
Vergaderjaar 2006–2007

31 031 XVI

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2006**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE
VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT (XVI)**

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 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)».

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 | 23 |

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

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Over dit onderzoek | 9 |
| 2 | Oordeel over 2006 en aanbevelingen | 12 |
| 2.1 | Oordeel over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering | 12 |
| 2.2 | Toelichting en aanbevelingen | 12 |
| 2.2.1 | Jaarverslag | 12 |
| 2.2.2 | Bedrijfsvoering | 13 |
| 2.2.3 | Zorgtoeslag | 15 |
| 2.2.4 | Aandachtspunten | 15 |
| 3 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 16 |
| 3.1 | Reactie minister | 16 |
| 3.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 17 |
| | Audit Actielijst 2007 | 20 |

1 OVER DIT ONDERZOEK

Het rapport bij het jaarverslag

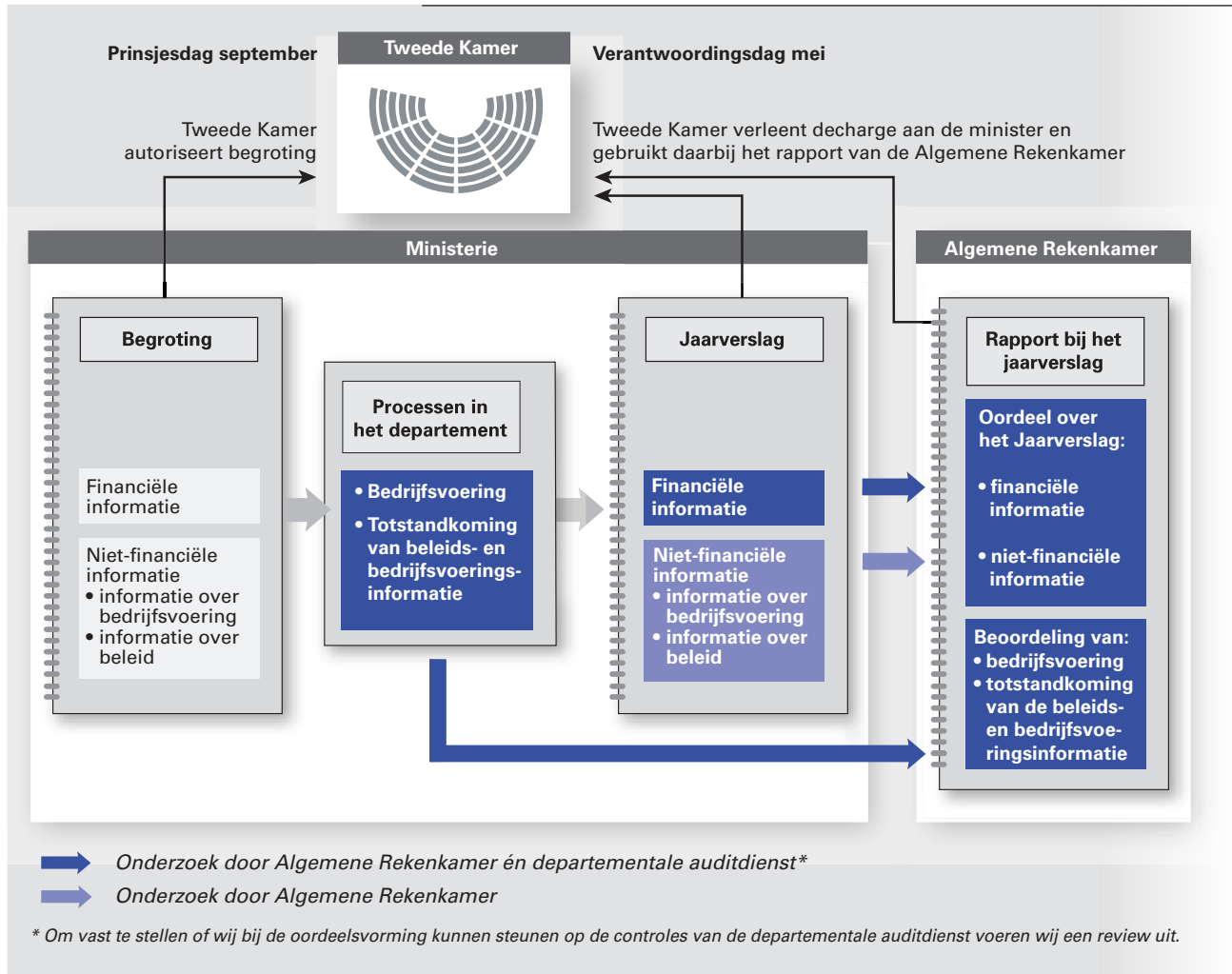
Ministers verantwoorden zich in hun jaarverslagen over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie (financiële informatie), over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of doelen en prestaties die in de begroting van 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 om te beginnen in dat we nagaan of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen 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.¹

¹ Zie www.rekenkamer.nl.

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



De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doen wij om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XVI: het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Dit ministerie draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg (welzijn) en de sport. De uitgaven van het ministerie in 2006 bedroegen € 12,7 miljard. De verplichtingen bedroegen € 13,7 miljard en de ontvangsten € 0,1 miljard. Het Ministerie van VWS kenmerkt zich als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven (rijksbijdragen, specifieke uitkeringen, subsidies en de zorgtoeslag). De overdrachtsuitgaven bedragen ongeveer € 11,8 miljard, 93% van alle uitgaven. Het ministerie van VWS kan ook gekarakteriseerd worden als een «subsidiedepartement».

In het volgende hoofdstuk staan onze oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. Daarbij lichten wij enkele onderwerpen toe. Dit is een selectie van onderwerpen die in deel II van dit rapport aan bod komen. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

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

2 OORDEEL OVER 2006 EN AANBEVELINGEN

We hebben het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS over 2006 beoordeeld. Onze oordelen staan in paragraaf 2.1. De toelichting op een aantal onderwerpen dat voortkomt uit onze oordelen staat in paragraaf 2.2. Wij noemen daarbij ook de aanbeveling over dat onderwerp.

Los van ons oordeel over de vraag of de beleidsinformatie in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke eisen, kijken wij elk jaar ook naar de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van de niet-financiële informatie over het gevoerde beleid.

2.1 Oordeel over het Jaarverslag 2006 en de bedrijfsvoering

De oordelen van de Algemene Rekenkamer over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VWS en over de bedrijfsvoering zijn samengevat in overzicht 1. Wij hebben bij vier artikelen onrechtmatigheden en onzekerheden vastgesteld. Daarnaast hebben wij in het financieel beheer en materieelbeheer op verschillende onderwerpen onvolkomenheden benoemd.

De Staten-Generaal baseren de decharge aan de 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 VWS

| | | Oordeel | Toelichting in |
|-----------------|--------------------------------------|--|------------------------|
| Jaarverslag | Financiële informatie | Voldoet met uitzondering van – art. 21 – art. 31 – art. 33 – art. 38 | Deel II § 2.1 |
| | Saldibalans | Voldoet | Deel II § 2.2 |
| | Informatie over bedrijfsvoering | Voldoet | Deel II § 2.3 |
| | Informatie over beleid | Voldoet | Deel II § 2.4 en § 2.5 |
| Bedrijfsvoering | Financieel beheer en materieelbeheer | Voldoet met uitzondering van een of meer daaraan gestelde eisen: – subsidiebeheer; – inkopen en contractbeheer; – ouderbijdragen jeugdzorg. | Deel II § 3.1 |
| | Overige bedrijfsvoering | Informatiebeveiliging | Deel II § 3.2 |

2.2 Toelichting en aanbevelingen

2.2.1 Jaarverslag

Financiële informatie

We hebben het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VWS onderzocht. Het voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, maar we hebben bij de financiële informatie wel onrechtmatigheden en onzekerheden aangetroffen bij vier van de zeventien artikelen. Deze vier overschreden de tolerantiegrenzen. Bij twee van deze vier artikelen was de overschrijding het gevolg van onvolkomenheden in het subsidiebeheer en het niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Eén van die vier artikelen

betrof de zorgtoeslag. Het financieel beheer daarvan is ondergebracht bij het Ministerie van Financiën.

Beleidsinformatie

Over de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag kunnen we in algemene zin zeggen dat het ministerie de doelstellingen, prestaties en middelen in de loop der jaren steeds vaker expliciteert. Vooral in 2006 is vooruitgang geboekt. Wij vinden dat een positieve ontwikkeling.

De prestaties worden in de Begroting 2007 minder goed aangegeven. Deze zijn nog te zeer gericht op concrete activiteiten en instrumenten en te weinig op effecten.

Wij stellen vast dat het Ministerie van VWS in de periode 2004–2007 constructief bezig is geweest met de rapportage van beleidsinformatie in begroting en jaarverslag. Dit vindt zijn weerslag in een betere VBTB-beschikbaarheid en bruikbaarheid. Wij vragen de minister om aandacht te blijven geven aan de beschikbaarheid en bruikbaarheid van beleidsinformatie.

2.2.2 Bedrijfsvoering

Wij zijn van mening dat het financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties aan de eisen van de CW 2001 voldoen, met uitzondering van de volgende (ernstige) onvolkomenheden:

- Subsidiebeheer;
- Inkopen en contractbeheer;
- Volledigheid van de ouderbijdragen jeugdzorg.

Daarnaast hebben we een onvolkomenheid in de informatiebeveiliging vastgesteld.

Bij het subsidiebeheer constateren we al enkele jaren een ernstige onvolkomenheid, en dat is dit jaar nog steeds het geval. De onvolkomenheden op het gebied van het subsidiebeheer alsmede de onvolkomenheden bij inkopen en contractbeheer lichten we later in deze paragraaf toe. We beginnen met een beknopte toelichting op de twee als laatste genoemde onderwerpen.

Er bestaat geen zekerheid over de volledigheid van ouderbijdragen in de jeugdzorg en daarom merken we die aan als onvolkomenheid. De problemen met de volledigheid van de ouderbijdragen jeugdzorg zijn niet nieuw, maar de verwachting was dat deze met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg zouden worden opgelost. In 2006 bleek dat niet zo te zijn. Wij adviseren de minister om met de provincies en het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (LBIO) na te gaan hoe deze onvolkomenheid kan worden opgelost.

Hoewel het ministerie voortgang heeft geboekt in de informatiebeveiliging, heeft het nog niet voldaan aan de eisen van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie (VIR-BI) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). We hebben de informatiebeveiliging daarom als een onvolkomenheid in de bedrijfsvoering aangemerkt. Wij vragen de minister om verder te gaan met de implementatie van VIR, Wbp en VIR-BI en wij bevelen aan periodiek audits op de genomen informatiebeveiligingsmaatregelen uit te voeren.

Subsidiebeheer

Jaarlijks verleent het Ministerie van VWS een groot aantal subsidies om de doelstellingen zoals die in zijn begroting zijn opgenomen, te realiseren. Belangrijke onderdelen van het subsidieproces zijn de subsidieverlening en -vaststelling. Deze activiteiten worden onderworpen aan een financiële en beleidsmatige toets. Een transparante registratie en vastlegging van de uitkomsten van toetsen zijn van belang voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Al enkele jaren was er bij het Ministerie van VWS sprake van ernstige onvolkomenheden bij het subsidiebeheer. Naar aanleiding hiervan heeft de minister een meerjarig verbeterplan opgesteld dat beëindigd is op 31 december 2006.

In 2006 heeft het Ministerie van VWS de nodige inspanningen geleverd om het subsidiebeheer op orde te brengen. Door de realisatie van het Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS is een belangrijke randvoorwaarde voor een voldoende subsidiebeheer gerealiseerd: vereenvoudiging van wet- en regelgeving, minder administratieve lasten voor ministerie en subsidieontvangers, vaste routing binnen het subsidiebeheer en voor iedereen toegankelijke subsidiedossiers (Subsidieplein), de start van het Expertisecentrum Subsidies als vraagbaak en check voor kwaliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving. Tevens werkt het ministerie aan een verdere verzakelijking rond het subsidiebeheer.

Echter in het hele jaar 2006 was er nog sprake van veel onvolkomenheden in de daadwerkelijke uitvoering. Het feitelijke subsidiebeheer is in 2006 in vergelijking met eerdere jaren nog niet wezenlijk verbeterd. Omdat het subsidiebeheer een belangrijk proces is binnen het ministerie en omdat al vele jaren op rij onvolkomenheden worden geconstateerd, handhaven wij voor 2006 het oordeel ernstige onvolkomenheid.

Wij vragen om blijvende aandacht voor het subsidiebeheer. Weliswaar is het plan van aanpak nu afgerond, maar de minister zal krachtig moeten blijven sturen op de verbetering van het subsidiebeheer en de verandering van de cultuur. De kwaliteit van de subsidiedossiers en het beheer van het Subsidieplein vragen veel aandacht. Het is zaak dat alle verbetermaatregelen van de afgelopen jaren structureel in de bedrijfsvoering worden verankerd, zodat de beoogde effecten in 2007 worden gerealiseerd.

