklaring. Een afschrift van deze jaarrekening dient volgens

¹¹⁶ ZFW, artikel 12, lid 1 en 3.

¹¹⁷ Niet dossierstuk vws0300246, 28 februari 2003.

¹¹⁸ Brief minister aan de Tweede Kamer, niet dossierstuk vws0300928.

¹¹⁹ Brief minister van VWS. Niet dossierstuk, kenmerk vws0201250, 7 november 2002.

¹²⁰ WTZ; Artikel 28 lid 2.

de statuten aan de minister van VWS te worden verstrekt. In de statuten is niet de eis voor een rechtmatigheidsverklaring opgenomen. De jaarrekening over 2002 bevat een impliciete rechtmatigheidsverklaring. Er is vastgesteld dat «de subsidiebepalingen van het Besluit volksgezondheidssubsidies en de subsidieregeling volksgezondheid, alsmede de nader gestelde subsidieverplichtingen zijn nageleefd».

23.2.2 Verantwoording bedrijfsvoering en prestaties

23.2.2.1 Topstructuurorganen

Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft bij het Ministerie van VWS een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar wijze waarop vijf topstructuurorganen (CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ) beleidsinformatie verstrekken aan de minister en de Tweede Kamer. De vijf genoemde topstructuurorganen zijn belangrijke informatieleveranciers voor de *Zorgnota* en het *Jaarbeeld Zorg*.

Verantwoordingscyclus

Door de Wet Uitvoeringsorganen Volksgezondheid dienen deze vijf topstructuurorganen jaarlijks (jaar t) de volgende documenten aan te leveren:

- werkprogramma (met uitzondering van het CSZ); 1 oktober (t-1);
- begroting en meerjarenraming; 1 oktober (t-1);
- verslag van werkzaamheden; 1 juli (t+1);
- financieel verslag beheerskosten; 1 juli (t+1).

Het werkprogramma en de begroting moeten samen een totaaloverzicht bieden van het beleid van het bestuursorgaan, voorgenomen activiteiten, bijbehorende tijdsplanning en benodigde middelen. Het verslag van werkzaamheden en financieel verslag bieden samen een totaaloverzicht van de gerealiseerde activiteiten en ingezette middelen.

Bij de betreffende RWT's is vaak geen sprake van producten (prestaties). Daarom wordt bij de beoordeling van de verantwoordingsdocumenten (door het Ministerie van VWS) veelal uitgegaan worden van activiteiten (projecten). Waar mogelijk wordt uitgegaan van producten. In de bijlage zijn voorbeelden van prestaties van deze RWT's opgenomen.

Het ministerie kijkt bij de beoordelen van de verslagen van werkzaamheden naar de volgende punten:

- Verantwoorden de RWT's zich over de rechtmatigheid en doeltreffendheid van hun functioneren?
- Realiseren de RWT's wat ze zich in hun werkplan hebben voorgenomen?
- Sluiten de uitgevoerde werkzaamheden aan bij de wettelijke taken?

De minister van VWS heeft aan de Tweede Kamer een brief gestuurd met onder meer een oordeel over de verslagen van werkzaamheden (over verslagjaar 2001).¹²¹

De minister is bij deze vijf topstructuurorganen van mening dat zij voldaan hebben aan hun wettelijke taak. Wel wordt gesteld dat de verantwoordingsdocumenten op onderdelen voor verbetering vatbaar zijn. Het streven is dat de verantwoordingsdocumenten van deze vijf topstructuurorganen over verslagjaar 2002 een beter inzicht geven in de relatie tussen de doelstellingen, instrumenten, prestaties en middelen.

¹²¹ Brief Minister van VWS aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Niet dossierstuk, kenmerk vws0 201 250. Den Haag, 7 november 2002.

Op 20 november 2003 is de beoordeling van de werkzaamheden over 2002 aan de Tweede Kamer verzonden.¹²² De bewindspersonen beoordelen ook nu de werkzaamheden van de vijf topstructuurorganen als voldoende. Zij vragen nog aandacht voor de verdere ontwikkeling van de beoordeling van de doelmatigheid van het functioneren van het CVZ, het CTZ, het CTG en het CSZ.

Prestaties

In de verantwoordingsdocumenten (over verslagjaar 2002) wordt uitgebreid aandacht gegeven aan prestatiegegevens. De topstructuurorganen in de zorgsector verstrekken in de verantwoordingsdocumenten gedetailleerde informatie over de kwantiteit van de uitgevoerde wettelijke taken. De aansluiting met het werkprogramma is nog niet overal voldoende aanwezig. Het CVZ geeft met ingang van verslagjaar 2002 één op één inzicht tussen het werkprogramma en verantwoording.

VOORBEELDEN VAN PRESTATIES

CTG

- Vastgestelde, goedgekeurde/niet goedgekeurde beleidsregels;
- Afgegeven tariefbeschikkingen, rekenstaten en tariefadviezen;
- Ontvangen en afgehandelde aanvragen instellingen;
- Ingediende bezwaarschriften, verzoeken, beroepschriften en voorlopige voorzieningen;
- Publicaties CTG 2002.

CTZ

- Realisatie cijfers aantal rechtmatigheidsonderzoeken bij ziekenfondsen;
- Ontwikkeling werkvoorraad bezwaar en beroepsvoorschriften.

CSZ

- Verloop werkvoorraad (casus) sanering;
- Meldingen afstotingen onroerend goed.

CBZ

- Ontwikkelen en vaststellen van bouwmaatstaven en bouwkostennormen;
- Uitbrengen van adviezen, toetsen en beschikkingen over bouw aanvragen;
- Publicaties CBZ in 2002, waaronder uitvoeringstoetsen en signaleringsrapporten.

CVZ

- Toelating of intrekking van de toelating van uitvoeringsorganen;
- Toelating zorginstellingen;
- Premieadvies ZFW en AWBZ;
- Adviezen over de stelselherziening.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de topstructuurorganen zich verantwoordelijk voelen voor de door hen opgeleverde informatie en gegevens. Zij zijn actief bezig met het verder verbeteren van de informatiewaarde van de verantwoordingsdocumenten.

Informatiestromen

Het ministerie heeft in aanleverkalenders voor het CTG, het CVZ en het CBZ de informatiestromen voor de *Zorgnota*, het *Jaarbeeld Zorg* en de *Voorjaarsbrief* vastgelegd. Deze kalenders geven overzichtelijk weer wanneer bepaalde informatie van de topstructuurorganen naar het ministerie gaat en waarvoor die informatie wordt gebruikt (Zorgnota, Jaarbeeld Zorg, Voorjaarsbrief). Op deze wijze kan eenvoudig worden gevolgd of de gevraagde (afgesproken) informatie tijdig is ontvangen.

¹²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 25 268, nr. 15.

De informatie van de vijf topstructuurorganen gebruikt het Ministerie van VWS ook in de beleidscyclus.

Met de vijf topstructuurorganen zijn afspraken gemaakt over de invulling en beoordeling van de verantwoordingsdocumenten. Deze afspraken liggen vast in de nota *Beheersfunctie verantwoordingsdocumenten bestuursorganen topstructuur zorgsector*.

Betrouwbaarheid

De mate van betrouwbaarheid – en hiermee de bruikbaarheid/toepasbaarheid van informatie voor het door het ministerie beoogde doel – is onder meer afhankelijk van het doel van het topstructuurorgaan met de verstrekte informatie, het tijdstip van oplevering, de onderliggende bronnen en de informatievraagstelling van het ministerie. Zo is afgesproken dat de jaarrekeningen alle van een verklaring van getrouwheid en rechtmatigheid worden voorzien. Hiermee is de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen en de rechtmatigheid van de daarin opgenomen transacties duidelijk.

Over de betrouwbaarheid van verstrekte informatie zijn geen convenanten of informatiestatuten tussen de topstructuurorganen en het ministerie opgesteld. Een voorbeeld daarvan is de verstrekking, door het CTG, van de voorlopige nacalculaties. Doel van deze gegevensverstrekking is snel informatie te leveren waarmee het ministerie de nodige berekeningen kan maken. De betrouwbaarheid van deze gegevens is echter nog niet vastgesteld. Definitief nagecalculeerde budgetinformatie is gebaseerd op nacalculatieformulieren die zijn voorzien van een accountantsverklaring. De voorlopige nacalculaties zijn minder betrouwbaar dan de definitieve nacalculaties. Tussen het ministerie en het CTG zijn doel en betekenis van de voorlopige nacalculaties besproken. Partijen weten hoe zij de voorlopige nacalculaties moeten beschouwen.

Daarnaast verstrekken de topstructuurorganen informatie uit het zorgveld voor de verantwoording van de minister over de zorgsector. Over de betrouwbaarheid van deze informatie is op individueel niveau contact met de ontvanger(s) binnen het ministerie. De mate van betrouwbaarheid van door de topstructuurorganen opgeleverde prestatiegegevens en informatie uit het zorgveld is volgens het Ministerie van VWS duidelijk.

De mate van betrouwbaarheid van de geleverde informatie is afhankelijk van diverse factoren. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om informatiestromen van een toelichting te voorzien zodat er geen verschillen in verwachting over de betrouwbaarheid van informatie kunnen ontstaan.

