

---

Vergaderjaar 2007–2008

---

**31 444 XV**

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007**

**Nr. 2**

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (XV)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u aan het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

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



## Inhoud

<b>Deel I: Samenvatting en bestuurlijke reactie</b>	<b>5</b>
<b>1 Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>2 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>12</b>
<b>Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van SZW</b>	<b>17</b>
<b>Deel II: Onderzoeksbevindingen en oordelen</b>	<b>19</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>21</b>
1.1 Over het Ministerie van SZW	21
1.2 Over dit onderzoek	24
<b>2 Jaarverslag</b>	<b>26</b>
2.1 Oordeel over de financiële informatie	26
2.2 Oordeel over de saldbalans en toelichting	27
2.3 Oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering	27
2.4 Oordeel over de informatie over het gevoerde beleid	28
<b>3 Bedrijfsvoering</b>	<b>29</b>
3.1 Oordeel over het financieel beheer en materieelbeheer	29
3.1.1 Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen	29
3.1.2 Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem Hermes	31
3.1.3 Financiële administratie bij het Agentschap SZW	32
3.1.4 Subsidiebeheer	33
3.2 Overige bedrijfsvoering	34
3.2.1 Bestuurlijke boetes Wet arbeid vreemdelingen	34
3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering	35
<b>4 Informatie over beleid nader beschouwd</b>	<b>39</b>
4.1 Beschikbaarheid van de beleidsinformatie	39
4.2 Bruikbaarheid van de beleidsinformatie	42
4.2.1 Informatie artikel 23 Re-integratie	42
4.2.2 Informatie artikel 30 Inkomensbescherming met activering	47
4.2.3 Informatie artikel 98 Algemeen	48
4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag	49
<b>Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden in de financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 2 Gebruikte afkortingen</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 3 Verklarende woordenlijst</b>	<b>59</b>
<b>Literatuur</b>	<b>68</b>



## **DEEL I: SAMENVATTING EN BESTUURLIJKE REACTIE**



## 1 SAMENVATTING

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) draagt verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid. De uitgaven van het ministerie in 2007 bedroegen € 27 miljard. De verplichtingen bedroegen € 26,7 miljard en de ontvangsten € 825,5 miljoen.

De taken van het Ministerie van SZW liggen op de volgende gebieden:

- werkgelegenheid en arbeidsmarkt;
- sociale zekerheid;
- inkomens;
- arbeidsverhoudingen;
- arbeidsomstandigheden.

Het Ministerie van SZW werkt bij deze taken samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, adviesorganen, andere departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden (voornamelijk gemeenten). Voor het succes van het ontwikkelde beleid is het ministerie voor een belangrijk deel afhankelijk van prestaties van derden zoals gemeenten en de zelfstandige bestuursorganen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) en Sociale Verzekeringsbank (SVB). Ruim 95% van de begroting van het Ministerie van SZW gaat dan ook in de vorm van specifieke uitkeringen en rijksbijdragen naar gemeenten, UWV en SVB.

In onderstaand overzicht vatten wij onze oordelen over het Jaarverslag 2007 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW samen. We verwijzen daarbij naar de plaats in deel II van dit rapport waar we dieper ingaan op onze oordelen en de achterliggende bevindingen presenteren.

### Oordelen over het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW

		Oordeel	Meer informatie in deel II
<b>Jaarverslag</b>	Financiële informatie	Voldoet	§ 2.1
	Saldibalans	Voldoet	§ 2.2
	Informatie over bedrijfsvoering	Voldoet	§ 2.3
	Informatie over beleid	Voldoet	§ 2.4
<b>Bedrijfsvoering</b>	Financieel beheer en materieel-beheer	Voldoet met uitzondering van vijf onvolkomenheden: <ul style="list-style-type: none"><li>• Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen;</li><li>• Financiële administratie (Hermes);</li><li>• Bestuurlijke boetes WAV;</li><li>• Financiële administratie Agentschap SZW;</li><li>• Subsidiebeheer.</li></ul>	§ 3.1

In deze samenvatting gaan wij in op onze belangrijkste conclusies over de financiële informatie, de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het Ministerie van SZW.

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

### **Jaarverslag 2007 voldoet**

De fouten en onzekerheden die wij aantreffen, overschrijden de tolerantiegrenzen van de artikelen niet. Het Ministerie van SZW verantwoordt op zes van de zeventien artikelen vooral grote bedragen zoals rijksbijdragen en specifieke uitkeringen (meer dan € 1 miljard per artikel). De rijksbijdragen en specifieke uitkeringen zijn rechtmatig tot stand gekomen en in het jaarverslag juist weergegeven.

Knelpunten in het contractbeheer of in het subsidiebeheer leiden niet tot een overschrijding van de tolerantiegrens op de artikelen. Dit komt onder andere door de *relatief* lage bedragen van dergelijke fouten in vergelijking met de rijksbijdragen en specifieke uitkeringen. Een voorbeeld hiervan zijn de fouten door het niet naleven van Europese aanbestedingsregels voor bijna € 6,5 miljoen.

Het Ministerie van SZW was ook in 2007 sterk afhankelijk van de controles van de auditdienst SZW om een juiste en betrouwbare jaarrekening op te leveren. De auditdienst heeft in 2007 tussentijdse controles uitgevoerd, waaruit relatief veel fouten naar voren kwamen. Het ging hierbij vooral om corrigeerbare fouten in de stand van de voorschotten op de saldi-balans. Hieruit concluderen we dat het Ministerie van SZW de interne controle op en de rol van de concerncontroller bij de financiële administratie kan verbeteren. Het ministerie is er in 2007 wel in geslaagd om de meeste opgespoorde fouten op tijd te corrigeren, waardoor het gepubliceerde jaarverslag voldoet aan de voorschriften.

#### **Invoering nieuw financieel administratiesysteem Hermes**

De problemen met de invoering van het nieuwe administratiesysteem Hermes leidden in 2007 – in tegenstelling tot 2006 – niet tot overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. Het ministerie heeft geleerd van de fouten in 2006. Het heeft namelijk tussentijdse controles uitgevoerd en vervolgens veel gevonden fouten gecorrigeerd. *Alle onzekerheden* over de juistheid van de cijfers, die na de correcties overbleven, komen door de implementatie van het nieuwe systeem (vooral door conversieverschillen). Het gaat hierbij om onzekerheden van € 16,3 miljoen aan voorschotten en € 9,2 miljoen aan verplichtingen. *Een deel van de fouten* in de cijfers, dat na de correcties overbleef, is ook terug te voeren op deze invoering. Het nieuwe systeem biedt wel mogelijkheden om in de toekomst minder fouten te maken in de financiële administratie, zeker nu veel «oude» fouten hersteld zijn. In paragraaf 3.1.2 van deel II gaan we verder in op de onvolkomenheid Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem Hermes.

### **Bedrijfsvoering vertoonde tekortkomingen**

We beschreven al dat het Ministerie van SZW afhankelijk van derden is bij het bereiken van de beleidsprestaties. De aansturing binnen het departement is vooral gericht op het realiseren van politieke ambities en het motiveren van derden om deze ambities te bereiken. De invoering van de Regeling single information single audit (sisa) maakt deel uit van de hierbij beoogde administratieve lastenvermindering tussen Rijk en lagere overheden. Deze rijksbrede ontwikkeling raakt het Ministerie van SZW sterk, omdat ongeveer 30% van de begroting bestemd is voor gemeenten, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB).

Uit onze bevindingen blijkt dat het departement in de dagelijkse uitvoering minder prioriteit geeft aan de interne bedrijfsvoering, zoals de financiële administratie bij het Agentschap SZW, het naleven van de regels voor contractbeheer, subsidiebeheer, informatiebeveiliging en materieelbeheer. Het Ministerie van SZW heeft ook moeite met het naleven van de wettelijke termijnen voor het nemen van bestuursrechter-



lijke beslissingen. We zien deze tekortkoming zowel in het subsidiebeheer (inclusief ESF-subsidies) als bij het opleggen van bestuurlijke boetes en het afhandelen van bezwaarschriften bij de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). Volgens de nieuwe Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen kunnen burgers per 1 januari 2009 een dwangsom eisen, wanneer bestuursorganen te laat beslissen op hun bezwaarschriften (BZK, 2008b). Als het ministerie er niet in slaagt de bezwaarschriften sneller af te handelen, kan dit een kostenpost voor het ministerie worden.

De aansturing van de invoering van het nieuwe systeem voor de financiële administratie Hermes had in 2007 voldoende prioriteit. Het ministerie heeft geleerd van de problemen in 2006. De aansturing op de naleving van Europese regels bij de aanbesteding van contracten had ook zichtbaar prioriteit. Het ministerie had echter toch onvolkomenheden op beide onderwerpen.

#### *Financieel beheer in 2007 nog ontoereikend*

Het ministerie had, zoals is beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf, in 2007 nog veel last van de tweede fase van de implementatie van het nieuwe systeem Hermes. Het ministerie legde gedurende 2007 terecht de prioriteit bij het op orde krijgen van de financiële administratie en heeft hiermee onder andere bereikt dat het jaarverslag voldoet aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001. Hierdoor werden andere processen tijdelijk minder prioriteit gegeven. We constateren daardoor nog teveel tekortkomingen in de administratie van voorschotten, de naleving van betalingstermijnen, in de kwaliteit van de financiële managementinformatie en in de naleving van termijnen voor het opleggen van aanmaningen en dwangbevelen bij openstaande vorderingen. Overigens had de minister vorig jaar al voorzien dat in 2007 nog veel energie in het verbeteren van de financiële administratie zou moeten worden gestoken en gaf daarom in zijn reactie op het rapport bij het jaarverslag 2006 aan dat het financieel beheer pas in 2008 weer op het niveau van eind 2005 kan worden gebracht.

*Contractbeheer, inclusief Europees aanbesteden sinds 2001 niet op orde*  
Wij beoordelen het contractbeheer al sinds 2001 als een onvolkomenheid. De opvolgende ministers hebben de noodzaak voor verbetering onderschreven en hebben maatregelen genomen om het contractbeheer te verbeteren. Deze maatregelen hebben echter nog onvoldoende gewerkt om fouten te voorkomen. Wel wijkt het ministerie nu in sommige gevallen om continuïteitsredenen bewust af van Europese aanbestedingsregels, terwijl dat eerder vaker door onoplettendheid gebeurde. Het ministerie moet uiterst terughoudend zijn met het afwijken van regelgeving: de overheid heeft immers een voorbeeldfunctie.

#### *Arbeidsinspectie: niet tijdig beslissen bij bestuurlijke boetes*

De Arbeidsinspectie voerde in 2007 ongeveer 11 500 inspecties WAV/Wet minimumloon uit. De Arbeidsinspectie legde hierbij circa 3000 keer een WAV-boete op aan werkgevers. Het gemiddelde boetebedrag was € 16 500. De Arbeidsinspectie besloot in slechts 29% van alle gevallen binnen de wettelijke termijn van dertien weken om wel of geen bestuurlijke boete op te leggen. De helft van alle beboete werkgevers tekende vervolgens bezwaar aan. De Arbeidsinspectie handelde slechts 22% van de bezwaarschriften af binnen de termijn van (maximaal) tien weken die in de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd. Wij vinden dat deze trage afhandeling niet getuigd van «goed openbaar bestuur» en ook niet past binnen het lik-op-stukbeleid bij de bestrijding van arbeidsmarkt-

fraude. Wij verwachten niet, in tegenstelling tot de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf, dat het aantal opgelegde boetes en bezwaarschriften zal dalen. De minister gaat op verzoek van de Tweede Kamer de inspectiecapaciteit namelijk nog verder uitbreiden, waardoor de bestuurlijke «backoffice» eerder meer dan minder belast zal worden.

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

De Algemene Rekenkamer constateerde in het rapport bij het jaarverslag 2006 dat de minister van SZW vanaf 2006 wellicht *onvoldoende* informatie kreeg om adequaat toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van de WWB. Dit kon een gevolg zijn van de manier waarop de Regeling single information single audit (sisa) werd ingevoerd. De staatssecretaris van SZW heeft de Algemene Rekenkamer begin 2008 geïnformeerd over het toezicht van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) op de rechtmatige uitvoering en besteding van het inkomensdeel van de WWB. Wij zijn het met de staatssecretaris eens dat de manier waarop IWI nu toezicht houdt op de rechtmatigheid van de WWB aansluit bij de eisen van de WWB (onder andere artikel 76 van de WWB) en de Comptabiliteitswet 2001. Ons verschil van inzicht is daarmee opgelost. Wij gaan ervan uit dat IWI de komende jaren op dezelfde manier toezicht zal houden, zodat de minister *voldoende* informatie krijgt.