Inkopen en contractbeheer

Sinds 2001 constateerden we de onvolkomenheid «Administraties». Deze is in 2006 opgelost, met dien verstande dat er delen van deze onvolkomenheid zijn opgegaan in de onvolkomenheid «Inkopen en contractbeheer».

Al enige jaren wordt de (interne) regelgeving voor inkopen bij het Ministerie van VWS onvoldoende nageleefd, waaronder de naleving van Europese aanbestedingsregels. Dit speelt ook bij de agentschappen waar het financieel belang van de inkopen hoog is en de kwaliteit van het contractbeheer matig is. Ook gaat het niet goed met het juist en tijdig vastleggen van verplichtingen bij opdrachten en inkopen. Dit brengt beheersrisico's en rechtmatigheidsrisico's met zich mee.

Wij vragen om zorgvuldigheid bij het uitvoeren van inkoopprocedures en het verplichtingenbeheer. Daarnaast willen wij de aandacht vestigen op het contractbeheer bij de baten-lastendiensten. Door aanvullende

maatregelen en het bewustzijn dat de wet- en regelgeving moet worden nageleefd zou het ministerie beter kunnen functioneren.

2.2.3 Zorgtoeslag

Met de zorgtoeslag is een zeer groot bedrag gemoeid, namelijk ongeveer € 2,6 miljard en dat is circa 20% van de uitgaven van VWS. Het Ministerie van VWS is begrotings- en beleidsverantwoordelijk terwijl het Ministerie van Financiën (dienst Toeslagen) uitvoeringsverantwoordelijke is. Vanwege de omvang van het financiële belang bij VWS en de omvang van de uitvoeringsproblemen bij de dienst Toeslagen, geven we hier een toelichting.

Bij de zorgtoeslag is een bedrag van circa € 80 miljoen (3%) onrechtmatig. Daarnaast is er nog een bedrag van circa € 50 miljoen (2%) waarbij sprake is van onzekerheden.

Het Ministerie van VWS heeft de problematiek rond de zorgtoeslag toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Jaarverslag 2006. De problemen met de geautomatiseerde systemen bij de dienst Toeslagen zijn complex en omvangrijk. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die het Ministerie van VWS van het Ministerie van Financiën ontvangt.

Deze uitvoeringsproblemen doen zich niet alleen voor bij de uitkering van de zorgtoeslag, maar ook bij die van de huurtoeslag en van de toeslag kinderopvang. In het Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Financiën is het financieel beheer van de dienst Toeslagen als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt.

2.2.4 Aandachtspunten

Ten slotte noemen wij nog drie aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS. De toelichting op deze aandachtspunten staat in hoofdstuk 3 van deel II.

Het gaat om de volgende aandachtspunten:

- Kwaliteit wet- en regelgeving;
- Risicomanagement en risicoanalyse van het Ministerie van VWS;
- Risicomanagement voor de beoordeling van het functioneren van zbo's.

3.1 Reactie minister

Op 17 april 2007 hebben wij de voorlopige uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek 2006 aan de minister van VWS voorgelegd. De minister voor Jeugd en Gezin ontving ter informatie een concept van het *Rapport bij het Jaarverslag 2006*. De Algemene Rekenkamer verzocht de minister van VWS te reageren op haar bevindingen, in het bijzonder op de in de Audit Actielijst 2007 opgenomen aanbevelingen.

De minister reageerde op 2 mei 2007. De integrale weergave van de brief is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl. Hierna volgt de reactie op hoofdlijnen.

Verschillen in oordeelsvorming

De Algemene Rekenkamer constateert bij vier artikelen rechtmatigheidsfouten en/of onzekerheden die leiden tot een overschrijding van de artikeltolerantie. Dit komt omdat zij een andere systematiek hanteert dan in de Rijksbegrotingsvoorschriften is vastgelegd. Deze verschillen in systematiek vindt de minister ongewenst. Hij verzoekt de Algemene Rekenkamer het overleg met het kabinet over het harmoniseren van de systematiek van oordeelsvorming te hervatten. Hij vindt dit van belang mede in het licht van door het kabinet voorgenomen wijzigingen van de controle. De minister meent dat, door dezelfde systematiek te hanteren, kan worden voorkomen dat onnodige verwarring ontstaat over de betekenis van verschillende oordelen over dezelfde bevindingen.

Subsidiebeheer

De minister van VWS stelt met genoegen vast dat de Algemene Rekenkamer vertrouwen heeft in de aanpak van de verbetering van het subsidiebeheer bij VWS. Hij noemt nogmaals de vele verbetermaatregelen die in 2006 zijn uitgevoerd. Daarnaast constateert hij dat in het tweede halfjaar van 2006 minder onvolkomenheden in het subsidiebeheer zijn aangetroffen. Dit heeft bij de auditdienst geleid tot het oordeel dat het subsidiebeheer in 2006 bij VWS iets is vooruitgegaan. De minister vindt het jammer dat de door VWS behaalde resultaten ter verbetering van het subsidiebeheer niet in het bestuurlijk oordeel van de Algemene Rekenkamer lijken te zijn meegewogen.

Inkopen en contractbeheer

De minister schrijft dat in 2006 de bundeling van de inkoopexpertise binnen VWS definitief vorm heeft gekregen. Verder zijn de risico's van het inkoopproces geïnventariseerd en is in 2007 een inkoopbeleidsplan opgesteld waarin ook aandacht wordt geschonken aan het inkoopbeleid bij agentschappen.

Als reactie op de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat het contractbeheer bij de agentschappen CIBG en aCBG matig is, schrijft de minister dat er inmiddels maatregelen zijn genomen bij deze batenlastendiensten om het contractbeheer te verbeteren.

Ouderbijdragen Jeugdzorg

Gebleken is dat de provinciale accountants en de accountants van bureau jeugdzorg onvoldoende aandacht hebben gehad voor de aan- en afmeldingen bij het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage. De minister zal samen met het Interprovinciaal Overleg bekijken op welke punten in het proces knelpunten ontstaan en welke gevolgen dit dient te krijgen voor het normenkader en de accountantsverklaring.

Informatiebeveiliging

De minister memoreert welke voortgang in 2006 is gemaakt met de implementatie van het VIR en de Wpb. Verder merkt de minister op dat het Strategisch Beveiligingsberaad voor de Raden en *Agentschappen het plan van aanpak Implementatie Informatiebeveiliging en Bescherming Persoonsgegevens 2007–2008* heeft opgesteld en vastgesteld. Over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om periodiek audits uit te voeren op de genomen informatiebeveiligingsmaatregelen merkt de minister op dat de auditdienst dit bij elke ICT-audit als een aandachtsgebied meeneemt.

Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie

De minister geeft aan dat het ontwikkelen van doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren een continu proces is dat het beleidsproces volgt. De minister wil de detailbeoordeling van de Begroting 2007 van de Algemene Rekenkamer betrekken in dit proces.

Kwaliteit van wet- en regelgeving

De minister merkt op dat hij bij het ontwerp van de BOS-regeling, Steunpunten en AWBZ-bijdragen een bewuste keuze gemaakt heeft – conform het Doreac-gedachtegoed – voor een sturingsarrangement dat enerzijds zo min mogelijk administratieve lasten voor de gemeenten met zich meebrengt, en anderzijds gezien de aard van de geldstroom voldoende waarborgen biedt voor een rechtmatige besteding. De verschillen in de verantwoordingseisen aan de gemeenten in het kader van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang komen voort uit verschillen in de financieringswijze van de gemeenten en de daarbij behorende regelgeving. Bij de doeluitkering Jeugdzorg is sprake van ingroeiproblemen betreffende de Wet op de jeugdzorg. De minister verwijst naar de toelichting die hierover in de bedrijfsvoeringsparagraaf 2006 is opgenomen.

Ten slotte gaat de minister van VWS in op de oprichting van de Stichting Elektronisch Kinddossier (zie paragraaf 3.1.3 in deel II van dit rapport). Volgens hem is het ministerie niet betrokken geweest bij de oprichting ervan. Er is ook geen sprake van dat VWS anderen ertoe bewogen heeft de stichting op te richten. De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer op 21 april 2006 over de stand van zaken met betrekking tot de invoering van het Elektronisch Kinddossier in de jeugdgezondheidszorg geïnformeerd.

Bedrijfsvoering

De minister stelt dat de bedrijfsvoering de afgelopen jaren fors is verbeterd en dat hij zich zal inspannen om de ingezette lijn vast te houden.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Algemeen

Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 2006 zijn wij in een aantal gevallen tot andere oordeelsvorming gekomen dan het ministerie. Wij waarderen de zakelijke wijze waarop de minister deze verschillen in zijn reactie behandelt.

In zijn reactie gaat de minister niet op alle punten van de Audit Actielijst 2007 in. Deze Audit Actielijst zal wel een belangrijk uitgangspunt voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 vormen.

In dit nawoord gaan we in op vier onderwerpen uit de brief van de minister.

Verschillen in beoordeling

Wat betreft de opmerking van de minister over de verschillen tussen onze werkwijze en die van het IODAD, wijzen we op het volgende. Wij geven in onze oordelen aan of wij met redelijke zekerheid hebben vastgesteld dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen of deugdelijk zijn weergegeven. Omdat zowel fouten als onzekerheden afbreuk doen aan die redelijke zekerheid, tellen wij fouten en onzekerheden bij elkaar op. De ministeries tellen fouten en onzekerheden niet op. Daarnaast saldeert het ministerie getrouwheidsfouten, terwijl wij deze als absolute bedragen meetellen.

Het gevolg hiervan is dat onze uitkomsten verschillen van die van de auditdienst. Beide methodes zijn vaktechnisch verantwoord, maar hebben een andere invalshoek.

Wij hopen met de minister dat wij middels constructief overleg met het Ministerie van Financiën ruim voor de jaarafsluiting 2007 tot een meer eenduidig normenkader kunnen komen.

Subsidiebeheer

De Algemene Rekenkamer hanteert evenals VWS bij haar oordeelsvorming dezelfde (vaktechnische) grondslagen die in IODAD-verband zijn afgesproken, zoals het *Handboek Auditing Rijksoverheid* en de *Baseline financieel beheer en materieel beheer* van het Ministerie van Financiën. Daarnaast betreft de Algemene Rekenkamer bij VWS ook andere overwegingen bij haar oordeelsvorming over het subsidiebeheer. Dit zijn bijvoorbeeld omvang en breedheid van de subsidieprocessen en onvolkomenheden, het aantal jaren dat onvolkomenheden zijn geconstateerd, de verbeteringen in de tijd gezien, en uitzicht op structurele verbetering van het subsidiebeheer binnen een redelijke termijn. In tegenstelling tot wat de minister schrijft, heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport wel degelijk oog voor de positieve ontwikkelingen binnen VWS, zoals de voortgang van de uitvoering van het *Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS* in 2006. We waarschuwen echter voor het nu niet veronachtzamen van de problematiek. In 2006 hebben we nog veel fouten in de werking van het subsidiebeheer geconstateerd. De minister moet krachtig blijven sturen op de verbetering van het subsidiebeheer en de verandering van de cultuur.

We hopen, met de minister, dat de beoogde effecten van de verbetermaatregelen in 2007 verder zullen worden gerealiseerd.

Kwaliteit van wet- en regelgeving

De minister geeft een toelichting bij de keuze van de sturingsarrangementen bij verschillende nieuwe regelingen. Wij dringen er bij de minister op aan bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving of bij het aanpassen van bestaande regelgeving aandacht te schenken aan een sluitende controle- en verantwoordingsstructuur.

Ten aanzien van de oprichting van de Stichting Elektronisch Kinddossier geeft de minister aan zich niet te kunnen vinden in het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Kennelijk duiden wij de situatie rond de oprichting anders dan de minister. Wij zullen over dit onderwerp met hem in overleg treden.

De minister heeft niet gereageerd op het punt dat hij oneigenlijk gebruik gemaakt heeft van de slotwet (zie paragraaf 3.1.3 in deel II van dit rapport).

Bedrijfsvoering

In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 hebben wij op het risico gewezen dat bij het Ministerie van VWS de aandacht voor de bedrijfsvoering in het algemeen en het subsidiebeheer in het bijzonder verslapt. Dit risico was mede gebaseerd op het langdurige verbeterproces van het subsidiebeheer en de druk die het ministerie ondervindt als gevolg van (de implementatie van) grote wetgevingstrajecten en de vele interne organisatorische veranderingen. Voor 2007 verwachten wij dat de uitwerking van het programma voor Jeugd en Gezin tot verdere veranderingen in de bedrijfsvoering van het ministerie zal leiden. Wij zullen de verdere ontwikkelingen van de bedrijfsvoering van het ministerie blijven volgen.