23.2.2.2 Begrotingsgefinancierde organisaties

ZorgOnderzoek Nederland

In het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's heeft ZON aangegeven niet met bedrijfsvoeringsverklaringen te werken. In het Jaarverslag 2001 is begonnen met het themagericht presenteren van de activiteiten van het afgelopen jaar. Met het *Jaarbericht 2002* is deze lijn doorgezet. Zoals ZON het zelf verwoordt: «In dit jaarbericht proberen we iets te laten zien van wat ons dagelijks bezighoudt. Aan de hand van berichten die in het afgelopen jaar in de kranten verschenen zijn, belichten we een aantal aspecten van ons werk. Hoewel een bericht als dit nooit de pretentie van volledigheid kan hebben, is het één van de manieren waarop wij aan de buitenwereld laten zien wat er gebeurt met het gemeenschapsgeld dat ons is toevertrouwd. In alle bescheidenheid

zijn we best trots op onze organisatie en de resultaten die geboekt zijn.» Met ingang van het verslagjaar 2001 brengt ZON ook het formele jaarverslag uit. Dit jaarverslag behandelt systematisch de ontwikkelingen en prestaties van de organisatie.

In het *Jaarplan 2003* besteedt ZON aandacht aan de bedrijfsvoering. Besproken onderwerpen zijn onder meer ICT-activiteiten en het planning en controlplan.

In het *Jaarverslag 2002* van VWS wordt vermeld dat aan het begin van 2002 de informatievoorziening door ZON aan het ministerie niet op orde was. Activiteiten op ICT-gebied moeten ervoor zorgen dat hier verbetering in optreedt. Ook is in 2002 een nieuwe systematiek ontworpen voor de wijze waarop ZON opdrachten krijgt van het departement. Eén van de aandachtspunten is een meer resultaatgerichte aansturing van ZON. In 2003 is de nieuwe systematiek stapsgewijs ingevoerd.

Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)

In 2002 hebben de PUR en het Ministerie van VWS een convenant met onderliggend informatiestatuut ondertekend. Het convenant regelt de formele relatie op hoofdlijnen. Het statuut vormt de nadere uitwerking van het convenant. Voor de totstandkoming van het statuut is een analyse van de informatiebehoefte van het ministerie en het informatieaanbod van de PUR gemaakt.

Als sluitstuk van de professionalisering van de informatie-uitwisseling realiseert VWS een monitorsysteem waarin de verkregen informatie wordt verwerkt.

23.2.3 Toezicht

Toezichtsvisie

Het Ministerie van VWS heeft sinds 1997 een toezichtsvisie. In de jaren nadat deze toezichtsvisie is opgesteld, zijn voor het CVZ, het CTZ, het CBZ, het CSZ, het CTG en de SUO de regels voor toezicht en de daarbij behorende informatie-uitwisseling in de wet verankerd. Met de topstructuurorganen – uitgezonderd de SUO, dat onder toezicht van de PVK staat – zijn afspraken gemaakt over op welke termijn en met welke frequentie informatie aangeleverd moet worden. Naast de in de wetgeving genoemde data en producten is met het CTG, het CVZ en het CBZ een aanleverkalender opgesteld. De verantwoordings- en toezichtstructuur bij de topstructuurorganen is hiermee verbeterd. De toezichtsvisie van 1997, waarin de toezichtsarrangementen van de topstructuurorganen zijn uitgewerkt, is daardoor op een aantal punten aan actualisatie toe.

Het reviewinstrument is niet in de toezichtsvisie zelf opgenomen, maar in nadere uitwerkingen van de toezichtsvisie. Door de modernisering van het toezicht bij de ZFW en de AWBZ neemt het belang van het reviewinstrument toe. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer pleit dit voor het opnemen van het reviewinstrument in de toezichtsvisie van het Ministerie van VWS.

Voor de begrotingsgefinancierde RWT's ZON en de PUR zijn in de betreffende wetgeving regels voor toezicht en de daarbij behorende informatie-uitwisseling verankerd, evenals voor de ziekenfondsen en de uitvoeringsorganen AWBZ.

Voor het Fonds OGZ is een delegatiebesluit in de maak, waarin het Fonds OGZ de bevoegdheid tot subsidieverstrekking wordt gegeven.

Organisatie toezicht premiegefinancierde RWT's (topstructuurorganen)

De directie Zorgverzekeringen van het ministerie verzorgt zowel de sturende rol als de toezichtsrol ten opzichte van de topstructuurorganen. De directie heeft om redenen van effectiviteit voor het combineren van deze rollen gekozen. Binnen de directie is onderscheid gemaakt tussen de stafafdeling Toezicht en Samenhang (T&S) en de verschillende beleidsafdelingen. T&S draagt de eindverantwoordelijkheid voor het beoordelen en goedkeuren van de verantwoordingsdocumenten van de topstructuurorganen. In de beschrijving van de administratieve organisatie zal deze secundaire functiescheiding worden vastgelegd.

De Auditdienst (AD) van het Ministerie van VWS heeft een aparte afdeling voor het toezicht op de premiegefinancierde sector (zorgsector). De AD heeft de toezichtsactiviteiten beschreven in een in 2002 door het Audit Committee goedgekeurde visienota.

Bij het toezicht van de AD kan een onderscheid worden gemaakt tussen beoordeling van de beheerskosten en het functioneren van de topstructuurorganen. Over de beheerskosten van de topstructuurorganen adviseert de AD de directie Zorgverzekeringen. Dit advies wordt verwerkt in de nota die directie Zorgverzekeringen aan de minister stuurt voor zijn instemming met de beheerskosten van de topstructuurorganen. Ten aanzien van het functioneren van de topstructuurorganen loopt het toezicht door de AD via een review op de geldstromen van de Algemene Kas, het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Het toezicht door de AD concentreert zich op dit moment nog hoofdzakelijk op het CVZ en het CTZ. De directie Zorgverzekeringen houdt toezicht op het beleidsmatig functioneren.

Toezicht begrotingsgefinancierde RWT's

De begrotingsgefinancierde RWT's (ZON, de PUR, het Fonds OGZ) worden voor het toezicht behandeld alsof zij een subsidie van het ministerie ontvangen. Zij zijn dan ook opgenomen in reviewplanning van de AD. In 2002 is onder meer een onderzoek bij de PUR over het jaar 2001 uitgevoerd. In 2003 is door de AD een onderzoek bij bijvoorbeeld de PUR (over 2002) en het Fonds OGZ (2001) gestart.

Evaluatie toezichtsarrangementen

Het Ministerie van VWS heeft op grond van de checklist bij de Kadertellende visie op toezicht een planning gemaakt voor het evalueren van toezichtsarrangementen.¹²³ De topstructuurorganen zijn bewust niet in deze planning opgenomen. Het ministerie is niet voornemens een oude situatie te evalueren: de wijzigingen die komende periode bij de zorgverzekeringen zullen worden ingevoerd zullen immers tot een herzien arrangement voor de topstructuurorganen leiden.

23.3 Conclusies en aanbevelingen

Rechtmatigheid uitgaven premiegefinancierde zorgsector

Een aanzienlijk deel van de uitgaven in de zorg wordt gefinancierd op grond van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De organisaties die de ZFW en de AWBZ uitvoeren zijn de RWT's.

¹²³ Tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijk Commissie Toezicht, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 831 nr. 1.

Over verslagjaar 2001 werd voor het eerst over de rechtmatigheid van de ZFW (modern toezicht) gerapporteerd. Een groot deel van de onrechtmatige uitgaven bij de ZFW (over 2001 en 2002 respectievelijk 12,9% en 3,8% van de kosten van verstrekkingen) is veroorzaakt door het ontbreken van overeenkomsten tussen de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder. Vooralnog heeft dit voor de zorgverzekeraars geen financiële consequenties.

De externe accountant van de Algemene Kas heeft een rechtmatigheidsverklaring over zowel verslagjaar 2001 als verslagjaar 2002 afgegeven.

De verwachting is dat vanaf verslagjaar 2003 over de rechtmatigheid van de uitgaven van de AWBZ wordt gerapporteerd. Tot die tijd vindt het toezicht op de AWBZ volgens de klassieke methode plaats: uitvoeringsorganen doen geen uitspraak over rechtmatigheid en het CTZ voert controles ter plekke uit.

Tevens is de verwachting dat de externe accountant van het Algemene Fonds Bijzondere Ziektekosten vanaf het verslagjaar over 2003 een rechtmatigheidsverklaring over dit fonds kan afgeven.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de totstandkoming van de rapportage over de rechtmatigheid in de AWBZ (zowel door het CTZ als over het Algemene Fonds Bijzondere Ziektekosten) wordt aangepakt.

Rechtmatigheid ZON, PUR en Fonds OGZ

Bij ZON, de PUR en het Fonds OGZ zijn wederom rechtmatigheidsverklaringen afgegeven. De verklaring bij de PUR is met beperking, daar de accountant niet alle voorgeschreven controlewerkzaamheden heeft uitgevoerd. Dit komt doordat het controleprotocol tijdens de lopende controle over 2002 van kracht is geworden.

Prestaties en bedrijfsvoering

Met ZON en de PUR zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening.

De topstructuurorganen CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ sturen op grond van wettelijke voorschriften vanaf het verslagjaar 2001 een verslag van werkzaamheden naar de minister van VWS. In deze verslagen komen onder andere prestaties, bedrijfsvoeringaspecten en de beheerskosten aan de orde.