Deze verbetering betekent echter niet dat er geen problemen meer zijn na de invoering van sisa bij het Ministerie van SZW. Uit een recent onderzoek van de auditdiensten van de ministeries bleek namelijk dat de nieuwe accountantscontrole van specifieke uitkeringen bij gemeenten tekortkomingen vertoonde. Het Ministerie van SZW krijgt weliswaar *voldoende* informatie, maar *de kwaliteit van deze informatie is deels nog onvoldoende*. Het ministerie kan hierdoor nog niet volledig steunen op de accountantscontrole bij gemeenten, die wel een belangrijke basis voor sisa vormt. Deze ontwikkeling heeft geen consequenties voor het Jaarverslag 2007, maar mogelijk wel voor het Jaarverslag 2008. Het ministerie stelt namelijk in 2008 vast op welke bedragen de gemeenten in 2006 recht hadden. Hierbij steunt het ministerie op de lokale accountantscontrole.

Het volledige overzicht van de onvolkomenheden en bijbehorende aanbevelingen staat in de Audit Actielijst 2008. De achtergronden van bovenstaande bevindingen staan in hoofdstuk 3 van deel II van dit rapport beschreven.

#### **Beleidsinformatie: wel aanwezig, maar moeilijk te interpreteren**

Het Ministerie van SZW is afhankelijk van derden bij het bereiken van de beleidsprestaties: de niet-financiële beleidsinformatie in het Jaarverslag 2007 gaat voor een groot deel over prestaties en effecten van derden. Het Jaarverslag 2007 bevat meer beleidsinformatie over het bereiken van doelstellingen dan het Jaarverslag 2006. Wij zijn nagegaan of de Tweede Kamer kan beoordelen in hoeverre de minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor op artikel 23 Re-integratie verantwoorde uitgaven van € 1,7 miljard. Artikel 23 heeft de volgende algemene doelstelling: «Bevorderen van de uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.» Het ministerie stelt hiervoor onder andere € 1,6 miljard ter beschikking aan gemeenten en € 374 miljoen aan UWV. Dit laatste budget wordt voor een deel gefinancierd uit de premiefondsen.

Het Ministerie van SZW onderbouwt de hoogte van de re-integratiebudgetten niet volgens de systematiek «van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB-systematiek). In de begroting die de Tweede Kamer heeft goedgekeurd, legt het ministerie namelijk geen relatie tussen de doelstelling (wat willen we bereiken?), de beoogde prestaties (wat gaan we daarvoor doen?) en het daarvoor benodigde budget (wat mag dat kosten?). De informatie biedt de Tweede Kamer daardoor weinig inzicht in de onderbouwing van het budget voor gemeenten en het budget voor UWV. Gemeenten krijgen een ruim viermaal groter budget dan UWV. Uit dit beperkte inzicht is niet af te leiden dat het doel en de activiteiten van beide uitvoerders zodanig verschillen dat het verschil in budget wordt verklaard. De gemeenten hebben een grotere doelgroep voor re-integratie dan UWV, maar dit verschil in doelgroep is veel kleiner dan het verschil in budget. Het Ministerie van SZW geeft aan dat het de VBTB-systematiek niet goed kan toepassen, omdat de sturingsfilosofie van het ministerie voor gemeenten en UWV daarvoor niet geschikt is.

Artikel 23 bevat slechts één «outcome-indicator» die het resultaat van gemeenten en UWV als één cijfer presenteert. Dit is het percentage personen dat uitstroomt naar regulier werk na het volgen van een traject: 50% in het eerste halfjaar van 2007. De – in het jaarverslag niet weergegeven – uitgesplitste informatie laat echter zien dat de score op deze indicator bij beide doelgroepen van UWV (werklozen en arbeidsgehandicapten, respectievelijk 67% en 51%) veel hoger is dan bij de WWB-doelgroep van gemeenten (19%). Bovendien gaat het bij deze percentages om *alle* uitstroom naar werk na een traject. Uit een nadere analyse blijkt dat een aanzienlijk deel van de doelgroep geen duurzaam werk heeft gevonden.

Wij concluderen dat de Tweede Kamer op basis van artikel 23 Re-integratie in de begroting en het Jaarverslag 2007 niet kan beoordelen of de budgetten voor UWV en gemeenten doelmatig gebudgetteerd en gerealiseerd worden. Ook roept deze informatie vragen op over het verschil in omvang van de budgetten voor UWV en voor gemeenten in relatie tot de prestaties die zij met deze budgetten leveren.

In hoofdstuk 4 van deel II gaan we in op de beschikbare informatie en de conclusies die daaruit getrokken kunnen worden. We betrekken hierbij ook de beleidsdoorlichting op artikel 23 en op artikel 30 (Werkt de WWB?), en het standpunt van het kabinet op beide doorlichtingen.

### Reactie minister

De minister van SZW heeft op 23 april 2008 op ons rapport gereageerd. Hierna volgt een samenvatting van zijn reactie. De volledige reactie is te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

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

- contractbeheer, inclusief Europees aanbesteden;
- het financieel administratiesysteem;
- financiële administratie bij het Agentschap SZW;
- subsidiebeheer;
- bestuurlijke boetes Wet arbeid vreemdelingen (WAV);
- sisa-verantwoordingen;
- overige bedrijfsvoeringsonderwerpen;
- beleidsinformatie.

#### *Contractbeheer, inclusief Europees aanbesteden*

De minister zal in 2008 de informatievoorziening rond het instrument raamcontracten verbeteren. Verder heeft hij eind 2007 maatregelen getroffen om de dreigende overschrijding van aanbestedingsdrempels tijdig te traceren. Vanaf dat moment is het verplicht om inkoopdeskundigen te betrekken bij verlengingen en vervolgoopdrachten die samen met oorspronkelijke opdrachten een totaal van € 50 000 overstijgen. De minister heeft deze financiële grens gekozen om te waarborgen dat er bij contractverlengingen en vervolgoopdrachten voldoende tijd is om aan Europese aanbestedingsverplichtingen te voldoen, met inachtneming van continuïteit in de bedrijfsvoering. De minister geeft aan dat hij terughoudend is met het bewust afwijken van Europese aanbestedingsverplichtingen en in een voorkomend geval de argumenten daartoe vastlegt. De minister geeft ook aan dat het ministerie contracten vanaf 2008 in een gemoderniseerd contractregistratiesysteem registreert.

#### *Het financieel administratiesysteem*

De minister geeft aan dat hij het financieel beheer in 2008 verder zal verbeteren. Met de verbeteracties voor 2008 zullen de voorschottenadministratie, het vorderingenbeheer en het beheer van autorisaties verbeteren ten opzichte van 2006 en 2007. Ook het betalingsbeheer (tijdigheid van het betalen van facturen en declaraties) zal flink verbeteren. Voor de interne controlefunctie zal de minister in 2008 enerzijds de interne controle binnen de processen van de financiële administratie optimaliseren en controleerbaar uitvoeren. Anderzijds zal de concerncontroller extra aandacht besteden aan het periodiek toetsen van het budgetverbruik en het beoordelen van posten die deel uitmaken van de saldi-balans. De concerncontroller zal ook de voortgang van de genoemde verbeteracties volgen. De minister verwacht in 2008 minder correctieboekingen dan in 2007.

#### *Financiële administratie bij het Agentschap SZW*

De minister geeft aan de financiële administratie bij het Agentschap SZW verder te verbeteren. Hij zorgt ervoor dat het beheer van de financiële processen op structurele wijze wordt geborgd in de organisatie. De minister geeft aan reeds voldaan te hebben aan de aanbeveling om op

korte termijn de financiële administratie van het Agentschap SZW te actualiseren. De auditdienst heeft vastgesteld dat het Agentschap SZW de hiervoor benodigde correcties juist heeft verwerkt.

#### *Subsidiebeheer*

De minister kent aan het Subsidie Expertise Centrum (SEC) een sleutelrol toe bij het verder verbeteren van het subsidiebeheer. Het SEC zal in de tweede helft van 2008 operationeel zijn. Het ministerie zal het SEC betrekken bij het subsidiebeheer in de fase van de subsidievoorbereiding. In die voorbereidende fase kan het ministerie dan ook meer dan voorheen aandacht schenken aan het reviewbeleid en aan maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Het SEC zal zich ook buigen over wijzigingen van bestaande subsidieregelingen, over individuele subsidies die niet zijn gebaseerd op een specifieke subsidieregeling en over vraagstukken over de uitvoering van bestaande subsidies.

#### *Bestuurlijke boetes Wet arbeid vreemdelingen (WAV)*

De minister wil ervoor zorgen dat het ministerie de achterstanden in bezwaarschriften nog in 2008 wegwerkt. Het project uit 2007 wordt daarom gedurende heel 2008 gecontinueerd. De minister verwacht de achterstand vóór eind 2008 te hebben ingelopen. De minister deelt nu onze verwachting dat de instroom van het aantal boetezaken niet zal dalen in 2008. Half maart 2008 heeft het ministerie een onderzoek afgerond naar het effect dat het afschaffen van de tewerkstellingsvergunning voor werknemers van de MOE-landen heeft gehad op de instroom van bezwaarschriften. Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal betrokken illegaal tewerkgestelden per boeterapport weliswaar substantieel is gedaald, maar het aantal beboete werkgevers nagenoeg gelijk is gebleven.

De minister volgt onze aanbeveling op om zowel het tijdig opleggen van boetes als het tijdig afhandelen van bezwaarschriften in 2008 flink te verbeteren en in 2009 op orde te hebben. Zo heeft het ministerie eind maart 2008 besloten de capaciteit voor de afhandeling van bezwaarschriften structureel uit te breiden met 15 fte. Deze capaciteitsberekening houdt rekening met extra te generen inspecties en boetes vanuit de invulling van het amendement-Spekman op de Begroting 2008. Het ministerie heeft tijdelijk extra capaciteit ingezet om achterstanden in het opleggen van boetes weg te werken. De capaciteit wordt bovendien structureel uitgebreid met 2 fte.

#### *Sisa-verantwoordingen*

De minister vindt dat bevindingen uit onderzoeken (reviews) van de auditdienst en/of IWI geen wettelijke grondslag vormen om (een deel van) de uitkering WWB-werkdeel en/of IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (IIB) terug te vorderen. In tegenstelling tot onder de «oude» wetgeving (ABW) moet de minister van SZW zich onder de WWB en IIB bij het vaststellen uitsluitend baseren op de bijlagen die gemeenten bij de Jaarrekening en bijbehorende accountantsverklaringen ingediend hebben (sisa-principe). De minister vindt de bevindingen uit de reviews wel van belang om de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden (blijvend) te waarborgen en de werking van het systeem van verantwoording en de controle daarop verder te optimaliseren. De minister geeft aan dat het ministerie hiertoe de bijbehorende stappen onderneemt (bevindingen bespreken en afspraken maken met betreffende accountantskantoren). Voor het verantwoordingsjaar 2006 is de minister van mening dat hij, gegeven de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, niet anders kan dan uitgaan van de verantwoordingsinformatie van de gemeente en de

daarbij afgegeven accountantsverklaringen. Indien daarin geen tekortkomingen worden aangegeven, zijn de uitgaven in zijn ogen als rechtmatig aan te merken.

### **Overige bedrijfsvoeringsonderwerpen**

Om het materieelbeheer bij het Ministerie van SZW verder te verbeteren heeft de minister een aantal verbeteracties in gang gezet. Zo heeft het ministerie het Informatiebeveiligingsbeleid en de Baseline informatiebeveiliging in 2007 herzien. Het ministerie heeft inmiddels een goede basis gelegd om de uitvoering van het VIR, waar nodig, te verbeteren. Ook zal het ministerie in 2008 aandacht besteden aan het bevorderen van het informatiebeveiligingsbewustzijn van medewerkers.

#### *Beleidsinformatie*

De minister geeft aan dat op dit moment voor alle majeure wetten van SZW de belangrijkste verplichtingen worden geïdentificeerd die burgers en bedrijven moeten naleven. Vervolgens gaat het ministerie na in welke mate deze werkelijk worden nageleefd. Hierbij maakt het ministerie zo veel mogelijk gebruik van gegevens die beschikbaar zijn bij de uitvoerende en toezichthoudende diensten. De minister tracht zo de eerdere methodologische problemen te ondervangen. De minister verwacht in de begroting van 2009 nalevingsindicatoren te kunnen opnemen voor bijvoorbeeld de Anw, WAO, WW, TW en de AOW. In de *Integrale rapportage handhaving 2007* zal de minister eind augustus 2008 rapporteren over de voortgang van deze operatie.