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 |
|---|---|--|---|
| Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer* | | | |
| 1999 Diverse artikelen € 1,1 miljard | Subsidiebeheer al aantal jaren niet op orde. Ook voor 2006 een ernstige onvolkomenheid. Het ministerie heeft in 2005 en 2006 een verbeterplan uitgevoerd. Eerste effecten in 2007 zichtbaar. In 2006 in daadwerkelijke uitvoering nog veel onvolkomenheden. | Blijf aandacht geven aan subsidiebeheer, zodat de beoogde effecten in 2007 worden gerealiseerd. De minister moet krachtig sturen op verbetering van het beheer, verandering van cultuur en verankering van de verbetermaatregelen in de bedrijfsvoering. | Effecten verbetermaatregelen zichtbaar in 2007. |
| 2006 Diverse artikelen € 60 miljoen kernministerie € 240 miljoen agentschappen | Inkoopprocedures worden niet altijd nageleefd, in aantal gevallen verplichtingenbeheer bij inkoop en opdrachten niet ordelijk, en contractbeheer is niet bij alle baten-lastendiensten ordelijk. Onvolkomenheid voor de inkoop en contractbeheer. | Zorgvuldigheid bij uitvoeren van inkoopprocedures en verplichtingenbeheer. Aandacht voor contractbeheer bij baten-lastendiensten. | |
| 2006 € 4,5 miljoen | Onzekerheid over volledigheid van ouderbijdragen jeugdzorg. Onvolkomenheid in financieel beheer. | In overleg met LBIO en de provincies nagaan hoe onvolkomenheid kan worden opgelost. | Overleg met Interprovinciaal Overleg over knelpunten. |
| Onvolkomenheden in de overige bedrijfsvoering | | | |
| 1998 Diverse artikelen | Net als in 2005 ook in 2006 niet voldaan aan eisen van VIR, VIR-BI en Wbp. Onvolkomenheid voor informatiebeveiliging. | Verdergaan met implementatie van VIR, VIR-BI en Wbp. Aandacht voor periodieke risico-inventarisatie. Periodiek audits uitvoeren op genomen informatiebeveiligingsmaatregelen. | |
| Overige aandachtspunten financieel beheer en materieelbeheer | | | |
| 2005 | Kwaliteit van wet- en regelgeving bij specifieke uitkeringen blijft een aandachtspunt. Niet in alle gevallen sprake van sluitende controle- en verantwoordingsstructuur. | Bij ontwerpen van nieuwe regelgeving of bij aanpassen van bestaande aandacht schenken aan sluitende controle- en verantwoordingsstructuur. | |
| Overige aandachtspunten in de overige bedrijfsvoering | | | |
| 2006 | Ontbreken van risicomanagement voor de beoordeling van het functioneren van zbo's. | Ontwikkelen van risicomanagement in het toezicht op zbo's. | |
| 2006 | Weinig voortgang in ontwikkeling van risicomanagement en risicoanalyse bij het Ministerie van VWS. | Voortvarende aanpak van risicomanagement en risicoanalyse. | |

* 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 |
|---|--|---|--|
| 2003 Diverse artikelen | Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie toegenomen. Kan op bepaalde punten verder verbeterd worden. Blijft aandachtspunt. | Beschikbaarheid en bruikbaarheid beleidsinformatie verder stimuleren. | Detailbeoordeling Begroting 2007 door Algemene Rekenkamer wordt betrokken bij werkzaamheden. |
| Afgerond in 2006 | | | |
| 2001 Alle artikelen | Onvolkomenheid administraties in 2006 opgelost of opgenomen onder onvolkomenheid 'inkopen'. | | |
| 2004 | Aandachtspunt dossiervorming van jaarverslag. In 2006 voldoende verbeterd. | | |

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN EN OORDELEN

Inhoud

| | | |
|------------------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 27 |
| 1.1 | Over het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | 27 |
| 1.2 | Opzet onderzoek en wijze van rapporteren | 29 |
| 2 | Jaarverslag | 31 |
| 2.1 | Oordeel over de financiële informatie | 31 |
| 2.2 | Oordeel over de saldibalans en toelichting | 32 |
| 2.3 | Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering | 33 |
| 2.4 | Oordeel over de informatie over beleid | 34 |
| 2.5 | Informatie over beleid nader beschouwd | 34 |
| 2.5.1 | Beschikbaarheid van de beleidsinformatie | 34 |
| 2.5.2 | Bruikbaarheid van de beleidsinformatie | 36 |
| 3 | Bedrijfsvoering | 39 |
| 3.1 | Oordeel over het financieel beheer en het materieel-beheer | 39 |
| 3.1.1 | Onvolkomenheden | 39 |
| 3.1.2 | Opgeloste onvolkomenheden | 43 |
| 3.1.3 | Aandachtspunten | 44 |
| 3.2 | Overige bedrijfsvoering | 45 |
| 3.2.1 | Onvolkomenheden | 46 |
| 3.2.2 | Aandachtspunten | 46 |
| 3.3 | Ontwikkeling in de bedrijfsvoering | 49 |
| Bijlage 1 | Overzicht fouten en onzekerheden 2006 | 50 |
| Bijlage 2 | Gebruikte afkortingen | 55 |
| Bijlage 3 | Verklarende woordenlijst | 57 |
| | Literatuur | 65 |

1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie en gaan we in op onze onderzoeks-aanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VWS. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie.

1.1 Over het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 25 begrotingshoofdstukken, waarvan 7 begrotingsfondsen. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XVI: het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Het Ministerie van VWS draagt verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg (welzijn) en de sport. Met het aantreden van het kabinet-Balkenende IV ressorteert onder dit ministerie de programmaminister voor Jeugd en Gezin. Hieronder worden de relevante beleidsvelden ondergebracht. Het programma Jeugd en Gezin wordt in het voorjaar 2007 concreet uitgewerkt.

Het jaar 2006 wordt gemarkeerd door een aantal feiten op de terreinen van gezondheidszorg, maatschappelijke zorg en sport.

Op het terrein van de gezondheidszorg is in 2006 een aantal nieuwe wetten in werking getreden. De Zorgverzekeringswet (Zvw) is voor het eerste jaar van kracht. Om de toegankelijkheid in financiële zin te waarborgen is de zogeheten zorgtoeslag ingevoerd. Het Ministerie van VWS is beleidsmatig en qua begrotingsbeheer verantwoordelijk voor de zorgtoeslag. De uitvoering van de zorgtoeslag valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën (dienst Toeslagen). Naast de Zorgverzekeringswet zijn ook de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) van kracht geworden. In het verlengde hiervan is de Nederlandse Zorgautoriteit opgericht (NZa), die taken heeft op het terrein van markttoezicht en marktontwikkeling in de zorg.

Op het terrein van maatschappelijke zorg is in 2006 het wetgevingstraject van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) afgerond. Deze wet is per 1 januari 2007 van kracht geworden. Tegelijkertijd heeft het ministerie de invoering van de Wmo in het werkveld begeleid. Om de jeugdzorg verder te stimuleren, zijn in 2006 veel activiteiten verricht door de Jeugdzorgbrigade en de Operatie-Jong.

Op het terrein van sport is in 2006 het uitvoeringsprogramma *Samen voor Sport – Bewegen, Meedoen, Presteren* (Ministerie van VWS, 2006a) aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij de uitvoering worden activiteiten niet alleen afgestemd binnen het eigen ministerie, maar ook met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bijvoorbeeld als het gaat om de vorming van brede schoolgemeenschappen en naschoolse opvang.

Deze ontwikkelingen hebben veel inzet gevraagd van het ministerie en zijn medewerkers. In 2006 waren er drie directoraten-generaal, waaronder in totaal tien beleidsdirecties ressorteren. Per 1 januari 2006 had het ministerie vier baten-lastendiensten:

- College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG);
- Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG);
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- Nederlands Vaccin Instituut (NVI).

Het Ministerie van VWS is een grote opdrachtgever voor de baten-lastendienst Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Deze baten-lastendienst behoort tot het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Voor het Ministerie van VWS zijn twee inspecties actief: de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg.

Naast het Sociaal Cultureel Planbureau behoren de secretariaten van de vier adviesraden (RMO, RVZ, GR en RGO) tot de verantwoordelijkheid van de minister van VWS.

De middelen van het Ministerie van VWS zijn zowel begrotings- als premiegerelateerd.

De uitgaven bedroegen in 2006 € 12,7 miljard. De verplichtingen bedroegen € 13,7 miljard en de ontvangsten € 122,9 miljoen. De minister verantwoordt zich over deze gelden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

Het grootste deel van de uitgaven van dit ministerie betreft overdrachts-uitgaven (ongeveer € 11,8 miljard) waaronder rijksbijdragen (voor de gezondheidszorg), subsidies, specifieke uitkeringen en de zorgtoeslag.

De premie-uitgaven die voor 2006 geraamd zijn, zullen rond de € 43,8 miljard bedragen. In het jaarverslag van het ministerie is informatie opgenomen over de premie-uitgaven in de zorg. Het ministerie geeft door het opnemen van deze gegevens een beleidsmatige verantwoording over de uitgaven die tot het Budgettair Kader Zorg (BKZ) horen. In het BKZ is het bedrag benoemd dat beschikbaar is voor de zorguitgaven. De premie-uitgaven vallen niet onder het budgetrecht van de Tweede Kamer.

In onderstaand overzicht geven wij een beschrijving van het Ministerie van VWS aan de hand van een aantal kengetallen.

Overzicht 1 Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in kengetallen over 2006

| | |
|----------------------------------|--------------|
| Totaal verplichtingen | € 13,7 mld. |
| Totaal uitgaven | € 12,7 mld. |
| Totaal ontvangsten | € 122,9 mln. |
| Transactie-uitgaven ¹ | € 0,9 mld. |
| – waarvan personeelsuitgaven | € 0,1 mld. |
| Overdrachtsuitgaven ² | |
| – Rijksbijdrage | € 6,6 mld. |
| – Zorgtoeslag en Tbu | € 2,6 mld. |
| – Specifieke uitkering | € 1,5 mld. |
| – Subsidies | € 1,1 mld. |

| | |
|---|---|
| Aantal begrotingsartikelen | 19 |
| – waarvan beleidsartikel (met 65 operationele doelstellingen) | 17 |
| – waarvan niet-beleidsartikel (met 7 operationele doelstellingen) | 2 |
| Aantal personen werkzaam (in fte) ³ | 3 753 |
| Baten-lastendiensten | 4 (aCBG, CIBG, RIVM, NVI) |
| – bijdrage van moederdepartement ⁴ | € 139,4 mln. |
| – «programma-uitgaven» ⁵ | € 271,5 mln. |
| – eigen vermogen ⁶ | € 40,0 mln. |
| Aantal directoraten-generaal | 3 |
| Rechtspersonen met wettelijke taak | |
| 1) Begrotingsgefinancierd: CVZ, CBZ, NZa, CSZ, ZonMw, PUR, PGO ⁷ | € 123,7 mln. |
| 2) Premiegefinancierd: SUO ⁸ | € 2,7 mln. |
| 3) Begrotings- en premiegefinancierd: uitvoeringsorganen AWBZ ⁹ | € 19,3 mld. |
| 4) Begrotings- en premiegefinancierd: zorgverzekeraars ¹⁰ | € 15,4 mld. |
| Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van VWS | <i>Verantwoorde cijfers in de zorg (2000)</i> <i>Bekostiging Ziekenhuiszorg (2000)</i> <i>De rol van het zorgkantoor (2001)</i> <i>Planning en indicatie AWBZ-voorzieningen (2002)</i> <i>Hulpmiddelen in de gezondheidszorg (2001)</i> <i>Zorgen voor toegankelijkheid in ouderen- en gehandicaptenzorg (2002)</i> <i>Wonen, zorg en welzijn voor ouderen (2003)</i> <i>Preventieve gezondheidszorg (2003)</i> <i>Dementerenden en wet BOPZ (2003)</i> <i>Zorg voor verslaafden (2004)</i> <i>Opvang zwerfjongeren (2002, 2003, 2004, 2005)</i> <i>Afstemming in de zorg (2006)</i> |

¹ Opgave VWS.

² Rijksbijdrage, zorgtoeslag en Tbu, Specifieke uitkering, ontleend aan Jaarverslag VWS 2006. Totale overdrachtsuitgaven, opgave VWS, subsidies salderend vastgesteld.

³ Ontleend aan Sociaal Jaarverslag Rijk.

⁴ Ontleend aan gespecificeerde baten-lastenstaat van de baten-lastendiensten, Jaarverslag VWS 2006.

⁵ Ontleend aan toelichtingen bij beleidsartikelen, Jaarverslag VWS 2006. Dit is inclusief bijdragen aan niet-VWS baten-lastendiensten, waaronder de VWA.

⁶ Ontleend aan de jaarrekeningen van de baten-lastendiensten, Jaarverslag VWS 2006.

⁷ Begrotingsmiddelen 2006 (realisatie) ontleend aan jaarverslag VWS, bijlage 4.

⁸ Begrotingsmiddelen 2005 (realisatie) ontleend aan jaarverslag VWS, bijlage 4.

⁹ Raming 2006. Ontleend aan tabel 12, Financieel Beeld Zorg, Begroting 2007 (% premie, rijksbijdrage en BIKK).

¹⁰ Raming 2006. Ontleend aan tabel 11, Financieel Beeld Zorg, Begroting 2007 (% premie en rijksbijdrage).