De minister van VWS zendt deze verslagen met een toelichting en zijn oordeel naar de Tweede Kamer. De minister geeft in zijn commentaar op de verslagen van werkzaamheden (verslagjaar 2001 en 2002) aan dat er nog verbeterpunten zijn. Uit de brief van de bewindspersonen aan de Tweede Kamer over 2002 komt naar voren dat de verantwoordingsdocumenten van deze vijf topstructuurorganen over het verslagjaar 2002 al een beter inzicht geven in de relatie tussen de doelstellingen, instrumenten, prestaties en middelen.

Voor het beoordelen van de verantwoordingsdocumenten van deze vijf topstructuurorganen is er een bruikbaar beoordelingskader, waaraan de ontvangen informatie wordt getoetst. De Algemene Rekenkamer is, met het ministerie, van mening dat verdere ontwikkeling van dit beoordelingskader mogelijk is.

De vijf topstructuurorganen werken nog aan verhoging van de informatiewaarde van de stukken en uitbreiding van de onderwerpen. Met name de uitwerking van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten acht de Algemene Rekenkamer een goede ontwikkeling.

Tussen het Ministerie van VWS en de topstructuurorganen zijn niet altijd formele afspraken over de mate van betrouwbaarheid van informatie vastgelegd. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om informatiestromen van een toelichting te voorzien zodat er geen verschillen in verwachting over de betrouwbaarheid van informatie kunnen ontstaan.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de minister voldoende informatie heeft om inzicht te hebben in die aspecten, die van belang zijn voor het waarborgen van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven, de continuïteit en het publiek belang.

Toezicht

Het Ministerie van VWS heeft toezichtsrelaties met haar RWT's in wetgeving en nadere uitwerkingen verankerd. In deze stukken is de visie op toezicht, op het premiebeleid en de wijze van toezicht op het verantwoord over de bedrijfsvoering opgenomen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat hiermee een goede basis voor het uit te voeren toezicht is gelegd.

De toezichtvisie uit 1997 kan op een aantal punten vanwege nieuwe wetgeving en gewijzigde afspraken geactualiseerd worden.

Het belang van het reviewinstrument neemt door de modernisering van het toezicht bij de ZFW en de AWBZ toe. Naar mening van de Algemene Rekenkamer pleit dit voor het opnemen van het reviewinstrument in de toezichtvisie van het Ministerie van VWS.

Met het doorlichten van de toezichtsarrangementen op grond van de *Kaderstellende Visie toezicht* is een start gemaakt. Het ministerie heeft gekozen voor een beperkte doorlichting, vanwege de voorgenomen wijziging in de organisatie van de zorgsector.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de topstructuurorganen in de evaluatieplanning op te nemen. Evaluatie van de huidige arrangementen kan leerpunten voor de toekomst opleveren.

23.4 Reacties minister en RWT's

Naar aanleiding van het op 11 december 2003 aan de minister van VWS en aan de onderzochte RWT's toegezonden (relevante delen van het) conceptrapport zijn in de periode half december 2003 tot eind januari 2004 van alle aangeschreven reacties ontvangen. De reacties zijn hierna samengevat opgenomen.

Minister van VWS

De minister constateert tot zijn genoegen dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat het Ministerie van VWS meer inzicht heeft in de rechtmatigheid van de RWT's in vergelijking met het vorige onderzoek. Over de rechtmatigheid in de ZFW schrijft hij dat bedacht moet worden dat het niet altijd aan ziekenfondsen te wijten is dat uitgaven niet verantwoord zijn. Hij zal de toezichthouder vragen of die dit punt een duidelijker plaats in het geheel van de verantwoording over premiemiddelen kan geven. Bij de AWBZ, zo schrijft de minister, zullen over het

boekjaar 2003 de zorgkantoren komen met een rechtmatigheidsverklaring, die wordt voorzien van een accountantsverklaring. Pas wanneer de verzekerdengegevens aan de bekostiging kunnen worden gekoppeld zullen – conform de wettelijke voorschriften – de uitvoeringsorganen AWBZ met een rechtmatigheidsverklaring komen.

Ten aanzien van de PUR verwacht de minister dat de externe accountant over 2003 conform het vernieuwde controleprotocol een verklaring kan afgeven.

De betrouwbaarheid van de aan het ministerie verstrekte gegevens is naar de mening van de minister al wel grotendeels duidelijk. Ter vergroting van het inzicht zal met het CVZ overleg plaatsvinden en zullen met het CTG in de komende periode nadere afspraken worden gemaakt.

Het actualiseren van de huidige toezichtsvisie vindt de minister gezien de komst van de nieuwe Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 geen optie. Ook de evaluatieplanning wordt niet meer gewijzigd.

CVZ

Het CVZ onderschrijft de hoofdpunten van de rapportage. Het CVZ attendeert naast enkele kleine aanscherpingen, op actuele ontwikkelingen:

- Het financieel verslag 2002 over de kassen is twee maanden eerder uitgebracht dan het jaar ervoor. Voor 2004 wordt een fundamentele versnelling verwacht;
- Bij het uitbrengen van dit verslag over de kassen is aan de minister gemeld dat de zorgkantoren over het verslagjaar 2003 een voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording in het financieel verslag opnemen. In de praktijk zullen zij hierbij nog een getrouwheidsverklaring van de externe accountant overleggen.

Het CVZ wijst op de spanning die door de zorgverzekeraars wordt gesignaleerd tussen de wet- en regelgeving en de uitvoering in de praktijk (voorbeeld: het niet kunnen sluiten van overeenkomsten met de zorgverleners). Het CVZ heeft hiervoor een meldpunt ingericht en in september 2003 een signaleringsrapport uitgebracht over de werking van de overeenkomsten.

Over de betrouwbaarheid van aan de minister verstrekte informatie meldt het CVZ dat er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.

CTZ

Het CTZ toont zich verheugd over de positieve toonzetting van het conceptrapport. Zij zullen aandacht besteden aan de conclusies en aanbevelingen.

Een aantal geactualiseerde feiten (zoals de onrechtmatigheidspercentages van 2002) staat in hoofdstuk 3.

Het CTZ schrijft ook dat er nu al met het ministerie afspraken bestaan over de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Daarnaast geven ze de stand van zaken aan met betrekking tot de rechtmatigheidsverklaring 2003 bij de AWBZ.

CTG

Het CTG schrijft zich te kunnen vinden in de inhoud van het rapport. Het CTG merkt over de aanbevelingen het volgende op:

- De informatie en rapportages aan het ministerie zijn altijd voorzien van een uitgebreide toelichting en uitleg over hoe de cijfers geïnterpreteerd dienen te worden;
- Het CTG heeft in de afgelopen jaren veel aan haar verslaglegging verbeterd. Er is in 2002 een apart «Verantwoordingsdocument»

verschenen, met onder meer informatie over de geleverde prestaties. Ook voor de verslagen over 2003 en 2004 is het de opzet van het CTG om de verslaglegging verder te verbeteren.

CBZ

Het CBZ heeft met interesse van het rapport kennisgenomen en kan zich vinden in de conclusies en aanbevelingen. Ook het CBZ merkt op dat als gevolg van de doorlooptijd enige actualisatie op zijn plaats zou zijn: Het verslag van werkzaamheden 2002 van CBZ is ook in de ogen van de minister belangrijk verbeterd. Van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren is uitgebreid verslag gedaan.

CSZ

Het CSZ heeft de Algemene Rekenkamer laten weten in te stemmen met de rapporttekst.

SUO

Het bestuur van de SUO concludeert dat de passages met betrekking tot de stichting in het algemeen juist zijn verwoord. Wel merkt de SUO op dat zij principieel bezwaar heeft tegen de indeling als «premiegefinancierde RWT». Zowel de premies voor de standaardpakketpolis als de door de particulier verzekerden verschuldigde omslagbijdragen maken naar de zienswijze van het SUO-bestuur deel uit van de particuliere ziektekostenpremie. De SUO ziet haar inkomsten dan ook niet als publieke middelen. De SUO geeft aan dat het al of niet particuliere karakter van de SUO-middelen tevens deel uitmaakt van een geschil met de ministers van VWS en van Financiën. Dit geschil zal binnenkort in beroep dienen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

ZON

Het bestuur van ZON heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport. Zij benadrukt dat zij veel werk maakt van de wettelijke opdracht om het gebruik van hun onderzoek te bevorderen.

PUR

De PUR heeft geen opmerkingen bij de voor haar relevante passages in het conceptrapport. Wel schrijft de PUR dat steeds aan het Ministerie van VWS is gemeld dat de aanpassing van het controleprotocol een groei-scenario was. Het bestuur verwacht dat de beperking in de accountantsverklaring in 2003 zal zijn opgeheven.

Fonds OGZ

Het bestuur van het Fonds OGZ schrijft dat de conclusies en aanbevelingen geen aanleiding geven om nader te reageren. Het fonds ziet in het rapport geen aanleiding om de tot nu toe afgelegde verantwoording aan te passen.

23.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer onderkent dat de modernisering van het toezicht AWBZ een veelomvattende opdracht is. Het realiseren van een rechtmatigheidsverklaring voor de AWBZ vergt meer tijd dan in de wet was voorzien. De Algemene Rekenkamer constateert dat hier sprake is van spanning tussen wetgeving en de uitvoering in de praktijk, een punt waar CVZ in haar reactie ook aandacht voor vraagt. De Algemene Rekenkamer stelt de inspanningen van het Ministerie van VWS, het CVZ en het CTZ,

om met de nodige urgentie het realiseren van rechtmatigheidsverklaringen bij de AWBZ-uitvoering door te zetten, op prijs.

