

---

Vergaderjaar 2006–2007

---

**31 031 XV**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (XV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 mei 2007

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2007 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,  
secretaris



## **INHOUD**

Deel I: oordelen, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	5
Deel II: onderzoeksbevindingen en oordelen	25



**DEEL I: OORDELEN, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIE**



## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Oordelen over 2006 en aanbevelingen</b>	<b>12</b>
2.1	Oordelen over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering	12
2.2	Toelichting en aanbevelingen	13
2.2.1	Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem	13
2.2.2	Knelpunten in sturing en toezicht	14
2.2.3	Informatie over doelstellingen en prestaties	15
<b>3</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>17</b>
3.1	Reactie minister	17
3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	19
	<b>Audit Actielijst 2007</b>	<b>21</b>





## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### *Het rapport bij het jaarverslag*

Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid).

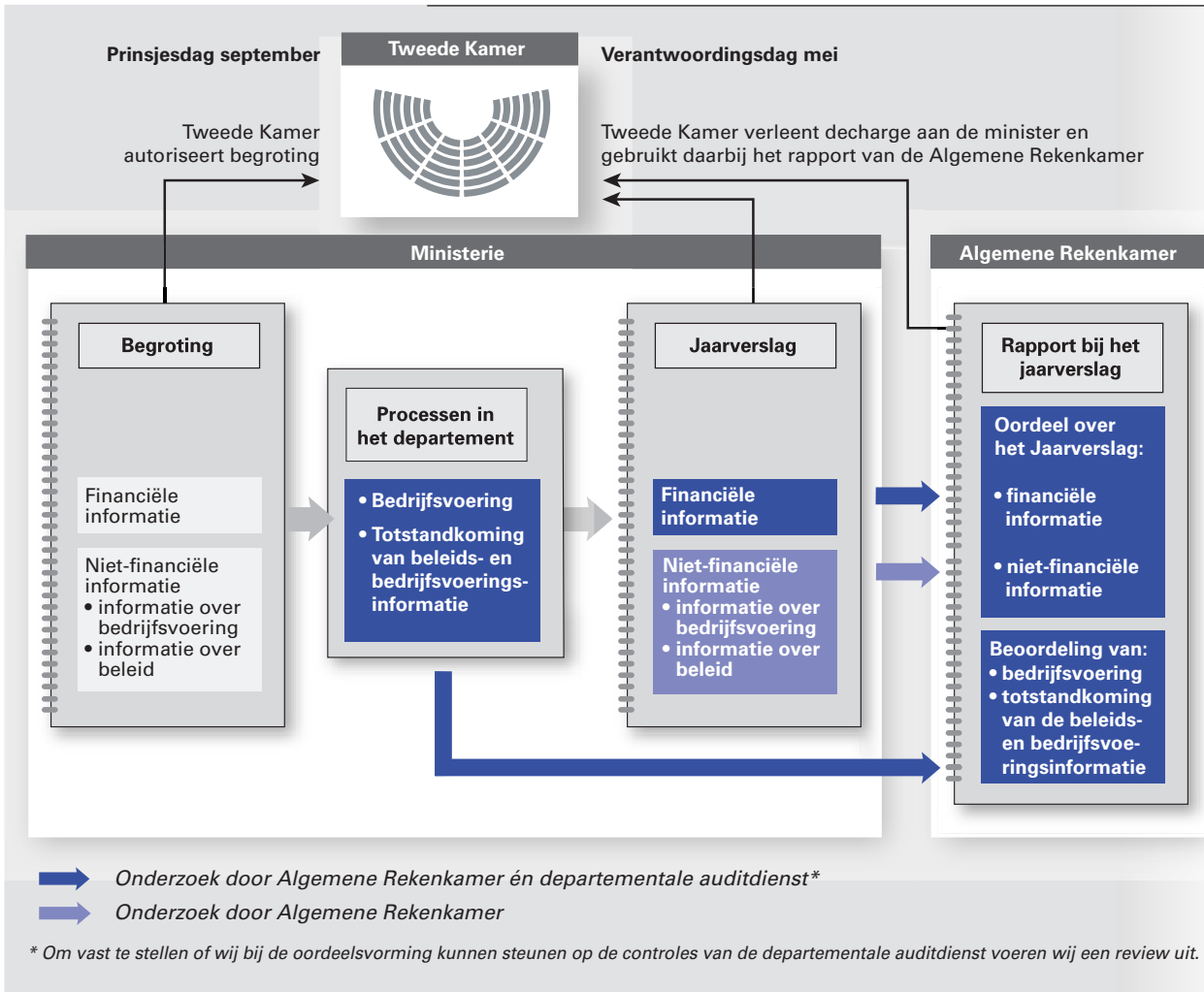
De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, informatie over bedrijfsvoering en informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Dit houdt in dat we onder andere nagaan of het financieel en materieelbeheer voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Figuur 1 laat zien wat wij wanneer onderzoeken en voor wie. In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer* kunt u meer lezen over onze werkwijze<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

**Figuur 1** Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



*Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) draagt verantwoordelijkheid voor beleid op het terrein van werk en inkomen. Het ministerie is voor het realiseren van beleid vrijwel geheel afhankelijk van derden (zoals Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV, Centrum voor Werk en Inkomen CWI, gemeenten, subsidieontvangers). De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2006 € 26 206,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen in 2006 € 26 057,9 miljoen en de ontvangsten € 933,3 miljoen. Slechts een heel klein deel van dit geld is nodig voor de interne bedrijfsvoering van het ministerie. De uitgaven van het ministerie zijn dus vrijwel geheel bestemd voor de organisaties die het beleid uitvoeren. Dit betekent dat aansturing, regie, coördinatie, controle en toezicht, en creëren van draagvlak door het ministerie belangrijk zijn. Informatie van de uitvoerders is voor de minister een belangrijke basis voor aansturing van en verantwoording over de besteding van zijn middelen en het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen. Tekortkomingen in de interne beheersing van de financiële en materiële processen kunnen ook gevolgen hebben voor het realiseren van beleidsdoelen.

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW. Daarbij lichten we enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen. In deel II van dit rapport geven wij de achterliggende bevindingen.

Achterin deel I hebben wij een lijst opgenomen met punten waarvan wij vinden dat de minister van SZW ze met voorrang moet oppakken, de zogenoemde Audit Actielijst (AAL).

## 2 OORDELEN OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

We hebben het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW beoordeeld en onze oordelen in een overzicht gezet in de volgende paragraaf. Een toelichting op een aantal onderwerpen uit beide onderzoeken en onze aanbevelingen staan in § 2.2.

### 2.1 Oordelen over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering

Wij constateren zowel onvolkomenheden in de sturing en het toezicht als in het financieel beheer. Het zijn zowel onvolkomenheden die al langer bestaan, als nieuwe. In onderstaande tabel staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW in 2006. De Staten-Generaal baseren de decharge aan ministers op de oordelen die in overzicht 1 staan.

**Overzicht 1 Oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW**

		Oordeel	Toelichting in
Jaarverslag	Financiële informatie	Voldoet met uitzondering van artikel 22, 25, 29, 35, 98.	Deel II § 2.1
	Saldibalans	Voldoet met uitzondering van posten buiten begrotingsverband en voorschotten.	Deel II § 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	Deel II § 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	Deel II § 2.4
Bedrijfsvoering	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van onderdelen van de financiële administratie; de invoering van single information single audit (sisa); aansturing van de premie-inning werknemersverzekeringen; het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen; opleggen en innen bestuurlijke boete WAV (Wet arbeid vreemdelingen)	Deel II § 3.1

#### *Oordeel over het Jaarverslag 2006*

Het Ministerie van SZW heeft veel moeite gehad met het opstellen van het jaarverslag en de accountantscontrole daarvan door de invoering van een nieuw financieel administratiesysteem. Het ministerie had hierdoor drie weken uitstel nodig voor het opleveren van het jaarverslag. Het uitstel van drie weken heeft ons overigens wel het vertrouwen gegeven dat het ministerie al het mogelijke heeft gedaan om ervoor te zorgen dat het jaarverslag betrouwbaar is. Wij hebben het jaarverslag onderzocht en geconstateerd dat het voldoet aan de eisen zoals gesteld in de CW 2001. Wel hebben we in de financiële informatie in het jaarverslag enkele onzekerheden vastgesteld. De meeste onzekerheden hebben te maken met de gevolgen van de invoering van het nieuwe financieel administratiesysteem.

#### *Oordeel over de bedrijfsvoering*

Het Ministerie van SZW geeft zelf in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat het financieel beheer ernstig te lijden heeft gehad onder de implementatie van het nieuwe administratiesysteem. Wij constateren dan ook een sterke achteruitgang van de kwaliteit van het financieel beheer. Uit ons onderzoek blijkt ook dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering in bredere zin

achteruit is gegaan. Eén oude onvolkomenheid «contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen» handhaven we dit jaar. Daarnaast hebben we in ons onderzoek vier nieuwe onvolkomenheden geconstateerd, waarvan één ernstig, en tevens hebben wij vier aandachtspunten geconstateerd. Er zijn twee oude onvolkomenheden opgelost in 2006.

Hoewel er geen directe oorzaak-gevolg-relatie ligt tussen de ernstige onvolkomenheid «Financiële administratie» en de andere onvolkomenheden, zijn wij van mening dat de tegenslagen bij de financiële administratie een negatieve weerslag hebben gehad op de bedrijfsvoering in bredere zin. De Algemene Rekenkamer verwacht dat de problemen bij de financiële administratie eenmalig zullen zijn en dat de bedrijfsvoering in 2007 een stijgende lijn zal laten zien.

Hieronder gaan wij in op een aantal opvallende zaken in het functioneren en presteren van het Ministerie van SZW in 2006.

## **2.2 Toelichting en aanbevelingen**

### *2.2.1 Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem*

In het jaar 2006 heeft het Ministerie van SZW ernstige problemen gehad met het functioneren van de financiële administratie. Dit werd veroorzaakt door invoering van een nieuw financieel administratiesysteem. Hierdoor is de kwaliteit van het financieel beheer verslechterd en was deze eind 2006 nog ver onder het niveau van 2005. Wij merken dit aan als een ernstige onvolkomenheid omdat de problemen alle belangrijke processen van het financieel beheer (verplichtingen- en betalingenbeheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en managementinformatie) negatief hebben beïnvloed.

#### **Wat waren de problemen?**

Het Ministerie van SZW had het eerste halfjaar van 2006 grote achterstanden bij het betalen van facturen en registreren van verplichtingen. Verder beschikte het management gedurende 2006 op basis van de reguliere managementinformatie niet over de exacte standen van budgetten (verplichtingen, voorschotten en openstaande vorderingen).

#### **Welke problemen zijn er nu nog?**

Op dit moment zijn er nog steeds onopgeloste fouten en onzekerheden in de financiële administratie. Deze fouten hebben overigens niet direct gevolgen voor het jaarverslag over 2006 van de minister.

De problemen die ontstonden door het invoeren van een nieuw financieel administratiesysteem hadden ook direct gevolgen voor het presteren van het Ministerie van SZW. Het innen van boetes in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) werd in 2006 namelijk ook aanzienlijk belemmerd door het stil leggen van het sturen van aanmaningen en dwangbevelen gedurende het eerste half jaar.

In het (bij)sturen van de opgetreden problemen heeft het ministerie prioriteiten gesteld. De eerste prioriteit lag terecht bij het herstellen van foutieve boekingen en wegwerken van achterstanden in het verplichtingen- en betalingenbeheer. De minister heeft in de tweede helft van 2006 maatregelen genomen om de kwaliteit van het financieel beheer stapsgewijs te verbeteren. Wij hebben de verbetermaatregelen nauwgezet gevolgd en zien dat er in de tweede helft van 2006 stappen vooruit zijn

gezet. Wij concluderen echter dat het financieel beheer eind 2006 nog ver onder het niveau van 2005 was.

Daarnaast zijn wij van mening dat het Ministerie van SZW bij de invoering van dit administratieve systeem de risico's bij de conversie van gegevens van het oude naar het nieuwe systeem heeft onderschat. Ook de signalen die de auditdienst van SZW gedurende 2006 verstrekke over de conversieverschillen zijn door het Ministerie van SZW te laat opgepakt. Wij zijn bovendien van mening dat het ministerie gedurende het jaar onvoldoende aandacht had voor de cijfermatige problemen in de financiële administratie. Met als gevolg dat het ministerie pas in een laat stadium (januari 2007) zicht kreeg op de omvang van de aansluitingsverschillen en onzekerheden in de financiële administratie.

Het ministerie had door de problemen met de invoering van het financieel administratiesysteem drie weken uitstel nodig voor het opleveren van het jaarverslag en het accountantsrapport. De achteruitgang in het financieel beheer is ook zichtbaar in dit rapport: in vergelijking tot eerdere jaren constateren wij meer onzekerheden over de rechtmatigheid en meer onzekerheden over de deugdelijke weergave van de opgenomen bedragen.

Wij bevelen de minister van SZW aan om op korte termijn een verbeterplan op te stellen voor het herstellen van de resterende onzekerheden en fouten in de financiële administratie. Dit verbeterplan is naar onze mening een belangrijke succesfactor bij de implementatie van de tweede fase van het nieuwe financiële administratiesysteem medio 2007, waarin de grote subsidies en specifieke uitkeringen naar het nieuwe administratiesysteem overgaan.

### *2.2.2 Knelpunten in sturing en toezicht*

Het Ministerie van SZW is voor de uitvoering afhankelijk van derden. Dat vraagt om sturing en toezicht door de minister, en dat is soms lastig, zeker in een tijd van deregulering, vermindering van administratieve lasten en de nadruk op «vertrouwen» in plaats van «controle». Dat geldt nog sterker als de derden niet in een hiërarchische relatie tot de minister staan. Bij sturen en toezicht houden is het van belang dat de minister adequate informatie van derden verkrijgt en handelt op basis van deze informatie. Uit ons onderzoek blijken knelpunten op dit terrein, die in de volgende voorbeelden worden geïllustreerd.

#### *Invoering van single information, single audit*

De invoering van single information, single audit (sisa) heeft geleid tot een nieuwe verantwoordingsystematiek over de Wet werk en bijstand (WWB) vanaf 2006. De minister heeft bij de implementatie hiervan voor het inkomensdeel van de WWB er naar onze mening onvoldoende rekening mee gehouden dat hij inzicht moet hebben in de rechtmatigheid van de bestedingen vanuit de CW 2001. Sisa zorgt ervoor dat gemeenten in een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening verantwoording afleggen over specifieke uitkeringen aan het Rijk. Gemeenten hoeven dus niet meer per specifieke uitkering een apart verantwoordingsdocument voor de minister op te stellen. De minister vraagt vanaf 2006 echter geen informatie over rechtmatigheid van het inkomensdeel van de WWB in de bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. De minister verstrekt het inkomensdeel van de WWB aan gemeenten om bijstandsuitkeringen van te betalen: dit bedraagt in totaal € 4,2 miljard. De minister heeft de

informatie over rechtmatige besteding nodig voor zijn jaarlijkse verantwoording per artikel. Daarnaast heeft de minister deze informatie nodig om passend te kunnen sanctioneren volgens artikel 72 WWB.

Wij bevelen de minister aan de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening te benutten om zijn begrotingsverantwoordelijkheid volgens de CW 2001 te kunnen waarmaken. De minister kan dit bijvoorbeeld bereiken door alsnog aan te geven dat het gewijzigde Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten ook van toepassing is op het Inkomensdeel van de WWB. Een alternatief daarvoor is de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) jaarlijks systematisch toezicht te laten houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van het inkomensdeel.

#### *Premies werknemersverzekeringen*

De minister van SZW heeft ook, samen met de minister van Financiën, onvoldoende gestuurd op de loonheffingsketen. In 2006 én in het eerste kwartaal van 2007 was nog geen sprake van een goed werkende loonheffingsketen.

##### **Heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen**

Per 1 januari 2006 is de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen overgeheveld van UWV naar de Belastingdienst. Als gevolg hiervan ziet de loonheffingsketen er vanaf 2006 als volgt uit:

- De Belastingdienst zet de loonaangiften uit en verwerkt deze.
- De Belastingdienst stuurt de nominatieve gegevens uit de aangiften door naar UWV.
- UWV controleert de gegevens en slaat ze op in de polisadministratie.
- UWV stelt de gegevens beschikbaar aan de afnemers van de polisadministratie en stort de geïnde premies in de fondsen.

De polisadministratie die bij UWV wordt ingericht, is een database waarin arbeidsverhoudingen, loongegevens en uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen moeten worden geregistreerd, die door meerdere publieke instanties gebruikt moet worden.

Het risico bestaat dat de keten ook de komende tijd nog niet geheel zal werken zoals beoogd. Verder heeft de minister van SZW eind 2006 en begin 2007 UWV onvoldoende aangestuurd voor wat betreft de veranderingen met de polisadministratie. Het ministerie heeft zich pas recent een beeld gevormd van de gevolgen van de problemen rond de polisadministratie voor de gebruikers ervan. Wij bevelen de minister aan om zich aanhoudend te laten informeren over de ontwikkelingen rond de polisadministratie en dit proces proactief aan te sturen. Anders zien wij een risico dat de problemen voortduren en dat zich in de toekomst onverwachts nieuwe problemen blijven voordoen. Eind maart 2007 hebben de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën besloten om een gezamenlijke beheerorganisatie van UWV en de Belastingdienst op te richten, die frequent managementrapportages zal gaan opleveren voor de bewindslieden. Wij vinden dit een positief initiatief.

#### *2.2.3 Informatie over doelstellingen en prestaties*

Het Ministerie van SZW kan de informatie over doelstellingen en prestaties verbeteren. Enerzijds door bij meer doelstellingen en prestaties indicatoren te formuleren, anderzijds door de bruikbaarheid van de informatie verder te verhogen. Het Ministerie van SZW legt wel bij veel doelstellingen uit waarom concrete informatie ontbreekt. Over een deel

hiervan zal de minister de Tweede Kamer pas later in 2007 informeren (zie deel II, § 2.5.1).

De bruikbaarheid van de beleidsinformatie die is opgenomen in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW, beoordelen wij over het algemeen als goed, hoewel wij ook hier mogelijkheden zien voor verbetering (zie deel II, paragraaf 2.5.2).