De minister heeft in de Begroting 2008 als kengetal «de ontwikkeling van loonkosten per eenheid productie voor de euroconcurrenten» opgenomen. De minister zal de overige suggesties van de Algemene Rekenkamer in overweging nemen en/of meenemen in de beleidsdoorlichting van artikel 43 (voorheen artikel 27).

Naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer over de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting van artikel 23, heeft de minister reeds toegezegd om de kengetallen en prestatie-indicatoren beter aan te laten sluiten bij de gestelde doelen in de Begroting 2009. De minister wil ook nagaan hoe dit in het jaarverslag over 2008 al beter kan. De minister wijst erop dat relevante gegevens van gemeenten niet tijdig genoeg beschikbaar zijn voor presentatie in het jaarverslag. Deze gegevens vinden daarom hun plek in de *Kwartaalberichten arbeidsmarkt, de Kwartaal-rapportages UWV* en de kwantitatieve analyses over de WWB.

De minister bevestigt de verschillen in de omvang van de budgetten tussen UWV en gemeenten. Deze vloeien deels voort uit verschillen in de bestuurlijke verhoudingen met UWV en gemeenten. Het verschil vloeit daarnaast voort uit verschillen in de taakontwikkeling en -verantwoordelijkheden. Gemeenten dragen een belangrijk deel van het financiële risico: door het W-deel van de WWB in te zetten, zijn middelen beschikbaar om het financiële risico op het I-deel te beperken. Gemeenten hebben daarbij zelf de verantwoordelijkheid voor de inzet van de re-integratiemiddelen en leggen daarover verantwoording af aan hun eigen gemeenteraad. Deze benadering, met als doelstelling meer mensen uit de bijstand, heeft het ministerie met de invoering van de WWB in 2004 doelbewust gekozen. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd.

De minister mist de volgende nuancerings in de conclusies van de Algemene Rekenkamer. Het re-integratiebudget van gemeenten (W-deel WWB) is vanaf 2002 opgebouwd uit de regelingen die in 2002 nog bestonden. Vanaf 2003 zijn deze regelingen samengevoegd en is een bedrag van € 650 miljoen bezuinigd. In de bestuurlijke afspraken voor de periode 2008–2011 met gemeenten zijn prestaties overeengekomen op het gebied van volumedaling en het aan het werk helpen van niet-uitkeringsgerechtigden. Daarvoor moet kunnen worden beschikt over het W-deel. Op dat budget is € 300 miljoen bezuinigd. Het benodigde bedrag voor re-integratie kan bovendien per uitkeringsgerechtigde sterk verschillen. De verdeling van deze groepen over de regelingen van het UWV en gemeenten zijn niet aan elkaar gelijk. De minister vindt daarom dat een globale vergelijking van de middelen per uitkeringsgerechtigde tussen UWV- en gemeentedomain niet veel zegt.

De minister gaat in op de reden dat de outcome-indicator voor 2007 bij artikel 30 ontbreekt in het jaarverslag. Het onderzoek hiernaar is in 2007 afgerond en heeft betrekking op de jaren tot en met 2006. Het betreft een eenmalig onderzoek, zodat er op dit moment voor 2007 geen gegevens beschikbaar zijn.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij zijn blij dat de minister van SZW zich op hoofdlijnen kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen en op de meeste onderdelen ook concrete toezeggingen doet om de geconstateerde problemen aan te pakken. De minister onderschrijft dat de onvolkomenheden die wij noemen, in 2008 verbetering behoeven. De minister vertaalt daarom alle aanbevelingen voor de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering naar concrete maatregelen om verbetering in 2008 te realiseren. De meeste maatregelen scheppen die verwachting ook. De minister doet bijvoorbeeld concrete toezeggingen over contractbeheer, waarmee het ministerie op tijd wil toetsen of de regels voor Europees aanbesteden aan de orde zijn. De minister treft nu ook duidelijke maatregelen om (de interne controle op) het financieel beheer te verbeteren. De minister doet daarnaast toezeggingen om de financiële administratie bij het Agentschap SZW en het subsidiebeheer te verbeteren. Of deze maatregelen (en alle andere genoemde maatregelen) daadwerkelijk tot verbeteringen leiden in 2008, zullen we uiteraard nagaan.

We waarderen dat de minister nader onderzoek heeft gedaan naar de te verwachten aantallen boetes bij overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen. De minister heeft vervolgens zijn beeld, zoals beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf, alsnog bijgesteld en besloten de «backoffice» van de Arbeidsinspectie structureel uit te breiden. Hoewel de minister niet expliciet toezegt wanneer hij aan de wettelijke termijnen zal voldoen, concluderen wij wel dat de minister de ambitie die wij voorgesteld hebben, wil realiseren (flinke verbetering in 2008, op orde in 2009). Ook dit zullen we het komende jaar nagaan.

De minister is van mening specifieke uitkeringen rechtmatig vast te kunnen stellen ondanks tekortkomingen in de onderliggende accountantscontrole en zonder aanvullende zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen door gemeenten. De minister zegt niet anders te kunnen onder de huidige wet- en regelgeving van deze specifieke uitkeringen. Wij waarderen dat er verbetermaatregelen zijn getroffen voor de toekomstige accountantscontrole bij gemeenten. Wij zullen deze verbetermaatregelen

beoordelen en vervolgens nagaan of het ministerie risico's loopt met de rechtmatige besteding door de gemeenten bij wie de accountantscontrole over 2006 ontoereikend was. We bespreken met het ministerie of aanvullende maatregelen volgens ons nodig zijn.

De minister geeft aan hoe hij de toezeggingen die hij eerder gedaan heeft, wil nakomen over de verantwoording over relatieve effecten van inspanningen en prestaties van fraudebestrijding. Hij gaat niet in op de gevolgen van de structurele onderuitputting van het budget om de prestaties op dit terrein te handhaven. Om die reden bestaat onze zorg nog steeds of de minister voldoende vooruitgang boekt in de handhaving en fraudebestrijding; wij zullen dit blijven volgen.

De minister gaat in op onze analyse en conclusies over de verantwoording over de besteding van budgetten voor re-integratie op artikel 23 in het jaarverslag. We waarderen dat de minister al heeft toegezegd aan de Tweede Kamer dat hij de kengetallen en prestatie-indicatoren beter aan zal laten sluiten op de gestelde doelen in de Begroting 2009 en dat hij toezegt na te gaan of het Jaarverslag 2008 op dit punt ook verbeterd kan worden. De minister herhaalt in zijn reactie de eerder aan ons gegeven onderbouwing voor de verschillen in budgetten tussen UWV en gemeenten. Onze conclusies veranderen hierdoor niet.



## Audit Actielijst 2008 van het Ministerie van SZW

De Audit Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De lijst meldt ook welke maatregelen de minister heeft aangekondigd om de onvolkomenheden die wij hebben geconstateerd op te lossen.<sup>1</sup>

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
<b>Financieel beheer: contractbeheer, inclusief Europees aanbesteden</b>				
2001 Artikel 98	Getroffen maatregelen hebben nog onvoldoende gewerkt. Met als gevolg onrechtmatigheden door onterecht niet Europees aanbestede contractverlengingen of niet gebruiken van bestaande raamcontracten. Ook contractregistratiesysteem functioneert nog niet naar behoren.	Pas instrument «raamcontracten» zorgvuldiger toe. Laat contractregistratiesysteem in 2008 goed werken, zodat (top)management bij beslissingen tot contractverlenging weet dat drempelbedrag wordt overschreden. Weeg tijdig en zorgvuldig af of Europese aanbesteding noodzakelijk is of kan worden. Ga terughoudend om met afwijken van de regelgeving. Leg bij afwijking argumenten hiervoor altijd vast.	De minister onderschrijft de aanbeveling en informeert het ministerie aanvullend over het instrument «raamcontracten».  De minister geeft aan dat het ministerie in 2008 contracten in een gemoderniseerd contractregistratiesysteem registreert.  De minister heeft het ministerie verplicht om inkoopdeskundigen te betrekken bij verlengingen en vervolgoopdrachten die samen met oorspronkelijke opdrachten een totaal van € 50 000 overstijgen.  De minister onderschrijft onze aanbeveling om terughoudend te zijn in het bewust afwijken van Europese aanbestedingsverplichtingen en in voorkomende gevallen de argumenten daartoe vast te leggen.	§ 3.1.1
<b>Financieel beheer: gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem Hermes</b>				
2006 Alle artikelen	Ondanks getroffen maatregelen is het financieel beheer in 2007 nog ontoereikend. Dit geldt voor betalingen- en verplichtingenbeheer, voorschottenadministratie, vorderingenbeheer en managementinformatie.	Kom toezegging van vorig jaar na om financieel beheer verder te verbeteren in 2008 tot niveau eind 2005. Verbeter daarnaast op korte termijn de interne controlefunctie en de rol van concerncontrol, zodat in 2008 veel minder correctieboekingen dan in 2007 nodig zullen zijn.	De minister zegt toe de voorschottenadministratie, het vorderingenbeheer, autorisatiebeheer en betalingenbeheer te verbeteren ten opzichte van 2006 en 2007.  De minister gaat de interne controle binnen de processen van de financiële administratie optimaliseren en controleerbaar uitvoeren. De concerncontroller zal extra aandacht besteden aan het periodiek toetsen van het budgetverbruik en het beoordelen van posten die onderdeel uitmaken van de saldibalans. De concerncontroller zal structureel de voortgang van de verbeteracties volgen.	§ 3.1.2

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer kan 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 administraties.

Eerste jaar constatering en artikel	Stand van zaken en conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister	Meer informatie in deel II
<b>Financieel beheer Agentschap: financiële administratie Agentschap SZW</b>				
2006 Artikelen n.v.t.	Implementatie verbeterplan onvoldoende gerealiseerd. Daardoor onvoldoende verbetering financiële administratie.	Actualiseer op korte termijn financiële administratie van het Agentschap SZW naar eindstanden die de auditdienst heeft goedgekeurd. Zorg daarnaast dat eind 2008, na uitvoering van het verbeterplan, het beheer van financiële processen structureel wordt gewaarborgd in organisatie.	De minister geeft aan dat de eindstanden inmiddels geactualiseerd zijn. De minister zegt toe de implementatie van het verbeterplan voort te zetten en verwacht daardoor het beheer van de financiële processen op structurele wijze te borgen in de organisatie.	§ 3.1.3
<b>Financieel beheer: subsidiebeheer</b>				
2005 Artikelen 22, 23, 26, 27, 29, 30, 33, 97, 98	Tekortkomingen geconstateerd in de dossiervorming, tijdigheid vaststellingen, reviewbeleid en beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.	Verbeter het subsidiebeheer op de genoemde onderdelen.	De minister verwacht in 2008 verbetering van het subsidiebeheer door de oprichting van het Subsidie Expertise Centrum.	§ 3.1.4
<b>Bedrijfsvoering Arbeidsinspectie: bestuurlijke boetes WAV</b>				
2006 Artikel 22	Achterstand bezwaarschriften niet weggewerkt, besluit oplegging boete en afhandeling bezwaarschrift niet binnen wettelijke termijn, tijdigheid invorderingsacties openstaande boetes van vóór 2007 onvoldoende.	Geef aan hoe de achterstand bezwaarschriften eind 2008 kan zijn weggewerkt. Zorg dat het tijdig opleggen van boetes en het tijdig afhandelen van bezwaarschriften in 2008 flink verbetert en in 2009 volledig binnen wettelijke termijnen plaatsvindt.	De minister zegt toe voor geheel 2008 extra tijdelijke capaciteit in te zetten en verwacht dat de achterstand eind 2008 is ingelopen.  De minister zegt toe de capaciteit voor het afhandelen van bezwaarschriften en het opleggen van boetes structureel uit te breiden met 15 fte respectievelijk 2 fte. Hierdoor verwacht de minister de wettelijke termijn van afhandeling te kunnen halen na het wegwerken van de achterstanden in 2008.	§ 3.2.1

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



## 1 INLEIDING

In dit deel van het rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste bevindingen van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Een samenvatting en de bestuurlijke reactie op ons rapport is opgenomen in deel I.

Hieronder geven we eerst een beschrijving van het ministerie. Ook gaan we in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. In hoofdstuk 2 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de bedrijfsvoering van het ministerie. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag.