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de minister aandacht wil besteden aan een verdere verduidelijking van de betrouwbaarheid van de informatiestromen. Het zal de transparantie van de informatievoorziening vergroten.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de topstructuurorganen ook veel waarde hechten aan en tijd investeren in de verantwoording. De Algemene Rekenkamer hoopt dat dit proces zich ook gedurende de overgang naar en in het nieuwe zorgstelsel onverminderd voortzet. De Algemene Rekenkamer blijft de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

23.6 Actiepuntenlijst verantwoording en toezicht bij RWT's

Overzicht openstaande acties met betrekking tot verantwoording en toezicht op RWT's bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister/RWT
2003	Over verslagjaar 2001 werd voor het eerst over de rechtmatigheid van de ZFW (modern toezicht) gerapporteerd. Een groot deel van de onrechtmatige uitgaven bij de ZFW is veroorzaakt door het ontbreken van overeenkomsten tussen de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder. Vooralsnog heeft dit voor de zorgverzekeraars geen financiële consequenties.	De toezichthouder (het CTZ) beoordeelt per situatie of het ontbreken van een overeenkomst aan het ziekenfonds verweten kan worden. Het CTZ heeft een circulaire uitgebracht (CTZ03/13) waarin wordt aangegeven hoe het deze beoordeling uitvoert. De minister zal, in aansluiting hierop, bekijken hoe het oordeel van het CTZ een duidelijker plaats in het geheel van verantwoording over de premiemiddelen kan krijgen.
2003	De verwachting is dat vanaf verslagjaar 2003 over de rechtmatigheid van de uitgaven van de AWBZ wordt gerapporteerd.	De minister van VWS heeft ermee ingestemd dat de zorgkantoren over het boekjaar 2003 met een rechtmatigheidsverantwoording, die wordt voorzien van een accountantsverklaring, komen.
2003	CVZ en de minister streven ernaar dat de externe accountant van het AFBZ vanaf verslagjaar 2003 een rechtmatigheidsverklaring over het AFBZ kan afgeven.	Nu met ingang van het boekjaar 2003 de zorgkantoren met een rechtmatigheidsverklaring voor de zorguitgaven komen, waarop de toezichthouder zijn oordeel zal kunnen baseren, zal het CVZ voor die geldstromen kunnen aansluiten bij de oordelen van het CTZ.
2003	Het controleprotocol PUR is vanwege de late invoeringsdatum door de externe accountant niet in zijn geheel toegepast.	De minister verwacht dat de verklaring van de externe accountant over 2003 geheel in overeenstemming met de bepalingen van het vernieuwde controleprotocol wordt verstrekt.
2003	Het streven is dat de verantwoordingsdocumenten van CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ over verslagjaar 2002 een beter inzicht geven in de relatie tussen de doelstellingen, instrumenten, prestaties en middelen.	Op 20 november 2003 is de Tweede Kamer, op basis van de verantwoordingsdocumenten, door de bewindspersonen per brief geïnformeerd over de invulling van de wettelijke taken door CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ.
2003	Voor het beoordelen van de verantwoordingsdocumenten van CVZ, CTZ, CTG, CBZ, CSZ is er een bruikbaar beoordelingskader. De Algemene Rekenkamer is, met het ministerie, van mening dat verdere ontwikkeling van dit kader mogelijk is.	De minister ontwikkelt het kader in de komende periode verder.

Jaar van constatering	Omschrijving	Toezegging minister/RWT
2003	Over verslagjaar 2001 werd voor het eerst over de rechtmatigheid van de ZFW (modern toezicht) gerapporteerd. Een groot deel van de onrechtmatige uitgaven bij de ZFW is veroorzaakt door het ontbreken van overeenkomsten tussen de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder. Vooral nog heeft dit voor de zorgverzekeraars geen financiële consequenties.	De toezichthouder (het CTZ) beoordeelt per situatie of het ontbreken van een overeenkomst aan het ziekenfonds verweten kan worden. Het CTZ heeft een circulaire uitgebracht (CTZ03/13) waarin wordt aangegeven hoe het deze beoordeling uitvoert. De minister zal, in aansluiting hierop, bekijken hoe het oordeel van het CTZ een duidelijker plaats in het geheel van verantwoording over de premiemiddelen kan krijgen.
2003	Tussen het Ministerie en de topstructuurorganen zijn geen formele afspraken over de mate van betrouwbaarheid van informatie vastgelegd. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om informatiestromen van een toelichting te voorzien zodat er geen verschillen in verwachting over de betrouwbaarheid van informatie kunnen ontstaan.	De inhoud, oorsprong en betrouwbaarheid van de gegevens die CTG en CVZ aan VWS leveren zijn grotendeels bekend. Ter vergroting van het inzicht in de gegevens wil de minister de komende periode beschrijvingen opstellen van de gegevensverwerkende processen bij CVZ en CTG. Verder wordt middels (ad hoc) overleg aandacht besteed aan het opnemen van bijzonderheden in het cijferbeeld per aanlevering.
2003	CVZ, CTZ, CTG, CBZ en CSZ werken nog aan verhoging van de informatiewaarde van de stukken en uitbreiding van de onderwerpen. Met name de uitwerking van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten acht de Algemene Rekenkamer een goede ontwikkeling.	Uit de reacties van de Colleges blijkt dat hier blijvend aandacht aan wordt besteed.
2003	De toezichtsvisie uit 1997 kan op een aantal punten vanwege nieuwe wetgeving en gewijzigde afspraken geactualiseerd worden.	De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de toezichtsvisie op een aantal punten geactualiseerd kan worden. Bij de komst van de nieuwe Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 past volgens de minister een nieuwe toezichtsvisie. De huidige toezichtsvisie zal daarom niet meer geactualiseerd worden.
2003	Het belang van het reviewinstrument neemt toe. Naar mening van de Algemene Rekenkamer pleit dit voor het opnemen van het review instrument in de toezichtsvisie van VWS.	Het reviewinstrument zal een plaats krijgen in de nieuwe toezichtsvisie.
2003	Met het doorlichten van de toezichtsarrangementen op grond van de Kaderstellende Visie toezicht is een start gemaakt. Het ministerie van VWS heeft gekozen voor een beperkte doorlichting. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de topstructuurorganen in de evaluatieplanning op te nemen.	De minister heeft, gezien de wijzigingen in het nieuwe zorgstelsel, geen voornemens om wijzigingen aan te brengen in de huidige (beperkte) evaluatieplanning. De wijzigingen in het zorgstelsel zullen tot herziene arrangementen voor de topstructuurorganen leiden.

Ministerie	RWT's zonder rechtmatigheidsverklaring	Rechtmatigheidsverklaring voor het eerst verwacht over:	Omschrijving
Justitie ¹	COA	2005	Geen rechtmatigheidsoordeel. Wel melding van naleving van de geldende specifieke regelingen.
Justitie	LBIO	2002	Over 2001 geen rechtmatigheidsoordeel. Rechtmatigheidsoordeel is met ingang van subsidiejaar 2002 voorgeschreven middels het controleprotocol.
Justitie	SGM	N.v.t.	De bedragen van het SGM zijn opgenomen in de verantwoording (en rechtmatigheidscontrole) van het ministerie. De SGM heeft geen eigen financiële verantwoording en geen eigen rechtmatigheidsoordeel.
Justitie	SRN	2002–2005	Geen expliciet rechtmatigheidsoordeel, wel melding van naleving van de geldende specifieke regelingen.
Justitie	SHN	2002–2005	Geen expliciet rechtmatigheidsoordeel, wel melding van naleving van de geldende specifieke regelingen.
Justitie	GVI's	2002	Over 2001 geen expliciete rechtmatigheidsoordelen.
Justitie	Halt-bureaus	2002–2005	Rechtmatigheidsoordelen zijn met ingang van subsidiejaar 2002 voorgeschreven middels het controleprotocol. Geen rechtmatigheidsoordeel.
Justitie	Particuliere jeugdinrichtingen	2002–2005	Vanaf 2003 lopen de subsidies via Halt Nederland.
Justitie	Particuliere TBS-inrichtingen	2002–2005	Geen rechtmatigheidsoordeel. Wel melding van naleving van de geldende specifieke regelingen.
BZK	Nbbe	2002	Geen rechtmatigheidsoordeel. Wel melding van naleving van de geldende specifieke regelingen.
BZK	Vut-fonds	Niet	Beoogd werd al over 2001 een rechtmatigheidsverklaring te beschikken. Dit is niet gerealiseerd. Nbbe heeft m.i.v. 2002 wel regelgeving omtrent controlevoorschriften beschikbaar.
BZK	SVB, inzake de Remigratie-regeling	Niet	BZK ziet het VUT-fonds als een aflopende zaak en financieel gezien niet de moeite van een rechtmatigheidsverklaring waard. De jaarlijkse uitgaven uit het VUT-fonds (in 2001 nog € 145 miljoen) eindigt in 2006. BZK ziet daarom af van het nog vragen van een afzonderlijke rechtmatigheidsverklaring.
OCW	Commissariaat voor de Media	2003	Het oordeel bij het jaarverslag van de SVB heeft nog niet de vorm van een rechtmatigheidsverklaring. Vanaf 2003 valt deze regeling onder verantwoordelijkheid van Justitie.
OCW	Participatiefonds	2003	Ambtelijk is toegezegd dat over het boekjaar 2003 een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven.
OCW	Vervangingsfonds	2003	In de beheersovereenkomst is opgenomen dat met ingang van 2003 rechtmatigheidsoordelen gegeven worden.