1.2 Opzet onderzoek en wijze van rapporteren

In onze brochure *Rechtmatig verantwoord; Het jaarlijkse rechtmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer*² leest u hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Hieronder gaan wij kort in op onze onderzoeksopzet en onze wijze van rapporteren.

² Zie www.rekenkamer.nl.

Programma

Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2006 bij het Ministerie van VWS. Dit programma omvatte de volgende onderwerpen:

Rijksbreed:

- Specifieke uitkeringen;
- Informatiebeveiliging;
- Bestuurskosten;
- Eindejaarsdiscipline/budgetuitputting;
- Departementale regelgeving en managementcontrol;
- Uitgaven buiten begrotingsverband;
- Integriteit;
- Afloop terugvordering personele uitgaven;
- Rechtspersonen met een wettelijke taak.

Departementsspecifiek:

- Subsidiebeheer;
- Inkopen en contractbeheer;
- Risicomanagement en risicoanalyse;
- Zorgtoeslag;
- Administraties.

De Algemene Rekenkamer heeft zoals ieder jaar reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Dit doen wij om vast te stellen of wij bij de oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de auditdienst.

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.

In het Jaarverslag 2006 legt de minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven). De minister meldt hierbij de fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau overschrijden. Om te bepalen of zich op artikelniveau overschrijdingen hebben voorgedaan, hanteren de departementen 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 tolerantiegrenzen op artikelniveau. De departementen tellen de fouten en onzekerheden niet op, maar toetsen deze afzonderlijk aan verschillende toleranties voor fouten en onzekerheden. Dit heeft tot gevolg dat wij meer overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikelniveau rapporteren dan de departementen. Dit betekent overigens niet dat de minister van VWS zich niet goed heeft verantwoord.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VWS beoordeeld. Wij hebben 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 deeloordelen 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 en § 2.5).

Deze deeloordelen komen aan de orde in de volgende paragrafen. Wij komen tot deze oordelen op basis van bevindingen uit ons onderzoek. Voor onze oordeelsvorming hebben wij gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de departementale auditdienst.

In dit hoofdstuk geven we niet alleen onze oordelen over het jaarverslag, maar gaan we 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 (§ 2.5.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (§ 2.5.2)?

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 VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden in de (samenvattende) verantwoordingsstaat:

- artikel 21 «Preventie en gezondheidsbescherming»: een bedrag van € 1,0 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is omdat EU-aanbestedingsregels niet zijn nageleefd, onvolkomenheden bij de toekenning van subsidies en een onzekerheid over de rechtmatigheid in de verplichtingen van € 11,0 miljoen omdat een onjuiste systematiek is gehanteerd om verplichtingen vast te stellen;
- artikel 31 «Zorgverzekeringen»: een bedrag van € 0,3 miljoen in de

- verplichtingen dat fout is wegens niet deugdelijke weergave als gevolg van een verkeerde boeking in de verplichtingen. Verder is er een onzekerheid over de rechtmatigheid in de verplichtingen van € 1,3 miljoen in verband met niet-Europees aanbesteden;
- artikel 38 «Tegemoetkoming in de zorgkosten»: een bedrag van € 80,4 miljoen in de verplichtingen dat onrechtmatig is door vooral de verstrekking van te hoge voorschotten zorgtoeslag. Daarnaast hebben we voor een bedrag in de verplichtingen van € 50,9 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. Dit geldt vooral in de gevallen waarbij een zorgtoeslagpartner wel aangeeft inkomen te hebben zonder de hoogte daarvan te melden;
 - artikel 21 «Preventie en gezondheidsbescherming»: een bedrag van € 9,2 miljoen in de uitgaven dat onrechtmatig is vanwege onvolkomenheden in de subsidieverlening en het ontbreken van de formele wettelijke grondslag voor betaling aan een zbo;
 - artikel 33 «Jeugdbeleid»: een onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten van € 4,5 miljoen. Dit betreft de ouderbijdragen die het Ministerie van VWS ontvangt van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (LBIO).

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staan alle fouten en onzekerheden.

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 € 435,3 miljoen, respectievelijk € 34,3 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de slotwetmutaties over deze overschrijdingen, dan zullen wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk moeten herzien.

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 de saldibalans.

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 VWS voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In 2006 heeft het Ministerie van VWS voor een bedrag van € 10 804,1 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

In bijlage 1 van dit deel van het rapport staan alle fouten en onzekerheden.

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

2.3 Oordeel over de informatie over de 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 uitzonderingsrapportage: 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 VWS vermeldt in de bedrijfsvoeringsparagraaf een overschrijding van de tolerantiegrens op artikel 38 «Tegemoetkoming in zorgkosten» ten bedrage van € 80,4 miljoen.

Omdat de departementen en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze bepalen of fouten en onzekerheden de tolerantiegrenzen overschrijden (zie paragraaf 1.2), constateert de Algemene Rekenkamer in tegenstelling tot de minister van VWS bij de artikelen 21, 31 en 33 een overschrijding van de tolerantiegrens. Dit betekent overigens niet dat de minister van VWS zich niet goed heeft verantwoord.

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

- financieel beheer en materieelbeheer;
- specifieke uitkeringen;
- informatiebeveiliging en bescherming persoonsgegevens;
- niet-financiële beleidsinformatie.

Ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering heeft betrekking op 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. In dat kader hebben wij de volgende aspecten onderzocht:

- de wijze waarop het ministerie risico's inventariseert;
- het tussentijds beschikbaar zijn van informatie over de risico's en de getroffen beheersmaatregelen;
- het afwegingsproces ten behoeve van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf te rapporteren onderwerpen.

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van VWS is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet 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 een 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 verslaggevings-eisen. Voor ons oordeel sluiten we aan bij de eisen die aan het totstandkomingproces van beleidsinformatie worden gesteld in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Oordeel

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

2.5 Informatie over beleid nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevings-eisen. Daarnaast onderzoeken wij de beschikbaarheid (zie § 2.5.1) en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie (zie § 2.5.2).

2.5.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie

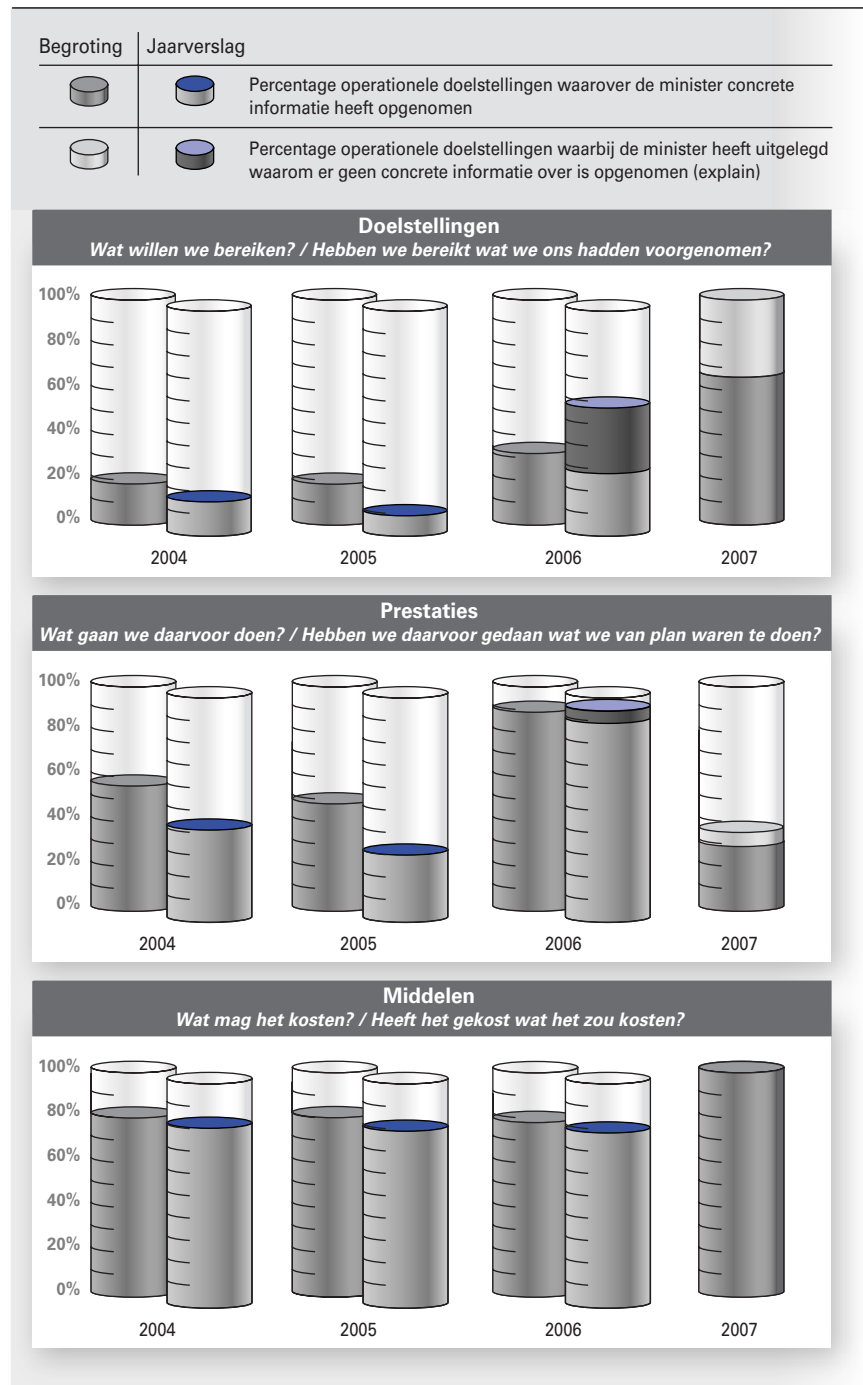
Wij onderzoeken ieder jaar hoe de minister zich in zijn jaarverslag verantwoordt over het realiseren van doelen, prestaties en de inzet van middelen die met de begroting zijn afgesproken. We gaan daarvoor na in hoeverre concrete informatie over beleidsresultaten beschikbaar is: heeft de minister in het 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 2006³ vergeleken met de resultaten van 2004, 2005 en de begroting van 2007.

³ De Begroting 2006 van het Ministerie van VWS is herbeoordeeld. Deze heeft geleid tot andere uitkomsten dan gerapporteerd in het Rapport bij het Jaarverslag 2005. Ten onrechte was in de oorspronkelijke beoordeling namelijk de premie-gerelateerde informatie niet meegewogen.

Figuur 2 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



In algemene zin blijkt dat de doelstellingen, prestaties en middelen in de loop der jaren vaker geëxpliciteerd worden. Vooral in 2006 is een grote stap voorwaarts gemaakt, gezien de scores van het Jaarverslag 2006 en de Begroting 2007 ten opzichte van de jaren ervoor. Het zijn ook de jaren waarin het ministerie opnieuw heeft nagedacht over VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Het verbeteren van de VBTB

maakte deel uit van het traject «Begroting Nieuwe Stijl». De Begroting 2007 is dan ook ingrijpend gewijzigd. Er is een betere aansluiting bij de beleidsdomeinen van VWS tot stand gebracht en het belang van de burger is centraal gesteld. Het aantal beleidsartikelen is afgenomen van 17 naar 7 en het aantal operationele doelstellingen van 65 naar 28. Het jaarverslag over 2006 volgt evenwel nog de oude opzet, maar de gedachtenlijn van «Begroting Nieuwe Stijl» is ook hier herkenbaar.

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.

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de beleidsinformatie van het Jaarverslag 2006 en daarna van de Begroting 2007. Hier wordt direct de relatie gelegd tussen de mate waarin op de drie vragen antwoord wordt gegeven en de toelichting daarop.

Jaarverslag 2006

Uit figuur 2 blijkt dat over de gestelde doelen, prestaties en middelen verslag wordt gedaan door het ministerie. Er is daarnaast een hoge «explain» bij de doelstellingen. Het ministerie licht in het Jaarverslag 2006 meer toe dan in de Begroting 2006. Een voorbeeld is de toelichting in het Jaarverslag 2006 op het ontbreken van de realisatiewaarden van prestatie-indicatoren. In de Begroting 2006 was daar niets over opgemerkt. Verder constateren wij dat het ministerie het onderscheid tussen de begrotings- en premiegerelateerde informatie inzichtelijk maakt. Ook geeft het ministerie de betrouwbaarheid van de informatiebronnen aan door de «CIPI-waardering» (Code Indeling Prestatie-Indicator). De lezer is op deze wijze op de hoogte van de kwaliteit van het verstrekte cijfer.

Lopende het begrotingsjaar kunnen op politieke en bestuurlijke gronden beleidsprioriteiten veranderen. De beleidsprioriteiten die in het jaarverslag zijn beschreven komen dan niet meer overeen met die uit de begroting. Dit is in ieder geval bij beleidsartikel 35 Sportbeleid gebeurd. Zo is het amendement Van der Sande/Verbeet aangenomen om te investeren in naschoolse activiteiten en sport. In het jaarverslag wordt alleen het amendement als zodanig genoemd. Niet is aangegeven waarom dit beleidsaspect prioritair is geworden en welke gevolgen dit nog meer heeft gehad alsmede welke andere aspecten mogelijk minder aandacht hebben gekregen. Aan dergelijke verschuivingen in prioriteiten kan in het jaarverslag meer expliciet aandacht worden besteed.