De minister geeft een toelichting als effecten, prestaties of budget afwijken van de begroting. Soms roept een toelichting zelf echter weer vragen op. Een voorbeeld is de toelichting op de gestegen rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds (bestemd voor AOW-uitkeringen) bij artikel 34. Deze rijksbijdrage is namelijk € 1,7 miljard (64%) meer dan begroot omdat het fonds niet de premies kreeg waar het op rekende. De toelichting bij dit artikel roept vragen op over hoe de gecombineerde heffing van premies volksverzekeringen en rijksbijdragen werkt en waarom deze grote stijging niet in de raming was voorzien.

De minister laat meestal goed zien op welke wijze doelen, prestaties en middelen met elkaar samenhangen. Toch lukt dat niet overal. Bij artikel 23 «Re-integratie» blijkt dat er één effectindicator is voor UWV en gemeenten gezamenlijk. De indicator voor de prestaties (sluitende aanpak) bleek de minister op dit moment niet bruikbaar te kunnen leveren. Het leeuwendeel van het geld (€ 1,7 miljard) op dit artikel gaat naar gemeenten. In hoeverre die hun geld aan het doel (re-integratie) besteden, laat de minister in zijn jaarverslag niet zien.

In het onderzoek naar artikel 22 «Activerend arbeidsmarktbeleid» (zie deel II, paragraaf 2.5.2) zien wij eveneens mogelijkheden voor verbetering van de bruikbaarheid van de informatie. Het Ministerie van SZW zou in dit artikel meer inzicht kunnen geven in het «aan het werk komen» van de werkzoekenden en niet alleen in het beperken van de uitkeringslast. Wij vinden het ook in dit opzicht van belang dat de loonheffingsketen goed gaat werken, zodat de minister informatie uit de polisadministratie van UWV kan gebruiken om te «meten» of mensen aan het werk komen als hun uitkering afloopt (zie deel II, paragraaf 3.1.1).



#### 3.1 Reactie minister

De minister van SZW vat in zijn reactie de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen samen en gaat in zijn reactie nader in op verbeteringen. Wij geven hieronder een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij zich op hoofdlijnen kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen. Hij gaat nader in op de volgende onderdelen:

- gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem;
- de invoering van single information single audit;
- de premie-inning werknemersverzekering;
- het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen;
- de inning van de boetes WAV van de Arbeidsinspectie.

Daarnaast gaat de minister meer in detail in op de punten uit de Audit Actielijst. Een van de punten waarover de minister uitleg geeft, is de achtergrond van de stijging van de rijksbijdrage aan het ouderdomfonds.

##### *Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem*

De minister onderschrijft de conclusie dat het niveau van het financieel beheer eind 2006 nog onder het niveau van 2005 lag. Hij geeft aan dat de verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer gedurende het jaar 2007 prioriteit heeft en consequent wordt gemonitord. Gezien de resterende problematiek rond de eerste fase van de invoering van het nieuwe financiële administratiesysteem Hermes en de implementatie van de tweede fase van Hermes kan hij niet toezeggen eind 2007 het niveau van 2005 weer te hebben bereikt. Wel zegt hij toe het financieel beheer in 2007 aanmerkelijk te verbeteren ten opzichte van 2006 en in de loop van 2008 weer minimaal het niveau van eind 2005 te zullen bereiken.

De minister deelt niet de conclusie dat de risico's bij de conversie van de gegevens van de oude naar de nieuwe administratie zijn onderschat. Dat zich grote problemen hebben voorgedaan is volgens de minister geen kwestie van onderschatting, maar heeft meer te maken met de complexiteit van de gehele omzetting van het financieel systeem en met de prioriteit die aan het betalingsproces is gegeven. Hij geeft aan dat hij voor de implementatie van Hermes fase 2, extra waarborgen in het proces heeft laten inbouwen om de kans op problemen tot een minimum terug te brengen. De minister zegt toe een verbeterplan op te stellen met maatregelen om de resterende onzekerheden in de administratie van SZW weg te nemen en de fouten te herstellen voordat fase 2 in productie wordt genomen. Ook zegt hij toe dat de gegevens uit het BIAS 2-systeem aan de hand van de onderliggende bewijsstukken gecontroleerd worden voordat zij geconverteerd worden naar Hermes. De minister geeft aan dat hij van plan is om aan de hand van het verbeterplan de voortgang strak te monitoren. De uitkomsten zal hij gebruiken om te bepalen op welk moment Hermes fase 2 wordt geïmplementeerd.

Tot slot zegt de minister toe dat over het jaar 2007 de toelichting bij de voorschotten op de saldibalans weer inzicht zal geven in de ouderdom van de voorschotten, als de administratie weer op orde is gebracht.

##### *De invoering van single information single audit*

De minister geeft in zijn reactie aan dat uit zowel de wettekst als uit de parlementaire behandeling van de WWB blijkt dat het inkomensdeel in

bestuurlijk en juridisch opzicht volledig *ongeoormerkt* is. Daarom reikt zijn verantwoordelijkheid niet verder dan de zorg voor een toereikend macrobudget en een adequaat werkend verdeelsysteem. De minister geeft aan dat hij alleen kan interveniëren door middel van een aanwijzing als de onrechtmatige uitvoering wordt aangemerkt als een ernstige tekortkoming, waarbij naar het oordeel van de minister sprake is van wezenlijke aantasting van de fundamenteën van het systeem van werk en bijstand én het zelfsturend vermogen van de gemeente tekort schiet. Volgens de minister garandeert de manier waarop IWI toezicht houdt op de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB dat potentieel ernstige tekortkomingen snel gesignaleerd worden.

#### *Premie-inning werknemersverzekeringen*

De minister kan zich vinden in de oorzaken van de problemen binnen de loonheffingsketen die wij in ons rapport hebben opgenomen. Hij geeft aan dat in de afgelopen periode is gebleken dat de nieuwe loonaangifteketen nog niet stabiel is. Op basis daarvan hebben de staatssecretaris van Financiën en de minister van SZW besloten om de regie op de keten aan te scherpen, onder meer door een gemeenschappelijke beheerorganisatie UWV/Belastingdienst in te stellen. Zij blijven maandelijks de voortgang van de ontwikkelingen rond de polisadministratie volgen.

#### *Het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen*

De minister geeft in zijn reactie aan dat binnen het ministerie wordt voorzien in een procesbeschrijving voor verlenging van contracten en vervolgopdrachten. Ook zal het ministerie in de planning- en controlcyclus aandacht besteden aan contractbeheer en wordt meer aandacht besteed aan het in kaart brengen van voorgenomen investeringen, zodat Europese aanbestedingstrajecten waar nodig tijdig kunnen starten.

#### *De inning van boetes WAV van de Arbeidsinspectie*

De minister geeft in zijn reactie aan dat de vertraging van de inning van boetes in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen slechts ten dele het gevolg is geweest van achterstanden in het sturen van aanmaningen en dwangbevelen door de problemen in de financiële administratie. Belangrijker was volgens de minister dat veel meer gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen dan aanvankelijk was verwacht.

De openstaande boetebedragen uit 2005 en 2006 zijn verder voor incasso overgedragen aan een incassobureau waar, naar de minister verwacht, nog een aanzienlijk deel na invorderingsactiviteiten wordt geïncasseerd. Ook heeft SZW in 2007 extra capaciteit ingehuurd om in een periode van een jaar projectmatig de achterstanden in de bezwaar- en beroepsprocedures weg te werken. Verder verwacht de minister dat de inning sterker verbetert door de overgang per 1 januari 2007 naar het CJIB. De minister zegt toe in het Jaarverslag 2007 over de resultaten te rapporteren. Hij geeft aan dat in het Jaarverslag 2006 de achtergronden van achterstanden en getroffen maatregelen niet zijn toegelicht onder artikel 22 maar onder artikel 98, omdat daar ruimte is om een meer integraal beeld te schetsen met betrekking tot de Arbeidsinspectie.

#### *Informatie over de bedrijfsvoering*

De minister is van mening dat het management control systeem adequaat heeft gefunctioneerd. Dat voor de sturing van de organisatie en voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf vaker dan gebruikelijk afstemming met de auditdienst plaatsvond, had volgens de minister nadrukkelijk te maken met de problematiek rond de implementatie van

Hermes. Niettemin neemt hij de aanbeveling ter harte om de komende periode verdere verbeteringen aan te brengen, om te komen tot optimale interne transparantie over de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

#### *Informatie over beleid*

De minister zal in 2008 bezien in welke mate het noodzakelijk en relevant is de kwaliteit van de beleidsinformatie te verbeteren. Volgens de minister staat het verbeteren van beleidsinformatie ten dienste aan effectieve beleidsvorming. Ook zal de minister, bij de opstelling van de begroting 2008, bezien of bij artikel 22 (activerend arbeidsmarktbeleid) meer inzicht kan worden gegeven in het «aan het werk zetten» van werkzoekenden en in de bijdragen van CWI aan de resultaten, zodat beter kan worden afgewogen welke middelen nodig zijn.

#### *Het beheer ESF-3*

De minister is van plan om in de Ontwerpbegroting 2008 het door hem geraamde deel van de ESF-subsidie transparant te maken; het betreft het deel dat niet bij de Europese Commissie kan worden gedeclareerd en dus ten laste van de SZW-begroting komt. De minister brengt daartoe voor de jaren 2008 en 2009 begrote middelen samen die nu nog op artikel 99 en op de Aanvullende Post bij de minister van Financiën staan. De minister overweegt nog op welk artikel deze middelen worden samengebracht.

#### *De tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies*

De minister zegt toe dat hij de motivatie van beslissingen beter zal vastleggen. Daartoe is onder meer een Kennisplatform subsidiebeheer in het leven geroepen en worden in 2007 workshops georganiseerd waarin kennis en expertise op het gebied van subsidiebeleid en -beheer worden overgedragen. De minister zegt toe dat hij de discipline bij het tijdig vaststellen van de specifieke uitkeringen verder zal verbeteren.

#### *Financieel beheer Agentschap SZW*

De minister zegt toe zorg te dragen voor een betere kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering van het Agentschap SZW door regelspecifieke en financiële administraties te verbeteren.

### **3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij vinden het positief dat de minister van SZW zich op hoofdlijnen kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen, en op de meeste onderdelen ook concrete toezeggingen doet om de geconstateerde problemen aan te pakken. De punten waarop hij toezeggingen doet (aansturing premie-inning, contractbeheer, bestuurlijke boetes WAV et cetera) bespreken we in dit nawoord verder niet.

De minister en de Algemene Rekenkamer verschillen op twee punten van mening: ten eerste de vraag of de minister de risico's rond de implementatie van het nieuwe financiële informatiesysteem voldoende heeft onderkend en tijdig noodzakelijke beheersmaatregelen heeft ingezet, en ten tweede de vraag of de invoering van sisa bij de WWB volgens de wettelijke eisen is.

De Algemene Rekenkamer blijft, in tegenstelling tot de minister, van mening dat de problemen bij de invoering van het nieuwe financiële administratiesysteem zijn onderschat. We zijn het grotendeels wel eens over de gevolgen hiervan en de noodzakelijke maatregelen. Wij gaan ook mee in de verwachting van de minister dat het niveau van het financieel

beheer in 2007 onder het niveau van eind 2005 zal liggen. Tegelijkertijd waarschuwen we de minister voor risico's die hij daardoor loopt in 2007. De Algemene Rekenkamer zal daarom risico's in het financieel beheer bij het Ministerie van SZW gedurende 2007 nadrukkelijk monitoren. Dit geldt ook voor de uitvoering van zijn verbeterplan om de resterende onzekerheden weg te nemen en fouten te herstellen, en voor de implementatie van Hermes fase 2.

De invoering van sisa is een belangrijke stap in de vermindering van administratieve lasten bij lagere overheden. De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport «Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen» (Algemene Rekenkamer, 2006d) aangegeven welke ruimte ministers hebben *binnen de huidige wet- en regelgeving* om de eisen aan verantwoording en controle van specifieke uitkeringen te verminderen zoals beoogd met sisa. Het gaat in dit geval om de wettelijke eisen volgens de WWB én de CW. Wij constateren op basis van ons onderzoek en op basis van zijn reactie dat de minister de *wettelijke eisen* aan verantwoording en controle van de WWB anders interpreteert dan wij. De minister geeft bovendien geen reactie op onze in hoofdstuk 3 beschreven knelpunten over de wettelijke eisen van de CW. We zijn bovendien niet overtuigd van de stelling dat de taakuitvoering van IWI er garant voor staat dat potentieel ernstige tekortkomingen bij de besteding van de WWB gesignaleerd worden. Onze redenen hiervoor staan ook in hoofdstuk 3 (de invoering van sisa). De minister noemt helaas geen voornemen om of de WWB aan te passen of andere maatregelen te nemen. Wij vinden het verschil in interpretatie een onwenselijke situatie en zullen nagaan hoe dit opgelost kan worden.

Tot slot merken we op dat de minister onze conclusie over beleidsinformatie te positief overneemt: wij beoordelen alleen de bruikbaarheid van de beschikbare beleidsinformatie als goed. Relatief veel beoogde beleidsinformatie bleek echter nog niet beschikbaar voor opname in het jaarverslag. Wij hopen dat de minister niet alleen bij de begroting 2008 maar ook bij het Jaarverslag 2007 de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie zal verbeteren. Wij zijn met de minister van mening dat goede beleidsinformatie bijdraagt aan effectieve beleidsvorming. Daarom vinden wij de toezegging dat de minister gaat bezien of hij meer inzicht kan geven in het «aan het werk zetten», onvoldoende concreet. Wij hopen dat de minister de beleidsinformatie in artikel 22 echt verbetert, zodat meer inzicht ontstaat in het realiseren van het doel «werk boven uitkering».

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2007 bouwt voort op de AAL 2006. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet. De onderwerpen in deze AAL zijn gebaseerd op de bevindingen uit deel II van dit rapport.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
<b>Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer*</b>			
2006, artikel n.v.t.	Door problemen tijdens invoering van nieuw financieel informatiesysteem (vooral bij de gegevensconversie) veel problemen bij uitvoeren van financiële processen ministerie en bij ordelijk voeren van financiële administratie.	Stel voorafgaand aan tweede fase van implementatietraject, een verbeterplan op om resterende onzekerheden en fouten in de financiële administratie spoedig te herstellen. Verbeter uitvoering van financiële processen tot minimaal niveau van eind 2005.	De minister stelt een verbeterplan op met maatregelen om resterende onzekerheden weg te nemen en fouten te herstellen voordat fase 2 in productie wordt genomen. De minister zegt toe dat gegevens uit het BIAS 2-systeem aan de hand van onderliggende bewijsstukken gecontroleerd worden voordat zij geconverteerd worden naar Hermes. De minister zal aan de hand van het verbeterplan de voortgang monitoren en de uitkomsten gebruiken om te bepalen op welk moment Hermes fase 2 wordt geïmplementeerd. De minister zegt toe het financieel beheer in 2007 aanmerkelijk te verbeteren ten opzichte van 2006 en in de loop van 2008 weer minimaal het niveau van eind 2005 te bereiken.
2001, met name artikel 98	Ondanks maatregelen ter verbetering in 2006 nog steeds tekortkomingen in naleven van Nadere Regeling Contractbeheer SZW 2004 en richtlijnen voor Europese aanbestedingen.	Benadruk belang van gebruik van alle maatregelen ter ondersteuning van contractbeheer door SZW-managers, met name van tijdig vragen van inkoop- en aanbestedingsadviezen. Als afgeweken wordt van de Europese aanbestedingsregels, leg dan motivatie van dit besluit schriftelijk vast in contractdossier.	De minister beschrijft processen voor het verlengen van contracten en vervolgoedragen. Hij brengt voorgenomen investeringen beter in kaart zodat Europese aanbestedingstrajecten tijdig kunnen starten en gaat in de planning- en controlcyclus meer aandacht besteden aan contractbeheer.
2006, artikel n.v.t.	In 2006 en eerste kwartaal van 2007 nog geen sprake van goed werkende loonheffingsketen. Daardoor polisadministratie beperkt bruikbaar voor afnemers. Risico's aanwezig dat geïnde premies niet goed over sectorfondsen worden verdeeld en dat UWV premies van sectorfondsen voor 2008 niet correct vast-	Zorg voor aanhoudende informatie over de ontwikkelingen rond de polisadministratie en stuur dit proces proactief aan.	De minister zal samen met staatssecretaris van Financiën de regie op de keten aanscherpen, onder meer door gemeenschappelijke beheerorganisatie UWV/ Belastingdienst in te stellen.

\* Wij kunnen op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89, eventueel bezwaar maken tegen alle onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administratie die wij hebben geconstateerd en die onze (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
	stelt. Bewindslieden van SZW en Financiën hebben onvoldoende sturing gegeven aan gehele keten, van loonheffing tot polisadministratie. Onvoldoende aansturing van minister van SZW aan UWW eind 2006 en begin 2007 over polisadministratie.		De minister en de staatssecretaris stellen zich maandelijks op de hoogte van de voortgang.
2006, artikel 22	Ministerie is te traag geweest bij opleggen, aanmanen en innen van boetes WAV. Hierdoor is minister tekortgeschoten in uitvoering van beoogde 'lik op stuk beleid' en heeft minister in 2006 minder boetes geïnd dan mogelijk. Tevens heeft ministerie nu nog achterstanden in verwerken van bezwaar- en beroepsprocedures.	Lever voldoende inspanning om boetes opgelegd in 2005 en 2006 alsnog te innen. Vermeld in jaarverslag 2007 welk deel ontvangsten ontvangsten WAV betreffen en zet dit af tegen totaalbedrag aan te innen boetes. Voer geplande maatregelen uit om achterstanden in verwerken van bezwaar- en beroepsprocedures in te lopen.	De minister heeft openstaande boetebedragen uit 2005 en 2006 overgedragen aan incassobureau. De minister streeft ernaar om in een periode van 1 jaar achterstanden in bezwaar en beroep volledig weg te werken. De minister verantwoordt zich over resultaten van deze maatregelen in het Jaarverslag 2007. De minister heeft in jaarverslag ontvangsten WAV afgezet tegen totaal aan opgelegde boetes onder artikel 98.
2006, artikel 30, WWB, € 4,2 miljard	Ministerie van SZW heeft onvoldoende inzicht in rechtmatigheid van bestedingen van Inkomensdeel WWB. Hierdoor beschikt minister over te weinig informatie voor waarmaken begrotingsverantwoordelijkheid vanuit de CW 2001 en voor passend sanctioneren.	Benut accountantscontrole van gemeentelijke jaarrekening voor waarmaken van begrotingsverantwoordelijkheid volgens CW 2001. Of laat IWJ jaarlijks systematisch toezicht houden op rechtmatigheid van bestedingen van inkomensdeel.	De minister is van mening dat hij zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid al adequaat invult.
<b>Overige aandachtspunten</b>			
2005, artikel 30	Ministerie heeft tijdigheid van vaststellingen van subsidies verbeterd. Tijdigheid van vaststellingen van aantal specifieke uitkeringen echter in 2006 niet verbeterd ten opzichte van 2005.	Hanteer meer discipline in tijdig vaststellen van specifieke uitkeringen.	De minister zegt toe om de discipline bij het tijdig vaststellen van specifieke uitkeringen verder te verbeteren.
2006, diverse artikelen	Subsidiebeheer voldoet op onderdelen niet aan alle eisen.	Verbeter vastlegging van motivatie van beslissingen. Pas bij nieuwe regelingen de SZW-toets toe.	De minister zegt toe de motivatie van beslissingen beter vast te leggen. De minister spant zich in om kennis en expertise van subsidiebeleid en -beheer over te dragen.