Ministerie	RWT's zonder rechtmatigheidsverklaring	Rechtmatigheidsverklaring voor het eerst verwacht over:	Omschrijving
OCW	TNO	Afhankelijk van uitkomsten onderzoek	Invoering is afhankelijk van de uitkomsten van een onderzoek naar de uitvoeringsconsequenties (administratieve lasten) die aan de rechtmatigheidsverklaring verbonden zijn. Dit onderzoek wordt in 2004 afgerond.
Financiën	DNB	2004	Door de minister is aangegeven dat over het boekjaar 2004 een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven.
Financiën	PVK	2004	Door de minister is aangegeven dat over het boekjaar 2004 een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven.
Financiën	AFM	2004	Vanwege een herinrichting van de organisatie van de AFM is het onzeker of een rechtmatigheidsverklaring over 2003 kan worden afgegeven. Financiën heeft ambtelijk toegezegd dat over het boekjaar 2004 een rechtmatigheidsverklaring zal worden afgegeven.
Financiën	Waarborgfonds	2004	Rechtmatigheidsoordeel nog onvoldoende expliciet, thans oordeel in de vorm van een «negative assurance» (<i>geen omstandigheden of feiten bekend die tot een ander oordeel zouden kunnen leiden dan dat de inkomsten en uitgaven rechtmatig zijn</i>). Onderzocht wordt in hoeverre over 2004 een meer stellig geformuleerd oordeel mogelijk is.
VROM	SCG	2004	Het jaarverslag over 2002 van het SCG bevat geen oordeel over de rechtmatigheid. De minister gaf aan te streven naar een rechtmatigheidsoordeel over 2004.
VROM	SBA	2004	Het jaarverslag over 2002 van de SBA bevat geen oordeel over de rechtmatigheid. De minister gaf aan te streven naar een rechtmatigheidsoordeel over 2004.
V&W	RDW	2002	Conform de toezichtsvisie voor de RDW is het voornemen om bij de jaarrekening van de RDW een rechtmatigheidsoordeel af te geven. Gekozen is voor een groeitraject. Momenteel stelt het ministerie controleprotocollen op. Bij de jaarrekening over 2002 van de RDW is geen rechtmatigheidsoordeel verstrekt. De minister heeft de RDW in een reactie op de jaarrekening verzocht om alsnog een verklaring te laten geven over specifieke aandachtspunten voor de accountantscontrole conform instructie in het vademecum.
V&W	Loodswezen	Onbekend*	In principe moeten alle RWT's een rechtmatigheidsoordeel afgeven over de inning en besteding van de publieke middelen (tenzij dat aantoonbaar ondoelmatig zou zijn). Bij de ontwikkeling van de toezichtsvisies hebben, vanuit praktische overwegingen, de toezichtsvisies van de minder grote RWT's nog wel een lagere prioriteit gekregen.
V&W	Luchthaven Schiphol	Onbekend*	Idem

Ministerie	RWT's zonder rechtmatigheidsverklaring	Rechtmatigheidsverklaring voor het eerst verwacht over:	Omschrijving
V&W	LVNL	Onbekend*	Idem. LVNL verstrekt rechtmatigheids-oordelen over de aanwending van de subsidiegelden, maar niet over de inning en besteding van de heffings-gefinancierde uitgaven.
V&W	NIWO	Onbekend*	Idem als bij het Loodswezen en Luchthaven Schiphol.
V&W	SIEV	Onbekend*	Idem
V&W	Innovam	Onbekend*	Idem
V&W	Diverse (kleine) examen-instellingen	Onbekend*	Idem
V&W	Exploitanten luchtvaartterreinen	Onbekend*	Idem
V&W	Keuringsinstanties	Onbekend*	Idem
EZ	COVA	2003	Naar verwachting zal over het jaar 2003 een rechtmatigheidsverklaring worden ontvangen.
EZ	Waarborg Gouda	Onbekend*	De jaarrekening ontbrak medio 2003 nog.
EZ	Nmi - Certin	Onbekend*	Geen rechtmatigheidsoordeel bij Nmi over door dochter Certin in rekening gebrachte tarieven. In 2004 moet duidelijk worden of door EZ deze verklaring zal worden verlangd.
LNV	Rendac	Onbekend*	Rendac maakt deel uit van een privaatrechtelijke organisatie (Sobel NV). Rendac beschikt niet over een rechtmatigheidsverklaring voor de inning en besteding van de opbrengsten van de gehanteerde wettelijk vastgestelde tarieven. LNV ontwikkelt een controle-protocol betreffende Rendac, waarvan ook een verklaring over de rechtmatige inning en besteding van publieke middelen deel uitmaakt. Het ministerie kon niet aangeven wanneer dit controle-protocol voor het eerst daadwerkelijk zal worden toegepast. Dit is mede afhankelijk van de implementatie van de daarvoor benodigde aanpassingen in de administratieve systemen van Rendac.
LNV	NAK-Tuinbouw en overige keurings- en controle-instellingen	2004	NAK-Tuinbouw gaf aan dat pas over 2004 een rechtmatigheidsverklaring kan worden geleverd, aangezien de noodzakelijke en dit jaar doorgevoerde aanpassingen in de administratieve financiële systemen pas in 2004 de daarvoor benodigde informatie op kunnen leveren. De Algemene Rekenkamer heeft niet onderzocht of deze situatie ook geldt voor de overige keurings- en controle-instellingen. Het Ministerie van LNV gaf aan het redelijk te vinden dat eerst pas over 2003 of 2004 een rechtmatigheidsverklaring door de keurings- en controle-instellingen wordt afgegeven.
LNV	Faunafonds	2002	De minister gaf aan dat de financiële verantwoording 2002 van een rechtmatigheidsoordeel zal worden voorzien.

Ministerie	RWT's zonder rechtmatigheidsverklaring	Rechtmatigheidsverklaring voor het eerst verwacht over:	Omschrijving
SZW	Arbo-clusters	Niet	Arbo-clusters betreffen discussie-RWT's. De minister van SZW is van mening dat er geen aanleiding is om van Arbo-instellingen een rechtmatigheidsverklaring met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering te verlangen, aangezien er bij deze instellingen geen sprake is van financiering uit de collectieve middelen en inzicht in het naleven van regels omtrent (maximum-)tarieven op een andere wijze wordt verkregen.
VWS	Uitvoeringsorganen AWBZ	2003	Bij de invoering van het verantwoordt over de rechtmatigheid in de zorgverzekeringsector is om praktische redenen eerst gestart met de ZFW. Nu dat tot stand is gebracht is ook de ontwikkeling van de modernisering bij de AWBZ ter hand genomen.

* In zijn bestuurlijke reactie van februari 2004 op dit rapport gaf de minister van Financiën aan van alle ministeries de toezegging te hebben dat voor alle RWT's uiterlijk over het boekjaar 2005 een rechtmatigheidsverklaring zal worden ontvangen, tenzij dit aantoonbaar ondoelmatig is.

¹ NB bij het Ministerie van Justitie is m.i.v. 1 januari 2002 de «Regeling Uitgangspunten financieel-economisch toezicht Ministerie van Justitie» ingegaan. Naar verwachting van het ministerie zal dit leiden tot een rechtmatigheidsoordeel bij de jaarverantwoordingen van alle RWT's.

Deze bijlage bevat de normen en begrippen die de Algemene Rekenkamer hanteert in haar onderzoek naar toezicht en verantwoording bij RWT's. De normen zijn in compacte vorm reeds in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen maar ten behoeve van de leesbaarheid zijn daar niet alle detailleringen en achtergronden weergegeven. De Algemene Rekenkamer hecht eraan de door haar gebruikte normen toch onverkort te publiceren. Achtereenvolgens komen aan de orde de normen voor: informatie over RWT's in begroting en jaarverslag, toezicht inclusief reviewbeleid, rechtmatigheid, informatie over prestaties en toezicht op de bedrijfsvoering.

Normen informatie over RWT's in begroting en jaarverslag

De Tweede Kamer dient zicht te hebben op de uitvoering van het beleid door de minister. De minister dient over de uitvoering van zijn beleid verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer, onder andere in de begroting en het jaarverslag.

Indien de minister bij de uitvoering van zijn beleid gebruik maakt van RWT's is de informatie over deze RWT's, die in begroting en verantwoording wordt opgenomen, van groot belang voor een goede verantwoording aan de Tweede Kamer. Deze informatie dient inzicht te verschaffen in het RWT-veld van een ministerie en bij te dragen aan de transparantie van de uitvoering van het beleid door het ministerie. De informatie van het RWT-veld dient zowel de begrotingsgefinancierde als de premie- en tariefgefinancierde ontvangsten en uitgaven te bevatten.