Het Jaarverslag 2006 maakt ook een spanning zichtbaar. Het jaarverslag bevat vooral de verantwoording over het afgelopen jaar, de begroting bevat ook (middel)lange termijn doelen. Recent zijn prestatie-indicatoren voor (middel)lange termijn doelen geformuleerd met streefwaarden voor 2008–2010. Dit betekent dat pas in 2008–2010 bekend wordt of het beleid zijn doel heeft bereikt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij beleidsartikel 35 Sportbeleid. Dit maakt het moeilijk voor de Tweede Kamer om de

prestaties over 2006 te beoordelen. Dit kan opgelost worden door tussenstreef- en tussenmeetwaarden te stellen.

Wij hebben één prestatie-indicator specifiek onderzocht. Het gaat om de «beweeg- en fitnorm». Deze norm moet aangeven of meer mensen sporten en bewegen. Deze indicator wordt door een extern bureau gemeten door middel van een doorlopende enquêtering. Wij concluderen dat dit op verantwoorde wijze wordt gedaan, met aandacht voor non-respons.

Wij constateren dat bij twee soorten beleidsartikelen beter vanuit de VBTB-gedachte gewerkt moet worden. De ene soort betreft de (meer) premiegerelateerde beleidsartikelen. Zo scoort beleidsartikel 25 AWBZ-brede zorg laag op het behalen van de doelstellingen en te leveren prestaties alsmede op de specificatie van de daarvoor in te zetten, c.q. ingezette middelen. De andere soort betreft het artikel over de beide inspecties (beleidsartikel 37). Hier zijn de doelstellingen inhoudelijk min of meer identiek geformuleerd aan de prestaties. Verder zijn de ingezette middelen onvoldoende gespecificeerd per doelstelling.

Begroting 2007

De Begroting 2007 is volgens een nieuwe stijl ingericht (zie paragraaf 2.5.1). Conform de motie Douma (Tweede Kamer, 2005) heeft het ministerie de algemene doelstellingen geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten met waar mogelijk bijbehorende (macro)effect-indicatoren. Bij de operationele doelstellingen heeft het ministerie gekozen voor effect- of prestatieindicatoren die aansluiten bij het directe resultaat van beleid.

Deze acties zijn van invloed op de uitkomsten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie (zie figuur 2). Er is een duidelijk positief effect op de beantwoording van de vragen over effecten en middelen. Dit heeft echter ook geleid tot een negatief effect op de beantwoording van de vraag over prestaties.

De eerste vraag over «wat willen we bereiken» is voor tweederde deel beantwoord. Het overige deel is nog van onvoldoende kwaliteit. Dit hangt samen met het VBTB-ontwikkelingsproces dat het ministerie doormaakt. Voor een deel legt de minister uit («explain») waarom voor bepaalde doelstellingen nog geen prestatie-indicatoren beschikbaar zijn. Voor een ander deel is niet duidelijk wat de opgenomen indicatoren zeggen over de realisatie van de doelstellingen.

De vraag «wat gaan we daarvoor doen» is in de Begroting 2007 in onvoldoende mate beantwoord, omdat relatief weinig prestatie-indicatoren zijn opgenomen. Het Ministerie van VWS geeft alleen opsommingen van zeer concrete instrumenten en activiteiten. Volgens ons zeggen deze te weinig over de prestaties die moeten leiden tot realisatie van de doelen.

De vraag «wat het mag kosten» is in de Begroting 2007 geheel beantwoord. Wel valt op dat er een nieuw budgettair begrip is geïntroduceerd, namelijk de post «nader te bepalen». Zeker bij een operationele doelstelling waarbij het merendeel van de middelen nog «nader te bepalen» zijn, betekent dit een onduidelijkheid van de bestemming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 42 Gezondheidszorg. De minister heeft inmiddels een brief over deze kwestie aan de Tweede Kamer gestuurd (Ministerie van

VWS (2007)), waarin hij toezegt dat hij deze post in de toekomst niet meer in de begroting zal opnemen.

Samenvatting

Wij stellen vast dat het Ministerie van VWS constructief bezig is geweest met de rapportage van beleidsinformatie. Dit vindt zijn weerslag in een vernieuwde Begroting 2007 alsmede in doorgaans meer concrete en meetbare doelstellingen, prestaties en daaraan gerelateerde middelen.

Het ministerie kan de volgende stap zetten in het VBTB-ontwikkelproces door de begroting en het jaarverslag op drie punten verder te verbeteren:

- De doelstellingen kwalitatief beter te operationaliseren. Dit betekent dat aandacht gegeven moet worden aan de formulering van effectindicatoren met (tussentijdse) streefwaarden.
- De prestaties meer effectgericht te formuleren.
- De VBTB-gedachte nader uit te werken in de meer premiegerelateerde artikelen en in de artikelen over de inspectie.

De Algemene Rekenkamer handhaaft het realiseren van een geheel VBTB-bruikbaar jaarverslag – in lijn met de begroting – daarom als een aandachtspunt op de Audit Actielijst.

3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van VWS 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). Verder gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering, die geen onderdeel zijn van ons oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer (§ 3.2). Ten slotte schetsen we een beeld van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar (§ 3.3).

3.1 Oordeel over het financieel beheer en het 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 VWS voldoen in 2006 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het subsidiebeheer (ernstige onvolkomenheid);
- inkopen en contractbeheer (onvolkomenheid);
- volledigheid ouderbijdragen (onvolkomenheid).

3.1.1 Onvolkomenheden

Subsidiebeheer

• *Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS*

In mei 2005 heeft het ministerie het Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS opgesteld. Het plan is opgesteld om verbeteracties in gang te zetten en daarmee tegemoet te komen aan het voornemen van de Algemene Rekenkamer om bezwaar te maken tegen het subsidiebeheer in 2004. Het plan had een looptijd tot en met 31 december 2006. Op basis van de voorgenomen activiteiten hebben we ons voornemen tot het maken van bezwaar ingetrokken.

Het ministerie heeft de geplande activiteiten uit het plan van aanpak voortvarend ter hand genomen. Vrijwel alle geplande activiteiten in 2006 zijn uitgevoerd:

- implementatie nieuwe subsidieregelgeving;
- de start van het Expertisecentrum Subsidies;
- de implementatie van het Subsidieplein.

We gaan hieronder kort in op deze activiteiten.

De nieuwe subsidieregeling VWS-subsidies is per 1 juli 2006 ingevoerd en de nieuwe Kaderwet VWS-Subsidies is per 1 januari 2007 van kracht. De bedoeling van de nieuwe regelgeving is de administratieve lasten enerzijds te vereenvoudigen en anderzijds terug te dringen, voor zowel de aanvrager als voor het ministerie.

Het Expertisecentrum Subsidies (ECS) dat sinds juli 2006 actief is, voorziet in een behoefte. Het centrum is binnen het ministerie een vraagbaak voor complexe subsidievraagstukken. Verder dient het ECS bij het ontwerpen van nieuwe subsidieregelingen te worden geraadpleegd. Uit een evaluatie van het ministerie over het ECS is naar voren gekomen: het inzetten van het centrum formeel te maken, de communicatie verder uit te breiden en de pro-actieve rol van het Expertisecentrum, gekoppeld aan een actievere rol van de beleidsdirecties, te stimuleren.

Het Subsidieplein is een geautomatiseerd informatiesysteem waarin het subsidiebeheer met behulp van digitale dossiers en een vaste routing kan worden afgehandeld. In oktober 2006 is gestart met de verwerking van de subsidieverleningen via het Subsidieplein. De eerste ervaringen met het gebruik lijken positief. Voordelen zijn dat het subsidiebeheer beheersbaar is (door middel van een vaste routing en het gebruik van vaste formats) en dat de subsidiebescheiden beschikbaar zijn voor alle gebruikers (zonder het risico dat dossiers zoekraken). Hoewel er enige gewennings-tijd nodig is om subsidies met behulp van de computer af te handelen en de gehechtheid aan papieren dossiers groot is, lijken de voordelen het te winnen van de nadelen.

In de oorspronkelijke planning van het Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS zou het Subsidieplein eind 2006 volledig operationeel zijn. Naar verwachting zal dit pas in de loop van 2007 het geval zijn.

- *Culturaspecten subsidiebeheer*

In het Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS schrijft de minister dat het geheel van aangekondigde maatregelen veel veranderingen met zich mee moet brengen, ook in de cultuur bij beleidsdirecties en uitvoerende diensten. In de stukken van de auditdienst, FEZ en het Audit Committee wordt vaak gewezen op de rol die de cultuur speelt bij het oplossen van onvolkomenheden in het subsidiebeheer. Dat was voor ons aanleiding een verkennend onderzoek te doen naar de culturaspecten in het subsidiebeheer.

Uit ons onderzoek bleek dat het ministerie aan het nastreven van de beleidsdoelen en het ondersteunen van de bewindspersonen bij het uitvoeren van hun taak een hoge prioriteit geeft. Subsidiebeheer wordt daarbij als een belangrijke randvoorwaarde gezien waaraan nog wel eens te beperkt invulling wordt gegeven. Het ministerie is bezig met een verzakelijking, waarbij er verbetering mogelijk is van de duidelijkheid en transparantie van de afwegingen bij de beoordeling van subsidieaanvragen en subsidieverantwoordingen. Ook in situaties waarin het ministerie afwijkt van de wet- en regelgeving is het geven van een motivatie nog een verbeterpunt.

Belangrijke verbetermaatregelen zijn opgenomen in het «Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS». Er zijn ook andere maatregelen die bijdragen aan de lopende cultuurverandering, zoals de wijziging van het budgethouderschap en de veranderingen in het verstrekken van managementinformatie. Ook op het terrein van het personeelsbeleid zijn maatregelen van belang: werving, selectie, sanctionering ongewenst gedrag. Een aandachtspunt vormt de regie op alle maatregelen die de cultuur van het ministerie kunnen beïnvloeden.

- *Werking subsidiebeheer 2006*

Volgens het «Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS» worden duidelijke effecten van de maatregelen die in 2005 en 2006 genomen zijn, pas in

2007 verwacht. In 2006 zijn er net zoals in eerdere jaren onvolkomenheden in het subsidiebeheer geconstateerd.

De kwaliteit van de subsidiedossiers is in 2006 niet verbeterd. Belangrijke dossierbescheiden (begrotingen, projectplannen, activiteitenverslagen en dergelijke) ontbraken nogal eens in de dossiers. Soms ontbrak het zichtbaar aan een gedegen inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde verlenings- en vaststellingsbescheiden. Ook het tijdig verwerken van subsidies is een probleem. Verder vraagt het beheer van alle (actuele) autorisaties en controles in het Subsidieplein nog de nodige aandacht.

De nieuwe subsidieregeling, gekoppeld aan de introductie van het Subsidieplein en het gebruik van formats door de aanvrager was onder meer bedoeld om instellingssubsidies 2007 tijdig te kunnen verlenen. Het idee was dat instellingssubsidies die voor 1 oktober 2006 waren ingediend, binnen 13 weken verwerkt zouden worden. De verleningsbrieven van aanvragen die vóór 31 oktober 2006 zijn ingediend zijn echter in een beperkt aantal gevallen binnen 13 weken en dus voor 31 december 2006 de deur uitgegaan. Om mogelijke claims te voorkomen, is mede vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur besloten om zondig al te bevoorschotten zonder dat er verleningsbrieven zijn verstuurd.

De vaststelling van projectsubsidies is in 2006 minder goed verlopen. Met name bij de meerjarige projectsubsidies doen zich onrechtmatigheden voor. Vaak betreft het posten die door reorganisaties zijn overgeheveld naar andere directies. Er ontbreekt een compleet dossier en bovendien lijkt in sommige gevallen de noodzakelijke dossierkennis bij de ontvangende directie beperkt, wat «slordige» vaststellingen veroorzaakt. Bij de verleende projectsubsidies zijn weinig onvolkomenheden geconstateerd.

De auditdienst beoordeelt jaarlijks de werking van het subsidiebeheer. Het aantal geconstateerde onvolkomenheden is in 2006 kleiner dan in 2005. Vooral in het tweede halfjaar van 2006 is het aantal licht afgenomen. De verwachting is dat het aantal onvolkomenheden in 2007 verder kan afnemen.

- *Oordeel subsidiebeheer*

Wij realiseren ons dat er ook in 2006 de nodige inspanningen zijn geleverd om het subsidiebeheer op orde te brengen. Door de realisatie van het Plan van aanpak Subsidiebeheer VWS is een belangrijke randvoorwaarde voor een voldoende subsidiebeheer gerealiseerd: vereenvoudiging van wet- en regelgeving, minder administratieve lasten voor ministerie en subsidieontvangers, vaste routing binnen het subsidiebeheer en voor iedereen toegankelijke subsidiedossiers (Subsidieplein), de start van het Expertisecentrum Subsidies als vraagbaak en check voor kwaliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving. Tevens werkt het ministerie aan een verdere verzakelijking rond het subsidiebeheer.