### 1.1 Over het Ministerie van SZW

Wij rapporteren per begrotingshoofdstuk over de resultaten van ons onderzoek. In totaal zijn er 26 begrotingshoofdstukken. Dit rapport gaat over begrotingshoofdstuk XV: het Ministerie van SZW.

Het Ministerie van SZW draagt verantwoordelijkheid voor het stimuleren van de werkgelegenheid, moderne arbeidsrelaties en een activerende sociale zekerheid.

De taken van het Ministerie van SZW liggen op de volgende gebieden:

- werkgelegenheid en arbeidsmarkt;
- sociale zekerheid;
- inkomens;
- arbeidsverhoudingen;
- arbeidsomstandigheden.

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

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

De toezichthouder Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en externe accountants ondersteunen de minister bij het toezicht en de controle op het overgedragen geld. Omdat derden het grootste deel van het begrotingsgeld uitgeven, controleren wij vooral of de minister goed toezicht houdt op de besteding door derden.

Vanaf 2006 heeft de rijksoverheid de Regeling single information single audit (sisa) ingevoerd (BZK, 2006). Dit betekent dat gemeenten niet meer

voor iedere uitkering apart verantwoording hoeven af te leggen. De controleprotocollen per specifieke uitkering zijn daarmee vervallen; de controle van de gemeentelijke jaarrekening moet volstaan. Daardoor is er nu een minder intensief systeem van verantwoording en controle. De ministers moeten zich jaarlijks wel tegenover de Staten-Generaal op artikelniveau kunnen verantwoorden over de rechtmatige besteding van het geld dat zij beheren. Dit betekent dat de minister, ook met *sisa*, redelijke zekerheid moet hebben dat de bestedingen voor de afzonderlijke begrotingsartikelen rechtmatig waren. *sisa* heeft dus grote gevolgen voor het beheer van specifieke uitkeringen bij het Ministerie van SZW, zoals de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW).

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

<b>Overzicht 1 Het Ministerie van SZW in kengetallen 2007<sup>1</sup></b>	
Totaal verplichtingen	€ 26,7 miljard
Totaal uitgaven	€ 27,0 miljard
Totaal ontvangsten	€ 825,5 miljoen
Boekingen buiten begrotingsverband – waarvan ESF	€ 327,8 miljoen € 316,9 miljoen
Transactie-uitgaven – waarvan personeelsuitgaven	€ 278,2 miljoen € 190,1 miljoen
Overdrachtsuitgaven – waarvan subsidies – waarvan specifieke uitkeringen – overdrachten	€ 26,7 miljard 0,2% 29,4% 70,4%
Aantal begrotingsartikelen – waarvan beleidsartikel (met operationele doelstellingen) – waarvan niet-beleidsartikel – Aantal personen werkzaam (in fte) <sup>4</sup>	18 <sup>2</sup> 15 (32) <sup>3</sup> 3 2 750
Baten-lastendiensten – bijdrage van moederdepartement – programma-uitgaven – eigen vermogen	2 (Agentschap SZW en IWI) € 14,1 miljoen/€ 25,3 miljoen € 14,1 miljoen/n.v.t. € 1,0 miljoen/€ 3,0 miljoen
Aantal DG's	3 DG's, 1 IG, 1 SG, 1 PSG
Begrotingsfonds	AOW-spaarfonds € 3,0 miljard

## Overzicht 1 Het Ministerie van SZW in kengetallen 2007<sup>1</sup>

Rechtspersonen met wettelijke taak	6
– waarvan begrotingsgefinancierd	6
	Kunstenaars&CO: € 2,0 miljoen Raad voor Werk en Inkomen € 9,0 miljoen Centrale organisatie voor Werk en Inkomen: € 380,5 miljoen Inlichtingenbureau: € 6,8 miljoen Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen: € 1,7 miljard Sociale Verzekeringsbank: € 204 miljoen Totaal: € 2,3 miljard
– waarvan heffinggefinancierd	0
– waarvan premiegefinancierd	2
	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Sociale Verzekeringsbank: totaal € 43,1 miljard

Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van SZW	<i>Staat van de beleidsinformatie (2008)</i> <i>Ketenbesef op de werkvloer (2008)</i> <i>EU-trendrapport 2003–2008</i> <i>Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A (2007)</i> <i>Terugblik fraudebestrijding: stand van zaken 2004 (2007)</i> <i>Terugblik premie-inning werknemersverzekeringen (2007)</i> <i>Terugblik sociale werkvoorziening (2007)</i> <i>Werklozen zonder startkwalificatie (2006)</i> <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5 (2006)</i> <i>Premie-inning werknemersverzekeringen (2005)</i> <i>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4 (2005)</i> <i>Fraudebestrijding: stand van zaken 2004 (2004)</i> <i>Bemiddeling en re-integratie van werklozen (2004)</i> <i>Alleenstaande ouders in de bijstand (2003)</i>
---	--

Grootschalige ICT-projecten <sup>5</sup>	Walvis/SUB: € 360,5 <sup>6</sup> miljoen (UWV en Belastingdienst) Digitaal Verzekeringsbericht: € 20,6 miljoen (UWV) Killen en Migreren: € >11 miljoen (UWV) Vernieuwing: € 260 miljoen (UWV) USMF: € 31,1 miljoen (UWV) Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen: € 127 miljoen (UWV) Digitaal Klantdossier: € 59,1 miljoen (CWI) SVB Tien: € 92 miljoen (SVB)
--	--

<sup>1</sup> Gebaseerd op: SZW, 2008d.

<sup>2</sup> Een begrotingsartikel (artikel 35) is naar het Ministerie van OCW overgegaan.

<sup>3</sup> Drie operationele doelstellingen zijn naar het Ministerie van OCW overgegaan (25.2, 35.1 en 35.2).

<sup>4</sup> Gebaseerd op: BZK, 2008c.

<sup>5</sup> Gebaseerd op: BZK, 2008a en BZK, 2008b.

<sup>6</sup> De € 360,5 miljoen is alleen het budget voor UWV; het budget van de Belastingdienst is niet meegerekend.

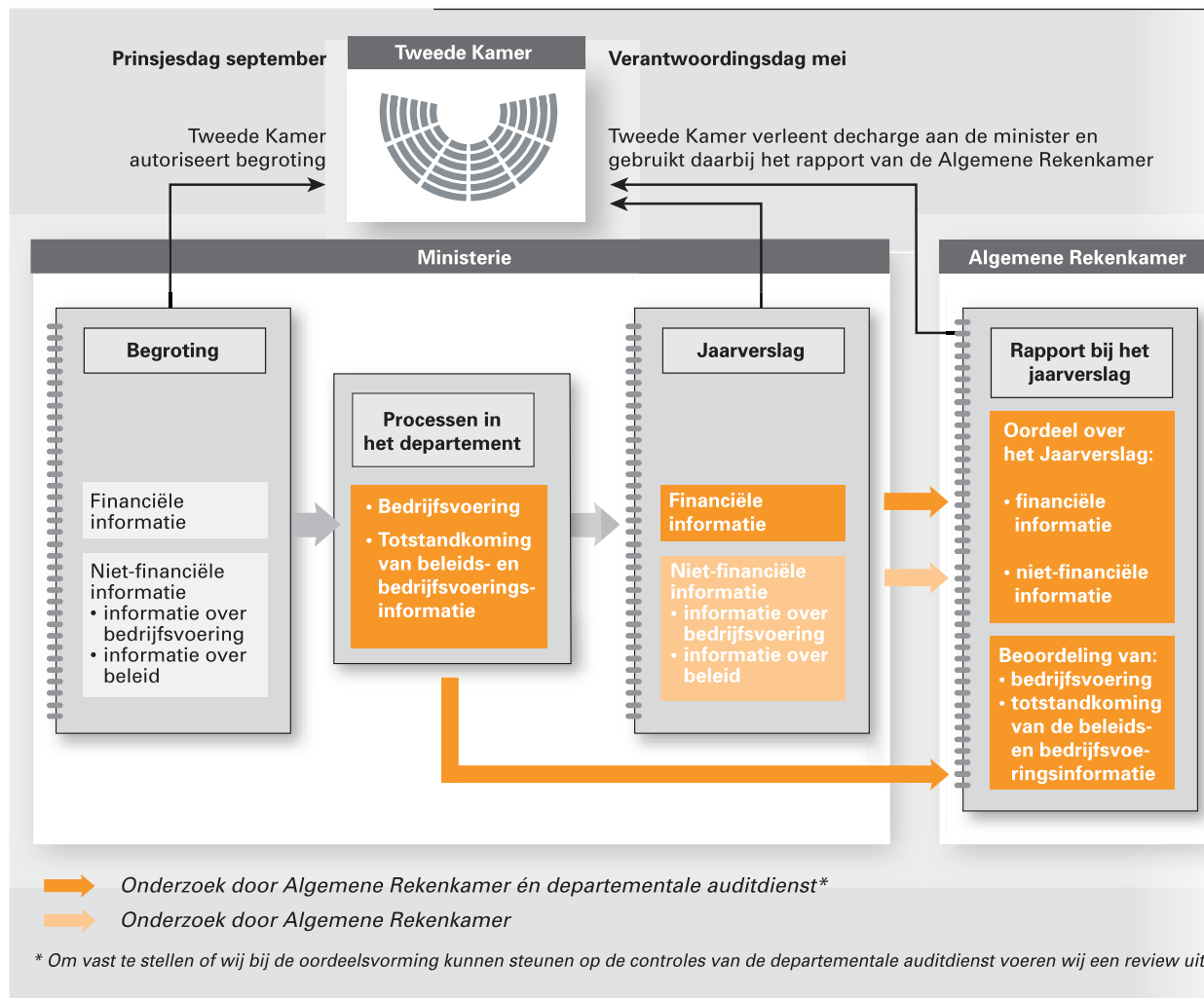
## 1.2 Over dit onderzoek

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

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid. Dit doen wij door na te gaan of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven?

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

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





Op basis van een risicoanalyse hebben we een programma opgesteld voor het rechtmatigheidsonderzoek 2007 bij het Ministerie van SZW. Op grond van dit programma hebben we dit jaar onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de betrouwbaarheid van de financiële administratie (Hermes);
- de gevolgen van de implementatie van Hermes voor het financieel beheer in 2007 bij het ministerie;
- het opleggen en innen van boetes volgens de Wet arbeid vreemdelingen (WAV);
- het toezicht van IWI op de rechtmatige uitvoering van de WWB;
- het onderzoek naar de beleidsinformatie, waaronder een verdiepend onderzoek bij artikel 23 Re-integratie;
- de gevolgen van de invoering van sisa;
- het financieel beheer van het Agentschap SZW;
- de polisadministratie van UWV;
- het contractbeheer, inclusief de naleving van Europese aanbestedingsregels;
- het subsidiebeheer, waaronder de tijdigheid van vaststellingen;
- de werking van de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus).

In onze rapporten bij de jaarverslagen melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Daarnaast vermelden we de onvolkomenheden die wij constateren in de bedrijfsvoering. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen 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.

Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen.

## 2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW 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.

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

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

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

### 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 CW 2001:

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

#### Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In het RJV 2006 rapporteerden wij bij 5 artikelen een overschrijding van de kwantitatieve toleranties, nu bij geen enkel artikel. Dit is onder andere het gevolg van het experiment met de verruimde tolerantiegrenzen (zie hiervoor het rapport Rijk Verantwoord).

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

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 93,8 miljoen, respectievelijk € 12,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

#### Naleving Europese aanbestedingsregels

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren geïnformeerd naar het naleven van de Europese aanbestedingsregels door de ministeries. Wij constateren dat bij het Ministerie van SZW in 33 gevallen met een

totaalbedrag van bijna € 6,5 miljoen deze regels niet nageleefd zijn en dat voor een totaalbedrag van € 0,3 miljoen er geen zekerheid bestaat over de naleving van de Europese aanbestedingsregels. De meerderheid van deze gevallen betreft het aangaan of verlengen van ICT-contracten en contracten voor de inhuur van personeel.

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

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

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

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

### **Oordeel**

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In 2007 heeft het Ministerie van SZW voor een bedrag van € 11,3 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij hebben vastgesteld dat de onderzochte afrekeningen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

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

### **Geen overschrijdingen, wel fouten**

Er zijn geen kwantitatieve overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. We zien echter wel problemen in de kwaliteit van de financiële administratie. Wij constateren bijvoorbeeld dat het Ministerie van SZW op basis van de bevindingen van de auditdienst SZW in totaal 44 correcties uitvoerde in de conceptjaarrekening. De gecorrigeerde fouten zijn vooral fouten in de voorschottenstand met een totale absolute waarde van circa € 802 miljoen.