Begrippen en normen toezicht

Definitie toezicht

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

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

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

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

Gesloten toezichtsketen

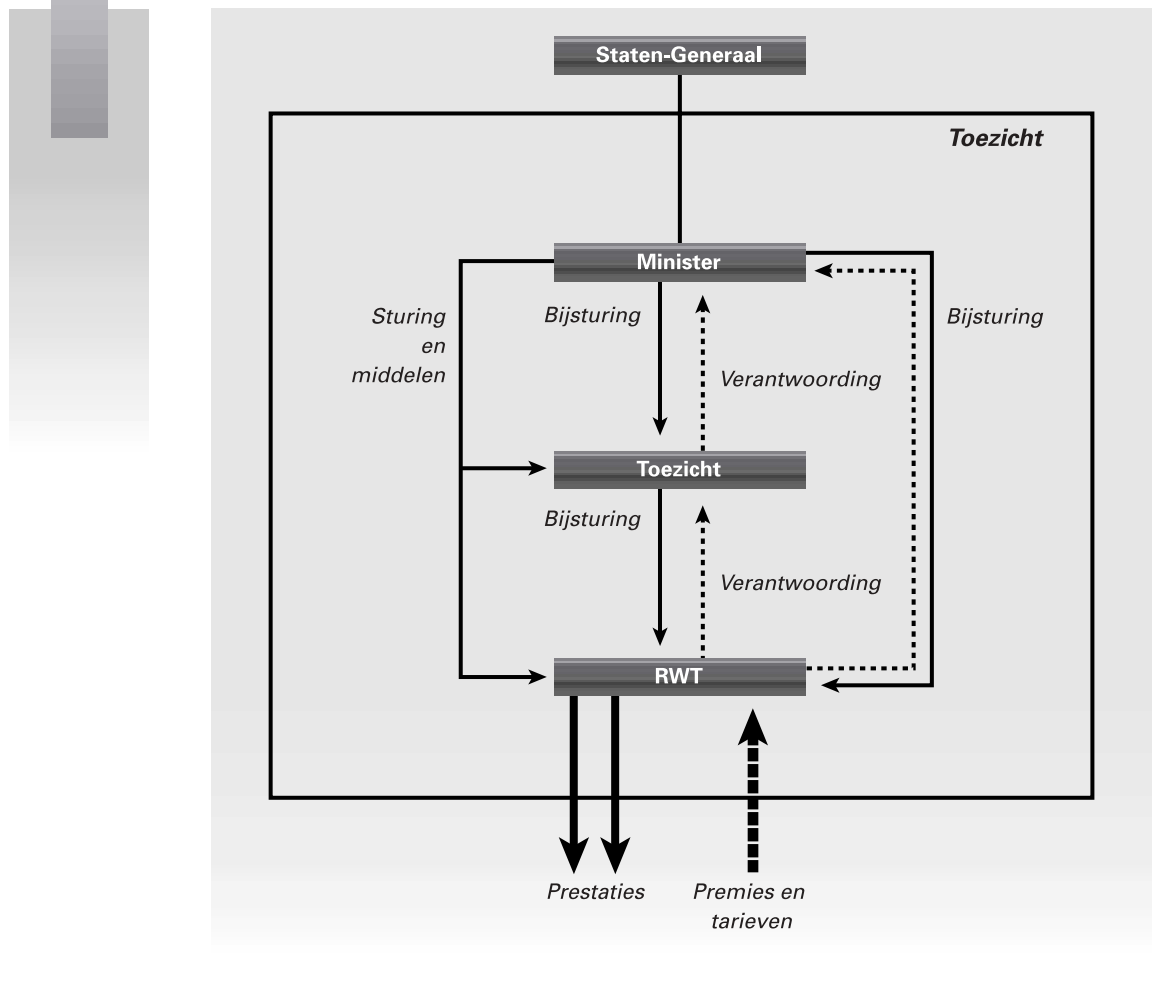
Toe­zicht maakt deel uit van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties, niet alleen tussen de minister en de RWT, maar ook tussen de minister en de Staten-Generaal. In het vorige RWT-rapport gaf de Algemene Rekenkamer aan dat zij uitgaat van een «gesloten toezichtsketen».¹²⁴ Het standpunt van de Algemene Rekenkamer over de toezichtsketen is niet gewijzigd. Een gesloten toezichtsketen betekent dat de RWT transparant is in zijn functioneren en informatie levert aan de diverse belanghebbenden, waaronder de minister. De minister en/of toezichthouder bepalen welke informatie zij nodig hebben om op hun

¹²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 655, nrs. 1–2, pagina's 29–31.

beurt hun verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Voor de minister betekent dit onder meer dat hij rapporteert aan de Staten-Generaal. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van RWT, minister en/of toezichthouder dienen duidelijk geregeld te zijn. In de keten mogen geen van de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies ontbreken en dienen deze op elkaar te zijn afgestemd.

Toezichtsketen

Figuur 2



De minister legt primair verantwoording af aan de Staten-Generaal op een voor het beleid relevant niveau. Dit kan betekenen dat oordelen over afzonderlijke RWT's geaggregeerd dienen te worden tot oordelen op het niveau van de sector, wet of taak. Geregeld dient te zijn dat de minister de benodigde informatie krijgt om zich een geïntegreerd en geaggregeerd oordeel te vormen. Hij zal daarom de bevoegdheid moeten hebben om voor de financiële verantwoording, de controle daarop en het verslag over de taakuitvoering, nadere regels te stellen. Hoewel toezicht een continue activiteit is, moet de toezichthouder zich naar de mening van de Algemene Rekenkamer minimaal jaarlijks op basis van de opgeleverde informatie een oordeel vormen of wordt voldaan aan de eisen. Voorts dient een passend pakket aan bevoegdheden voor de minister om te sturen en bij te sturen geregeld te zijn.

Reviewbeleid

Handreiking reviewbeleid

Het Ministerie van Financiën heeft in juni 2002 de handreiking *Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht* opgesteld. Daarin wordt het standpunt van de Algemene Rekenkamer onderschreven. Er wordt aangegeven dat de vaststelling van de uit te voeren reviews een primaire verantwoordelijkheid is van het management (de beleidsdirecties). Deze hebben de verantwoordelijkheid te waarborgen dat door de instellings-accountants ook aan de wet- en regelgeving is getoetst. De handreiking reviewbeleid geeft een aantal concrete uitgangspunten voor een goed reviewbeleid in het toezicht op externe organisaties. Deze zijn vermeld in het onderstaande kader.

Uitgangspunten uit de handreiking «Reviewbeleid als sluitstuk van goed toezicht»

- De minister heeft een visie op de gewenste verantwoordingsinformatie over prestaties. De minister heeft de eisen ten aanzien van de verantwoordingsinformatie geëxpliciteerd in een informatieprotocol;
- De minister beschikt over een risicoanalyse over de verantwoordingsinformatie (te denken valt aan rechtmatigheid, complexiteit wet- en regelgeving, afhankelijkheid van derden);
- De minister heeft vastgesteld in hoeverre de risico's ten aanzien van de verantwoording weggenomen worden door accountantscontrole;
- De minister heeft eisen geformuleerd ten aanzien van de accountantscontrole in een controleprotocol;
- Beoordeling van de ontvangen informatie is geregeld in de planning- en controlcyclus van het ministerie;
- De analyse en follow-up van de verantwoordings- en controle informatie zijn geregeld;
- Op basis van risicoanalyse worden door de beleidsdirectie (evt. in overleg DAD en FEZ) reviews geselecteerd;
- De review wordt zo snel mogelijk na ontvangst van de verantwoording uitgevoerd, de periode tussen de review en de schriftelijke rapportage dient ook zo kort mogelijk te zijn;
- De bevindingen van de reviews worden geanalyseerd en leiden tot follow-up.

Uitgangspunten uit de Kaderstellende visie op toezicht

Het kabinet heeft in zijn visie aangegeven dat een goed toezichtsbeleid noodzakelijk is om de rol van toezicht ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven. Goed toezichtsbeleid geeft aan wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's het voorgestelde toezicht zouden kunnen bevatten. Toezichtsbeleid vanwege de minister is gebaseerd op vooraf geformuleerde eenduidige kwaliteitseisen (bij voorkeur resultaatsverplichtingen)

waaraan de onder toezicht staande organisatie dient te voldoen. De toezichthouder houdt toezicht aan de hand van deze vastgestelde eisen. Duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren vormen de randvoorwaarde voor de uitvoering en de basis voor het toezicht. De kern van goed toezicht ligt in het bepalen van de soort informatie. Belangrijk is welke informatiestromen van toezicht naar beleid en vice versa nodig zijn om het proces van terugkoppeling goed te laten verlopen. De informatie-relatie is essentieel voor zowel intern als extern gepositioneerde toezicht-houders.

In reactie op het vorige RWT-rapport van de Algemene Rekenkamer gaven de ministers van Financiën en BZK namens het kabinet aan, dat de Kaderstellende Visie op Toezicht een bindende werking heeft: alle ministeries zijn dus gehouden aan de uitgangspunten van deze kabinets-visie.

Hoewel de Algemene Rekenkamer op hoofdlijnen kan instemmen met de uitgangspunten van de Kaderstellende visie, heeft zij als kanttekening dat het onderscheid tussen de verschillende objecten van toezicht niet expliciet gemaakt wordt. Bij de verschillende objecten van toezicht kan gedacht worden aan: markten, naleving van regelgeving, andere overheden, Europese subsidies en wet- en regelgeving, en andere organisaties met een publieke taak, zoals RWT's. Voor verschillende objecten moeten verschillende publieke belangen geborgd worden, en kunnen de wijze en de organisatie van het toezicht verschillen.

Normen rechtmatigheid

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister aan de Tweede Kamer inzicht moet kunnen verschaffen in de rechtmatigheid van de inning en besteding van publieke middelen door RWT's. De minister zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de RWT's moeten stellen.