Echter in het hele jaar 2006 was er nog sprake van veel onvolkomenheden in de daadwerkelijke uitvoering. Het feitelijke subsidiebeheer is in 2006 in vergelijking met eerdere jaren nog niet wezenlijk verbeterd. Omdat het subsidiebeheer een belangrijk proces is binnen het ministerie en omdat al vele jaren op rij onvolkomenheden worden geconstateerd, handhaven wij voor 2006 het oordeel ernstige onvolkomenheid.

Wij vragen om blijvende aandacht voor het subsidiebeheer. Weliswaar is het plan van aanpak nu afgerond, maar de minister zal krachtig moeten

blijven sturen op de verbetering van het subsidiebeheer en de verandering van de cultuur. De kwaliteit van de subsidiedossiers en het beheer van het Subsidieplein vragen veel aandacht. Het is zaak dat alle verbetermaatregelen van de afgelopen jaren structureel in de bedrijfsvoering worden verankerd, zodat de beoogde effecten in 2007 worden gerealiseerd.

Inkopen en contractbeheer

De Algemene Rekenkamer constateert al een aantal jaren dat inkoopprocedures niet altijd worden nageleefd. Daarom hebben wij tijdens ons onderzoek 2006 de inkoopprocedures van het ministerie afzonderlijk onderzocht.

De afdeling Inkoop schat het financieel belang van de inkoop door het kerndepartement op ongeveer € 60 miljoen en door agentschappen op ongeveer € 240 miljoen (cijfers 2005).

Het ministerie heeft, in de periode april-september 2006, 138 inkooptrajecten met elk een geschatte waarde van meer dan € 50 000 onderzocht. In 20% van de inkooptrajecten bleek te zijn afgeweken van de procedures.

We hebben een aantal van die inkooptrajecten nader bestudeerd. Op basis van ons dossieronderzoek constateren wij dat de afwijkingen van de procedures erg verschillend zijn. Voorbeelden zijn: de afdeling Inkoop niet of niet tijdig inschakelen, niet minimaal drie offertes aanvragen, tijdens de offertefase de leverancier verzoeken om uitbreiding van de opdracht, de verplichte EU-aanbestedingsregels in een enkel geval niet volgen. We menen dat de argumentatie om af te wijken van de procedures niet in alle gevallen overtuigend is. Problemen kunnen deels worden voorkomen door de afdeling Inkoop vroeger te betrekken bij het verwervingsproces.

Uit managementinformatie van het Ministerie van VWS blijkt dat de inkopen en het contractbeheer bij de agentschappen niet volledig op orde zijn. Het ministerie kwalificeert het contractbeheer van de agentschappen College Beoordeling Geneesmiddelen (aCBG) en Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) als matig. Bij het aCBG blijft de naleving van de offerteprocedure en het gebruik van Europees aanbestede raamcontracten ondanks verscherpt intern toezicht een punt van aandacht. Het aCBG werkt aan de inrichting van het centrale contractenregister. Het CIBG en aCBG hebben aan het einde van 2006 de inkoopprocedures aangescherpt. Het contractbeheer bij Nederlands Vaccin Instituut (NVI) moet verbeterd worden omdat de dossiervorming nog niet aan alle eisen van de Regeling contractbeheer voldoet. Het kernministerie heeft nog geen inkoopbeleid voor agentschappen geformuleerd.

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor het juist en tijdig vastleggen van verplichtingen bij opdrachten en inkopen. Onzorgvuldigheden bij het bepalen en het tijdig vastleggen van verplichtingen hebben tot overschrijdingen geleid van de artikeltoleranties voor de verplichtingen bij de artikelen 21 en 31. Op basis van het voorgaande kwalificeren wij inkopen en contractbeheer als een onvolkomenheid.

We hebben onderzocht in hoeverre het Ministerie van VWS zorgdraagt voor de naleving van aanbestedingsregels door organisaties in de zorg, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's), uitvoeringsorganen AWBZ en ziekenhuizen. Uit ons onderzoek bleek dat de zbo's en de uitvoerings-

organen AWBZ aanbestedingsplichtig zijn. Deze organen zijn zich daarvan bewust. Voor ziekenhuizen en vergelijkbare zorginstellingen ligt dat anders. Over de aanbestedingsplicht voor ziekenhuizen en vergelijkbare zorginstellingen bestaat onduidelijkheid. De Europese Commissie kan de Staat der Nederlanden in gebreke stellen als de aanbestedingsregels in de lidstaat niet worden nageleefd. Dit kan financiële consequenties hebben voor het Ministerie van VWS.

Ouderbijdragen Jeugdzorg

De ouderbijdragen voor de jeugdzorg worden door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage (LBIO) vastgesteld en geïnd.

In eerdere rapporten bij het jaarverslag is beschreven dat de Wet op de jeugdhulpverlening (geldig tot 31 december 2004) onvoldoende waarborgen bood om de volledigheid van de te ontvangen ouderbijdragen vast te stellen.

Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 is het risico afgenomen dat jeugdigen niet (tijdig) worden aan- en afgemeld bij het LBIO. De verwachting was dat door de inwerkingtreding van de nieuwe wet de onvolkomenheid die voortvloeide uit de oude wet, zou vervallen. Daarom is deze onvolkomenheid niet meer in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 opgenomen.

De verantwoording, inclusief de accountantsverklaring over de werking in 2005, heeft het ministerie in de controle 2006 betrokken. Op basis van de provinciale verantwoordingen en de daarbij behorende accountantsverklaringen kan de volledigheid van de ouderbijdragen die het Ministerie van VWS van het LBIO ontvangt niet worden vastgesteld. De volledigheid van deze ouderbijdrage is hierdoor onzeker.

De Algemene Rekenkamer merkt dit net als in eerdere jaren aan als een onvolkomenheid in het financieel beheer.

3.1.2 Opgeloste onvolkomenheden

Administraties

Onder het begrip administratie verstaan we de verschillende financiële processen bij het ministerie. In het Rapport bij het Jaarverslag 2005 waren hieronder onder meer opgenomen:

- betaling van facturen;
- vastlegging van verplichtingen;
- betaling van wettelijke rente;
- inkoopprocedure, zoals Europees aanbesteden;
- opzet, bestaan en werking van afzonderlijke administraties, zoals garantieadministratie.

De Algemene Rekenkamer constateerde in het Rapport bij het Jaarverslag 2005 dat er sinds 2001 ieder jaar onvolkomenheden bij de administraties waren. Zo werden verplichtingen niet tijdig geadmistreerd, werden facturen niet tijdig betaald en werden de juiste procedures bij de inkoop niet gevolgd. Ook ontbraken bij een aantal inkoopfacturen essentiële stukken zoals de desbetreffende mantelovereenkomsten, waardoor controle van de kosten achteraf niet meer mogelijk was.

Tijdens het onderzoek 2006 hebben wij de inkoopprocedures van het ministerie afzonderlijk onderzocht (zie § 3.1.1). Daarbij hebben wij ook

aandacht besteed aan het verplichtingenbeheer, de betaling van facturen en de betaling van wettelijke rente.

In voorgaande jaren hebben wij over de garantiëadministratie opgemerkt dat die niet ordelijk werd bijgehouden. Nadat het beheer van de garantiëportefeuille van het ministerie aan het Waarborgfonds voor de zorgsector is overgedragen, zijn de achterstanden weggenomen.

Omdat er geen andere onvolkomenheden bij de administraties zijn geconstateerd, is de onvolkomenheid in de administraties opgelost.

3.1.3 Aandachtspunten

Specifieke uitkeringen

Het Ministerie van VWS kende in 2006 twaalf specifieke uitkeringen met een financieel belang van € 1,5 miljard. Bij de helft van deze specifieke uitkeringen zijn opmerkingen te maken over de (rechtmatige) verantwoording of het financieel beheer.

Voor vier van de twaalf specifieke uitkeringen geldt per 1 januari 2007 de systematiek van «single information» en «single audit». De gemeenten en provincies verantwoorden zich via het eigen jaarverslag en de reguliere accountantsverklaring over de rechtmatigheid en de juistheid van de gevraagde verantwoordingsinformatie. Bij één van deze regelingen, de Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (TRSU) heeft het ministerie in 2005 besloten het verantwoordingsartikel te schrappen en daarmee ook geen rechtmatigheidsverklaring meer te vragen. In opdracht van de beleidsdirectie werd op basis van een «quickscan» en een evaluatieonderzoek de noodzakelijke informatie verzameld. Evenals in 2005 heeft het ministerie ook in 2006 in de bedrijfsvoeringsparagraaf een toelichting op deze uitgaven opgenomen. Het ministerie vond het niet gepast om de regels nu weer strenger te maken. Er kan niet door de gemeenten worden aangetoond dat de uitgaven van de TRSU rechtmatig zijn besteed (duidelijk is dat ze voor de jeugdgezondheidszorg zijn gebruikt, onduidelijk is of ze voor het uniform deel van het basispakket zijn gebruikt). Het financieel belang is € 195,7 miljoen.

Wij constateren verder dat het ministerie bij drie specifieke uitkeringen geen financiële verantwoording of accountantsverklaring vraagt. Het gaat om de regelingen:

- Tijdelijke stimuleringsregeling buurt, onderwijs en sport (de zogenoemde BOS-regeling), financieel belang € 18,6 miljoen;
- Tijdelijke stimuleringsregeling advies- en steunpunten huiselijk geweld, financieel belang € 3,0 miljoen;
- Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten, financieel belang € 23,3 miljoen; het bedrag wordt aan de gemeenten ter beschikking gesteld.

Het ministerie heeft bij deze regelingen gekozen voor een arrangement vanuit een bestuurlijke invalshoek, met de nadruk op beleidsinformatie.

Aan de twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's is op basis van de Wet op de jeugdzorg een specifieke uitkering gegeven om de wettelijke taken van de bureaus Jeugdzorg te financieren en het zorgaanbod op basis van de Wet op de jeugdzorg te bekostigen (in 2006 samen € 950,5 miljoen). De verantwoording zoals gevraagd in de Regeling bekostiging jeugdzorg is moeilijker dan provincies en ministerie dachten. Het gevolg is dat veel accountants geen rechtmatigheidsverklaring konden geven bij de

bestedingen van 2005. Deze verklaring is nodig om de aanvragen voor 2007 te kunnen toekennen.

De minister heeft de problematiek rond de financiële verantwoording van de uitkering Jeugdzorg 2005 in een brief aan de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer gemeld (Ministerie van VWS, 2006b).

Het ministerie overlegt nu met de provincies om via verbeterplannen afspraken te maken over een juiste en volledige verantwoording over 2007. Het ministerie heeft, nadat de problemen duidelijk werden, naar onze mening adequaat gehandeld.

Daarnaast speelt nog het punt van de specifieke uitkering Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang (€ 232,4 miljoen). Hierbij worden twee verschillende regimes van verantwoordeden gehanteerd. Voor 27 gemeenten is deze uitkering gebundeld in de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Voor zestien gemeenten blijft het een specifieke uitkering op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bezien wordt of ook de uitkering van die 27 gemeenten onder de Wmo gebracht kan worden.

Overige punten

Evenals vorig jaar maakt het ministerie op een oneigenlijke wijze gebruik van de slotwet. Via de slotwet wordt namelijk aan de Tweede Kamer gevraagd alsnog budget te geven voor bepaalde activiteiten. In 2006 gebruikt het ministerie de slotwet om melding te maken van de instelling van de Stichting Elektronisch Kinddossier. Deze stichting moet per 1 januari 2008 het elektronisch kinddossier realiseren. Het ministerie heeft anderen (in dit geval de Koepelorganisaties GGD Nederland en Actiz) ertoe bewogen deze stichting op te richten. Het ministerie had vooraf toestemming moeten vragen aan de Tweede Kamer ex artikel 34 CW 2001 (zogenoemde voorhangprocedure). Het ministerie heeft dit verzuimd.

In 2006 is al een voorschot genomen op de subsidieverlening aan het Fonds van de Topsport in 2007 van € 2,3 miljoen. Als de Kamer de slotwet goedkeurt, wordt deze uitgave rechtmatig.

Samenvatting

De kwaliteit van de wet- en regelgeving blijft een aandachtspunt. Het ministerie is te onzorgvuldig bij het ontwerp van regelgeving. Bij drie van de twaalf specifieke uitkeringen (BOS, Steunpunten, AWBZ-bijdragen, financieel belang € 44,9 miljoen) is er geen sluitende verantwoordings- en controlestructuur. Het ministerie heeft bij deze regelingen gekozen voor een arrangement vanuit een bestuurlijke invalshoek, met nadruk op beleidsinformatie. Bij twee andere specifieke uitkeringen heeft het ministerie onvoldoende stilgestaan bij de uitwerking van regelgeving. Hierdoor zijn er in het eerste geval (maatschappelijke opvang) verschillen in de verantwoordingseisen aan de gemeenten. In het tweede geval (jeugdzorg) heeft het ministerie zodanige eisen gesteld aan de verantwoording dat provincies en/of zorgaanbieders veelal geen rechtmatigheidsverklaring konden verstrekken.