Art. nr. en bedrag, eerste jaar constatering	Stand van zaken en conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister
2004, artikel n.v.t.	In planning- en controlcyclus (van interne verantwoording) van SZW-managers en bedrijfsvoeringsparagraaf ligt nadruk in 2006 te sterk op informatie van auditdienst in plaats van op informatie uit interne managementcontrol-systeem.	Verbeter interne verantwoording verder zodat evenwicht tussen informatie uit managementcontrol-systeem en informatie van auditdienst beter in balans wordt gebracht.	De minister zet zich in om de interne transparantie over de kwaliteit van de bedrijfsvoering verder te optimaliseren.
2006, diverse artikelen	Financieel beheer van Agentschap SZW vertoont enkele tekortkomingen. Agentschap SZW heeft over 2006 geen goede aansluiting gemaakt tussen regelingspecifieke administraties en financiële administratie.	Verbeter aansluiting van regelingspecifieke administraties en financiële administraties.	De minister zorgt voor een betere kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering van het Agentschap SZW door regelspecifieke en financiële administraties te verbeteren.
2006, artikel 22	Doel van beleid vierde operationele doelstelling is werk boven uitkering. Met indicatoren wordt alleen voorkomen en beperken uitkeringslast gemeten. In indicatoren is niet verwerkt welk deel door CWI wordt bemiddeld.	Verbeter de bruikbaarheid van informatie door inzicht te geven in 'aan het werk' komen van werkzoekenden en door bijdrage CWI inzichtelijk te maken.	De minister zal dit bezien bij het opstellen van de begroting 2008.
<b>Afgerond in 2006</b>			
2005, ESF-3, € 380 mln.	Minister heeft voldoende maatregelen genomen voor toekomstig ordelijk verloop ESF subsidieloket in de toekomst. Minister heeft geprognosticeerd dat mogelijke overschrijdingen van ESF-3 programma ten laste van de Nederlandse staat in totaal € 380 miljoen bedragen.	Overweeg mogelijke overschrijdingen van € 380 miljoen te begroten en te verantwoorden in begroting (op artikel 23 re-integratie).	De minister is van plan om in de Ontwerpbegroting 2008 het door hem geraamde deel van ESF-subsidie transparant te maken; het betreft het deel dat niet bij Europese Commissie kan worden gedeclareerd en dus ten laste van de SZW-begroting komt. De minister overweegt nog op welk artikel deze middelen worden samengebracht.
2002, artikel 24	In 2005 had de minister voldoende maatregelen getroffen om sanctiebeleid WSW vanaf 2006 zo volledig mogelijk te kunnen toepassen. In 2006 heeft minister dit sanctiebeleid bij vaststellingen van WSW 2004 ook daadwerkelijk toegepast.		





## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN**



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>29</b>
1.1	Over het Ministerie van SZW	29
1.2	Opzet onderzoek en wijze van rapporteren	32
<b>2</b>	<b>Jaarverslag</b>	<b>35</b>
2.1	Oordeel over de financiële informatie	35
2.2	Oordeel over de saldibalans en toelichting	36
2.3	Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering	37
2.4	Oordeel over de informatie over beleid	39
2.5	Informatie over beleid nader beschouwd	39
2.5.1	Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	39
2.5.2	Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	41
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>45</b>
3.1	Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	45
3.1.1	Onvolkomenheden	45
3.1.2	Opgeloste onvolkomenheden	55
3.1.3	Aandachtspunten	56
3.2	Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	58
	<b>Literatuur</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht fouten en onzekerheden 2006</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Verklarende woordenlijst</b>	<b>67</b>



## **1 INLEIDING**

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

### **1.1 Over het Ministerie van SZW**

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XV: het Ministerie van SZW.

#### *Doelen en middelen*

Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het beleid op het terrein van werk en inkomen. De centrale doelstellingen van dit beleid zijn:

- activerende sociale zekerheid;
- een arbeidsmarkt die kansen biedt;
- werk als aantrekkelijk perspectief;
- kwaliteit en maatwerk in de uitvoering.

Hieronder geven wij een beschrijving van het Ministerie van SZW aan de hand van een aantal kengetallen, die ontleend zijn aan het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW.

**Overzicht 2 Het Ministerie van SZW in kengetallen 2006**

Totaal verplichtingen	€ 26,1 mld.
Totaal uitgaven	€ 26,2 mld.
Totaal ontvangsten	€ 933 mln.
Boeking buiten begrotingsverband	€ 179 mln.
– waarvan ESF	€ 167 mln.
Transactie-uitgaven	€ 269 mln.
– waarvan personeelsuitgaven	€ 159 mln.
Overdrachtsuitgaven	€ 26,1 mld.
– waarvan subsidies	0,3%
– waarvan specifieke uitkeringen	38,7%
– overdrachten (bijvoorbeeld aan rwt's)	61%
Aantal begrotingsartikelen	18
– waarvan beleidsartikel (met 38 operationele doelstellingen)	15
– waarvan niet-beleidsartikel	3
Aantal personen werkzaam (in fte)	2 938
Baten-lastendiensten	2 (Agentschap SZW en Inspectie Werk en Inkomen)
– bijdrage van moederdepartement	€ 13,7 mln./ 23,6 mln.
– «programma-uitgaven»	€ 13,7 mln./ n.v.t.
– eigen vermogen	€ 5,7 mln./ 0,6 mln.
Aantal DG's (of directies)	6
Begrotingsfonds	AOW-spaarfonds € 2,9 mld.
Rechtspersonen met wettelijke taak	6
– waarvan begrotingsgefinancierd	6 (Kunstenaars&CO, € 2 mln. Raad voor Werk en Inkomen, € 16 mln. Centrale organisatie voor Werk en Inkomen, € 401,2 mln. Inlichtingenbureau, € 5,7 mln. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, € 1779,5 mln. Sociale Verzekeringsbank, € 210 mln. Totaal € 2414,4 mln.)
– waarvan heffinggefinancierd	0
– waarvan premiegefinancierd	2 (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Sociale Verzekeringsbank, totaal € 42,8 mld.)

De omvangrijkste uitgaven in de begroting van het Ministerie van SZW vinden plaats op de volgende artikelen:

- artikel 30 «Inkomensbescherming met activering» (€ 4 765 miljoen);
- artikel 33 «Tegemoetkoming specifieke kosten» (€ 3 301 miljoen), voornamelijk Algemene Kinderbijslagwet (AKW);
- artikel 34 «Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds Algemene Ouderdomswet (AOW)» (€ 8 649 miljoen).

Naast de begrotingsuitgaven bestaan de uitgaven van het Ministerie van SZW in 2006 ook nog uit € 42 831 miljoen aan premiegefinancierde uitgaven. Deze premiegelden vormen weliswaar geen onderdeel van de rijksbegroting, maar zijn wel opgenomen in de toelichting op de begroting en in de toelichting op het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW.

De kerntaak van het ministerie is beleid ontwikkelen op het terrein van werk en inkomen. Het ministerie werkt daarvoor samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, adviesorganen, andere departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden (voornamelijk gemeenten). Voor het succes van het ontwikkelde beleid is het ministerie afhankelijk van prestaties van derden, zoals gemeenten, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gesubsidieerde organisaties. Ruim 95% van de begroting van het Ministerie van SZW gaat dan ook in de vorm van specifieke uitkeringen, subsidies en rijksbijdragen naar derden.

Omdat de minister bij de uitvoering van het beleid afhankelijk is van derden, moet hij deze goed aansturen. Ook moet hij adequaat toezicht houden op de besteding van het overgedragen geld. De minister heeft om te beginnen draagvlak en inzet van betrokken organisaties nodig om zijn beoogde beleidsprestaties te bereiken. Verder moet het ministerie een informatiestroom organiseren over hoe het geld wordt aangewend en wat de prestaties van het beleid zijn. Wij noemen dit een «sluitende keten van verantwoording en toezicht».

De minister krijgt voor het toezicht en de controle op het overgedragen geld ondersteuning van de toezichthouder Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en externe accountants. Aangezien derden het grootste deel van het begrotingsgeld uitgeven, behelst een belangrijk deel van onze controle of de minister goed toezicht houdt op de besteding door derden.

Sinds 2004 heeft het Ministerie van SZW twee baten-lastendiensten: het Agentschap SZW en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Het Agentschap SZW voert onder meer de ESF-regeling en het communautair initiatief EQUAL uit. IWI houdt toezicht op de uitvoering van het beleid op het terrein van werk en inkomen door gemeenten en andere uitvoeringsinstanties. Hieronder vallen de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), het UWV en de SVB.

Per 1 februari 2006 heeft het Ministerie van SZW een nieuw systeem voor de financiële administratie: Hermes. Dit systeem geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006. Een van de doelstellingen van Hermes is de hele financiële administratie onder te brengen in één systeem. Hermes wordt in twee fasen geïmplementeerd. In elke fase wordt één financieel systeem vervangen. Het ministerie heeft in fase één problemen ondervonden die gedurende 2006 veel invloed hebben gehad op de kwaliteit van het financieel beheer van het Ministerie van SZW (zie § 3.1.1.).

Vanaf 2006 heeft de rijksoverheid «single information single audit» (sisa) ingevoerd (BZK, 2006b, p. 7). Dit betekent dat gemeenten niet meer voor iedere specifieke uitkering apart verantwoording hoeven af te leggen. De controleprotocollen per specifieke uitkering zijn daarmee vervallen; de controle van de gemeenterekening moet volstaan. Daardoor is er een minder intensief systeem van verantwoording en controle. Via sisa moeten de ministers zich jaarlijks tegenover de Staten-Generaal op artikelniveau kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid van de bestedingen van het geld dat hen toevertrouwd is. Dit betekent dat de minister redelijke zekerheid moet hebben dat de bestedingen voor de afzonderlijke begrotingsartikelen rechtmatig waren. Sisa heeft veel gevolgen voor het beheer van specifieke uitkeringen bij SZW, zoals de Wet werk en bijstand (WWB) (zie paragraaf 3.1.1).

De programma-uitgaven voor de Wet kinderopvang (WKO) staan op de begroting van het Ministerie van SZW. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsbeheer ligt daarmee bij de minister van SZW. De minister van Financiën is echter verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet, omdat de Belastingdienst deze uitvoert. De ministers hebben afgesproken hoe zij rapporteren over eventuele fouten en onzekerheden bij de uitvoering van de WKO die de tolerantiegrenzen overschrijden. De fouten en onzekerheden staan beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. De minister van SZW neemt vervolgens de hoofdconclusie uit deze bedrijfsvoeringsparagraaf over in zijn eigen bedrijfsvoeringsparagraaf (zie ook § 2.2). Zo verantwoordt hij zich vanuit zijn begrotingsverantwoordelijkheid over onrechtmatigheden in de uitvoering van deze toeslagregeling.

## **1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren**

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer*<sup>2</sup> kunt u lezen hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en wijze van rapporteren.

### *Programma*

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van SZW. Op

---

<sup>2</sup> Zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).



grond van dit programma hebben we dit jaar aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de betrouwbaarheid van de financiële administratie (Hermes);
- het subsidiebeheer, waaronder de tijdigheid van vaststellingen;
- het contractbeheer, waaronder de naleving van Europese aanbestedingsregels;
- de sluiting van het ESF-loket;
- de inning van boetes in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) door Arbeidsinspectie;
- het beheer van de WSW;
- de polisadministratie van het UWV;
- de werking van de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus);
- de invoering van sisa WWB 2006;
- het onderzoek naar de beleidsinformatie, waaronder een verdiepend onderzoek bij artikel 22 «Activerend arbeidsmarktbeleid»;
- de naleving Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR) en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid Bijzondere Informatie (VIR-BI).

We hebben zoals ieder jaar ook reviews uitgevoerd op de controles van de Departementale Auditdienst (DAD). Op basis hiervan hebben wij vastgesteld dat wij bij onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de werkzaamheden en bevindingen van de auditdienst.

#### *Reikwijdte oordeel Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer bekijkt voor haar oordeel over het jaarverslag of de begrotingsgelden rechtmatig besteed zijn. Wij kijken daarbij naar de rechtmatige besteding door het Ministerie van SZW zelf én naar de rechtmatige besteding door derden die begrotingsgelden hebben ontvangen.

Als de ontvangende organisaties de *begrotingsgelden* onrechtmatig hebben besteed of geen zekerheid kunnen geven over de rechtmatigheid, leidt dit niet automatisch tot ons oordeel dat de uitgaven van het ministerie «onrechtmatig» of «onzeker» zijn. Om de rechtmatigheid te beoordelen bekijken wij welk beleid het ministerie heeft op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en hoe het dat beleid uitvoert. Dat is vooral relevant als de ontvangers belang hebben bij de hoogte van de uitkering, bijvoorbeeld bij specifieke uitkeringen en subsidies als de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet sociale werkvoorziening (WSW).

Onze toetspunten bij het beoordelen van het M&O-beleid zijn regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid van het ministerie voor de desbetreffende regeling.

Wij beoordelen uitgaven als rechtmatig als de minister aan de geldende wet- en regelgeving heeft voldaan en er sprake is van toereikend M&O-beleid. Is dit niet het geval, dan komt dit terug in ons oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven en over het financieel beheer van het ministerie.

De rechtmatige besteding van de *premiegelden* maakt geen deel uit van ons oordeel over het jaarverslag. Bij onrechtmatige besteding van de *premiegelden* spreken wij de minister alleen aan op onvolkomenheden in de sturing en het toezicht. Wij betrekken de sturing en het toezicht van de minister wél in ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie. Onvolkomenheden in de sturing en in het toezicht komen dan ook terug in de conclusie over de bedrijfsvoering.

Ook de Departementale Auditdienst (DAD) betreft de premiegelden niet in zijn oordeel. De accountantsverklaring van de DAD heeft dan ook alleen betrekking op de financiële informatie over de begrotingsuitvoering en niet op de financiële informatie over de uitvoering van de premiegefinancierde wetten. De premiegefinancierde geldstromen worden gecontroleerd door accountants van het UWV en de SVB.

#### *Uitzonderingsrapportage en tolerantiegrenzen*

Het rapport bij het jaarverslag is een uitzonderingsrapportage: we melden alleen de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de tolerantiegrenzen overschrijden en de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* is (het begrotingsgeld is niet volgens de regels uitgegeven) of die niet *deugdelijk is weergegeven* (er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteert de minister – conform de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007 – een andere systematiek dan de Algemene Rekenkamer. Wij tellen het bedrag van de geconstateerde fouten en onzekerheden per artikel op en toetsen dit totaalbedrag vervolgens aan de tolerantiegrenzen op artikelniveau. De minister telt de fouten en onzekerheden niet op, maar toetst deze afzonderlijk aan voor fouten en onzekerheden verschillende toleranties. Dit heeft tot gevolg dat wij meer overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteren dan de minister.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW beoordeeld. Wij hebben daarbij onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft uitgegeven en ontvangen en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Waar dit niet het geval is, spreken we respectievelijk van een *onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave*.

Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deelvondelen over:

- de financiële informatie (§ 2.1);
- de departementale saldibalans (§ 2.2);
- de informatie over de bedrijfsvoering (§ 2.3);
- de informatie over het gevoerde beleid (§ 2.4).

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, we gaan ook in op de bevindingen van het aanvullende onderzoek dat we jaarlijks doen naar de beleidsinformatie. Is er in de begroting en in het jaarverslag concrete informatie beschikbaar over beleid en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 2.5)?

### 2.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij;
- de baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten in de samenvattende verantwoordingsstaat van de batenlastendiensten en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001):

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- Artikel 22 «Activerend arbeidsmarktbeleid»: een bedrag van € 20,5 miljoen in de verplichtingen dat onzeker is inzake de deugdelijke weergave vanwege onzekerheden in de financiële administratie. In paragraaf 3.1 wordt dit nader toegelicht;
- Artikel 25 «Arbeid en Zorg»: een bedrag van € 1,6 miljoen in de verplichtingen dat onzeker is inzake de rechtmatigheid als gevolg van verschillen in de verrekening in rekening-courant en de specificatie van het Ministerie van Financiën voor de WKO. Verder bevat dit artikel een bedrag van € 13,4 miljoen in de verplichtingen dat onzeker is inzake de deugdelijke weergave als gevolg van de eerdergenoemde resterende onzekerheid in de financiële administratie.

- Artikel 29 «Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim»: een bedrag van € 31,8 miljoen in de verplichtingen dat onzeker is inzake de deugdelijke weergave vooral als gevolg van de onzekerheid in de financiële administratie.
- Artikel 35 «Emancipatie»: een bedrag van € 15,1 miljoen in de verplichtingen dat onzeker is inzake de deugdelijke weergave, vooral als gevolg van de onzekerheid in de financiële administratie. Daarnaast is een bedrag van € 2,6 miljoen aan verplichtingen ondeugdelijk weergegeven als gevolg van een foutief doorgevoerde correctieboeking.
- Artikel 98 «Algemeen»: bedragen van respectievelijk € 7,6 miljoen en € 3,3 miljoen in de verplichtingen en uitgaven die onrechtmatig zijn als gevolg van de geëxtrapolerde fout uit de steekproefcontrole personele en materiële uitgaven. Voor een groot deel zijn deze fouten veroorzaakt door het ontbreken van naleven van de Europese aanbestedingsregels. Verder zijn bedragen van € 1,2 miljoen in de verplichtingen en € 2 miljoen in de uitgaven onzeker inzake de rechtmatigheid.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Een belangrijk deel van de hierboven genoemde overschrijdingen wordt veroorzaakt door de problemen die het ministerie heeft ondervonden bij de invoering van het nieuwe financiële administratiesysteem. In paragraaf 3.1.1 gaan we nader in op deze ernstige onvolkomenheid.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 101 miljoen, respectievelijk € 28 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

#### *Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting*

In de verantwoordingsstaten van het Agentschap SZW en de Inspectie Werk en Inkomen zijn geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd over de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave. Wij hebben ook gekeken of deze verantwoordingsstaten voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften. In het departementaal jaarverslag wordt voor het Agentschap SZW geen informatie gegeven over de hoogte van het eigen vermogen in relatie tot het plafond van 5% van de gemiddelde jaaromzet van de afgelopen 3 jaar. Het eigen vermogen bedraagt op 31 december 2006 € 5,7 miljoen. Het Ministerie van SZW geeft aan dat dit een overschrijding van de norm is. De reden voor de overschrijding is dat het onverdeeld resultaat 2004 nog deel uitmaakt van het eigen vermogen. Het Ministerie van Financiën heeft hiervoor ontheffing verleend.