De Algemene Rekenkamer staat voorts op het standpunt dat het bestuur van een RWT verantwoordelijk is voor het feitelijk afleggen van een goede verantwoording over onder meer de rechtmatigheid. Een accountants-verklaring kan daarbij een behulpzaam instrument zijn. Het bestuur van de RWT treedt op als opdrachtgever aan de accountant. Als de verantwoording door het bestuur van een RWT vergezeld gaat van een accountantsoordeel, is de Algemene Rekenkamer van mening dat dat oordeel (een verklaring van getrouwheid) ook een expliciete en eenduidige uitspraak over de rechtmatigheid dient te bevatten.

De Algemene Rekenkamer oordeelt positief over de rechtmatigheid als is voldaan aan de volgende normen:

- Er moet redelijke zekerheid worden verkregen dat publiek geld rechtmatig geïnd en besteed is, dat wil zeggen in overeenstemming met alle relevante wet- en regelgeving.
- Het oordeel over de rechtmatigheid dient positief geformuleerd te zijn (het ontbreken van aanwijzingen voor onrechtmatigheden is onvoldoende).
- De formulering van het rechtmatigheidsoordeel is overeenkomstig daartoe opgenomen bepalingen in het controleprotocol. Deze bepalingen gaan in op de objecten en aspecten van het onderzoek, alsmede de wijze van formulering daarvan in het oordeel.
- In het controleprotocol moet een (actueel) overzicht zijn opgenomen van alle voor de controle op de rechtmatigheid relevante wet- en regelgeving.

- De minister voert een adequaat reviewbeleid uit (zie normen voor review bij toezicht).

De rechtmatigheidsverklaring dient positief geformuleerd te zijn. Dat wil zeggen: duidelijk weergeven dat de verantwoording en de daarin opgenomen transacties in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving. Een zinsnede waarin aangegeven wordt dat niets gebleken is van omstandigheden of zaken die strijdig zijn met wet- en regelgeving (een zgn. *negative assurance*) vindt de Algemene Rekenkamer onvoldoende omdat daarmee onvoldoende duidelijk is in hoeverre de accountantscontrole daar ook specifiek op gericht is geweest. Externe belanghebbers zoals de minister en de Staten-Generaal hebben behoefte *met zekerheid* vast te kunnen stellen dat de gelden rechtmatig beheerd zijn. Daartoe is een positief geformuleerd oordeel noodzakelijk. Op dit punt zijn bij diverse RWT's nog aanpassingen nodig.

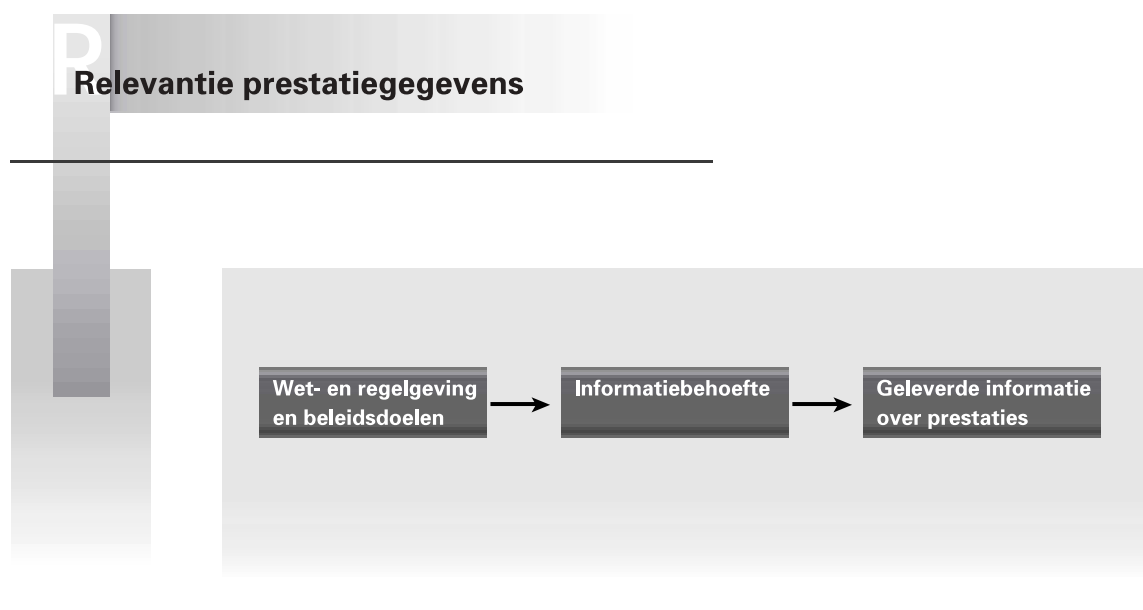
Normen en begrippen informatie over prestaties

Prestaties zijn producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van zijn wettelijke taak. Het zijn zowel de producten en/of diensten die de RWT verlaten (output) als de resultaten van de interne activiteiten die tot een intern product of dienst leiden (prestaties van intern beleid).

Prestatiegegevens betreffen kernachtige en gestructureerde informatie over (1) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (2) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (3) de daarmee gemoeide kosten. Het begrip prestatie-indicator is synoniem met het begrip prestatiegegevens.

Voor de beoordeling van de relevantie van de prestatiegegevens is onderstaand schema gebruikt:

Figuur 3



Om de effecten van de prestaties van de RWT te kunnen meten dient de minister inzicht te hebben in ernst en omvang van de maatschappelijke problemen.

De minister (c.q. de RWT) dient beleidsdoelstellingen te formuleren in termen van de externe prestaties (output) van de RWT en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (outcome).

De minister en de RWT('s) moeten afspraken maken over de te leveren prestaties en de daarmee te bereiken effecten. Daarbij dient de minister aan te geven welke informatie hij van de RWT wenst te ontvangen.

De minister dient inzicht te hebben in de mate waarin de geplande prestaties en effecten al dan niet bereikt zijn en wat, bij achterblijvende resultaten, hiervan de oorzaken zijn. Ook dient hij inzicht te hebben in de prestatiegegevens zoals bedoeld in de VBTB handreikingen.

Afspraken over de informatieverstrekking dienen te zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een informatieprotocol. De minister zou, vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid, een visie moeten hebben op de vraag over welke prestaties hij in het kader van zijn toezicht geïnformeerd wenst te worden.

De informatie van de RWT over de prestaties dient door de minister te worden beoordeeld (analyse). Op basis van de beoordeling kunnen interventies plaatsvinden.

De RWT's dienen jaarlijks verslag te doen van de uitvoering van hun wettelijke taak, de in dat kader geleverde prestaties, de uitgevoerde activiteiten en de daarmee bereikte effecten. De RWT dient:

- prestatiedoelen te formuleren en inzicht te hebben in geleverde, niet-geleverde en nog te leveren prestaties. Kwantitatieve informatie over prestaties en de effecten daarvan is nodig in het kader van het ontwikkelen en (bij)sturen van het beleid. Voor de sturing van het beleid en de inzet van personeel is het van belang dat er inzicht is in ernst en omvang van het maatschappelijk probleem en de doelen van het beleid in termen van beoogde en gerealiseerde prestaties en effecten in de maatschappij;
- inzicht te hebben in de werking van projecten en/of structurele activiteiten. Daartoe dient een RWT informatie te verzamelen over zijn activiteiten gericht op prestaties en effecten. Deze informatie is van belang in het kader van het uit te oefenen toezicht door de minister. De minister moet als toezichthouder kunnen ingrijpen als de RWT niet goed functioneert;
- zich op duidelijke wijze te verantwoorden over de wijze van uitvoering van de wettelijke taak, de prestaties, eventuele knelpunten in de taakuitvoering en over zijn activiteiten.

Hoofdnormen voor prestatiegegevens

De prestatiegegevens van RWT's dienen te voldoen aan de volgende hoofdnormen: relevantie, betrouwbaarheid en benutting.

- **Relevantie**
De RWT dient informatie over zijn activiteiten en/of prestaties te leveren. Deze prestatiegegevens dienen relevant te zijn, dat wil zeggen: relevant vanuit de optiek van de wettelijke taak (in verband met toezicht door de minister en het afleggen van verantwoording door de minister aan de Tweede Kamer). De informatie kan op relevantie beoordeeld worden aan de hand van de aspecten: volledigheid, diepgang, actualiteit en tijdigheid.
- **Betrouwbaarheid**
De prestatiegegevens dienen betrouwbaar te zijn en de betrouwbaarheid dient ook systematisch te worden vastgesteld.
- **Benutting**
Prestatiegegevens dienen te worden gebruikt voor sturing en bijsturing van het beleid, voor het toezicht en voor de verantwoording.

Prestatiegegevens dienen te worden geanalyseerd en beoordeeld en tot conclusies over doelmatigheid en de doeltreffendheid van intern en extern beleid te leiden.

Uitwerking hoofdnormen voor prestatiegegevens

Een nadere invulling van de normen waaraan prestatiegegevens moeten voldoen, zijn de zogenoemde SMART-C-eisen: specifiek (helder omschreven en onderbouwd), meetbaar, afgesproken (beide partijen moeten op de hoogte zijn), realistisch (actueel en haalbaar), tijdgebonden (met een duidelijke planning met mijlpalen en op tijd beschikbaar) en consistent (de gegevens moeten in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd).

Daarnaast moeten de prestatiegegevens volledig (het beleid dient voldoende te zijn afgedekt met beleidsinformatie) en juist (de prestatiegegevens moeten overeenkomen met de feiten/empirie) zijn. Derhalve dient de informatie betrouwbaar en valide te zijn.