Het ministerie heeft de regels bij het oprichten van de Stichting Elektronisch Kinddossier niet gevolgd.

3.2 Overige bedrijfsvoering

We hebben het financieel beheer en het materieelbeheer onderzocht en daar ons oordeel over gegeven. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar een aantal andere onderdelen van de bedrijfsvoering van het

Ministerie van VWS in 2006. Hieronder gaan we in op de onvolkomenheid informatiebeveiliging en op aandachtspunten.

3.2.1 Onvolkomenheden

Informatiebeveiliging

Op 28 juni 2006 is een herziene versie vastgesteld van het beleidsdocument Informatiebeveiliging en Bescherming persoonsgegevens 2001. Hierdoor zijn de taken, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de informatiebeveiliging en bescherming persoonsgegevens duidelijker geworden. De auditdienst vervult de rol van onafhankelijke deskundige. Het lijnmanagement kan de auditdienst verzoeken de informatiebeveiliging te beoordelen (audits).

Bij het kerndepartement is voortgang gemaakt met de implementatie van de VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst) en de Wbp (Wet bescherming persoonsgegevens). Bij 19 van de 23 directies/eenheden is een nulmeting gedaan, een afhankelijkheidsanalyse uitgevoerd en een informatiebeveiligingsplan (IB-plan) opgesteld.

De directies van het kerndepartement hebben zich eerst gericht op de implementatie van vijf essentiële beveiligingsmaatregelen. De vervolgfase, waarbij de directies de volgende vijf beveiligingsmaatregelen moeten invoeren, zal vermoedelijk sneller kunnen verlopen. De directie Informatiehuishouding zal voor de vervolgfase een stappenplan maken. De gewenste eindsituatie wordt met deze vervolgfase nog niet bereikt.

Het is bij het Stafbureau Beveiliging (SBB, toezichthouder) niet bekend of alle agentschappen formeel een IB-plan hebben voor de implementatie van beveiligingsmaatregelen. De directie Bestuursondersteuning heeft gekeken op welke punten de agentschappen nog niet aan het VIR-BI (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie) voldoen en op grond hiervan enkele verbeteracties gepland.

Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie nog niet voldoet aan de eisen van het VIR, Wbp en VIR-BI, ondanks de vooruitgang in de implementatie van het VIR bij het kerndepartement. De formele status van de IB-plannen bij de agentschappen is onduidelijk.

Wij vragen aandacht voor een voortvarend vervolg van de implementatie van de informatiebeveiliging. De auditdienst heeft in het beleidsdocument Informatiebeveiliging en Bescherming Persoonsgegevens de rol van onafhankelijke deskundige. Wij vragen bij de planning van de werkzaamheden van de auditdienst aandacht voor een toelichting op de keuze van ICT-onderwerpen, gebaseerd op informatie en risico's van de controleobjecten en belangrijke IT-ontwikkelingen. Daarbij vragen wij rekening te houden met de VIR en de VIR-BI bepalingen, zijnde de beoordeling van de toereikendheid van het informatiebeveiligingsbeleid en de implementatie daarover bij het kerndepartement en de baten-lastendiensten.

3.2.2 Aandachtspunten

Rechtspersonen met een wettelijke taak

• Aanbevelingen uit het RWT-5 onderzoek

Veel taken die in de wet geregeld zijn, worden door rechtspersonen buiten het Rijk uitgevoerd. In de Comptabiliteitswet worden deze instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's) genoemd. In 2005 heeft

Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder RWT's bij het Ministerie van VWS (RWT-5)⁴.

We stellen vast dat de minister van VWS een aantal aanbevelingen/toezeggingen op het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* inmiddels is nagekomen:

- De toezegging om het jaarverslag van Zorgonderzoek Nederland Medische Wetenschappen (ZonMw) naar de Tweede Kamer te sturen met een begeleidende brief met zijn oordeel over het functioneren van ZonMw. De integriteitszorg is bij ZonMw nader uitgewerkt;
- De beoogde openbaarmaking van de nevenfuncties van de leden van de raad van bestuur van de PUR (Pensioen- en Uitkeringsraad) en ZonMw. De minister beraadt zich over de vraag of het bezoldigingsbesluit voor de leden van de raad van bestuur van de PUR actualisatie behoeft.

De minister heeft toegezegd om het kader voor het beoordelen van het functioneren van de zorg-zbo's nader uit te werken. Om invulling te geven aan deze toezegging heeft de minister enkele acties ondernomen. Momenteel werkt het Ministerie van VWS aan een plan van aanpak om het beoordelingskader (het jaarlijkse, schriftelijke oordeel) te verbeteren. Verder bevordert het Ministerie van VWS de uitwisseling van initiatieven tussen de zorg-zbo's om doelmatigheid en klantgerichtheid te verbeteren en te meten. Ook ontwikkelt het ministerie een kader voor het functioneringsgesprek met de bestuurders van zbo's. Het kader biedt een handvat om gestructureerd een inhoudelijke dialoog te kunnen voeren met het zbo-bestuur over de wederzijdse relatie(s). Het ministerie bekijkt in 2007 of het bestaande beoordelingskader ook voor andere RWT's toepasbaar is. De minister beraadt zich nog over de aanbeveling voor het ontwikkelen van een risicoanalyse.

• *Oordeel RWT-5 onderzoek*

De minister is onze aanbevelingen voor ZonMw en de PUR vrijwel geheel nagekomen.

De minister heeft acties ondernomen om invulling te geven aan zijn toezegging om het kader voor het beoordelen van het functioneren van de zorg-zbo's nader uit te werken. De minister beraadt zich nog over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om een risicoanalyse te ontwikkelen op de bedrijfsvoering van de topstructuurorganen in de zorg (NZa, CVZ, CSZ, CBZ). Zo'n risicoanalyse helpt de minister om te kunnen bepalen over welke aspecten van de bedrijfsvoering hij geïnformeerd wil worden. Ook heeft de minister zich nog geen mening gevormd over het actualiseren van het bezoldigingsbesluit voor de leden van de raad van bestuur van de PUR.

Toezichtvisie in de curatieve zorg

De minister van VWS heeft in februari 2006 een nieuwe visie voor het toezicht in de curatieve zorg naar de Tweede Kamer gestuurd: *Verdien(d) vertrouwen* (VWS, 2006c). Deze visie is een van de sectorale toezichtvisies die het kabinet in oktober 2005 aankondigde in de *Kaderstellende Visie op Toezicht 2005: Minder last, meer effect* (Ministerie van BZK, 2005).

In de toezichtvisie voor de curatieve zorg beschrijft de minister van VWS bestuurlijke uitgangspunten voor het toezicht op de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders in de curatieve sector ook voor zover dat toezicht namens hem wordt uitgeoefend door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

⁴ Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 14.

Hoewel de uitgangspunten van de toezichtvisie voor goed toezicht in meer algemene zin ook betrekking hebben op de taakuitoefening (het toezicht houden) door de NZa, besteedt de visie weinig aandacht aan de eerste schakel in de toezichtsketen: de vraag hoe de minister de toezichtrelatie met de NZa zélf wil invullen. De minister heeft zijn toezichtrelatie met de NZa nader uiteengezet in *De Visie van de Minister van Volksgezondheid op de Nederlandse Zorgautoriteit* (De Nederlandse Zorgautoriteit, een marktmeester in wording) (Ministerie van VWS, 2005). De beide visiedocumenten vullen elkaar aan.

We hebben, in aanvulling op het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5* (Algemene Rekenkamer, 2006) onderzocht of de beide toezichtvisies voldoen aan de normen die de Algemene Rekenkamer stelt aan een toezichtvisie voor RWT's. De NZa en de zorgverzekeraars in de curatieve zorg zijn RWT's. Ook zijn we nagegaan of de minister toezeggingen over de toezichtvisie – die hij gedaan heeft naar aanleiding van eerder RWT-onderzoek – is nagekomen.

Oordeel Toezichtvisie in de curatieve zorg

De minister vormt zich een expliciet oordeel over het functioneren van de NZa en de vraag of zorgverzekeraars voldoen aan de eisen van de Zorgverzekeringswet. De minister beschikt hiertoe over sturingsinstrumenten. Wel merken we op dat de minister van VWS in een toezichtvisie inzicht zou moeten geven in de potentiële risico's voor de uitvoering van de wettelijke taken door de NZa: deze risico's zijn niet benoemd. Met het opstellen van toezichtvisies voor de NZa en voor de curatieve zorg voldoet de minister aan zijn toezegging dat er een actuele toezichtvisie moet worden opgesteld. Voor de care is het nog niet zo ver. Voor deze sector had de minister eind 2006 nog geen toezichtvisie opgesteld, in afwachting van nadere besluitvorming over de toekomst van de AWBZ. We constateren verder dat het reviewinstrument is opgenomen in de wet- en regelgeving.

Risicomanagement en risicoanalyse

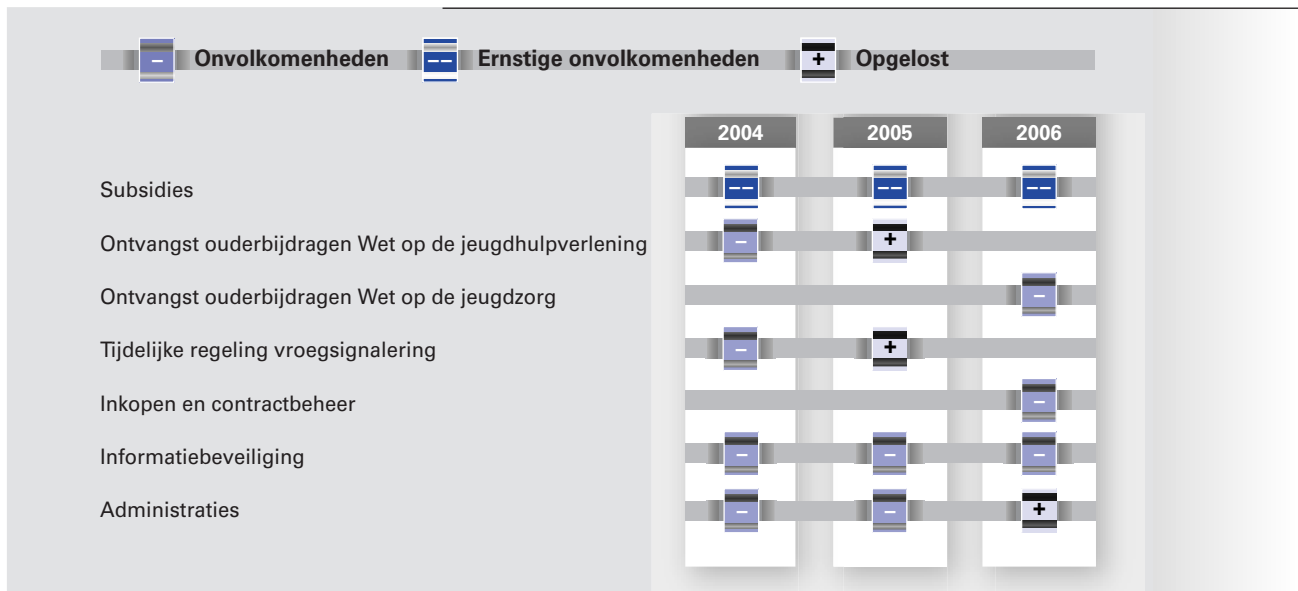
Het Ministerie van VWS wil gebruikmaken van risicoanalyse en risicomanagement. In de periode juni 2004–maart 2005 is er een pilot «risicomanagement» uitgevoerd. In juni 2005 zijn de resultaten van deze pilot in het Audit Committee besproken, waarna het ministerie heeft besloten om het risicomanagement verder te ontwikkelen. Risicomanagement is een instrument om op effectieve wijze de processen binnen het ministerie te kunnen sturen en beheersen. Het ministerie wil hieraan via een groei-model uitvoering geven, te beginnen met een gedoseerde inspanning op vrijwillige basis op directie- en projectniveau (fase 1: bottom-up). Fase 2 is de top-downsituatie. Dit resulteert op termijn in een geïntegreerd risicomanagementsysteem als continu proces. Risico's worden bepaald en beheerst op basis van prioriteiten (fase 3).

Het ministerie heeft gekozen voor een fasegewijze invoering van integraal risicomanagement. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het instrument risicoworkshops. Het Audit Committee stelt de onderwerpen voor deze risicoworkshops op basis van risicoanalyse en prioriteitstelling vast. De transparantie bij de onderwerpkeuze van de risicoworkshops kan worden verbeterd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de voortgang bij het invoeren van het risicomanagement nog traag verloopt. We vragen om een actievere houding van de Ambtelijke Staf en het Audit Committee bij de verdere ontwikkeling van de risicoanalyse en het risicomanagement.

3.3 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.