## **2.2 Oordeel over de saldibalans en toelichting**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden:

- De saldibalanspost «Uitgaven buiten begrotingsverband»: een bedrag van € 6,7 miljoen is onzeker inzake de deugdelijke weergave doordat enkele ESF-projecten (inzake emancipatie) in 2006 buiten de hoofd-administratie zijn geregistreerd.
- De saldibalanspost «Ontvangsten buiten begrotingsverband»: een bedrag van € 1,4 miljoen is onzeker inzake de deugdelijke weergave doordat het beheer van een aantal grootboekrekeningen voor personeelontvangsten in 2006 tekort schoot.
- De saldibalanspost «Voorschotten»: een bedrag van € 13,5 miljoen is niet deugdelijk weergegeven. Deze voorschotten hebben betrekking op projecten die reeds zijn afgerekend. Daarnaast is een bedrag van € 180,2 miljoen onzeker inzake de deugdelijke weergave. Hiervan heeft circa € 170 miljoen betrekking op de eerder beschreven onzekerheid over de financiële administratie.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staat een overzicht van alle fouten en onzekerheden.

Het totaalbedrag van alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel.

#### *Verslaggevingsvoorschriften*

De toelichting bij de voorschotten (€ 16 miljard) in de saldibalans per 31 december 2006 geeft geen inzicht in de ouderdom van de voorschotten. Dit is in strijd met de rijksbegrotingsvoorschriften. In de toelichting bij de saldibalans wordt deze omissie als volgt verklaard:

*«Door invoering van een nieuw administratiesysteem is het niet mogelijk een specificatie naar ouderdom per jaar op te nemen. Na implementatie van (Hermes) fase 2 zal deze specificatie van de voorschotten in de jaarrekening 2007 weer mogelijk zijn».*

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat het ministerie het gevraagde inzicht over het jaar 2007 weer kan geven.

Over het jaar 2006 kan het Ministerie van SZW evenmin inzicht geven in het bedrag aan openstaande voorschotten dat is afgerekend. Ook dit wordt veroorzaakt door de invoering van het nieuwe administratiesysteem. Wij hebben echter vastgesteld dat de onderzochte afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

### **2.3 Oordeel over de informatie over bedrijfsvoering**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), over de totstandkoming van de beleidsinformatie, over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en over de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderings-rapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast meldt de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf opmerkelijke zaken in het financieel beheer en materieelbeheer, de overige aspecten van de bedrijfsvoering en eventuele tekortkomingen in de totstandkoming van de beleidsinformatie.

### **De bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2006**

De minister van SZW vermeldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf een overschrijding op artikel 98 van € 7,6 miljoen aan onrechtmatigheden bij verplichtingen.

Omdat de minister en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze bepalen of fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden (zie paragraaf 1.2) constateren wij bij de artikelen 22, 25, 29 en 35 wél een overschrijding van de tolerantiegrens. Overigens verantwoordt de minister zich conform de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007.

De minister van SZW verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de *uitvoering* van de WKO door de tekst van de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister van Financiën over te nemen. De minister van Financiën beschrijft in de bedrijfsvoeringsparagraaf een onzekerheid van € 78 miljoen inzake de rechtmatigheid bij de afrekeningen van voorschotten WKO 2005. De Algemene Rekenkamer constateert echter een onzekerheid van maximaal € 11 miljoen. Het verschil in omvang wordt als volgt verklaard. In 2006 is door de Belastingdienst voor een bedrag van € 100 miljoen aan voorschotten WKO 2005 afgerekend. Hiervan is maximaal 11% niet juist vastgesteld, omdat de Belastingdienst geen toezicht heeft uitgevoerd op de werkgeversbijdrage die aanvragers hadden opgegeven. Dit heeft tot gevolg dat voor afrekeningen van voorschotten 2005 sprake is van onzekerheid over de rechtmatigheid van maximaal € 11 miljoen. Wij komen tot een lagere onzekerheid dan het Ministerie van Financiën omdat wij de onzekerheid in de afrekeningen van de voorschotten van de Wet Kinderopvang (WKO) toerekenen aan de afgerekende voorschotten (11% van 100 miljoen) in plaats van aan alle (deels nog) af te rekenen voorschotten over 2005 (maximaal 11% van 709 miljoen), zoals de Ministeries van Financiën en SZW dit doen. De voorschotten WKO worden op de saldbalans van het Ministerie van Financiën verantwoord. Daarom vermelden wij deze onzekerheid over de rechtmatigheid in ons Rapport bij het jaarverslag 2006 over Hoofdstuk IXB, Ministerie van Financiën.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf rapporteert de minister van SZW verder over de volgende onderwerpen:

- financieel beheer;
- subsidiebeheer;
- materieelbeheer;
- kwaliteit niet-financiële beleidsinformatie (NFBI);
- aansturing, toezicht en samenwerking UWV.

### **Oordeel**

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering betreft de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en het voldoen aan de verslaggevingseisen.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001 op

een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. Daarom hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- op welke manier het ministerie risico's inventariseert;
- of tussentijds informatie beschikbaar was over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- hoe bepaald wordt over welke onderwerpen in de bedrijfsvoeringsparagraaf gerapporteerd wordt.

Op grond van deze aspecten is de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet de informatie over de bedrijfsvoering aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zélf zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

#### **2.4 Oordeel over de informatie over beleid**

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingsproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

##### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

#### **2.5 Informatie over beleid nader beschouwd**

Ons oordeel over de beleidsinformatie betreft de totstandkoming van de informatie en de vraag of deze voldoet aan de verslaggevingseisen. In ons onderzoek naar de jaarverslagen onderzoeken wij verder ook de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid (zie § 2.5.2) van de beleidsinformatie.

##### *2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie*

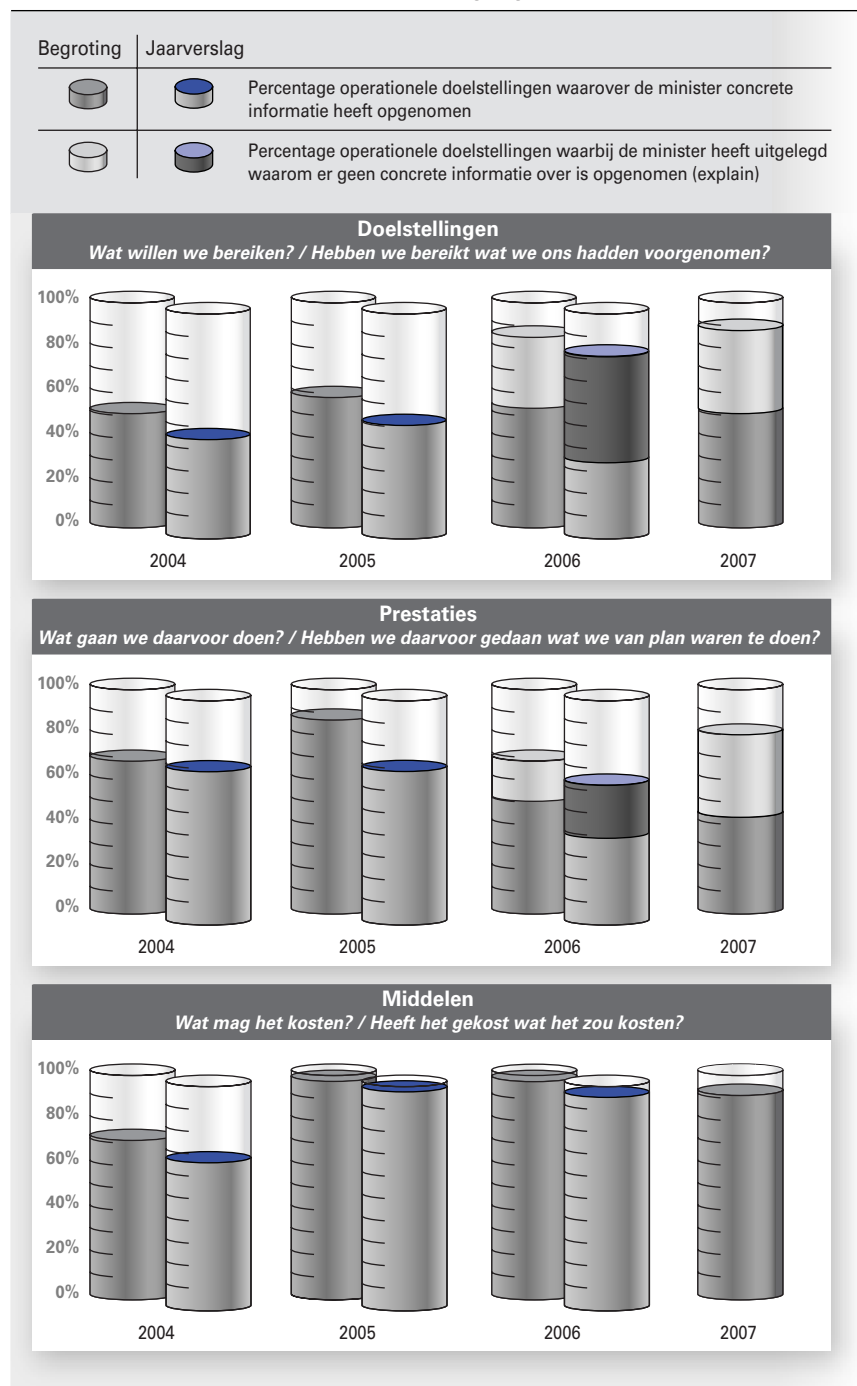
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het jaarverslag per operationele doelstelling informatie opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, wordt het ontbreken van die informatie uitgelegd (het zogenoemde «comply or explain»-principe)?

Informatie over beleid is concreet wanneer de bij een beleidsartikel behorende doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 2. Om de ontwikkeling in de tijd te

laten zien, hebben we de resultaten van 2006 vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

**Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**



In het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW is bij ruim een derde van de operationele doelstellingen concrete informatie beschikbaar over het behalen van doelstellingen. Concrete informatie over de prestaties is bij ruim 40% beschikbaar. Een deel van de informatie ontbreekt omdat het



te laat beschikbaar komt om in het jaarverslag te kunnen worden opgenomen. In die gevallen legt de minister uit dat hij het effect later in 2007 bekend zal maken. In tegenstelling tot vorig jaar, categoriseren wij deze situatie als «explain». Het Ministerie van SZW verklaart steeds vaker, maar nog niet altijd, waarom geen concrete informatie beschikbaar is. De middelen zijn vrijwel overal uitgesplitst naar operationele doelstellingen.

De scores in figuur 2 zijn enigszins geflatteerd omdat we onder beschikbaarheid verstaan dat het ministerie meetbare indicatoren geeft met een realisatiewaarde. Als het ministerie daarmee slechts een deel van de doelstelling meetbaar gemaakt heeft, hebben we dat namelijk ook «goed» gerekend.

*Voorbeeld: Wel indicatoren, toch weinig inzicht in inkomensontwikkeling en -bescherming*  
Artikel 21 gaat over het inkomensbeleid van regering en parlement, met de koopkrachtcijfers als indicatoren. De artikelen 30 t/m 33 zijn de artikelen waarin de inkomensbescherming en tegemoetkoming in kosten zijn opgenomen. De indicatoren in deze artikelen geven echter beperkt inzicht hoe het gaat met de inkomensontwikkeling en -bescherming. In de koopkrachtcijfers is namelijk niet opgenomen hoe groot de groepen zijn met een bepaalde inkomenspositie in de tijd.  
Verder is bij de artikelen 30 t/m 32 het doel «adequate inkomensbescherming», maar de indicatoren gaan alleen over naleving van de regelgeving. De adequaatheid van de inkomensbescherming wordt daardoor niet gemeten.  
Het Ministerie van SZW geeft hiervoor als reden dat de hoogte van de uitkeringen in de wetten is vastgelegd en dat de besluitvorming over deze wetten een zaak van regering en parlement is.

Indicatoren kunnen uit systemen van reguliere prestatiegegevens komen, maar ook uit evaluatieonderzoeken. In het eerste geval levert dat elk jaar een realisatiewaarde op, in het laatste geval periodiek, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar. Het Ministerie van SZW gebruikt voornamelijk indicatoren uit systemen van reguliere prestatiegegevens. Het ministerie kondigt evaluatieonderzoeken wel aan, maar geeft niet concreet aan wat het in deze onderzoeken meet en naar welke realisatie het streeft. Het ministerie laat aldus de kans lopen om er een indicator van te maken.

*Voorbeeld: Geen indicatoren, wel evaluatie aangekondigd*  
De artikelen 26, 27 en 28 gaan over de arbeidsverhoudingen in Nederland en kennen alleen apparaatsuitgaven. Voor deze artikelen heeft het Ministerie van SZW vrijwel geen indicatoren beschikbaar. Het ministerie geeft aan dat evaluaties eens per vijf jaar inzicht moeten geven in de werking en de effectiviteit van het beleid.  
Naar onze mening zou het Ministerie van SZW al van tevoren aan kunnen geven welk inzicht de evaluaties moeten opleveren: wanneer concludeert het ministerie of de arbeidsverhoudingen zijn zoals ze moeten zijn en of de goede activiteiten ondernomen worden? Wellicht leidt het formuleren van het uiteindelijke doel van de moderne arbeidsverhoudingen tot het inzicht dat deze onderwerpen niet in zelfstandige beleidsartikelen thuishoren maar instrumenten zijn bij een of meer andere beleidsartikelen.

## 2.5.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen gekeken naar de beschikbaarheid van informatie over beleid in het jaarverslag. Wij hebben ook onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer. Informatie is volgens ons bruikbaar als deze enerzijds van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen: betrouwbaar, valide, juist, volledig, consistent, tijdig en actueel. Anderzijds moet de Tweede Kamer zich met deze informatie een

oordeel kunnen vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen. Dit hebben we gedaan aan de hand van de vraag of de minister zich verantwoordt over het niet (geheel) realiseren van wat hij had beoogd en of hij daarvoor een verklaring heeft. Voor beleidsartikel 22, operationele doelstellingen 2 en 4 hebben wij nader onderzocht of de informatie bruikbaar is voor de Tweede Kamer.

*Toelichting bij afwijking van begroting*

Het Ministerie van SZW heeft verschillen tussen begroting en realisatie van meer dan 10% vrijwel overal toegelicht. Ook kleinere afwijkingen krijgen over het algemeen een toelichting. De afwijkingen in het gerealiseerde budget zijn daarbij consequenter toegelicht dan de afwijkingen in de effecten prestatie-indicatoren. Deze toelichtingen zijn vaak duidelijk, maar roepen soms ook vragen op.

*Voorbeeld: toelichting kan ook vragen oproepen*

In artikel 34 licht het ministerie toe dat de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds in 2006 € 1,7 miljard hoger was dan de geraamde € 2,7 miljard. De oorzaak is een verslechtering van de fondspositie met € 1,7 miljard door de wijzigingen in het belastingstelsel in 2001. Uit de begroting 2007 blijkt dat deze verhoging ook voor de komende jaren begroot is. De toelichting roept de vraag op op hoe de gecombineerde heffing van premies volksverzekeringen en rijksbijdragen precies werkt en waarom deze grote stijging niet in de raming was voorzien.

*Relatie tussen doel, prestaties en middelen*

Bij artikelen waar de realisatie van de doelstelling afweek van de streefwaarden in de begroting, hebben wij bekeken of daar een relatie met de ingezette instrumenten en middelen te constateren is. Over het algemeen verantwoordt het Ministerie van SZW welke activiteiten en instrumenten zijn ingezet en hoe de in de begroting genoemde succesfactoren hebben uitgediend. Daarmee verklaart het waarom doelen al dan niet bereikt zijn. Bij enkele artikelen kan het ministerie hier nog een slag maken. Verder blijkt uit de volgende voorbeelden dat de koppeling soms heel sterk is en soms niet.

*Voorbeeld: het doel wordt niet gehaald, instrumenten worden aangepast*

In artikel 25 staat een goed voorbeeld van hoe het ministerie de effecten van beleid heeft gemonitord. Het streefcijfer voor de vrijwillige werkgeversbijdrage aan de kinderopvang werd niet gehaald, dus besloot het ministerie het instrumentarium te veranderen en een verplichte werkgeversbijdrage in te voeren. Hierdoor wordt het doel wel behaald.

*Voorbeeld: ondanks minder inzet van instrumenten wordt het doel gehaald*

Uit artikel 22 blijkt dat de stimulering van het leeftijdbewust beleid in 2006 nog niet volop is toegepast. Het doel om de arbeidsparticipatie van ouderen boven 40% te krijgen is wel gehaald. Daarvoor zijn andere instrumenten belangrijker geweest, zoals te lezen is in artikel 28: de uittredeleeftijd in pensioenregelingen stijgt door ingrepen in de vut.

**Informatie over beleidsartikel 22 «Activerend arbeidsmarktbeleid» nader beschouwd**

Van het beleidsartikel 22 «Activerend arbeidsmarktbeleid» hebben we twee indicatoren nader onderzocht: «Aandeel in de beroepsbevolking (25–65 jaar) met startkwalificatie» en «Preventiequote WW». Beide indicatoren zijn gebaseerd op gegevens van derden, respectievelijk CBS en CWI. Wij hebben onderzocht of het ministerie waar nodig afspraken maakt met CBS en CWI om de kwaliteit te waarborgen. Deze afspraken

zouden dan moeten gaan over definitie, volledigheid, actualiteit, tijdigheid, betrouwbaarheid en validiteit.