Normen toezicht op de bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat elke minister in 2005 in staat moet zijn aan de Tweede Kamer inzicht te verschaffen in de mate waarin de bedrijfsvoering van de RWT op voor de minister relevante onderdelen op orde is. Door een expliciete risicoanalyse moet worden nagegaan welke onderdelen van belang zijn voor het waarborgen van:

- de rechtmatigheid van de inningen en bestedingen;
- de continuïteit van de leveren prestaties;
- het publiek belang.

De RWT is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en een goede verantwoording hierover. De informatiebehoefte van de belanghebbenden is leidend voor het verstrekken van verantwoordingsinformatie. Een belangrijk middel van de RWT om verantwoording over de bedrijfsvoering af te leggen, zou de mededeling bedrijfsvoering kunnen zijn, zoals die in het *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering*¹²⁵ wordt voorgeschreven voor de ministeries, die dit in het departementale jaarverslag moeten gaan opnemen.

Dit referentiekader biedt een aantal rijksbrede uitgangspunten die ministeries kunnen hanteren om op een gestructureerde wijze tot een mededeling over de bedrijfsvoering te kunnen komen. In het referentiekader is aangegeven dat de ministeries een visie op sturing, beheersing, verantwoording en toezicht moeten formuleren. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de sturing en beheersing van bedrijfsvoeringsprocessen bij RWT's is afhankelijk van de wijze waarop delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen minister en RWT wettelijk is geregeld.

De – zeer globale – uitgangspunten van het *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering* zijn:

- de mededeling moet aansluiten op de ministeriële verantwoordelijkheid;
- de ministeriële verantwoordelijkheid omvat mede de toezichtsrelatie met de RWT¹²⁶;

De mededeling gaat niet over de uitvoering van de interne bedrijfsvoering bij en door de RWT zelf, tenzij de minister daar verantwoordelijk voor is gesteld.

¹²⁵ Ministerie van Financiën, 21 februari 2002, BZ 2002-00 067M.

¹²⁶ In de toelichting bij bepaling 1.2 van het Referentiekader staat dat de ministeriële verantwoordelijkheid bepalend is voor de reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering en derhalve ook voor het referentiekader. Bij bedrijfsvoering gaat het om de sturing en beheersing van alle bedrijfsprocessen die bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen die vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit omvat derhalve de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen van zelfstandige organisaties waarbij sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. (...) De ministeriële verantwoordelijkheid voor een adviescollege/rwt/zbo is afhankelijk van de wijze waarop de delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen minister en adviescollege/rwt/zbo wettelijk is geregeld.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

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

Zelfstandige bestuursorganen

Voor het begrip zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn (minstens) drie definities bekend:

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de ontwerp Kaderwet ZBO's: een ZBO is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Hierin wordt het begrip «krachtens de wet» uitgeschreven als «krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling».
- Het Ministerie van Financiën sluit in de Referentielijst RWT's en ZBO's (januari 2002) aan bij de Aanwijzingen inzake ZBO's (aanwijzing 124a): een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is. De definitie in de Kaderwet ZBO's is beperkter dan deze definitie.
- De Algemene Rekenkamer in het rapport *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* (1995): ZBO's zijn bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Hierbij is bestuursorgaan gedefinieerd als in de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:1): een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 91 lid 1 sub d van de Comptabiliteitswet 2001 taken en bevoegdheden bij RWT's. De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de Comptabiliteitswet geen taken en bevoegdheden bij ZBO's die geen RWT zijn. Wel kan zij bij deze organisaties bevoegdheden hebben op grond van lid 1 sub a, b en c van artikel 91 (financiële bindingen met het Rijk).

Wettelijke taak

Onder een wettelijke taak wordt verstaan een bij of krachtens wet geregelde taak (ook aangeduid als publieke taak). Die taak kan ook besloten liggen in de aanduiding van een specifiek doel of een voorgescreven activiteit. Ook als sprake is van het regelen van een dergelijke taak in een machtigingswet (waarbij toestemming wordt gegeven voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting voor een bepaald doel) is er naar de mening van de Algemene Rekenkamer sprake van een wettelijke taak.

Publiek geld, wettelijke heffing

Onder publiek geld verstaat de Algemene Rekenkamer: de financiële middelen, zijnde de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing, zoals rijksbijdragen en heffingen (premies en tarieven), waarop de minister invloed heeft. Bij premies staat tegenover het bedrag dat belanghebbenden betalen geen directe individuele tegenprestatie, bij

tarieven wel. De Algemene Rekenkamer beschouwt een tarief als een heffing wanneer in de wettelijke regeling is vastgelegd dat de minister invloed heeft op het tarief, bijvoorbeeld doordat hij het vaststelt of goedkeurt.

Toezicht

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

Rechtmatigheid

Onder rechtmatigheid verstaat de Algemene Rekenkamer dat de inning en besteding van publieke middelen in overeenstemming is met alle daarvoor geldende wettelijke regelingen. De voorschriften die aan de inning en besteding van het publieke geld zijn gesteld zijn de rechtmatigheidseisen. De verscheidenheid van deze voorschriften is groot. Soms zijn er enkele globale regels, soms zijn er gedetailleerde voorschriften.

Prestaties

Prestaties zijn producten en/of diensten die rechtstreeks zijn toe te rekenen aan het handelen van de RWT in het kader van zijn wettelijke taak. Het zijn zowel de producten en/of diensten die de RWT verlaten (output) als de resultaten van de interne activiteiten die tot een intern product of dienst leiden (prestaties van intern beleid).

Bedrijfsvoering

Voor het begrip bedrijfsvoering gebruikt de Algemene Rekenkamer de definitie uit het *Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering* van het Ministerie van Financiën van 21 februari 2002.

Deze definitie luidt:

- 1 Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn.
- 2 Onder sturing wordt verstaan het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
- 3 Onder beheersing wordt verstaan het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zonodig maatregelen voor bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de bedrijfsprocessen zelf ook tot de bedrijfsvoering behoren en verschilt hierover (vooralsnog) van mening met Financiën.

ACT	Ambtelijke Commissie Toezicht
AD	Accountantsdienst of Auditdienst
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AK	Algemene Kas (Ziekenfondswet)
APK	(Fonds) Amateurkunst en Podiumkunsten
ATB	Audit- en Toezichtbeleid
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BFT	Bureau Financieel Toezicht Notarissen
BKVB	(Fonds) Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst
BSC	Balanced score card
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BVK	Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratie Kantoor bijzondere Zorgkosten
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CBZ	College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COVA	Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten
CSZ	College sanering ziekenhuisvoorzieningen
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
CTG	College tarieven gezondheidszorg
CTZ	College toezicht zorgverzekeringen
CVZ	College voor zorgverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet
CWI	Centra/Centrum voor Werk en Inkomen
DAD	Departementale accountantsdienst
DAR	Directie Accountantscontrole Rijksoverheid
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DNB	De Nederlandsche Bank
EZ	Economische Zaken
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FLV	Fonds Luchtverontreiniging
FMO	Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
GVI	Gezinsvoogdij-instellingen
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HNM	Stichting Het Nederlands Muntenmuseum
IAD	Interne Accountantsdienst
IB	Inlichtingenbureau
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICTU	Informatie en communicatietechnologie uitvoerings-organisatie
IMAG	Instituut voor Milieu en Agritechniek
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IODAD	Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten
IOFEZ	Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken
IPO	Interprovinciaal Overleg

IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
KB	Koninklijke Bibliotheek
KIWA	Keuringsinstituut voor waterleidingartikelen
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LVN	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LSOP	Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie
LVNL	Luchtverkeersleiding Nederland
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
MOOZ	Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst
NAK- Tuinbouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor tuinbouw- producten
Nbbe	Nederlands bureau voor brandweerexamens
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwer- king en Duurzame Ontwikkeling
Nibra	Nederlands instituut voor brandweer en rampen- bestrijding
NIVR	Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NMi	Nederlands Meetinstituut
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NOVEM	Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV
NWO	Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ¹
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Fonds OGZ	Stichting Stimuleringsfonds Openbare Gezondheids- zorg
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
PIOFHA	Personeel, informatie, organisatie, financiën, huisves- ting en automatisering
PO	Primair onderwijs
PSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
PUR	Pensioen- en Uitkeringsraad
PVK	Stichting Pensioen- en Verzekeringskamer
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
RDW	RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie
RRB	Raden voor rechtsbijstand
RvTV	Raad voor de Transportveiligheid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAB	Scheepsafvalstoffen Binnenvaart
SAIP	Stichting administratie Indonesische pensioenen
SBA	Stichting Bureau Architectenregister
SCG	Service Centrum Grond
SER	Sociaal Economische Raad
SGM	Schadefonds Geweldsmisdrijven

SHN	Vereniging Slachtofferhulp Nederland
SIEV	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer
SJHF	Stichting Joods Humanitair Fonds
SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten
SMART	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden
SRN	Stichting Reclassering Nederland
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
SUO	Stichting uitvoering omslagregelingen
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZVK	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
TPG	TNT-Post-Groep
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VUT-fonds	Vervroegd uittredingsfonds
VenW	Verkeer en Waterstaat
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WHW	Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WTG	Wet tarieven gezondheidszorg
WTZ	Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZFW	Ziekenfondswet
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
ZON	ZorgOnderzoek Nederland

¹ Vanaf september 2003.