Het financieel beheer heeft in 2006 en 2007 onder druk gestaan door het invoeren van een nieuw systeem voor de financiële administratie Hermes (zie paragraaf 3.1.2). Ook in de saldibalans in het Jaarverslag 2007 heeft dit tot fouten en onzekerheden geleid. De onzekerheid in de voorschottenstand van € 16,3 miljoen (genoemd in bijlage 1, deel E) is bijvoorbeeld het gevolg van een aansluitingsverschil tussen de eindbalans 2006 en beginbalans 2007. Ook de onzekerheid van € 9,2 miljoen in de verplichtingenstand is volledig te wijten aan een conversieverschil van de «oude» naar de «nieuwe» administratie.

## **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 informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering. We zeggen daarmee niets over de kwaliteit van de informatie zelf.

Om tot een oordeel te komen over de deugdelijke wijze van totstandkoming hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd voor wat moet worden aangemerkt als opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

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

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering zelf staan in hoofdstuk 3. We vergelijken deze resultaten daar ook met de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

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

In het jaarverslag verstrekt de minister ook *beleidsinformatie*: informatie over de gerealiseerde effecten van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt ieder jaar de totstandkoming van de beleidsinformatie en of deze informatie voldoet aan de verslaggevingseisen.

In ons onderzoek naar de jaarverslagen kijken wij ook naar de *beschikbaarheid* en de *bruikbaarheid* van de beleidsinformatie. Hier gaan we in hoofdstuk 4 op in.

### **Oordeel**

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

### 3 BEDRIJFSVOERING

De Algemene Rekenkamer heeft de bedrijfsvoering van het Ministerie van SZW onderzocht.

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

Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Daarbij gaan we dieper in op de eventuele 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 materieelbeheer

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

##### Oordeel

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties van het Ministerie van SZW voldeden in 2007 aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen;
- gevolgen implementatie nieuw financieel administratie systeem;
- de financiële administratie bij het Agentschap SZW;
- het subsidiebeheer.

Hieronder gaan we dieper in op deze onvolkomenheden.

##### 3.1.1 Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het contractbeheer. Dit geldt vooral voor het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels. Als gevolg hiervan beoordelen wij bijna € 6,5 miljoen van de verplichtingen die het Ministerie van SZW is aangegaan als onrechtmatig en hebben wij bij € 0,3 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid. De fouten betreffen vooral het aangaan of verlengen van ICT-contracten en contracten voor de inhuur van personeel. Deze rechtmatigheidsfouten komen voor bij verschillende artikelen en blijven overal onder de artikeltolerantie. Wij beoordelen het contractbeheer sinds 2001 als een onvolkomenheid. De opvolgende ministers hebben de noodzaak voor verbetering onderschreven en hebben maatregelen genomen om het contractbeheer te verbeteren.

De minister verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de kwaliteit van het contractbeheer en over de onrechtmatigheden door het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsregels. Daarbij geeft de minister ook aan welke financiële omvang de onrechtmatigheden hebben. De minister heeft maatregelen genomen om onrechtmatigheden bij *nieuwe* contracten te voorkomen en om het contractbeheer te

verbeteren. Daarnaast heeft het ministerie de rechtmatigheid van *lopende* contracten onderzocht en herstelwerkzaamheden uitgevoerd. Ondanks deze maatregelen is het contractbeheer nog niet op orde.

Het ministerie week in 33 van de ruim 100 daarvoor in aanmerking komende (verlengingen van) contracten af van de regels voor Europees aanbesteden. Een veelvoorkomende, maar vermijdbare fout, is het verlengen van een bestaand contract waarbij de omvang van het contract bij de verlenging boven het drempelbedrag uitkomt. Bij een deel van deze contracten besloot het ministerie bewust af te wijken van de Europese aanbestedingsregels. Dat gebeurde om de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen. De minister geeft dit ook aan in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Het kwam bijvoorbeeld voor dat ontwikkelingen in interdepartementale samenwerking het ministerie voor een voldongen feit stelden. Dit leidde tot de beslissing om de Europese aanbestedingsregels te overtreden (zie tekstkader).

#### Aanschaf softwarelicentie SZW

Om de ICT-infrastructuur up-to-date te houden, startte het Ministerie van SZW in 2007 een belangrijk vervangingsproject. Daarvoor heeft het ministerie softwarelicenties gekocht voor een nieuwe versie kantoorautomatisering. In eerste instantie wilde het ministerie hiervoor gebruikmaken van het interdepartementale project EASI-T3 (Europees Aanbesteden Samenwerking ICT). De stuurgroep van dit project zag op het laatste moment echter af van een gezamenlijke aanbesteding van software, omdat een gezamenlijke aanbesteding op dat moment te risicovol was. Tegelijkertijd liep binnen de Rijksoverheid het project GOUD, dat een uniforme rijkswerkplek als doel heeft. Een onderdeel van dit project is de gezamenlijke aanbesteding van software voor kantoorautomatisering. Die aanbesteding is in 2007 voorbereid en inmiddels van start gegaan. In 2007 zag het ministerie zich geconfronteerd met een dilemma. Enerzijds kon het de ICT-infrastructuur niet vervangen zonder aanschaf van nieuwe softwarelicenties. Anderzijds was het niet efficiënt om voor de aanschaf een aanbestedingstraject te starten en daarmee vooruit te lopen op de gezamenlijke aanbesteding die het project GOUD waarschijnlijk binnen een jaar zou starten. Uiteindelijk besloot het ministerie dit dilemma op te lossen door softwarelicenties te kopen van de leverancier waarmee het al een tijdelijk contract had. Het Ministerie van SZW had dit tijdelijke contract niet Europees aanbesteed, omdat de verwachte omzet beneden de Europese aanbestedingsgrens zou blijven. Met de aanschaf van de licenties voor het vervangingstraject kwam dit contract echter wel boven de Europese aanbestedingsgrens uit. Hierdoor is het contract achteraf gezien ten onrechte niet Europees aanbesteed. Dit leidt tot een onrechtmatigheid van circa € 2 miljoen in 2007.

Bij een aantal contracten kwam de fout echter pas bij de controle aan het licht. In deze gevallen was het ministerie zich niet bewust van het onrechtmatig verlengen van een contract. Wij bevelen het ministerie aan om tijdig en zorgvuldig af te wijken of Europese aanbesteding noodzakelijk is of kan worden (als het bedrag onder maar wel dichtbij het drempelbedrag ligt). Wij vinden dat het ministerie zeer terughoudend moet zijn met het afwijken van de Europese aanbestedingsregels en de argumenten voor die keuze altijd vast moet leggen.

Andere aandachtspunten in het contractbeheer zijn het opzetten van een goed functionerend contractenregister, het waarborgen van de volledigheid van contractdossiers en het gebruiken van raamcontracten bij het inhuren van personeel. Wij bevelen het ministerie aan om het contractregistratiesysteem in 2008 goed te laten werken, zodat het management weet wanneer het drempelbedrag wordt overschreden bij een contractverlenging. Wij bevelen het ministerie ook aan om het instrument «raamcontracten» zorgvuldiger toe te passen. Wanneer een van de

partijen binnen een raamcontract de gevraagde dienstverlening niet kan leveren, moet het ministerie dit duidelijk in het contractdossier vastleggen.

### *3.1.2 Gevolgen implementatie nieuw financieel administratiesysteem Hermes*

In ons rapport bij het jaarverslag 2006 constateerden wij een ernstige onvolkomenheid in de financiële administratie van het Ministerie van SZW. Fase 1 van de implementatie van één geïntegreerd financieel administratiesysteem, Hermes, ondervond aanloopproblemen. Hierdoor ontstonden in 2006 problemen in diverse onderdelen van het financieel beheer.

Naar aanleiding van ons rapport bij het jaarverslag 2006 heeft de minister van SZW toegezegd om een verbeterplan op te stellen met maatregelen om de onzekerheden uit de administratie weg te nemen en fouten te herstellen, voordat fase 2 van de implementatie ingaat. Daarnaast zegde de minister toe om het financieel beheer in 2007 aanmerkelijk te verbeteren ten opzichte van 2006, om in de loop van 2008 weer minimaal het niveau van eind 2005 te bereiken.

Wij constateren dat de minister beide toezeggingen is nagekomen, zodat de onvolkomenheid niet meer de kwalificatie ernstig krijgt. Wij handhaven wel de onvolkomenheid, omdat het financieel beheer – ondanks de ingezette verbetering – voor geheel 2007 nog ontoereikend was.

#### *Toezegging: opschonen oude Bias administratie vóór overgang naar Hermes*

Het Ministerie van SZW heeft in 2007 laten zien dat het geleerd heeft van de problemen uit 2006. Een voorbeeld hiervan is dat de conversies voor fase 2 geautomatiseerd hebben plaatsgevonden in plaats van handmatig zoals in 2006. Het ministerie heeft gedurende 2007 de oude Bias 2-administratie opgeschoond door fouten te herstellen en onzekerheden weg te nemen. Door dit te doen vóór de overgang naar Hermes is de minister van SZW zijn toezegging nagekomen. Met het wegnemen van fouten en onzekerheden uit de oude Bias 2-administratie kan het ministerie in 2008 met een «schone» administratie beginnen. Hierbij plaatsen wij wel de volgende kanttekening. De oude Bias 2-administratie is niet 100% schoon overgegaan naar Hermes. De auditdienst van SZW heeft fouten gerapporteerd in de verplichtingenstand en de voorschottenstand. Deze fouten vallen echter binnen de tolerantiegrenzen op artikelniveau.

#### *Toezegging: verbetering financieel beheer*

Het Ministerie van SZW heeft zich in 2007 ingespannen om de kwaliteit van het financieel beheer te verbeteren ten opzichte van 2006. Zo heeft het ministerie in 2007 minder boekingsfouten gemaakt en heeft het ministerie voor de facturenstroom een volledig digitale boekingsgang gerealiseerd. Hiermee is de minister van SZW zijn toezegging nagekomen om het financieel beheer ten opzichte van 2006 te verbeteren.

#### *Kwaliteit financieel beheer 2007*

Het ministerie legde gedurende 2007 terecht de prioriteit bij het op orde krijgen van de financiële administratie (toezegging opschonen administratie) en heeft hiermee onder andere bereikt dat het jaarverslag voldoet aan de eisen van de Comptabiliteitswet 2001. Hierdoor werd echter aan andere processen tijdelijk minder prioriteit gegeven. Wij constateren dat

daardoor het financieel beheer in 2007 nog ontoereikend was. Zo laat het betalingsbeheer pas in het laatste kwartaal van 2007 een flinke verbetering zien en zijn in 2007 veel verplichtingen niet op tijd geregistreerd. Daarnaast is de voorschottenadministratie van zowel grote rijksbijdragen als van kleine subsidieregelingen in heel 2007 niet ordelijk geweest. Bij het vorderingenbeheer constateren wij dat het aanmanen, sturen van dwangbevelen en overdragen ter incasso van bestuurlijke boetes Wet arbeid vreemdelingen (WAV) uit 2005 en 2006 vaak te laat plaatsvonden. Verder waren delen van de managementinformatie in 2007 onvoldoende actueel en in sommige gevallen ook onjuist. Beleidsdirecties kregen hierdoor niet op tijd de juiste informatie die zij nodig hadden voor sturing en beheersing. Dit bemoeilijkte hun budgethouderschap. Ten slotte was in 2007 de inrichting en het beheer van autorisaties in Hermes nog niet op orde.

Met het realiseren van één geïntegreerde financiële administratie heeft het Ministerie van SZW begin 2008 de aansluitingsproblemen uit het verleden voorgoed achter zich gelaten. Het ministerie is erin geslaagd om de jaarrekening dit jaar op tijd op te leveren. Hierbij heeft de auditdienst van SZW een belangrijke rol gespeeld. De auditdienst heeft in de conceptjaarrekening wezenlijke fouten gesignaleerd. Zo werden 44 correcties (totaal circa € 802 miljoen) in de jaarrekening aangebracht (zie ook paragraaf 2.1). Wij zijn van mening dat dergelijke fouten al in een eerder stadium door de interne controle bij de administratie of door concern control (FEZ) gesignaleerd en gecorrigeerd hadden moeten zijn.

#### *Verantwoording en aanbevelingen*

In de bedrijfsvoeringsparagraaf legt de minister van SZW verantwoording af over de kwaliteit van de financiële administratie. De minister licht toe dat in 2007 al een aantal verbeteringen is gerealiseerd en dat ook in 2008 verbeteringen noodzakelijk zijn. Doordat de minister de nadruk legt op verbeteringen in 2007 én 2008, komt onvoldoende naar voren dat de kwaliteit van de financiële administratie in een groot deel van 2007 ontoereikend was. Pas eind 2007 hebben wij daar een verbetering in kunnen constateren.