#### *Aandeel in de beroepsbevolking met startkwalificatie*

Het CBS levert gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) over de omvang van de beroepsbevolking naar leeftijd en opleidingsniveau. Daaruit berekent het Ministerie van SZW zelf het aandeel van de beroepsbevolking met startkwalificatie. De EBB behoort tot het kernprogramma van het CBS, dus heeft het ministerie geen contract met het CBS over de voorwaarden waarop deze gegevens tot stand komen. De betekenis van de indicator kan naar onze mening verbeteren als het ministerie de gegevens uitsplitst naar werkenden en werklozen. Daardoor wordt duidelijker wie welke prestaties moet leveren. Deze uitsplitsing kan met dezelfde CBS-gegevens gemaakt worden.

In 2005 was het aandeel met startkwalificatie onder de werkenden 77,7% en onder de werklozen 67,9%. Voor die laatste groep is het Ministerie van SZW primair verantwoordelijk. Voor meer informatie verwijzen wij naar ons rapport *Werklozen zonder startkwalificatie* (Algemene Rekenkamer, 2006c).

#### *Handreiking en normenkader voor niet-financiële informatie*

Afspraken met CWI<sup>3</sup> liggen vast in de wet- en regelgeving Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Hieraan is het «SUWI-normenkader betrouwbaarheid niet-financiële informatie» (SZW, 2007b) toegevoegd. Hiermee komt de minister zijn toezegging in ons rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* (Algemene Rekenkamer, 2006b) na.

Het Ministerie van SZW heeft samen met de SUWI-ZBO's en IWI een handreiking opgesteld waarin de hoofdnormen ordelijk, controleerbaar en deugdelijk op procesniveau zijn uitgewerkt. Voor IWI zal deze handreiking mede het uitgangspunt voor het toezicht vormen. In deze handreiking begint het proces van totstandkoming met de invoer van de gegevens. Een van de beperkingen van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 is dat de kwaliteit van de invoergegevens er niet in is geregeld. Dit betekent dat het oordeel over de totstandkoming positief kan zijn, terwijl de basisgegevens onbetrouwbaar kunnen zijn. De Raad van Bestuur van CWI stelt in zijn mededeling over de bedrijfsvoering (onder de naam «Risicomanagement») vast dat de betrouwbaarheid van de niet-financiële informatie, waaronder deze indicator, door alle beheersmaatregelen is geborgd (CWI, 2007).

#### *Betekenis alle CWI-indicatoren bij vierde operationele doelstelling*

De vierde operationele doelstelling van beleidsartikel 22 is een concretisering van de SUWI-doelstelling «Werk boven uitkering».

De doelstelling wordt gemeten met behulp van vijf indicatoren:

- de preventiequote WW en de preventiequote WWB;
- de uitstroomquote WW en de uitstroomquote WWB;
- de vervullingsquote van vacatures.

De *preventiequotes* geven aan welk percentage ingeschreven werkzoekenden die wel geïndiceerd zijn voor een WW- of WWB-uitkering, die uitkering niet nodig gehad hebben. De *uitstroomquotes* geven aan welk deel van de mensen met een WW- of WWB-uitkering binnen zes maanden weer uitstroomt uit de uitkering. In beide gevallen zijn het niet alleen mensen die werk hebben gevonden, maar ook mensen die afzien van een uitkering of voor wie de uitkering om andere redenen is afgelopen. Uit het Jaarverslag 2006 van CWI blijkt dat 323 000 mensen geen uitkering (meer)

<sup>3</sup> De afspraken in deze paragraaf zijn geldig voor alle SUWI-zbo's. Hier wordt alleen CWI genoemd omdat CWI de onderzochte indicator levert.

nodig hadden, terwijl er totaal 213 000 mensen (weer) aan het werk gekomen zijn (CWI 2007). Dat betekent dat maximaal 66% van degenen die geen uitkering (meer) nodig hadden aan het werk is.

Wij concluderen dat de preventie- en uitstroombalansen niet uitdrukken hoeveel mensen werk gevonden hebben en dus of het doel «werk boven uitkering» is bereikt. Deze indicatoren geven nu vooral inzicht in beperking van de uitkeringslasten, en dat is in feite ook waar het ministerie en CWI op sturen. Het ministerie geeft aan dat de polisadministratie bij UWV eerst goed moet werken, voordat betrouwbaar gemeten kan worden of mensen aan het werk komen als hun uitkering afloopt.

In de indicatoren is niet verwerkt voor welk deel CWI bemiddelt en voor welk deel andere bemiddelaars dat doen. Uit een recent onderzoek van IWI (IWI, 2007) blijkt dat ruim 20% van de mensen die binnen drie maanden werk vinden dat direct of indirect via CWI vindt, 28% vindt werk via een uitzendbureau, circa 40% vindt het zelf of via het eigen netwerk en 12% via re-integratiebedrijven.

IWI noemde het aandeel van CWI «beperkt», maar CWI zelf «acht een minderheidsaandeel van CWI op de arbeidsbemiddelingsmarkt passend in de opvattingen hoe deze markt moet zijn georganiseerd.» Uit onderzoek blijkt overigens dat CWI bij de lastiger doelgroepen beter presteert dan uitzendbureaus (Ecorys, 2006).

De *vervullingsquote van vacatures* geeft een beeld van de dienstverlening aan werkgevers door CWI. Het betreft de vacatures die voor actieve bemiddeling door CWI zijn ingenomen en inderdaad door actieve tussenkomst van CWI zijn vervuld.

Voor de vierde operationele doelstelling heeft CWI in 2006 € 367,8 miljoen ontvangen. In het jaarplan CWI is het budget uitgesplitst naar de diverse wettelijke taken en de doelstellingen met bijbehorende streefwaarden. In de begroting van SZW is deze koppeling niet in detail opgenomen. Het zou naar onze mening goed zijn als het Ministerie van SZW inzicht geeft in de bijdrage van CWI aan het bereiken van de doelstellingen. Daarbij moet het ministerie ook rekening houden met de effecten van de economische ontwikkelingen.

Wij concluderen dan ook dat de bruikbaarheid van de informatie in het jaarverslag bij artikel 22 verbeterd kan worden. Het Ministerie van SZW zou meer inzicht kunnen geven of werkzoekenden «aan het werk» komen en niet alleen of de uitkeringslast beperkt wordt. Ook kan het ministerie inzichtelijker maken welke bijdrage CWI levert aan de resultaten, waardoor een betere afweging over de middelen gemaakt kan worden.

Overigens is de informatie in artikel 22 wel bruikbaarder dan de informatie in artikel 23, waarin de re-integratie door gemeenten en UWV is ondergebracht. Dit artikel heeft één effectindicator voor UWV en gemeenten gezamenlijk: het percentage uitstroom naar regulier werk na een traject. In 2006 was dit 46%, althans volgens de indicator. Het overeenkomstige kengetal en de cohortgegevens geven een ander beeld. Het leeuwendeel van het budget van € 1,7 miljard gaat echter naar gemeenten maar in het jaarverslag van het Ministerie van SZW staat niet in hoeverre de gemeenten dit budget ook besteden. Artikel 23 geeft dus nog minder inzicht in wat er gebeurt met de re-integratiemiddelen. Ook is het niet mogelijk om conclusies te trekken over verschil in aanpak, efficiency en effectiviteit van gemeenten en van het UWV. Het ministerie zal in 2007 een beleidsdoorlichting op artikel 23 afronden.

### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een ministerie functioneert: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de onvolkomenheden op deze terreinen (§ 3.1). Daarnaast geven we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.2).

#### 3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer

Het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten op grond van de CW 2001 voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van SZW voldeden in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- onderdelen van de financiële administratie;
- de invoering van single information single audit (sisa);
- de aansturing van de premie-inning werknemersverzekeringen;
- het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen;
- het opleggen en innen van bestuurlijke boete WAV.

##### 3.1.1 Onvolkomenheden

##### **Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem**

De Algemene Rekenkamer constateert een ernstige onvolkomenheid ten aanzien van de financiële administratie van het Ministerie van SZW. Het Ministerie van SZW heeft begin 2006 een nieuw financieel administratiesysteem in gebruik genomen, genaamd Hermes. Tijdens de implementatie ondervond het departement veel problemen die grote negatieve gevolgen hebben gehad voor de uitvoering van de financiële processen en de kwaliteit van de financiële administratie in 2006. Uiteindelijk hebben de problemen ertoe geleid dat het ministerie drie weken vertraging had bij het opleveren van het jaarverslag en het accountantsrapport.

##### *Nieuw financieel administratiesysteem*

Voordat het Ministerie van SZW begon met de implementatie van Hermes maakte het departement gebruik van twee systemen voor de financiële administratie, namelijk CAFAS en BIAS. CAFAS werd gebruikt voor de administratie van transactie-uitgaven, subsidieregelingen en individuele subsidies. BIAS wordt gebruikt voor de bekostigingsadministratie van de «grote geldstromen» (WWB, WSW, rijksbijdragen etc.). De implementatie van Hermes vindt plaats in twee fasen. Op 1 februari 2006 is Hermes fase 1, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006, in gebruik genomen. De transactie-uitgaven uit CAFAS zijn naar Hermes overgegaan. De administratie van (kleine) subsidieregelingen en individuele subsidies is niet naar Hermes overgezet, maar ondergebracht in het systeem BIAS2. Dit is een kopie van het BIAS-systeem voor de bekostiging van de grote geldstro-

men. In fase 1 blijft het ministerie voor de bekostigingsadministratie van de grote geldstromen gebruik maken van het BIAS-systeem. In fase 2 worden BIAS1 en BIAS2 ook vervangen door Hermes. Dit is de Hermes-module voor de bekostiging van subsidies en specifieke uitkeringen. Deze implementatie stond aanvankelijk gepland op 1 januari 2007, maar dit is inmiddels uitgesteld tot medio 2007. Een en ander wordt schematisch weergegeven in overzicht 3.

**Overzicht 3 Fasering van de implementatie nieuw financieel administratiesysteem**

	Vóór 1-1-'06	Per 1-1-'06	Per medio '07
Administratieve processen: betalen, vorderen, registreren verplichtingen.	CAFAS	Hermes	Hermes
Bekostigingsadministratie (kleine) subsidie-regelingen en individuele subsidies	CAFAS	BIAS2	Hermes
Bekostigingsadministratie «grote wetten» (o.a. WWB, WSW)	BIAS	BIAS1	Hermes

*Problemen bij implementatie*

De problemen die zich hebben voorgedaan, hebben betrekking op de implementatie van Hermes én BIAS2 maar niet op BIAS1 waarin de grote geldstromen verwerkt worden. Ontvangers van de grote geldstromen hebben – voor zover wij onderzocht hebben – geen hinder ondervonden van de problemen in het financieel beheer. Ontvangers van kleine geldstromen zijn daarentegen wel geconfronteerd met late betalingen. Binnen het departement hebben de directies last ondervonden van de implementatie van Hermes. Directies die alleen met de grote geldstromen te maken hebben, hebben ook hinder ondervonden omdat de aansluiting tussen de twee financiële administraties gedurende 2006 niet goed is verlopen. Een goed functionerende aansluiting tussen de subadministraties BIAS en de hoofdadministratie Hermes is voor diverse beheersprocessen en de totstandkoming van het jaarverslag van essentieel belang.

De problemen speelden in de belangrijkste processen van het financieel beheer: verplichtingen- en betalingenbeheer, voorschotten- en vorderingenadministratie en de managementinformatie. De problemen betroffen vooral administratieve fouten. Wij hebben geen aanwijzingen op basis van onze controles en die van de auditdienst dat deze problemen hebben geleid tot een toename in onrechtmatig aangegane verplichtingen en/of verrichte betalingen. We kunnen dit echter niet helemaal uitsluiten. Dit is dan ook een van de redenen dat we bij een aantal artikelen voor bepaalde bedragen onzekerheid over de rechtmatigheid vaststellen (zie § 2.1 en 2.2).

De minister beschrijft in de bedrijfsvoeringsparagraaf op transparante wijze alle problemen die zich hebben voorgedaan en de gevolgen daarvan voor het financieel beheer. Wij zijn echter van mening dat de minister een te positief beeld schetst over de mate van beheersing van de implementatie en verdere uitrol van Hermes en BIAS2. Wij lichten ons verschil in perceptie hieronder toe.

*Risicomanagement tijdens invoer financieel systeem*

De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat het implementeren van een nieuw financieel systeem een gebeurtenis is met grote gevolgen en dat het financieel beheer hierdoor negatief kan worden beïnvloed. Hij vermeldt dat het ministerie op basis van risicoanalyse heeft

geprobeerd om vooraf de belangrijkste risico's te ondervangen. Dit heeft geleid tot goede maatregelen zoals de instelling van een parallelorganisatie voor de financiële administratie gedurende de eerste weken van het gebruik van Hermes.

Op één wezenlijk onderdeel van de implementatie heeft het ministerie de risico's onderschat en dat betreft de conversie van de gegevens van de oude naar de nieuwe administratie. Direct bij de start van de implementatie hebben zich namelijk al problemen voorgedaan bij de conversie naar Hermes en naar BIAS2. Uit een externe evaluatie die het ministerie medio 2006 heeft laten uitvoeren, blijkt dat de gegevensconversie onder grote tijdsdruk is uitgevoerd. Tijdens de conversie bleek dat eerdere aannames, die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor een handmatige conversie, in de praktijk te optimistisch zijn geweest (Arengo, 2006). Daarbij zijn de signalen die de auditdienst van SZW gedurende 2006 verstrekke over de conversieverschillen vervolgens door het ministerie te laat opgepakt. De conversieverschillen waren al op 1 maart 2006 geconstateerd, maar zijn pas eind 2006 en begin 2007 uitgezocht. De problemen die zich hebben voorgedaan, zijn hierdoor langduriger geweest dan noodzakelijk. De verwachting ten aanzien van de implementatie zoals verwoord in de bedrijfsvoeringsparagraaf over 2005: «de ingebruikname van het nieuwe systeem zal in 2006 geen problemen opleveren voor het voeren van een ordelijk financieel beheer», is dan ook niet gerealiseerd (SZW, 2006b).

In het (bij)sturen van de opgetreden problemen heeft het ministerie prioriteiten gesteld. De eerste prioriteit lag terecht bij het herstellen van foutieve boekingen en wegwerken van achterstanden in het verplichtingen- en betalingenbeheer. De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat in de tweede helft van 2006 de kwaliteit van het financieel beheer stapsgewijs is verbeterd. Wij hebben de verbetermaatregelen nauwgezet gevolgd en zien ook dat er in de tweede helft van 2006 stappen vooruit zijn gezet. Wij zijn echter ook van mening dat het financieel beheer, ondanks de genomen maatregelen, eind 2006 nog ver onder het niveau van 2005 was en in 2007 aanzienlijk moet verbeteren.

Door de prioriteiten te leggen bij de processen van het financieel beheer heeft het management gedurende het jaar onvoldoende aandacht gehad voor de cijfermatige problemen in de financiële administratie. Zo heeft het Ministerie van SZW in 2006, in tegenstelling tot hetgeen in voorgaande jaren gebruikelijk was, geen proefafsluiting gemaakt van de financiële administratie naar de stand van bijvoorbeeld 31 oktober. Met het maken van een proefafsluiting had het ministerie goed inzicht kunnen krijgen in de aard en omvang van de gebreken van de financiële administratie. Dit leidde er vervolgens toe dat het ministerie pas in een laat stadium (januari 2007) voldoende zicht had op de omvang van de aansluitingsverschillen en onzekerheden in de financiële administratie. Dit met als gevolg dat in een laat stadium nog correcties moesten worden uitgevoerd en dat betekende dat het ministerie drie weken uitstel nodig had voor het opleveren van het jaarverslag en het accountantsrapport.

#### *Opstellen jaarrekening*

Voor het opstellen van de jaarrekening heeft het ministerie zich beperkt tot het herstellen van de fouten in de financiële administratie die direct gevolgen hadden voor de deugdelijke weergave van de jaarrekening en de saldibalans. Uit het rapport van de auditdienst blijkt echter dat er nog onzekerheden zitten in de saldibalansposten. Deze onzekerheden zijn niet

materieel voor de jaarrekening 2006 als geheel, maar betreffen wel aanzienlijke bedragen (zie paragraaf 2.1 en 2.2).

#### *Verbeterplan voor tweede fase implementatie*

Wij bevelen de minister van SZW aan om op korte termijn een verbeterplan op te stellen om de resterende onzekerheden en fouten in de financiële administratie spoedig te herstellen. Dit verbeterplan is een belangrijke succesfactor bij de tweede fase van de implementatie van Hermes medio 2007, waarbij ook de grote subsidies en specifieke uitkeringen (onder andere de WWB en WSW) naar de Hermes administratie overgaan.

De minister geeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat hij fase 2 van het project met extra waarborgen zal omgeven, zoals het uitgebreid testen van de conversie. Wij hebben vastgesteld dat het ministerie voor fase 2 *in opzet* inderdaad meer maatregelen neemt om deze fase goed te laten verlopen, en dat het ministerie in die zin heeft geleerd van de problemen in 2006. Zoals genoemd zal het slagen van fase 2 afhangen van de kwaliteit van de verbeterlagen die nog in de financiële administratie moeten worden doorgevoerd.

#### **De invoering van single information, single audit (sisa)**

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen van de Wet werk en bijstand (WWB), de grootste specifieke uitkering aan gemeenten. De minister vraagt namelijk vanaf 2006 onvoldoende informatie aan gemeenten over de rechtmatigheid van de besteding van het inkomensdeel van de WWB.

Wij vinden deze uitvraag van informatie onvoldoende omdat de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) de minister verplicht de Staten-Generaal zekerheid te verschaffen over goede besteding van de begrotingsgelden. Daarnaast strookt deze beperkte informatie-uitvraag niet met wat het kabinet heeft besloten in het kader van single information single audit over specifieke uitkeringen en komt het niet overeen met de wijzigingen in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten als gevolg van sisa (BZK, 2006a).

Wij verwachten dat de minister hierdoor vanaf 2006 onvoldoende informatie krijgt om adequaat toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van de WWB. De minister kan naar onze mening zijn systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de WWB dus mogelijk onvoldoende waarmaken. Het inkomensdeel van de WWB wordt door de minister verstrekt aan gemeenten om bijstandsuitkeringen van te betalen (WWB, art. 69). Dit betreft dus geoormerkt geld. Het inkomensdeel bedraagt € 4,2 miljard in 2006 en staat begroot op artikel 30 (SZW, 2006c, p.78).