Figuur 3 Ontwikkeling in onvolkomenheden 2006
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



BIJLAGE 1
OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2006 VAN HET MINISTERIE VAN VWS
A. Verplichtingen (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Rechtmatigheid | Fout | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Totaal F+O (%) | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|---------------|---|--------------------|----------------|---------------|----------------------|----------------|----------------------|-------------|----------------|----------------|--------------------------|-------------------------------|
| 21 | Preventie en gezondheidsbescherming | 716 050 | 1 005 | 1 005 | - | 11 033 | - | - | 12 038 | 1,7 | Ja | - |
| 22 | Curatieve zorg | 48 327 | 1 045 | 1 045 | - | - | - | - | 1 045 | 2,2 | Nee | - |
| 23 | Geneesmiddelen en medische technologie | 154 504 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 24 | | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | AWBZ-brede zorg | 300 314 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 26 | Gehandicapten- en hulpmiddelen beleid | 6 548 | 39 | 39 | - | - | - | - | 39 | 0,6 | Nee | - |
| 27 | Verpleging, verzorging en ouderen | 49 403 | 105 | 105 | - | - | - | - | 105 | 0,2 | Nee | - |
| 28 | Wet voorziening gehandicapten | 61 987 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Arbeidsmarktbeleid | 12 244 | 767 | 767 | - | 42 | - | - | 809 | 6,6 | Nee | - |
| 30 | Markt, consument, kwaliteit, innovatie, informatie en opleidingen | 941 772 | 162 | 162 | - | 329 | - | - | 491 | 0,1 | Nee | - |
| 31 | Zorgverzekeringen | 5 788 | - | - | 344 | 1 317 | - | - | 1 661 | 28,7 | Ja | - |
| 32 | Rijksbijdragen Volksgezondheid | 6 609 500 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 33 | Jeugdbeleid | 1 026 002 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 34 | Maatschappelijke ondersteuning | 282 786 | 40 | 40 | - | - | - | - | 40 | 0,0 | Nee | - |
| 35 | Sportbeleid | 203 891 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 36 | Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II | 398 515 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 37 | Inspecties | 39 869 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 38 | Tegemoetkoming in de zorgkosten | 2 611 900 | 80 389 | 80 389 | - | 50 937 | - | - | 131 326 | 5,0 | Ja | - |
| 98 | Algemeen | 185 578 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 99 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 13 654 978 | 83 552 | 83 552 | 344 | 63 658 | - | - | 147 554 | | | |

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 | Preventie en gezondheidsbescherming | 730 249 | 9 230 | - | 40 | - | 9 270 | 1,3 | Ja | - |
| 22 | Curatieve zorg | 49 790 | 783 | - | 332 | - | 1 115 | 2,2 | Nee | - |
| 23 | Geneesmiddelen en medische technologie | 36 238 | 857 | - | - | - | 857 | 2,4 | Nee | - |
| 24 | AWBZ-brede zorg | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | Gehandicapten- en hulpmiddelen beleid | 177 149 | 20 | - | 10 | - | 30 | 0,0 | Nee | - |
| 26 | Gehandicapten- en hulpmiddelen beleid | 8 436 | 53 | - | 40 | - | 93 | 1,1 | Nee | - |
| 27 | Verpleging, verzorging en ouderen | 28 948 | 233 | - | 511 | - | 744 | 2,6 | Nee | - |
| 28 | Wet voorziening gehandicapten | 84 808 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Arbeidsmarktbeleid | 9 343 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 30 | Markt, consument, kwaliteit, innovatie, informatie en opleidingen | 340 772 | 26 | - | 31 | - | 57 | 0,0 | Nee | - |
| 31 | Zorgverzekeringen | 7 290 | - | - | 35 | - | 35 | 0,5 | Nee | - |
| 32 | Rijksbijdragen Volksgezondheid | 6 609 500 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 33 | Jeugdbeleid | 1 021 239 | 1 706 | - | 32 | - | 1 738 | 0,2 | Nee | - |
| 34 | Maatschappelijke ondersteuning | 289 496 | 565 | - | 123 | - | 688 | 0,2 | Nee | - |
| 35 | Sportbeleid | 118 546 | 1 372 | - | 151 | - | 1 523 | 1,3 | Nee | - |
| 36 | Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II | 398 638 | 13 | - | - | - | 13 | 0,0 | Nee | - |
| 37 | Inspecties | 39 185 | 263 | - | - | - | 263 | 0,7 | Nee | - |
| 38 | Tegemoetkoming in de zorgkosten | 2 611 900 | 1 400 | - | - | - | 1 400 | 0,1 | Nee | - |
| 98 | Algemeen | 174 235 | 864 | - | - | - | 864 | 0,5 | Nee | - |
| 99 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal | 12 735 762 | 17 385 | - | 1 305 | - | 18 690 | | | |

C. Ontvangsten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F + O | Totaal F+O (%) | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|---|--------------------|------|----------------|----------------------|-------------|--------------|----------------|--------------------------|-------------------------------|
| 21 | Preventie en gezondheidsbescherming | 13 164 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 22 | Curatieve zorg | 2 068 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 23 | Geneesmiddelen en medische technologie | 17 681 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 24 | | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | AWBZ-brede zorg | 365 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 26 | Gehandicapten- en hulpmiddelen beleid | 107 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 27 | Verpleging, verzorging en ouderen | 523 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 28 | Wet voorziening gehandicapten | 995 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | Arbeidsmarktbeleid | 6 505 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 30 | Markt, consument, kwaliteit, innovatie, informatie en opleidingen | 9 348 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 31 | Zorgverzekeringen | 86 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 32 | Rijksbijdragen Volksgezondheid | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 33 | Jeugdbeleid | 9 597 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 34 | Maatschappelijke ondersteuning | 2 726 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 35 | Sportbeleid | 1 002 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 36 | Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II | 3 520 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 37 | Inspecties | 1 338 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 38 | Tegemoetkoming in de zorgkosten | 37 921 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 98 | Algemeen | 15 962 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 99 | Nominaal en onvoorzien | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totaal | | 122 908 | - | - | - | - | - | - | - | 4 500 |

D. Baten-lastendiensten (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Totaal F + O | Totaal F+O (%) | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|---|-----------------------------------|--------------------|------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|----------------|--------------------------|-------------------------------|
| College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | | | | | | | | | | | |
| | Baten | 29 789 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Lasten | 28 786 | 104 | - | - | 300 | - | 404 | 1,4 | Nee | - |
| | Kapitaalontvangsten | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaaluitgaven | 2 409 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Balansposten | 34 842 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Bijdrage moederdepartement | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg | | | | | | | | | | | |
| | Baten | 21 976 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Lasten | 22 329 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaalontvangsten | 2 500 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaaluitgaven | 3 233 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Balansposten | 19 518 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 18 802 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu | | | | | | | | | | | |
| | Baten | 179 884 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Lasten | 179 762 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaalontvangsten | 120 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaaluitgaven | 6 490 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Balansposten | 169 722 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 90 434 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Nederlands Vaccin Instituut | | | | | | | | | | | |
| | Baten | 124 268 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Lasten | 123 116 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaalontvangsten | 41 939 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Kapitaaluitgaven | 17 526 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Balansposten | 201 098 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Bijdrage moederdepartement | 30 161 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Totaal bijdrage moederdepartement | 127 475 | 104 | - | - | 300 | - | 404 | - | - | - |
| | Totaal lasten | 353 993 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

E. Saldebilans (€ x 1000)

| Art. nr. | Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F+O (%) | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|----------|--|--------------------|------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | |
| D | 3. Liquide middelen | - | - | - | - | - | - | | Nee |
| C | 4. Rekening Courant RijksHoofd-Boekhouding | 12 604 513 | - | - | - | - | - | | Nee |
| D | 5. Uitgaven buiten begrotingsverband | 452 | - | - | - | - | - | | |
| C | 6. Ontvangsten buiten begrotingsverband | 8 793 | - | - | - | - | - | | |
| D | 7. Openstaande rechten | - | - | - | - | - | - | | |
| D | 8. Extra-comptabele vorderingen | 37 467 | - | - | - | - | - | | |
| C | 9. Extra-comptabele schulden | - | - | - | - | - | - | | |
| D | 10. Voorschotten | 9 095 746 | - | - | - | - | - | | |
| C | 11. Garantieverplichtingen | 1 255 037 | - | - | - | - | - | | |
| C | 12. Openstaande verplichtingen | 3 407 704 | - | - | - | - | - | | |
| D | 13. Deelnemingen | - | - | - | - | - | - | | |
| | Totaal beoordeeld | 26 409 712 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 |

F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)

| Omschrijving | Verantwoord bedrag | Fout | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Onzekerheid | Totaal F+O (%) | Tolerantie overschreden? | Onzekerheid over volledigheid |
|--------------------------------------|--------------------|------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | | | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | Rechtmatigheid | Deugdelijke weergave | | |
| Totaal afgerekende voorschotten 2006 | 10 804 100 | - | - | - | - | - | - | Nee |

| | |
|---------|--|
| AAL | Audit Actielijst |
| aCBG | Agentschap College Beoordeling van Geneesmiddelen |
| AD | Auditdienst |
| AO/IC | Administratieve Organisatie/Interne Controle |
| AWBZ | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten |
| BIKK | Bijdrage in de kosten van kortingen |
| BKZ | Budgettair Kader Zorg |
| Bopz | Wet Bijzondere opnemings psychiatrie ziekenhuizen |
| BOS | Buurt, onderwijs en sport, regeling |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van – |
| CBG | College ter Beoordeling van Geneesmiddelen |
| CBZ | College bouw zorginstellingen |
| CIBG | Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg |
| CSZ | Commissie sanering ziekenhuisvoorzieningen |
| CVZ | College voor zorgverzekeringen |
| CW 2001 | Comptabiliteitswet 2001 |
| ECS | Expertisecentrum Subsidies |
| FEZ | Financieel-Economische Zaken |
| FPB | Financieel en Personeel Beheer |
| fte | fulltime-equivalent |
| GR | Gezondheidsraad |
| IGZ | Inspectie voor de Gezondheidszorg |
| IBO | Interdepartementaal Beleidsonderzoek |
| IB-plan | Informatiebeveiligingsplan |
| LBIO | Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage |
| NVI | Nederlands Vaccin Instituut |
| NZa | Nederlandse Zorgautoriteit |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van – |
| PGO | Patiënten, Gehandicapten en Ouderen, fonds |
| PUR | Pensioen- en Uitkeringsraad |
| RGO | Raad voor Gezondheidsonderzoek |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| RMO | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling |
| RVZ | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg |
| RWT | Rechtspersoon met een wettelijke taak |
| SBB | Stafbureau Beveiliging |
| Stb | Staatsblad |
| SUO | Stichting Uitvoering Omslagregelingen |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van – |
| Tbu | Tegemoetkoming buitengewone uitgaven |
| TK | Tweede Kamer |
| TRSU | Tijdelijke regeling specifieke uitkering Jeugd-gezondheidszorg |
| VBTB | Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording |
| VIR | Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst |
| VIR-BI | Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van – |
| VWA | Voedsel en Waren Autoriteit |
| VWS | Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van – |
| Wbp | Wet bescherming persoonsgegevens |
| Wmg | Wet marktordening gezondheidszorg |

| | |
|-------|--|
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| WTZi | Wet toelating zorginstellingen |
| zbo | zelfstandig bestuursorgaan |
| ZonMw | Zorg Onderzoek Nederland en Medische Wetenschappen |
| Zvw | Zorgverzekeringswet |

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

Kosten 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 weten 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 *apparaatsuitgaven*.

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.

Literatuur

Publicaties Ministerie van Justitie en van VWS. *Regeling bekostiging jeugdzorg*. Tweede Kamer 2004–2005, nr. 253. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht. Brief van de minister met bijlage bij het aanbieden van de toezicht visie Minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Motie van het lid Douma c.s (2005).. *Evaluatie VBTB. Motie van 31 maart 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Amendement van de leden Van der Sande en Verbeet om sport binnen de naschoolse opvang te stimuleren en mogelijk te maken, beleidsartikel 35 Sportbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XVI, nr. 85. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). De Nederlandse zorgautoriteit: marktmeester in wording. Visie van de minister van Volksgezondheid op de Nederlandse Zorgautoriteit, Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006a). *Uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota Tijd voor Sport – Bewegen, Meedoen, Presteren*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met bijlage van 19 juni 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 234, nr. 6.).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006b). *Brief van de staatssecretaris van 21 december 2006 over de financiële verantwoording van de uitkering jeugdzorg 2005. Jeugdzorg 2005–2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 815, nr. 97. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006c). *Brief van de minister van 10 februari 2006 over de herziening zorgstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 689, nr. 68. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 5*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007). *Brief van de minister van 19 maart 2007 over de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VWS (XVI) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XVI, nr. 136. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Comptabiliteitswet 2001, 01-09-2002, Stb. 2002, 413.

Ministerie van Financiën (2006) Regeling prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid Ministerie van Volksgezondheid en Sport, Regeling van 8 juni 2006, nr. DWJZ 2688921, houdende vaststelling van algemene subsidieregels (Subsidieregeling VWS-subsidies).

Wet op de jeugdhulpverlening en enige andere wetten; wijziging
ouderbijdragen. Stb. 1995, 25.

Wet op de Jeugdzorg en staatssecretaris van VWS, Regeling bekostiging
jeugdzorg, Staatscourant 30 december 2004, nr. 253.