Wij gaan ervan uit dat de minister van SZW zijn toezegging van vorig jaar gaat nakomen om het financieel beheer verder te verbeteren in 2008 tot het niveau van eind 2005. Daarnaast bevelen wij de minister aan om op korte termijn de interne controlefunctie en de rol van concern control te verbeteren, zodat in 2008 veel minder correctieboekingen nodig zullen zijn.

#### *3.1.3 Financiële administratie bij het Agentschap SZW*

Het Agentschap SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van subsidieregelingen van het Europees Sociaal Fonds en voor een aantal nationale subsidieregelingen. De Algemene Rekenkamer constateert dit jaar een onvolkomenheid bij de financiële administratie van het Agentschap SZW. In ons rapport bij het jaarverslag 2006 benoemden wij het financieel beheer van het agentschap tot een aandachtspunt. Dit deden wij omdat het beheer van de programmagelden ESF (2000–2006) en van dertien nationale regelingen enkele tekortkomingen liet zien. Het ging om tekortkomingen in de aansluiting tussen de regelings specifieke administraties en de financiële administratie. Daarnaast vertoonde de administratie van de apparaatsuitgaven van het Agentschap SZW in 2006 tekortkomingen. Wij hebben aanbevolen om in 2007 de aansluiting tussen



de projectadministraties en de financiële administratie te verbeteren. In zijn reactie op ons rapport over 2006 heeft de minister toegezegd die aanbeveling op te volgen.

Wij constateren dat het Agentschap SZW in eerste instantie voortvarend te werk is gegaan bij het oplossen van de aansluitingsproblemen. De afdeling Interne Controle van het Agentschap SZW heeft in opdracht van de directeur van het Agentschap SZW de oorzaken goed geanalyseerd en aanbevelingen gedaan. Het verbeterplan is in 2007 echter onvoldoende gerealiseerd. Uit een overzicht dat het Agentschap SZW voor de Algemene Rekenkamer opstelde, blijkt dat eind 2007 slechts enkele aanbevelingen op structurele wijze zijn geïmplementeerd. De meeste aanbevelingen waren eind 2007 nog niet of in beperkte mate geïmplementeerd.

Bij de tussentijdse afsluiting van de financiële administratie per 30 september 2007 heeft de auditdienst dezelfde soort fouten gesignaleerd als bij de jaarafsluiting 2006. Op dat moment was de financiële administratie blijkbaar nog niet verbeterd. Na de rapportage van de auditdienst over de proefafsluiting heeft het Agentschap SZW de aanbevelingen uit het verbeterplan opnieuw geprioriteerd. Daarbij kreeg de jaarafsluiting de hoogste prioriteit. Het Agentschap SZW heeft hard gewerkt om 2007 op tijd te kunnen afsluiten. Hiervoor heeft het Agentschap SZW veel externen ingehuurd, omdat veel sleutelfuncties in de bedrijfsvoeringskolom vacant waren. De auditdienst SZW constateert in maart 2008 dat de tijdige jaarafsluiting grotendeels is gelukt, maar dat het Agentschap SZW de correcties van de auditdienst nog in de eigen administratie moet verwerken. De auditdienst SZW constateert ook dat het Agentschap SZW het beheer van de programmagelden en apparaatsgelden nog structureel in de organisatie moet verankeren.

Wij concluderen dat de minister van SZW zijn toezegging niet in voldoende mate is nagekomen. Ondanks een goede start met een gedegen oorzakenanalyse heeft het Agentschap SZW de financiële administratie in 2007 onvoldoende verbeterd. De minister van SZW verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf op transparante wijze over de stand van zaken. Wij zijn van mening dat de verbeterlagen in de laatste twee maanden van 2007 en begin 2008 én de grotendeels tijdig gerealiseerde jaarafsluiting goede perspectieven bieden voor de toekomst.

Wij bevelen de minister van SZW aan om de financiële administratie van het Agentschap SZW op korte termijn te actualiseren naar de eindstanden die de auditdienst heeft goedgekeurd. Daarnaast bevelen wij de minister aan om ervoor zorgen dat het beheer van de financiële processen eind 2008, na volledige uitvoering van het verbeterplan, structureel is gewaarborgd in de organisatie.

#### *3.1.4 Subsidiebeheer*

De Algemene Rekenkamer beschouwt het subsidiebeheer in 2007 als een onvolkomenheid bij het Ministerie van SZW. Het gaat hierbij om het beheer van een beperkt deel van de totale uitgaven van het ministerie: € 190 miljoen. Deze uitgaven zijn verspreid over verschillende artikelen. De tekortkomingen zijn echter – ondanks de toezegging van de minister – in beperkte mate verbeterd ten opzichte van 2006. In de bedrijfsvoeringsparagraaf merkt de minister op dat het subsidiebeheer aanzienlijk is verbeterd in 2007. Een belangrijk deel van deze verbetering is pas eind

2007/begin 2008 gerealiseerd. Toen is de implementatie van het nieuwe financiële administratiesysteem Hermes namelijk afgerond.

#### De kwaliteit en volledigheid van subsidiedossiers

De kwaliteit en volledigheid van de subsidiedossiers is veelal onvoldoende. Het ministerie maakt in de dossiers onvoldoende zichtbaar hoe het de naleving van de subsidievoorwaarden heeft getoetst. Dit geldt voor zowel het verlenen als het vaststellen van de subsidies. De auditdienst SZW kon de rechtmatigheid van de subsidiebeschikkingen hierdoor moeilijk vaststellen zonder een nadere toelichting van de beleidsdirectie. Nadat de beleidsdirecties hun beslissingen nader hadden onderbouwd, heeft de controle op de verlening en de vaststelling geen belangrijke onrechtmatigheden aangetoond.

#### *De tekortkomingen in het subsidiebeheer*

Wij constateren de volgende tekortkomingen in het subsidiebeheer:

- De kwaliteit en volledigheid van de subsidiedossiers is onvoldoende.
- Het ministerie stelt de subsidies vaak niet binnen de wettelijke termijnen vast. Dit geldt ook voor ESF-subsidies.
- Het ministerie laat de auditdienst het reviewbeleid bepalen. Dit is echter de primaire verantwoordelijkheid van de subsidieverlenende directies.
- De subsidieverlenende directies hebben geen beleid vastgelegd om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) te voorkomen.

Wij bevelen het ministerie aan om het subsidiebeheer op de genoemde onderdelen te verbeteren. We vragen ons echter af of het oprichten van een Subsidie Expertise Centrum (SEC) daaraan zal bijdragen. Het SEC zal immers nieuwe subsidieregelingen gaan vormgeven en zich niet bezighouden met de administratie van bestaande regelingen.

### **3.2 Overige bedrijfsvoering**

We hebben het financieel beheer en 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 SZW, die in deze paragraaf aan bod komen.

#### *3.2.1 Bestuurlijke boetes Wet arbeid vreemdelingen*

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid bij het opleggen van bestuurlijke boetes voor overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en bij het afhandelen van bezwaarschriften en beroepsprocedures voor de WAV.

De Arbeidsinspectie was in 2007, net als in 2006, niet in staat boetezaken en bezwaarschriften op tijd af te handelen. De Arbeidsinspectie besloot in slechts 29% van alle gevallen binnen de wettelijke termijn van dertien weken om wel of geen bestuurlijke boete op te leggen. De helft van alle beboete werkgevers tekende vervolgens bezwaar aan. De Arbeidsinspectie handelde echter slechts 22% van de bezwaarschriften af binnen de in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde termijn van tien weken. De nieuwe Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen regelt dat burgers per 1 januari 2009 een dwangsom kunnen eisen, als bestuursorganen te laat beslissen op hun bezwaarschriften (BZK, 2008b). Als het ministerie er niet in slaagt de bezwaarschriften sneller af te handelen, kan dit een kostenpost voor het ministerie worden.

Het ministerie verantwoordt de ontvangsten uit de boetes Wet arbeid vreemdelingen (WAV) op artikel 22. Artikel 98 beschrijft de werkzaamheden van de Arbeidsinspectie: in 2007 vonden ongeveer 11 500 inspecties WAV/Wet minimumloon plaats. De Arbeidsinspectie legde hierbij circa 3 000 maal een WAV-boete op aan werkgevers, met een gemiddeld boetebedrag van € 16 500. In totaal legde de Arbeidsinspectie voor € 49 miljoen boetes op in 2007. De ontvangsten bedroegen € 22 miljoen, waarvan € 8,2 miljoen afkomstig was uit vóór 2007 opgelegde boetes (tabel 98.7, SZW, 2008d).

In 2007 heeft de minister de capaciteit van de Arbeidsinspectie vergroot, voor zowel het opleggen van boetes als het verwerken van bezwaar- en beroepschriften. De minister heeft zijn inspanningen om de achterstand in bezwaarschriften weg te werken ook verantwoord in het jaarverslag (zowel bij artikel 98 als in de bedrijfsvoeringsparagraaf). Hij stelt dat de trend van de oplopende werkvoorraad bezwaarschriften door een projectmatige aanpak is omgebogen in een lichte daling. De minister geeft aan deze aanpak voort te zetten om de achterstand in ieder geval voor eind 2008 te hebben weggewerkt.

Wij vragen ons echter af of dit realistisch is. De minister verwacht dat het aantal nieuwe boeterapporten en bezwaarschriften zal dalen door het afschaffen van de tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen). Wij verwachten dat dit niet zal gebeuren. Deze afschaffing ging namelijk al op 1 mei 2007 in. De Arbeidsinspectie stelde in 2007 echter evenveel boeterapporten op als in 2006 (circa 3000). Bovendien heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van de SZW-begroting voor 2008 een amendement aangenomen om € 2 miljoen extra uit te trekken voor de uitbreiding van het aantal inspecties (SZW, 2008e). Wij verwachten dus eerder een stijging van het aantal boetezaken en bezwaarschriften en geen daling zoals de minister aangeeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf. We vragen de minister om aan te geven hoe hij de achterstand eind 2008 kan hebben weggewerkt.

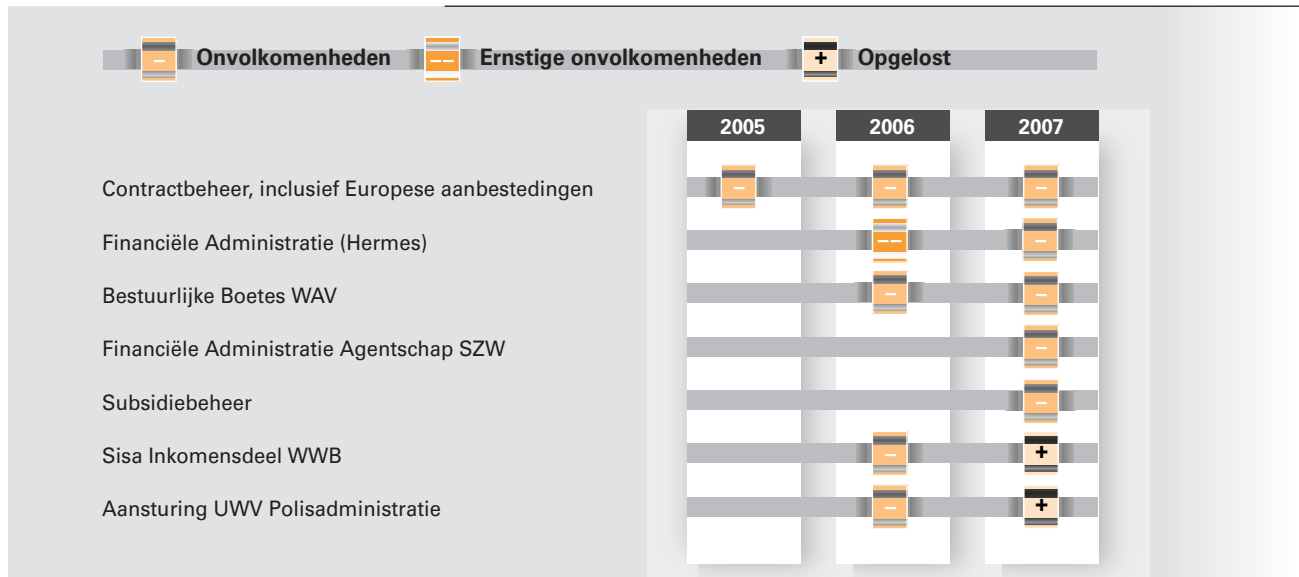
Ten slotte vinden wij het erg belangrijk dat de minister ervoor zorgt dat de «backoffice» van de Arbeidsinspectie de wettelijke afhandelingstermijnen kan halen. Dat geldt zeker, als minister en Tweede Kamer besluiten om het aantal inspecties in de «frontoffice» uit te breiden. Vertragingen bij het opleggen van boetes staan namelijk het beoogde lik-op-stukbeleid in de handhaving van de WAV in de weg. Bovendien getuigt het (veel) later afhandelen van bezwaarschriften dan de wettelijke termijn niet van «goed openbaar bestuur». Het gemiddelde boetebedrag was in 2007 ongeveer € 16 500 en werkgevers moeten de boete in afwachting van het besluit op bezwaar wél betalen. Voor werkgevers is het hierdoor belangrijk dat het Ministerie van SZW op tijd beslist. We vinden dat het ministerie de ambitie moet hebben om het tijdig opleggen van boetes en het tijdig afhandelen van bezwaarschriften in 2008 flink te verbeteren en in 2009 volledig binnen wettelijke termijnen te laten plaatsvinden. Het ministerie heeft inmiddels besloten om de «back office» van de Arbeidsinspectie structureel uit te breiden. We kunnen op dit moment niet beoordelen of deze uitbreiding voldoende is om de voorgestelde ambitie te bereiken.