#### **Sisa en de juridische context**

In 2006 is voor 29 specifieke uitkeringen een nieuwe verantwoordingssystematiek in werking getreden: single information, single audit (sisa)<sup>4</sup>. Een van die specifieke uitkeringen is de WWB. Sisa zorgt ervoor dat gemeenten in een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening verantwoording afleggen over specifieke uitkeringen aan het Rijk. Zij hoeven dus niet per specifieke uitkering een verantwoordingsdocument op te stellen. De minister vraagt vervolgens bij gemeenten alleen om de informatie die hij nodig heeft voor het beheer van en de verantwoording over de specifieke uitkering.

<sup>4</sup> Deze veranderingen zijn vastgelegd in de Regeling verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken die in 2006 gaat gelden voor 29 specifieke uitkeringen (BZK, 2006b, p.7).



De Algemene Rekenkamer is geraadpleegd bij de invoering van sisa. Wij hebben hierbij aangegeven welke minimumvereisten de CW 2001 stelt aan de verantwoording door de minister. Uit de CW 2001 blijkt dat ministers zich tegenover de Staten-Generaal jaarlijks op artikelniveau met redelijke zekerheid moeten kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid van de bestedingen van geld dat de Staten-Generaal hun heeft toevertrouwd (CW 2001, art. 19, lid 1, art. 4, art. 5, art. 51 lid 1, art. 52 t/m 54).

De informatie die gemeenten volgens sisa aan het Rijk moeten aanleveren, moet ook voldoen aan art. 27 van het Besluit Financiële verhoudingen. Dit artikel is uitgewerkt in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). Dit besluit vormt namelijk een belangrijke juridische grondslag voor sisa. In het BAPG staan de eisen aan de accountantscontrole voor gemeentelijke jaarrekening beschreven en de eisen voor de controle op specifieke uitkeringen. De eisen in het BAPG sluiten weer aan bij de CW 2001. In artikel 5 lid 4 van het BAPG staan de rapporteringstoleranties voor specifieke uitkeringen die voor de rijksoverheid van belang zijn. Dit artikel beschrijft dus wanneer een accountant van een gemeente bevindingen uit zijn controle per specifieke uitkering in het verslag van bevindingen aan het ministerie moet rapporteren. Op die manier is de minister in staat zijn begrotingsverantwoordelijkheid waar te maken.

Om zijn verantwoordelijkheid waar te maken heeft de minister van SZW informatie nodig over de rechtmatige besteding van het WWB-budget. Deze taak heeft hij toevertrouwd aan IWI. Deze organisatie houdt toezicht op de (rechtmatige) uitvoering van het geld dat de Staten-Generaal voor het inkomensdeel ter beschikking hebben gesteld. Dat gebeurt op grond van artikel 76 WWB.

IWI steunde als toezichthouder de afgelopen jaren voor een belangrijk deel op de accountantsverklaringen (bij de verantwoording over de WWB) van gemeenten. Op die manier kon IWI zich een systematisch oordeel vormen over de rechtmatigheid van de uitvoering van het inkomensdeel. De minister vindt dat de rapporteringstolerantie genoemd in het BAPG (art. 5, lid 4) niet van toepassing is op het inkomensdeel van de WWB. Hierdoor is er nu geen waarborg meer dat IWI alle benodigde informatie krijgt voor haar wettelijke toezichttaak.

#### **Waarom is toezicht op het inkomensdeel van de WWB belangrijk?**

De minister heeft een systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de WWB. Dat betekent dat de minister toezicht moet houden op de werking van het systeem. Daarbij moet hij zich mede richten op de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in de uitvoering tussen de verschillende gemeenten. Gemeenten moeten de WWB immers naleven. Het is belangrijk dat de minister toezicht houdt op de rechtmatigheid van het inkomensdeel van de WWB. Er kunnen zich namelijk de volgende situaties voordoen:

- gemeenten verstrekken uitkeringen aan mensen die er geen recht op hebben;
- gemeenten verstrekken geen uitkeringen waar mensen wel recht op hebben.

Op basis van het toezicht van IWI of andere signalen kan de minister vanuit de WWB een aanwijzing geven. Als de gemeente de aanwijzing niet naleeft, dan kan de minister een sanctie opleggen (art. 72 WWB). Dit toezicht heeft niet zozeer als doel om daadwerkelijk de sanctie op te leggen (wat weinig voorkomt), maar om te zorgen voor een goed functionerend systeem waarvan de minister zich jaarlijks op de hoogte moet stellen. Verder heeft de minister de informatie over de rechtmatigheid van het inkomensdeel ook nodig om na te gaan of hij mogelijk de sanctiebepaling moeten toepassen.

Wij vinden dat de minister de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening zou moeten benutten om te voldoen aan de eis van het krijgen van redelijke zekerheid over de besteding van het inkomensdeel

van de WWB, conform de CW 2001. Vervolgens zou hij deze informatie moeten opvragen en opnemen in de bijlage over specifieke uitkeringen bij de gemeentelijke jaarrekening. De accountant van de gemeenten hoeft hiervoor niet veel extra controle werkzaamheden te verrichten, omdat hij deze grotendeels al uitvoert voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening. De accountant wordt dan wel verplicht om bevindingen over het inkomensdeel te rapporteren volgens de rapporteringstolerantie uit het BAPG voor specifieke uitkeringen (zie box sisa en de juridische context).

We raden de minister aan om zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het inkomensdeel conform de CW 2001 in te richten. De minister zou dit kunnen doen door het BAPG toe te passen op het Inkomensdeel (zie SiSa en de juridische context) en deze informatie ook actief uit te dragen. Op die manier kan hij zijn systeemverantwoordelijkheid waarmaken, evenals zijn wettelijke taak in het kader van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Een alternatief hiervoor is dat IWI jaarlijks systematisch toezicht houdt op de rechtmatigheid van de bestedingen van het inkomensdeel. Het toezicht moet er dan ieder jaar specifiek op gericht zijn om redelijke zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de bestedingen van het inkomensdeel. Hierdoor voldoet de minister van SZW ook aan de eisen uit de CW 2001. De taken van IWI zijn er tot nog toe echter niet op gericht om via eigen onderzoek jaarlijks redelijke zekerheid te geven over de rechtmatigheid van de besteding van het inkomensdeel van de WWB.

### **De premie-inning werknemersverzekeringen**

Per 1 januari 2006 is de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen overgeheveld van UWV naar de Belastingdienst. In dat kader wordt bij UWV een polisadministratie ingericht. Dit is een database waarin vanaf 2006 arbeidsverhoudingen, loongegevens en uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen moeten worden geregistreerd. De gegevens worden eenmalig opgevraagd bij werkgevers door middel van de loonaangifte en meermalig gebruikt door instanties met publieke taken (zoals het CBS, gemeenten en UWV en de Belastingdienst zelf). Door deze veranderingen ziet de loonheffingsketen er vanaf 2006 als volgt uit:

- De Belastingdienst zet de loonaangiften uit en verwerkt deze;
- De Belastingdienst stuurt de nominatieve gegevens door naar UWV;
- UWV controleert de gegevens en slaat ze op in de polisadministratie;
- UWV stelt de gegevens beschikbaar aan de afnemers van de polisadministratie en stort de geïnde premies in de fondsen.

### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de bewindslieden van SZW en Financiën de gehele keten van loonheffing tot polisadministratie onvoldoende hebben aangestuurd om begin 2007 een goed werkende keten te realiseren. Dit was oorspronkelijk wel de bedoeling. Daarnaast concluderen wij dat de minister van SZW UWV de afgelopen maanden onvoldoende heeft aangestuurd als het gaat om de polisadministratie. Wij beschouwen deze punten als een onvolkomenheid. Overigens waren wij in ons Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW al kritisch over de aansturing van UWV en de afstemming met het Ministerie van Financiën. Wij beschouwden dat toen als een aandachtspunt voor de minister van SZW.

### *Oorzaken problemen loonheffingsketen*

We constateren dat er in 2006 én in het eerste kwartaal van 2007 nog geen

sprake was van een goed werkende loonheffingsketen. Het risico bestaat dat de keten ook de komende tijd nog niet geheel zal werken zoals beoogd. De belangrijkste redenen dat de loonheffingsketen vooralsnog niet goed werkt, zijn:

- Er zijn automatiseringsproblemen bij de Belastingdienst, waardoor vanaf december 2006 tot en met maart 2007 de gegevens uit de loonaangiften nauwelijks zijn doorgestuurd van de Belastingdienst naar UWV. UWV heeft de ketentest voor de verwerking van de loonaangiftegegevens 2007 nog niet afgerond. Daardoor kan UWV de gegevens die het inmiddels heeft ontvangen van de Belastingdienst nog niet verwerken.
- Er staan gegevens in de wacht bij zowel de Belastingdienst als UWV, omdat deze fouten bevatten die nog gecorrigeerd moeten worden.
- De Belastingdienst en UWV werken gebrekkig samen, onder meer doordat zij niet standaard informatie uitwisselen over de lopende productie.
- De bewindslieden van Financiën en SZW hebben besloten dat er tot 1 oktober 2006 nog geen correctieverplichting werd opgelegd aan werkgevers.
- De Belastingdienst en UWV maken gebruik van een gezamenlijke werkgeversadministratie. Toch blijken de sector(risico)codes die de Belastingdienst en UWV gebruiken soms te verschillen. De sector waarbij een werkgever is aangesloten bepaalt onder andere de hoogte van de sectorpremie. Fouten in de sector(risico)code waren de meest voorkomende fouten in de aangiften over 2006.
- Een deel van de nominatieve gegevens gaat ook in 2007 nog ongecontroleerd in de polisadministratie. Daarnaast heeft UWV de invoering van voorraadcontroles verschoven van april 2007 naar juli 2007.

#### *Gevolgen*

Als gevolg hiervan zijn de gegevens in de polisadministratie vooralsnog niet volledig en actueel. Bovendien is niet zeker dat alle gegevens in de polisadministratie juist zijn. Dit betekent dat afnemers de polisadministratie slechts beperkt kunnen gebruiken. Een voorbeeld hiervan is dat het CBS en UWV het Ministerie van SZW niet tijdig konden voorzien van beleidsinformatie voor het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van SZW. Door de problemen met de sector(risico)codes bestaat verder het risico dat de premies niet goed over de sectorfondsen worden verdeeld. Dit kan ertoe leiden dat UWV de premies van de sectorfondsen voor 2008 mogelijk niet correct vaststelt.

#### *Onvoldoende sturing*

Wij constateren dat de minister van SZW eind 2006 en begin 2007 UWV onvoldoende heeft gestuurd voor wat betreft de polisadministratie. Binnen het ministerie dacht men dat de bestaande maatregelen afdoende waren om de eerder (onder meer door IWI) gesignaleerde problemen op te lossen. De stuurgroep die naar aanleiding van de vijfde rapportage van IWI over UWV en Walvis was ingesteld, was er echter niet op gericht mogelijke nieuwe problemen te signaleren. Bovendien was de stuurgroep vooral een overlegplatform en stuurde het de voortgang van de polisadministratie niet daadwerkelijk aan.

Het ministerie heeft zich pas recent een beeld gevormd van de gevolgen van de problemen rond de polisadministratie voor de afnemers. Wij bevelen de minister aan om zich aanhoudend te laten informeren over de ontwikkelingen rond de polisadministratie en dit proces proactief aan te sturen. Anders zien wij een risico dat de problemen voortduren en dat zich in de toekomst onverwachts nieuwe problemen blijven voordoen.

### *Recente ontwikkelingen*

Op 27 maart 2007 heeft de minister van SZW overlegd met de staatssecretaris van Financiën, de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV en de directeur-generaal van de Belastingdienst om de problemen ketenbreed aan te pakken. In dit overleg is besloten om een gezamenlijke beheerorganisatie van UWV en Belastingdienst op te richten. Deze gaat de gegevensstromen in de loonaangifteketen monitoren, de huidige problemen oplossen en maandelijks managementrapportages opstellen voor de staatssecretaris van Financiën en de minister van SZW. Daarnaast zal er elk kwartaal overleg plaatsvinden tussen de bewindslieden, UWV en Belastingdienst over de voortgang binnen de keten. Wij vinden het oprichten van een beheerorganisatie van UWV en Belastingdienst, evenals regelmatig bestuurlijk overleg, een goed initiatief. We hopen dat dit ertoe bijdraagt dat bij alle betrokken partijen een sterker besef ontstaat dat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de loonheffingsketen.

### **Het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen**

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het contractbeheer van het Ministerie van SZW. Het contractbeheer van het ministerie is al een onvolkomenheid sinds 2002. De onvolkomenheid betreft het onvoldoende naleven van de Nadere Regeling Contractbeheer SZW 2004 en het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels. Als gevolg van het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels door het ministerie heeft de auditdienst een totaal van € 4,3 miljoen (22 aangegane verplichtingen) als onrechtmatig aangemerkt.

De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de tekortkomingen in het contractbeheer. Ten eerste geeft hij hierin aan dat het ministerie een mix aan maatregelen heeft ingezet om de kwaliteit van het contractbeheer te verbeteren. Wij stellen vast dat het ministerie deze maatregelen inderdaad ingevoerd heeft. Ten tweede geeft hij terecht aan dat er nog steeds sprake is van tekortkomingen.

De minister geeft aan dat het hier hoofdzakelijk gaat om gevallen waarin het ministerie een beargumenteerde keuze heeft gemaakt om niet Europees aan te besteden. Dit argument is naar onze mening echter te beperkt. De auditdienst heeft namelijk ook andere oorzaken van de tekortkomingen in het naleven van de regels voor Europese aanbestedingen aangetroffen:

- Door contracten te verlengen, komt het voor dat het ministerie het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen uiteindelijk overschrijdt.
- Het komt herhaaldelijk voor dat SZW-managers geen advies hebben gevraagd aan de inkoopdeskundigen van het ministerie, terwijl ze dit volgens de Nadere Regeling Contractbeheer SZW 2004 wel verplicht zijn. Zij kunnen fouten en onduidelijkheden omtrent aanbestedingen voorkomen door consequent advies te vragen aan de inkoopdeskundigen.

Tevens willen wij benadrukken dat, wanneer het ministerie besluit om in een bepaald geval af te wijken van de Europese aanbestedingsregels, het dit besluit altijd schriftelijk vast moet leggen in het contractdossier.

Wij sluiten ons aan bij de opmerking van de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de noodzaak dat het topmanagement er strikter op toeziet dat de regels voor contractbeheer worden nageleefd en dat SZW-managers nadrukkelijker worden aangesproken op het niet naleven

van de regels. We willen ook benadrukken dat het ministerie de laatste jaren al veel maatregelen heeft ondernomen in de opzet en ondersteuning van het contractbeheer. Wanneer hier binnen het ministerie meer gebruik van gemaakt wordt – vooral van het vragen van advies van de inkoopdeskundigen moet het mogelijk zijn de tekortkomingen in het contractbeheer op te lossen.

Onverlet de geconstateerde onrechtmatigheden als gevolg van het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels, hebben wij ten slotte wel waargenomen dat het ministerie op dit gebied verbeteringen heeft ingezet. Zo heeft de ICT-beheerorganisatie – een organisatieonderdeel van het ministerie dat veel (langdurige) contracten afsluit – een opschoonactie uitgevoerd om in kaart te brengen welke bestaande contracten opnieuw Europees aanbesteed moeten worden. Ook dergelijke initiatieven moeten het mogelijk maken het contractbeheer structureel te verbeteren.

### **De boeteoplegging en -inning bestuurlijke boete WAV**

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het proces van boeteoplegging en -inning in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). Ook verantwoordt de minister zich hierover te beperkt in het Jaarverslag 2006. Het handhaven van de WAV is een belangrijke taak van het Ministerie van SZW om illegale arbeid in Nederland tegen te gaan. Sinds 2005 legt het ministerie, met het oog op «lik op stuk», een bestuurlijke boete op aan overtreders van de WAV. De minister heeft in het jaar 2006 meer overtredingen van de WAV geconstateerd door een intensivering van de controle: een goed resultaat van de opgevoerde inspanningen. Over 2006 constateren wij desalniettemin dat het ministerie te traag is geweest bij het opleggen, aanmanen en innen van boetes. Hierdoor is de minister tekortgeschoten in de uitvoering van het beoogde «lik-op-stuk beleid» en heeft hij in 2006 minder boetes geïnd dan mogelijk was geweest.

#### *Planning*

Het ministerie raamde om in 2006 een totaalbedrag van € 25,5 miljoen op te leggen en hiervan € 14,6 miljoen aan boetes te innen (SZW, 2005b, p. 35). In de praktijk heeft het ministerie in 2006 een veel groter bedrag aan te innen boetes WAV opgelegd, namelijk € 43,4 miljoen. Hiervan heeft het ministerie in 2006 echter slechts € 16,4 miljoen geïnd. Vergeleken met de raming lijkt het ministerie goed te hebben gepresteerd bij het innen van de boetes. Het heeft immers meer dan het begrote bedrag van € 14,6 miljoen geïnd. In 2006 was het totaal aan te innen boetes echter € 48,6 miljoen (€ 43,4 miljoen aan boetes opgelegd in 2006 en € 5,2 miljoen aan boetes opgelegd in 2005) in plaats van de geraamde € 25,5 miljoen. Uit deze gegevens blijkt dat de boete-inning niet snel verloopt. De oorzaken hiervoor zijn het slechte betalingsgedrag van overtreders en het grote aantal betalingsregelingen dat overtreders met het ministerie afsluiten. Een groot deel van het totaalbedrag aan opgelegde boetes ontvangt het ministerie daardoor pas in het jaar nadat deze zijn opgelegd. In 2006 is het ministerie echter ook een half jaar gestopt met versturen van aanmaningen en dwangbevelen. Het ministerie heeft hierdoor in 2006 minder boetes geïnd dan mogelijk was, hoeveel minder is echter moeilijk te kwantificeren.

De minister vermeldt in zijn jaarverslag niet welk deel van de ontvangsten ontvangsten in het kader van de bestuurlijke boete WAV betreffen en zet dit ook niet af tegen het totaalbedrag aan te innen boetes (artikel 22).

### *Prestaties op gebied van termijnen boeteoplegging*

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie bleken onvoldoende in staat om binnen zes weken nadat zij een beboetbaar feit constateerden een boeterapport op te sturen naar de boeteoplegger<sup>5</sup>. Vervolgens bleek de boeteoplegger niet in staat om binnen de termijn van orde van dertien weken een boetebeschikking te versturen naar de werkgever. Uiteindelijk was hierdoor de periode tussen het constateren van een beboetbaar feit en het opsturen van een boetebeschikking in 2006 gemiddeld ongeveer 30 weken. De termijn van orde voor deze periode is echter 19 weken. De achterstanden bij de boeteoplegger werden veroorzaakt doordat het ministerie wel extra inspecteurs in dienst heeft genomen, maar de administratieve verwerking onvoldoende heeft uitgebreid. Pas vanaf september 2006 heeft het ministerie bij de boeteoplegger daarom extra personeel ingezet (SZW, 2006a). Hiermee heeft het ministerie de achterstanden bij het opleggen van boetes grotendeels weggewerkt.

### *Boete-inning*

Door problemen bij de implementatie van het nieuwe financiële systeem Hermes (zie § 3.1.1.) heeft het ministerie besloten de eerste helft van 2006 geen aanmaningen te versturen of dwangbevelen op te stellen. Gezien het slechte betalingsgedrag heeft deze beslissing de snelheid waarmee het ministerie openstaande boetes in 2006 kon innen, verslechterd.

Overigens geeft het ministerie in zijn evaluatie van de bestuurlijke boete WAV (SZW, 2006a) aan dat de snelheid van de boete-inning een punt van zorg is. Het ministerie geeft in de evaluatie echter niet aan dat dit mede veroorzaakt wordt door deze ICT-problemen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag wordt deze relatie wel gelegd: daarin schrijft de minister dat de boete-inning door het ministerie problemen ondervond als gevolg van Hermes. De formulering dat de boete-inning in 2006 enige tijd is vertraagd, is volgens ons echter te positief, gezien het feit dat het aanmaningsproces bijna een half jaar geheel heeft stilgelegen. Inmiddels heeft de minister het aanmaningsproces weer hervat en zijn de achterstanden onder controle. Het ministerie dient nog steeds boetes uit 2005 en 2006 te innen. Wij bevelen de minister aan voldoende inspanning te leveren om deze boetes alsnog te innen.

Daarnaast raden wij de minister aan de resultaten van de boete-inning van nog openstaande boetes uit 2005 en 2006 alsnog zichtbaar te maken in het jaarverslag over 2007.

Om de inning van boetes in de toekomst structureel te verbeteren heeft het ministerie in 2006 besloten om de inning van de boetes vanaf 2007 onder te brengen bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (SZW, 2006a). Het ministerie verwacht dat het CJIB de boetes sneller kan innen.

Ten slotte had het Ministerie van SZW begin 2007 ondanks aanvullende maatregelen nog steeds achterstanden bij het uitvoeren van bezwaar en beroepsprocedures. Wij bevelen de minister aan de achterstanden in bezwaar- en beroepsprocedures in te lopen. Dit is vooral belangrijk, omdat vermeende overtreders in afwachting van hun bezwaarprocedure wél de hoge boete moeten betalen.

---

<sup>5</sup> De boeteoplegger is een afzonderlijk onderdeel van de Arbeidsinspectie. Dit onderdeel bestaat omdat bij wet is vastgelegd dat er sprake dient te zijn van functiescheiding tussen de inspecteur die vaststelt of er sprake is van een overtreding en de boeteoplegger die het besluit neemt al dan niet een bestuurlijke boete op te leggen.

#### **Het beheer ESF-3**

De Algemene Rekenkamer heeft in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 van SZW (Algemene Rekenkamer, 2006a, p. 29) geconstateerd dat het beheer van ESF-3 niet op orde was. De oorzaak hiervan waren problemen met de sluiting van het subsidieloket bij het Agentschap SZW. Het kabinet heeft vervolgens mede in reactie op dit rapport en op het EU-trendrapport 2007 van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2007, p. 191) maatregelen getroffen om herhaling van de sluiting van het ESF-subsidieloket te voorkomen. Wij hebben deze maatregelen bekeken en wij concluderen dat eventuele sluiting van het ESF-subsidieloket in de toekomst ordelijk kan verlopen.

De sluiting van het subsidieloket in 2005 heeft echter wel grote financiële consequenties. Het Ministerie van SZW heeft in de begroting op artikel 98 het volgende opgenomen: *«de toestroom van subsidieaanvragen ESF voor de loketsluiting leidt er naar verwachting toe dat het door de Europese Commissie (EC) beschikbaar gestelde budget met circa € 140 mln. wordt overschreden (SZW, 2006a).»* De Raad van State heeft daarnaast op 3 januari 2007 uitspraak gedaan dat de minister van SZW de aanvragen die kort na de sluiting van het loket zijn binnengekomen alsnog in behandeling moet nemen. Voor deze aanvragen heeft het Ministerie van Financiën een extra geldbedrag van € 240 miljoen gereserveerd (SZW, 2007a). De problemen bij de sluiting van het ESF-loket in 2005 kunnen in totaal volgens de huidige prognoses van het Ministerie van SZW dus € 380 miljoen gaan kosten.

De mogelijke overschrijdingen van € 380 miljoen van het ESF-3-programma, komen volledig ten laste van de Nederlandse Staat. Wij bevelen de minister aan om dit specifieke bedrag (€ 380 miljoen) te begroten en te verantwoorden op het begrotingsartikel, waar nu ook al ESF wordt vermeld (artikel 23). Zo kan de minister zich hierover transparant verantwoorden.

#### **De toepassing sanctiebeleid Wet Sociale Werkvoorziening**

De Algemene Rekenkamer vond in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 dat de minister voldoende maatregelen had getroffen om het sanctiebeleid voor de Wet sociale werkvoorziening (WSW) voor het eerst zo volledig mogelijk te kunnen toepassen bij de vaststellingen in 2006 van de voorschotten uit 2004.

De minister heeft aan de Tweede Kamer gemeld welke maatregelen hij in 2006 niet sanctioneert (SZW, 2005a). Deze maatregelen zijn namelijk vanaf het subsidiejaar 2005 niet meer van toepassing. Dit is overeenkomstig de afspraken over gedogen. Daarnaast heeft de minister voor de maatregelen «Tijdigheid herindicatie» en «Verwijtbare onderrealisatie begeleid werken» extra informatie bij alle gemeenten en werkvoorzieningschappen opgevraagd.

De minister heeft voor het eerst teruggevorderd op grond van verwijtbare onderrealisatie begeleid werken. In het Jaarverslag 2006 noemt de minister bij artikel 24 deze terugvorderinggrond niet; daarom gaan wij er hier iets dieper op in.

De landelijke taakstelling voor begeleid werken is 25% van de instroom. In 2004 is 9,7% gerealiseerd (IWI, 2006). Het ministerie vordert de volledige subsidie van het aantal niet gerealiseerde arbeidsplaatsen terug als dit *verwijtbbaar* is aan het uitvoeringsorgaan. Deze verwijtbbaarheid is voor de verantwoording over 2004 voor het eerst geoperationaliseerd en toegepast. Veel gemeenten en werkvoorzieningschappen hebben

bezwaar gemaakt en nieuwe – gecertificeerde – informatie aangeleverd van het aantal mensen met indicatie begeleid werken die verklaren niet begeleid te willen werken. Hiermee werd de niet-verwijtbaarheid alsnog onderbouwd. Vanaf 2005 is begeleid werken voor WSW-geïndiceerden overigens niet meer vrijblijvend.

Dankzij de toepassing van deze wettelijke maatregelen in 2006 is geen onzekerheid over de rechtmatigheid overgebleven. Onze conclusie is dat in 2006 de vaststellingen 2004 van de WSW volgens wet- en regelgeving zijn verlopen. De minister heeft bij de vaststellingen WSW 2004 alle beleidsregels toegepast die ook in 2005 blijven gelden. De onvolkomenheid die wij in eerdere rapporten bij het jaarverslag van SZW rapporteerden, is hiermee opgelost.

### *3.1.3 Aandachtspunten*

#### **De tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies**

De tijdigheid van de vaststellingen van specifieke uitkeringen en subsidies is een aandachtspunt voor het ministerie. Vorig jaar was dit nog een onvolkomenheid. De minister schreef in zijn reactie bij het Jaarverslag 2005 dat hij maatregelen heeft genomen om de tijdigheid van de vaststellingen beter te kunnen bewaken en om de uitvoering beter volgens de wet te laten verlopen.

In 2006 heeft het ministerie de tijdigheid van het vaststellen van subsidies en specifieke uitkeringen als een bedrijfsvoeringsprioriteit benoemd in de P&C-cyclus. De managers hebben de verbetermaatregelen in de managementrapportages beschreven. Zij concluderen dat de aandacht voor dit bedrijfsvoeringsonderwerp er in 2006 toe geleid heeft dat het vaststellings-traject is verbeterd. Een aantal managers geeft aan dat vrijwel alle vaststellingen binnen de wettelijke termijnen zijn verlopen. Anderen melden nog problemen die deels te maken hebben met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beleidsdirectie en betaalorganisatie en deels met de implementatie van het nieuwe financiële administratiesysteem Hermes in 2006.

Uit de controle van de auditdienst blijkt dat de tijdigheid van de vaststelling van de kleine subsidies sterk verbeterd is (van 45% naar 10% niet tijdig). Bij de grote subsidies en specifieke uitkeringen (KOA, WIK, WWB en IOAW, IOAZ, Bbz) is over het totaal genomen echter geen verbetering te constateren (circa 20% niet tijdig vastgesteld). Wij bevelen het ministerie aan om zich met nog meer discipline aan de vaststellingstermijnen te houden.

#### **Het subsidiebeheer**

Een zeer beperkt deel van de uitgaven van het ministerie is gebaseerd op de Kaderwet SZW subsidies. De Algemene Rekenkamer ziet het subsidiebeheer bij deze subsidies als een apart aandachtspunt voor het Ministerie van SZW.

Uit ons onderzoek en dat van de auditdienst blijkt dat het beheer van deze subsidies op sommige onderdelen regelmatig niet aan de te stellen eisen voldoet. De meeste onzekerheden bij de artikelen genoemd in hoofdstuk 2 werden veroorzaakt door de gevolgen van de implementatie van het nieuwe administratie systeem Hermes in 2006, en niet door de hieronder beschreven fouten in het subsidiebeheer.

#### *De tekortkomingen in het subsidiebeheer*

In 2006 constateren wij de volgende tekortkomingen in het subsidiebeheer:

- Vastlegging van motivatie van beslissingen



Het ministerie maakt in de dossiers regelmatig onvoldoende zichtbaar of zij toetst of de subsidie ontvanger de subsidievoorwaarden heeft nageleefd. Als de subsidieontvanger niet alle subsidievoorwaarden heeft nageleefd, blijkt de motivering van het ministerie om toch subsidie toe te kennen regelmatig onvoldoende zichtbaar in het dossier. Dit zien we ook bij beslissingen over aanvullende bevoorschotting. Als gevolg van deze tekortkoming in de dossiervorming heeft de auditdienst extra inspanningen moeten leveren ten einde de rechtmatigheid van de toekenningen en of bevoorschotting vast te stellen. Resterende onzekerheden zijn hierbij meegenomen in de kwantificering zoals opgenomen in de paragrafen 2.1 en 2.2.

- Opstellen van nieuwe subsidieregelingen  
Bij het maken van nieuwe subsidieregelingen bleek de daarvoor ontwikkelde SZW-toets niet altijd te zijn toegepast. Deze toets is gericht op optimalisering van de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en het M&O-beleid van subsidieregelingen. Het ministerie stuurt ook weinig op de beoogde omschakeling van (de vaak lastig controleerbare) inputfinanciering naar lumpsum of outputfinanciering. Ten slotte mist in sommige gevallen de beschrijving van (onderdelen van) het M&O-beleid.

Wij bevelen het ministerie aan om het subsidiebeheer op de genoemde onderdelen te verbeteren.

*Voorbeeld: Toezicht op subsidieverstrekking aan een private stichting*

Het Ministerie van SZW subsidieert van 1 oktober 2004 tot en met 31 juli 2007 een stimuleringsprogramma om de relatie en samenwerking tussen wetenschap en praktijk op het gebied van arbeid en gezondheid te intensiveren. In de opstartfase van dit programma 1 oktober 2004 tot 1 april 2005 heeft het Ministerie van SZW onvoldoende toezicht gehouden op de uitvoering van dit programma. In het projectplan waren waarborgen opgenomen om verdeling van publiek geld door een private stichting zorgvuldig te laten verlopen. Het ministerie heeft bij de toekenning van de subsidie onvoldoende zichtbaar gemaakt of zij heeft getoetst of deze waarborgen zijn nageleefd. Het Ministerie van SZW had zorgvuldiger moeten handelen om verhoogde risico's bij de complexe verdeling van publiek geld door een private stichting te vermijden.

### **De werking van de Planning en Controlcyclus**

De Algemene Rekenkamer beschouwt, net als vorig jaar, de werking van de «planning-en-controlcyclus» (P&C-cyclus) als een aandachtspunt voor het ministerie. Wij vinden de opzet en werking van de P&C-cyclus bij het Ministerie van SZW toereikend, maar zien nog wel verbetermogelijkheden. Zo zijn wij van mening dat het ministerie de toepassing van het gedachtegoed van IBO Regeldruk en controletoren («het management legt zelf verantwoording af») kan verbeteren. Dit komt enerzijds tot uitdrukking in de interne verantwoording in de management-rapportages en anderzijds bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

*Interne verantwoording in de managementrapportages*

Wij constateerden vorig jaar dat het management op een aantal verplichte onderdelen van de managementrapportages soms selectief of onvoldoende rapporteert. Dit jaar zien wij dat de interne verantwoording is verbeterd. Zo rapporteren SZW-managers transparant over de gebreken in hun financieel beheer als gevolg van de implementatie van Hermes. Maar we zien ook dat het management soms pas tekortkomingen of fouten rapporteert nadat de auditdienst hen daarop wees. Zo heeft slechts één directie gemeld Europese aanbestedingsregels niet te hebben

nageleefd voordat de auditdienst deze fout geconstateerd had. De overige directies meldden deze overtredingen pas nadat de auditdienst hen erop had gewezen dat de Europese aanbestedingsregels niet zijn nageleefd.

#### *Betrekken bevindingen auditdienst bij totstandkoming bedrijfsvoeringsparagraaf*

Wij hebben vorig jaar aanbevolen dat het ministerie bij het samenstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf ook zichtbaar de informatie van de auditdienst en de Algemene Rekenkamer moet betrekken. De minister zegde daarop toe dat te zullen doen. Dit jaar heeft het ministerie zichtbaar de informatie van de auditdienst gebruikt bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit komt tot uitdrukking in een zeer intensieve uitwisseling van conceptversies van de bedrijfsvoeringsparagraaf tussen FEZ en de auditdienst. Wij hebben aanwijzingen dat de auditdienst veel informatie aan FEZ heeft moeten verstrekken om een goede weergave van de ernst van de tekortkomingen in het financieel beheer te bewerkstelligen. Het gedachtegoed van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Regeldruk en controletoeren schrijft echter voor dat het management zelf verantwoording aflegt en de informatie van de auditdienst alleen voor de kwantificering van de onrechtmatigheden nodig is. Wij hebben er begrip voor dat het ministerie dit jaar door de complexiteit van het nieuwe financiële administratiesysteem, meer dan andere jaren steunt op de informatie van de auditdienst. Wij bevelen het ministerie wel aan om in 2007 de toepassing van het IBO gedachtegoed beter tot uitdrukking te laten komen in de P&C-cyclus en de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

#### **Financieel beheer Agentschap SZW**

Het Agentschap SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ESF gelden en 12 nationale subsidieregelingen voor het Ministerie van SZW. De standen met betrekking tot de nationale regelingen uit de financiële administratie van het agentschap worden opgenomen in de financiële administratie van het Ministerie van SZW.

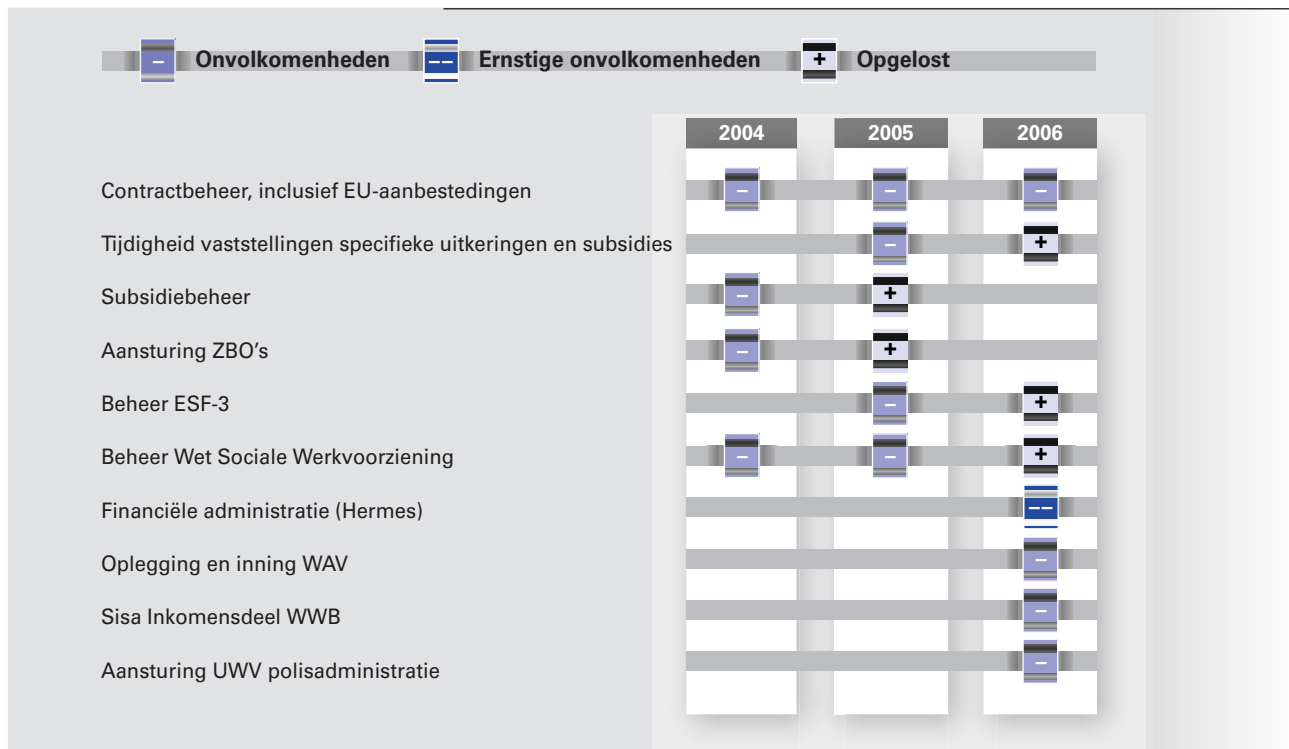
Het financieel beheer van het Agentschap SZW, de programmagelden ESF (2000–2006) en de beleidsmiddelen, laat enkele tekortkomingen zien. Zo heeft het Agentschap over 2006 geen goede aansluiting tussen de regelings specifieke administraties en de financiële administratie gemaakt. Ook is de administratie van het agentschap niet zodanig ingericht dat op eenvoudige wijze een specificatie op projectniveau kan worden gegeven van de openstaande voorschotten. De auditdienst van SZW heeft ten aanzien van een aantal nationale subsidieregelingen een onzekerheid geconstateerd in de deugdelijke weergave van de openstaande verplichtingen van totaal € 8,4 miljoen. Deze onzekerheid wordt toegerekend aan vijf beleidsartikelen (artikel 22, 23, 29, 30 en 97). De administratie van de apparaatsuitgaven heeft gedurende het jaar tekortkomingen vertoond welke tot uitdrukking kwamen in de kwaliteit van de voor controle aangeboden jaarrekening. De definitieve jaarrekening voldoet overigens aan de daaraan te stellen eisen.