### **3.3 Ontwikkeling in de bedrijfsvoering**

In figuur 2 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 2 Ontwikkeling onvolkomenheden in de bedrijfsvoering**  
*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*



Figuur 2 laat zien dat we twee «oude» onvolkomenheden dit jaar als opgelost beschouwen. Daarnaast zijn er twee nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. We beschouwen de kwaliteit van de financiële administratie vorig jaar als een ernstige onvolkomenheid en dit jaar als een «gewone» onvolkomenheid.

Het samenvattend auditrapport van de auditdienst SZW over het jaarverslag en de bedrijfsvoering in 2007 beschrijft meer tekortkomingen dan wij in dit rapport naar voren brengen. De auditdienst beoordeelt bijvoorbeeld het materieelbeheer als ontoereikend en beschrijft dat de uitvoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR) nog op onderdelen tekortschiet. Wij concluderen op basis hiervan dat dit wezenlijke aandachtspunten zijn voor het Ministerie van SZW.

De Algemene Rekenkamer constateerde in het *Rapport bij het Jaarverslag 2006* een onvolkomenheid op artikel 30 Inkomensbescherming met activering. De minister van SZW kreeg vanaf 2006 wellicht *onvoldoende* informatie om adequaat toezicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van de WWB als gevolg van de manier waarop sisa werd ingevoerd (zie hoofdstuk 1 voor uitleg over sisa). De staatssecretaris van SZW heeft ons begin 2008 geïnformeerd over het toezicht van IWI op de rechtmatige uitvoering en besteding van het inkomensdeel van de WWB. Wij zijn het met de staatssecretaris eens dat de manier waarop IWI nu toezicht houdt op de rechtmatigheid van de WWB aansluit bij de wettelijke eisen van de WWB (onder andere artikel 76 van de WWB) en de Comptabiliteitswet 2001. Ons verschil van inzicht is daarmee opgelost. Wij gaan ervan uit dat IWI de komende jaren op dezelfde manier toezicht zal houden, zodat de minister *voldoende* informatie krijgt.

Deze verbetering betekent echter niet dat er geen problemen meer zijn na de invoering van sisa bij het Ministerie van SZW. Uit een recent onderzoek van de auditdiensten van de ministeries bleek namelijk dat de gemeentelijke accountantscontrole van specifieke uitkeringen in 2007 tekortkomingen vertoonde (IODAD, 2008). Het Ministerie van SZW krijgt weliswaar *voldoende* informatie, maar *de kwaliteit van deze informatie is nog onvoldoende* (zie tekstkader voor beschrijving). Het ministerie kan hierdoor niet volledig steunen op de accountantscontrole bij gemeenten, die wel een belangrijke basis voor sisa vormt.

#### De kwaliteit van de accountantscontrole bij gemeenten

De accountantscontroles van 74 gemeenten over de rechtmatigheid van de WWB, IOAW, IOAZ en Bijstandsverlening zelfstandigen in 2006 bleken tekortkomingen te hebben (IODAD, 2008). De accountants hebben de beoogde werkwijze van sisa niet geheel gevolgd en hun controlewerkzaamheden onvoldoende gedocumenteerd. Deze 74 gemeenten ontvingen ruim € 400 miljoen van het Ministerie van SZW, bijna 9% van het totale budget op artikel 30. Het ministerie gaat de definitieve bedragen van deze specifieke uitkeringen in 2008 vaststellen op basis van de tekortschietende accountantscontrole. Wij zullen in 2008 nagaan of het ministerie voldoende maatregelen heeft getroffen om de kwaliteit van de accountantswerkzaamheden te laten verbeteren, en waar nodig langs andere weg redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van deze bestedingen heeft verkregen.

De Algemene Rekenkamer constateerde in het rapport bij het jaarverslag 2006 dat de bewindslieden van SZW en Financiën de gehele keten van loonheffing tot polisadministratie onvoldoende hebben aangestuurd. Daarnaast concludeerden wij dat de minister van SZW onvoldoende sturing heeft gegeven aan UWV als het gaat om de polisadministratie. In de bestuurlijke reactie op ons rapport zegden de bewindslieden toe om hun regie op de keten te verscherpen. Wij stellen vast dat de bewindslieden deze toezegging zijn nagekomen. De bewindslieden hebben opdracht gegeven voor een integrale probleemanalyse van de loonaangifteketen waarmee inzicht is verkregen in de problematiek en de bijhorende maatregelen om deze problemen op te lossen. De bewindslieden hebben er tevens voor gezorgd dat er een gemeenschappelijke beheerorganisatie (het Ketenbureau) is opgezet en dat er een onafhankelijke ketenmanager is aangesteld. Daarnaast is er een kernteam benoemd dat de bestuurlijke regie voert op de keten en tweewekelijks bijeenkomt met de ketenmanager. De stand van zaken omtrent de verbetermaatregelen wordt tweewekelijks door het ketenbureau gerapporteerd aan het kernteam en maandelijks aan de bewindslieden. De bewindslieden spreken driemaandelijks met de bestuurders en de ketenmanager. Met deze maatregelen is de aansturing van de keten door beide bewindslieden verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Wij constateren ook dat de minister van SZW het UWV ten aanzien van de polisadministratie beter heeft aangestuurd. De onvolkomenheid is hiermee opgelost. Wij voegen daaraan toe dat op z'n vroegst eind 2008 kan worden vastgesteld of er sprake is van een werkende loonaangifteketen. Wij verwijzen voor meer informatie naar de rapportage van IWI over dit onderwerp (IWI, 2008). Wij zullen de voortgang van dit proces ook volgen.

Vorig jaar rapporteerden wij ook over het risico dat de geïnde premies niet goed over de sectorfondsen worden verdeeld en het risico dat UWV premies van sectorfondsen voor 2008 niet correct zou kunnen vaststellen. De knelpunten in het sectorfondsen beheer zijn nog niet opgelost, maar UWV brengt als fondsbeheerder de knelpunten volledig en tijdig bij de Belastingdienst onder de aandacht. UWV en de Belastingdienst hebben in

februari 2008 samen een plan van aanpak opgesteld over het oplossen van deze knelpunten. Zo zal de fondsverdeling over 2006, 2007 en 2008 worden herzien. Wij zullen ook de voortgang van dit proces volgen.

## **4 INFORMATIE OVER BELEID NADER BESCHOUWD**

In dit hoofdstuk gaan we in op onze 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 (zie § 4.1) en kan de Tweede Kamer die informatie gebruiken (zie § 4.2)?

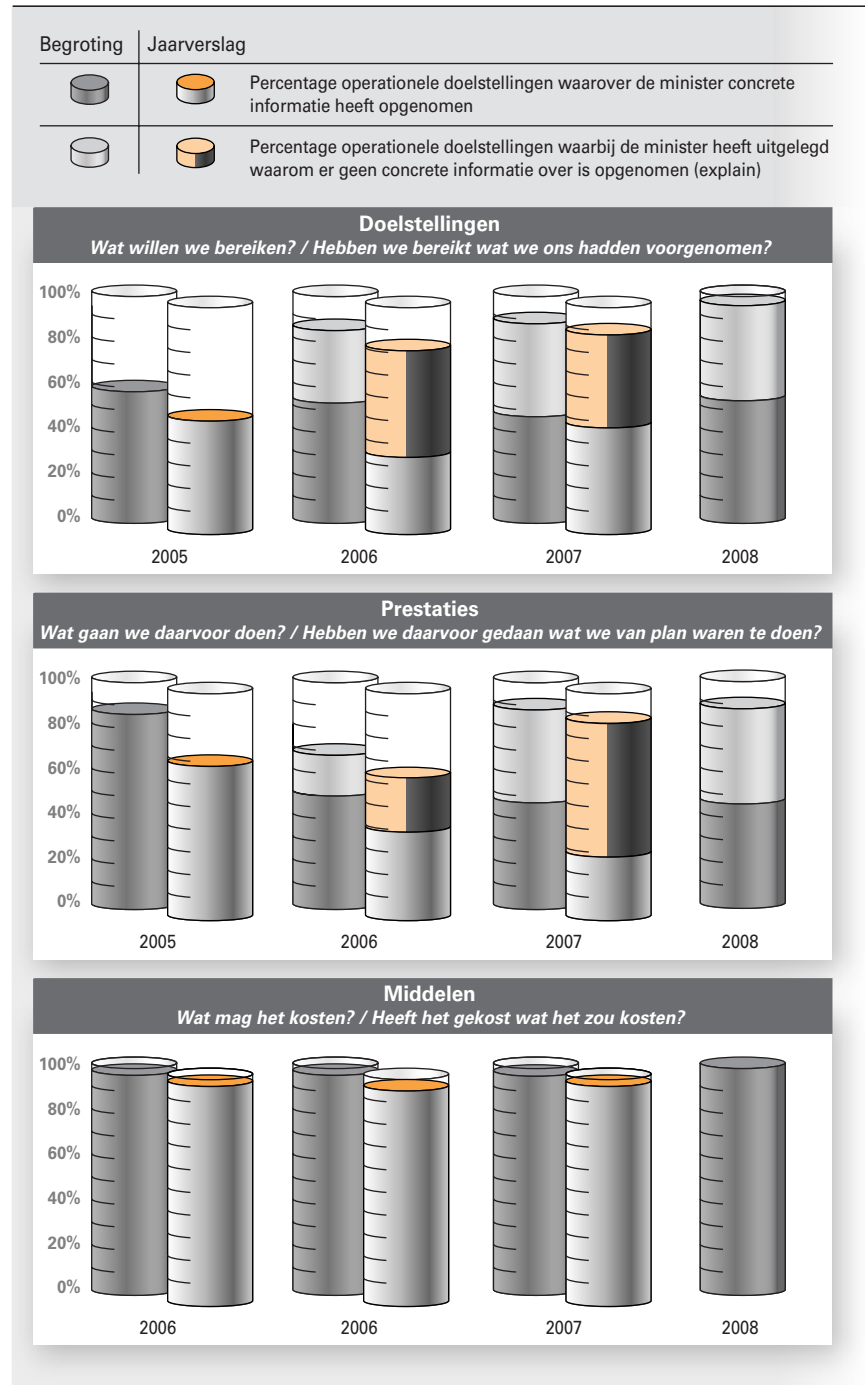
Ten slotte gaan we in § 4.3 in op een specifiek aspect van de bruikbaarheid van jaarverslagen voor de Tweede Kamer: informatievoorziening over ICT-projecten.

### **4.1 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)?

De resultaten van ons onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie zijn weergegeven in figuur 3. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de resultaten van 2007 vergeleken met de resultaten van 2005, 2006 en de begroting van 2008.

**Figuur 3 Informatie over beleid in begroting en jaarverslag**  
**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**



In het Jaarverslag 2007 heeft het ministerie voor 47% van de operationele doelstellingen concrete informatie opgenomen over het behalen van deze doelstellingen. Het ministerie verbetert zich hiermee ten opzichte van het Jaarverslag 2006. Concrete informatie over de prestaties is bij 28% van de operationele doelstellingen beschikbaar. Voor 59% van de operationele



doelstellingen geldt dat de minister toelicht (explain) waarom er geen prestatiegegevens beschikbaar zijn voor het jaarverslag.