#### **3.2 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 3 hebben we de ontwikkeling in de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar opgenomen. De figuur laat zien welke (ernstige) onvolkomenheden wij de laatste jaren hebben aangetroffen in het financieel beheer en materieelbeheer en in de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, en welke onvolkomenheden zijn opgelost.

Het Ministerie van SZW geeft zelf in haar bedrijfsvoeringsparagraaf aan dat het financieel beheer ernstig te lijden heeft gehad onder de implementatie van het nieuwe administratiesysteem. Wij constateren dan ook een sterke achteruitgang van het financieel beheer. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering in bredere zin is achteruit gegaan. Eén oude onvolkomenheid «contractbeheer inclusief Europese aanbestedingen» handhaven we dit jaar. Daarnaast hebben we in ons onderzoek vier nieuwe onvolkomenheden geconstateerd, waarvan één ernstig, en drie aandachtspunten. Er zijn twee oude onvolkomenheden opgelost in 2006.

**Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006**  
*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*



## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006d). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006a). *Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Tweede Kamer, 2005–2006, 30 550 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nrs. 1, 2 en 13. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006c). *Werklozen zonder startkwalificatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 851, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *EU-trendrapport 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 955, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Arengo (2006). *Implementatie Hermes; Evaluatie maatregelen ultimo 2006, een quick scan*. Beesd: Arengo Organisatie Advies & Management.

CWI (2007). *Jaarverslag CWI 2006*. Amsterdam: CWI.

Ecorys (2006). *Vacatures in Nederland*. Rotterdam: Ecorys Nederland BV.

Inspectie Werk en Inkomen (2006). *Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004*. Den Haag: IWI.

Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Eerste contacten met de keten; Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten*. Den Haag: IWI.

Ministerie van BZK (2006a). *Besluit van 4 juli 2006, houdende wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 en enkele andere besluiten in verband met invoering van single-information en single-audit voor specifieke uitkeringen*. d.d. 4 juli 2006. Nr. 328. Staatsblad.

Ministerie van BZK (2006b). *Regeling verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen*. Nr. 140. Staatscourant.

Ministerie van SZW (2005a). *Sociale werkvoorziening; Brief van de staatssecretaris*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 817, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Ministerie SZW (2005b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2006a). *Evaluatie van bestuurlijke boete in de WAV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 17 050 en 29 523, nr. 332. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2006b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XV, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2006c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2007; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2007a). *Brief aan Tweede Kamer ESF*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 26 642, nr. 97.

Ministerie van SZW (2007b). *Wijziging Regeling SUWI in verband met de accountantsverklaring en vaststelling van bijlagen*. Nr. 44. Staatscourant.

## BIJLAGE 1

## OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2006

Fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### A. Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Deugdelijke weergave	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
21	Inkomensbeleid	633	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	421 287	-	-	-	183	20 502	20 685	4,9	Ja	-
23	Re-integratie	1 676 437	1 342	1 342	-	1 933	9 573	12 848	0,8	Nee	-
24	Sociale werkvoorziening	2 300 849	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Arbeid en zorg	937 955	-	-	-	1 551	13 424	14 975	1,6	Ja	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	3 530	-	-	-	-	295	295	8,4	Nee	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	2 897	-	-	-	-	252	252	8,7	Nee	-
28	Pensioenbeleid	61 808	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	85 572	185	185	-	5	31 755	31 945	37,3	Ja	-
30	Inkomensbescherming met activering	4 438 117	-	-	-	1 830	40 040	41 871	0,9	Nee	-
31	Inkomensbescherming met activering bij arbeidsgeschiedheid	1 817 119	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Overige inkomensbescherming	372 308	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 316 587	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	10 404 301	-	-	-	-	-	-	-	-	-
35	Emancipatie	19 945	-	-	2 623	12	15 098	17 733	88,9	Ja	-
97	Aflopende regelingen	904	-	-	-	-	23	23	2,5	Nee	-
98	Algemeen	197 648	7 554	7 554	-	1 214	172	8 940	4,5	Ja	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		26 057 897	9 081	9 081	2 623	6 727	131 135	149 566			

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
21	Inkomensbeleid	633	-	-	-	-	-	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	417 219	5	67	72	0,0	Nee	-
23	Re-integratie	1 732 538	1 366	1 742	3 108	0,2	Nee	-
24	Sociale werkvoorziening	2 248 184	-	-	-	-	-	-
25	Arbeid en zorg	938 946	3	2 103	2 106	0,2	Nee	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	3 477	0	1	1	0,0	Nee	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	2 931	0	3	4	0,1	Nee	-
28	Pensioenbeleid	34 008	10	150	161	0,5	Nee	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	93 755	13	1 175	1 188	1,3	Nee	-
30	Inkomensbescherming met activering	4 620 809	14	200	214	0,0	Nee	-
31	Inkomensbescherming met activering bij arbeidsongeschiktheid	1 817 119	-	-	-	-	-	-
32	Overige inkomensbescherming	372 308	-	-	-	-	-	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 316 587	1	14	15	0,0	Nee	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	10 404 301	-	-	-	-	-	-
35	Emancipatie	13 635	4	52	55	0,4	Nee	-
97	Aflopende regelingen	1 021	0	1	1	0,1	Nee	-
98	Algemeen	189 094	3 263	2 016	5 278	2,8	Ja	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		26 206 565	4 679	7 524	12 202			

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave				
21	Inkomensbeleid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	25 464	-	-	21	-	21	0,1	Nee	-
23	Re-integratie	210 321	194	-	-	-	194	0,1	Nee	-
24	Sociale werkvoorziening	473 895	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Arbeid en zorg	71 158	-	-	387	-	387	0,5	Nee	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	692	-	-	-	-	-	-	-	-
28	Pensioenbeleid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	3 886	-	-	-	-	-	-	-	-
30	Inkomensbescherming met activering	88 008	-	-	-	-	-	-	-	-
31	Inkomensbescherming met activering bij arbeidsongeschiktheid	13 004	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Overige inkomensbescherming	5 358	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	16 214	-	-	-	-	0	0,0	Nee	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	10 900	-	-	-	-	-	-	-	-
35	Emancipatie	53	-	-	-	-	-	-	-	-
97	Aflopende regelingen	1 302	-	-	-	-	-	-	-	-
98	Algemeen	13 031	647	-	238	-	885	6,8	Nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		933 286	841	-	646	0	1 488	-	-	-



**D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
<b>Agentschap SZW</b>										
	Baten	15 087	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lasten	14 163	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	3 939	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	30 920	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	13 652	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Inspectie Werk en Inkomen</b>										
	Baten	25 264	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lasten	23 914	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaalontvangsten	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Kapitaaluitgaven	250	-	-	-	-	-	-	-	-
	Balansposten	44 872	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	23 606	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal bijdrage moederdepartement	37 258	-	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal lasten	38 077	-	-	-	-	-	-	-	-

**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
				Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Onzekerheid	Totaal F + O	Totaal F+O (%)	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
D	3. Liquide middelen	22	-	-	-	-	0	-	Nee	-
C	4. Rekening Courant RijksHoofd-Boekhouding	25 440 851	-	-	-	-	0	-	Nee	-
D	5. Uitgaven buiten begrotingsverband	179 088	-	-	1	-	6 675	3,7	Ja	-
C	6. Ontvangsten buiten begrotingsverband	11 526	-	-	-	-	1 379	12,0	Ja	-
D	8. Extra-comptabele vorderingen	58 364	-	-	-	-	24	0,0	Nee	-
D	10. Voorschotten	15 985 393	-	-	13 475	-	180 219	1,2	Ja	-
C	12. Openstaande verplichtingen	9 449 141	-	-	24 818	-	55 858	0,9	Nee	-
	Totaal beoordeeld	51 124 385	0	0	38 294	0	244 154	282 448		0

AAL	Audit Actielijst
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
BAGP	Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten
Bbz	Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
DAD	Departementale Auditdienst
EBB	Enquête Beroepsbevolking
EC	Europese Commissie
ESF	Europees Sociaal Fonds
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KOA	Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders met kinderen in de Algemene bijstandswet
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NFBI	Niet-financiële beleidsinformatie
P&C	Planning & Control
SiSa	Single information Single audit
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid Bijzondere Informatie
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WKO	Wet kinderopvang
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Hieronder vindt u in alfabetische volgorde een aantal veel voorkomende woorden en begrippen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Van iedere term wordt de betekenis omschreven. Waar relevant wordt ook het gebruik van de term in het onderzoek uitgelegd.

*Cursief* weergegeven woorden in de betekenisomschrijvingen worden elders in de lijst nader toegelicht.

### **Accountantsrapport/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

### **Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering. De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

### **Apparaatsuitgaven**

Uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, overheaduitgaven. Andere uitgaven die een ministerie heeft zijn *programma-uitgaven*.

### **Artikelgewijze oordeelsvorming**

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Ten behoeve van het *budgetrecht* van de Tweede Kamer voor de afzonderlijke begrotingsartikelen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve *tolerantiegrenzen* op het niveau van begrotingsartikelen. Dat wil zeggen: per begrotingsartikel wordt gekeken hoeveel fouten en/of onzekerheden er zijn, hoeveel geld daarmee in totaal gemoeid is en of dit totaal het bedrag te boven gaat dat de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsartikel in kwestie nog toelaatbaar acht.

### **Autoriseren**

Eén van de taken van de Tweede Kamer is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat de Tweede Kamer bepaalt hoeveel de regering maximaal kan besteden en aan welke doelen.

**Balanspost**

Post in de balans van een *baten-lastendienst* met de activa (bezittingen) en passiva (eigen vermogen en schulden) van de dienst.

**Baten**

Baten: de (op een staat van baten en *lasten* op te nemen) bedragen die worden beschouwd als voordelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

**Baten-lastendienst**

Een dienstonderdeel van een ministerie met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. Deze grotere zelfstandigheid laat onverlet dat er sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid en dat het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is.

Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording van het moederministerie. Ook voert een baten-lastendienst een eigen administratie, los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. De term «baten-lastendienst» verwijst naar de boekhoudmethode die deze diensten hanteren, het *baten-lastenstelsel*.

**Baten-lastenstelsel**

Bij een stelsel van *baten* en *lasten* worden de opbrengsten en uitgaven voor een geleverde of ontvangen dienst verantwoord in het jaar waarin die dienst geleverd of ontvangen is. Deze methode verschilt van het *kasstelsel*, waarbij het moment van uitgeven of ontvangen bepalend is voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

**Bedrijfsvoering**

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

**Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

**Begrotingshoofdstuk**

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, de Kabinetten, alle ministeries en alle begrotingsfondsen. In totaal omvat de rijksbegroting 25 afzonderlijke hoofdstukken: de zogenoemde begrotingshoofdstukken. Elk hoofdstuk heeft een eigen begroting, een eigen jaarverslag en een eigen rapport bij het jaarverslag.

### **Begrotingsartikel/Beleidsartikel**

Ieder begrotingshoofdstuk kent twee soorten begrotingsartikelen: beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. In de beleidsartikelen geeft de minister een toelichting op de door hem te realiseren beleidsresultaten. Een beleidsartikel bestaat uit een overkoepelende (algemene) doelstelling, en indien van toepassing één of meer *operationele doelstellingen*, met bijbehorende *prestatiegegevens*. Aan niet-beleidsartikelen worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten toegerekend die geen verband houden met het realiseren van beleidsdoelstellingen.

### **Beleidsinformatie**

Beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de gerealiseerde effecten als gevolg van het gevoerde beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. De beleidsinformatie in het jaarverslag wordt ook wel *niet-financiële informatie* genoemd.

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

### **Bezwaaronderzoek**

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

### **Budgetrecht Tweede Kamer**

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van *uitgaven* en het innen van *ontvangsten* (belastingen).

### **Comply or explain**

«Pas toe of leg uit». In het jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen, de geleverde prestaties en de uitgegeven middelen (comply). Sinds 2005 mag de minister afzien van het opnemen van concrete beleidsinformatie in zijn jaarverslag (motie Douma c.s., 2005). Hij moet dan wel uitleggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen (explain).

### **Comptabiliteitswet 2001**

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

### **Controletoren**

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

### **Decharge**

Goedkeuring door de Staten-Generaal van de begrotingsuitvoering van de minister. Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de *slotwetten* goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: ze worden ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

### **Departementale auditdienst (DAD)**

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

### **Deugdelijke/ondeugdelijke weergave**

De in het jaarverslag opgenomen financiële informatie dient *deugdelijk* te zijn weergegeven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Tweede Kamer zich als gebruiker van die informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

### **Europese aanbestedingsrichtlijnen**

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De richtlijnen zijn gericht op een transparant aanbestedingsproces op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria.

### **Financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

### **Financiële informatie**

Financiële informatie betreft de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van een ministerie in de verantwoordingsstaat en de toelichting daarbij (en voor zover van toepassing: de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* in de samenvattende

verantwoordingsstaat van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten* en de toelichting daarbij).

### **Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk**

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk vormen tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording van het Rijk. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die aansluit op de in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. De saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

### **Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

### **Indemniteitswet**

Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen. In een indemniteitswet vraagt de minister de Tweede Kamer om de verplichtingen, uitgaven of ontvangsten, ondanks het bezwaar van de Algemene Rekenkamer toch goed te keuren.

### **Jaarverslag**

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over:

- (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid;
- (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen, uitgaven en ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*;
- (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie)*.

### **Kapitaaluitgaven/kapitaalontvangsten**

Uitgaven respectievelijk ontvangsten in verband met investeringen en desinvesteringen in kapitaalgoederen, alsmede de financiering daarvan.

### **Kasstelsel**

In een kasstelsel is het moment van uitgeven of ontvangen van het geld bepalend voor het moment waarop een post wordt opgenomen in de verantwoording.

### **Lasten**

De (op een staat van *baten* en lasten op te nemen) bedragen die worden beschouwd als nadelen die verband houden met de activiteiten in de betreffende periode.

### **M&O-beleid**

M&O staat voor misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-beleid is het geheel van maatregelen dat een minister neemt om misbruik en oneigenlijk gebruik van wetten regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken.

**Materieelbeheer**

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

**Niet-financiële informatie**

Zie *beleidsinformatie*.

**Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid**

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

**Onzeker (onzekerheden)**

De Algemene Rekenkamer kwalificeert *financiële informatie* als «onzeker» wanneer zij door *onvolkomenheden* in het *financieel beheer* niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten *rechtmatig* zijn of *deugdelijk* zijn *weergegeven*.

**Ordelijk**

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

**Operationele doelstelling**

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

**Overdrachtsuitgaven**

Overdrachtsuitgaven zijn uitgaven aan personen of instellingen in de vorm van – onder andere – subsidies en (specifieke) uitkeringen, waarvoor geen tegenprestaties in de vorm van levering van goederen of diensten worden gevraagd.

**Planning- & controlcyclus**

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

**Potentieel bezwaargeval**

*Onvolkomenheden* in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarsverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

**Prestatiegegevens**

Prestatiegegevens zijn kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren waarmee de minister inzicht biedt in de door hem gerealiseerde beleidsresultaten. Onder prestatiegegevens kunnen zowel effect(indicator)en als informatie over de prestaties van de overheid worden verstaan.

**Programma-uitgaven**

Programma-uitgaven zijn alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van zijn beleid, met uitzondering van de *apparaats-uitgaven*.



### **Rechtmatigheid**

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

### **Review**

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

### **Risicoanalyses**

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

### **Saldibalans**

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het einde van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om posten als: vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

### **Single information single audit (sisa)**

Single information houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Single audit betekent dat de controle over de specifieke uitkeringen onderdeel uitmaakt van de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording. Hierdoor hoeft de accountant geen afzonderlijke accountantsverklaring meer af te geven voor elke specifieke uitkering.

### **Specifieke uitkering**

Uitkering van de rijksoverheid aan een andere overheid ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde activiteiten of het realiseren van een specifiek doel.

### **Slotwet/slotwetmutaties**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

### **Tolerantiegrenzen**

Op het niveau van de begrotingsartikelen onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag kleiner dan € 50 miljoen mag de som van de *fouten* en *onzekerheden* niet groter zijn dan 10% van het artikelbedrag.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot

€ 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet groter zijn dan € 5 miljoen.

Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet groter zijn dan 1% van het artikelbedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Voor de totalen van de in het jaarverslag opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.

### **Verslaggevingseisen**

De presentatie van de informatie in het jaarverslag moet voldoen aan de verslaggevingseisen zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

### **Verantwoordingsdag**

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

### **Verantwoordingsstaat**

In de verantwoordingsstaat in het jaarverslag worden per begrotingsartikel de gerealiseerde bedragen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten opgenomen.

In de samenvattende verantwoordingsstaat van de baten-lastendiensten staan de baten, de lasten, het saldo van baten en lasten, de kapitaaluitgaven en de kapitaalontvangsten van de baten-lastendiensten die onder het ministerie vallen.

### **Verplichtingen**

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.

### **Voorschotten**

Vooruitbetalingen door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken of vooruitbetalingen van het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie, bijdrage of lening of op een aanspraak uit hoofde van een verstrekte garantie.