Voor een groot deel is de toename van «explain» te wijten aan het ontbreken van indicatoren om het nalevingsniveau bij een aantal uitkeringsregelingen te rapporteren. Deze nalevingsindicatoren moeten inzicht geven in hoeverre uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen verbonden aan betreffende uitkeringsregelingen nakomen, een indicatie voor het niveau van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij deze regelingen. Het ministerie meldt deze methodologische problemen in de Begroting 2007 en in het Jaarverslag 2007 (explain). De minister meldt in het Jaarverslag 2007 bij de leeswijzer in hoofdstuk 3.2 dat hierdoor de realisatiegegevens van de nalevingsniveaus ontbreken. De minister kan hierdoor op vijf artikelen minder beleidsinformatie over dit onderwerp verstrekken: in totaal ontbreken negen indicatoren.

De Algemene Rekenkamer vindt het zorgelijk dat er nog weinig vooruitgang lijkt te zitten in het ontwikkelen van alternatieve meetmethodes, waarmee het ministerie over deze indicatoren kan rapporteren. Zo zegde de minister de Algemene Rekenkamer in 2007 toe om op alle relevante beleidsterreinen meetbare nalevingsniveaus vast te stellen. Daaraan zou hij de inspanningen en de prestaties van de uitvoerende diensten en instanties op het gebied van fraudebestrijding relateren. De minister gaf aan de Tweede Kamer te informeren over zowel de nalevingsniveaus als de relatieve effecten van inspanningen en prestaties in de integrale rapportage handhaving over 2007 (Algemene Rekenkamer 2007a). De hiervoor benodigde informatie ontbreekt echter in het Jaarverslag 2007. Wij vragen de minister om aan te geven hoe hij zijn toezegging gaat nakomen. In paragraaf 4.2.3 gaan we verder in op de beleidsinformatie over handhaving.

In sommige gevallen geldt dat er bij operationele doelstellingen wel informatie beschikbaar is over doelstellingen en prestaties, maar dat het ministerie zich met een aantal extra indicatoren beter kan verantwoorden.

#### **Voorbeeld 1: indicatoren alleen gericht op man-vrouwverschillen**

De operationele doelstelling 27.1 luidt: «bevorderen van gelijke kansen op (toegang tot) de arbeidsmarkt door bescherming te bieden tegen ongelijke behandeling bij arbeid en beroep» (SZW, 2008d). Als indicator voor het effect van het beleid meet het ministerie elke twee jaar de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid. Dit verschil dekt slechts een beperkt deel van de operationele doelstelling af. Het ministerie kan de beleidsinformatie uitbreiden met indicatoren over ongelijke behandeling van bijvoorbeeld ouderen of etnische minderheden.

#### **Voorbeeld 2: geen indicator voor de relatieve concurrentiepositie**

De operationele doelstelling 22.1 luidt: «beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten» (SZW, 2008d). Het ministerie hanteert hiervoor de indicator «ontwikkeling loonkosten per eenheid product». Het ministerie geeft in de toelichtende tekst aan dat ondanks een beheerste loonontwikkeling in 2007 de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van de andere Eurolanden licht is verslechterd. De concurrentiepositie van Nederland heeft ook invloed op de arbeidsparticipatie. Daarom kan het ministerie de beleidsinformatie structureel uitbreiden met een indicator die de loonontwikkeling in Nederland vergelijkt met de andere Eurolanden.

### *Nieuwe indeling Begroting 2008*

Het Ministerie van SZW heeft de Begroting 2008 overzichtelijker gemaakt in vergelijking met 2007. Het aantal beleidsartikelen is verlaagd van vijftien naar elf. Verder heeft het ministerie de beleidsartikelen geclusterd naar aandachtsgebieden in de sociale zekerheid. Een van de verbeteringen vinden wij het samenvoegen van de artikelen 25 Arbeid en zorg, 26 Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap en 27 Regulering van individuele arbeidsrelaties in het nieuwe beleidsartikel 43 Arbeidsverhoudingen. Effect, prestaties en instrumentarium komen hierin namelijk beter samen dan in de afzonderlijke artikelen. In de afzonderlijke artikelen vormden de prestaties doelstellingen op zichzelf, terwijl deze doelstellingen in één artikel samen één maatschappelijk effect nastreven: evenwichtige arbeidsverhoudingen. We hebben ook gekeken naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie in de Begroting 2008. Het ministerie heeft voor 54% van de operationele doelstellingen concrete streefwaarden voor de doelstellingen opgenomen. Voor 42% van de operationele doelstellingen heeft het ministerie aangegeven waarom het geen concrete streefwaarden heeft geformuleerd. Het ministerie verbetert zich hiermee ten opzichte van de Begroting 2007. Bij de prestaties heeft het ministerie voor 46% van de operationele doelstellingen concrete streefwaarden opgenomen en in 42% beargumenteerd waarom deze niet zijn geformuleerd.

Het Ministerie van SZW heeft in 2007 en begin 2008 de beleidsdoorlichtingen van twee artikelen naar de Tweede Kamer gestuurd:

- Beleidsdoorlichting artikel 30 Werkt de WWB? (SZW, 2007b);
- Beleidsdoorlichting artikel 23 Re-integratie (SZW, 2008b).

Beide beleidsdoorlichtingen bevatten veel relevante informatie over de doeltreffendheid van het beleid van het ministerie. Ze zijn een goede aanvulling op het jaarverslag. We betrekken deze informatie ook in de volgende paragraaf over de bruikbaarheid van de beleidsinformatie over deze artikelen.

## **4.2 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 in het jaarverslag bruikbaar is voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer moet 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.

### *4.2.1 Informatie artikel 23 Re-integratie*

De Rijksbegroting 2007 beschrijft voor het Ministerie van SZW vijf beleidsprioriteiten: één daarvan is het verbeteren van re-integratie. Artikel 23 in de begroting en in het jaarverslag van het Ministerie van SZW gaat in op deze doelstelling en de instrumenten en de budgetten hiervoor. UWV en gemeenten zijn de belangrijkste uitvoerders. Zij krijgen van het ministerie een budget voor re-integratie.

Artikel 23 heeft de volgende algemene doelstelling: «Bevorderen van de uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen.» Het artikel bevat de volgende operationele doelstelling: «Ondersteuning bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen» (SZW, 2008d).

In ons rapport bij het jaarverslag 2006 gaven wij aan dat het ministerie in het jaarverslag bij artikel 23 niet goed laat zien wat er gebeurt met de re-integratiebudgetten. Het artikel bevat slechts één outcome-indicator voor gemeenten en UWV gezamenlijk: het percentage uitstroom naar regulier werk na een traject. Wij merkten toen ook op dat gemeenten het grootste deel ontvangen van de middelen die voor re-integratie beschikbaar zijn. Wij stelden vast dat de Tweede Kamer zo geen conclusies kan trekken over verschil in aanpak, efficiency en effectiviteit van gemeenten en van UWV.

De informatie in artikel 23 in het Jaarverslag 2007 lijkt sterk op de informatie in het Jaarverslag 2006. Onze conclusie over 2006 geldt daarom nog steeds: de informatie in dit artikel geeft weinig inzicht in de resultaten van de besteding van de re-integratiebudgetten. Het Ministerie van SZW onderbouwt de hoogte van de re-integratiebudgetten niet volgens de VBTB-systematiek. In de begroting die de Tweede Kamer heeft goedgekeurd, legt het ministerie geen relatie tussen de doelstelling (W1: wat willen we bereiken?), de beoogde prestaties (W2: wat gaan we daarvoor doen?) en het daarvoor benodigde budget (W3: wat mag dat kosten?).

Het Ministerie van SZW geeft aan dat het de VBTB-systematiek niet goed kan toepassen, omdat de sturingsfilosofie van het ministerie voor gemeenten en UWV daarvoor niet geschikt is:

- Het Ministerie van SZW heeft geen directe sturingsrelatie met gemeenten. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Zij dragen een financieel risico voor het inkomensdeel (I-deel) van de WWB. Dit is de zogenoemde prikkelwerking. Het flexibele re-integratiebudget (het W-deel) stelt de gemeenten in staat om dat risico te beheersen. De minister heeft bovendien met gemeenten afgesproken dat dit budget langdurig beschikbaar blijft. Daarbij is voor de komende kabinetsperiode een bezuiniging ingeboekt van € 300 miljoen. Het kabinet wil dit budget overhevelen naar een participatiefonds voor re-integratie, inburgering en educatie.
- Het Ministerie van SZW stuurt UWV aan met een combinatie van opneindebudgetten en het vastleggen van instrumenten en taken in wet- en regelgeving. In de jaarplancyclus geeft het ministerie UWV in de meibrief een richtbedrag voor de uitgaven aan re-integratietrajecten. Bij de uitvoering van het jaarplan stuurt UWV op het beheersen van het budget, maar over- en onderschrijdingen zijn toegestaan.

Het ministerie neemt verder het standpunt in dat de uitvoerders professionals zijn en daarom het best zelf kunnen beslissen wie welke vorm van re-integratieondersteuning nodig heeft. Wij zijn nagegaan wat deze aansturing betekent voor manier waarop het ministerie de besteding van de re-integratiebudgetten aan de Tweede Kamer verantwoordt. Ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* gaat ook in op re-integratie, omdat pijler 4 van het Beleidsprogramma 2007–2011 *Samen Werken*,

*Samen Leven* hiervoor een aantal doelen beschrijft. In dat rapport leggen we de nadruk op de voorgenomen maatregelen om de doelen te bereiken en op de kosten daarvan.

### **Welke informatie verstrekt het ministerie over de resultaten van de bestedingen?**

De Begroting 2007 geeft niet aan hoeveel personen een re-integratietraject of andere ondersteuning zullen krijgen in 2007. Het Jaarverslag 2007 noemt wel het aantal gestarte trajecten per doelgroep, maar niet het aantal lopende of afgeronde trajecten. Het jaarverslag biedt bovendien alleen inzicht in het *percentage* personen dat is gaan werken na het volgen van een traject. Er wordt niet vermeld om *hoeveel* mensen het gaat en dit valt ook niet af te leiden uit andere gegevens. De outcome-indicator gaat bovendien alleen over re-integratietrajecten, terwijl de algemene doelstelling breder is: re-integratieondersteuning. UWV en gemeenten gebruiken de re-integratiebudgetten bijvoorbeeld ook voor werkplekaanpassingen, gesubsidieerde banen etc.

We concluderen dat het ministerie slechts een *deel* van het *relatieve* resultaat van de re-integratiebestedingen in beeld brengt. Het ministerie heeft dit in de Begroting 2008 inmiddels enigszins aangepast: de outcome-indicator beschrijft het percentage uitstroom naar werk na meer vormen van re-integratieondersteuning dan alleen trajecten. Om hoeveel mensen het gaat, blijft echter onduidelijk.

#### *Groot verschil tussen UWV en gemeenten bij outcome-indicator*

Het Ministerie van SZW presenteert in artikel 23 van de begroting en in het Jaarverslag 2007 de outcome-indicator als één *gezamenlijk* resultaat van gemeenten en UWV. Uit tabel 23.1 blijkt dat de helft (50%) van mensen met trajecten binnen 24 maanden na de start van een traject in het eerste halfjaar van 2007 uitstroomde naar werk. Uit begin 2008 naar de Tweede Kamer gestuurde informatie blijkt dat de verschillen tussen UWV en gemeenten hierbij erg groot zijn (zie tekstkader). Door het resultaat in het jaarverslag niet uit te splitsen, kan de Tweede Kamer niet zien dat UWV voor beide doelgroepen veel hoger scoort dan de gemeente bij de WWB-doelgroep. Vooral de UWV-scores dragen bij aan het resultaat 50% uitstroom naar werk.

#### **Verschillen UWV en gemeenten in outcome-indicator**

##### **Outcome-indicator artikel 23 Re-integratie**

Percentage uitstroom naar regulier werk na volgen re-integratietraject binnen 24 maanden na start traject

##### **Kwartaalbericht arbeidsmarkt 2007 (SZW, 2008a)**

Gemeenten: WWB	19%
Gemeenten: Nug/ANW	61%
UWV: werklozen	67%
UWV: arbeidsgehandicapten	51%

##### **Jaarverslag 2007, tabel 23.1 (SZW, 2008d)**

Jaarcijfer 2006	41%
Halfjaarcijfer 2007	50%
Streefcijfer 2011	60%

Deze uitgesplitste cijfers laten zien dat het percentage uitstroom naar werk in de WWB-populatie gering is: 19%. Uit de evaluatie van de WWB blijkt bovendien dat gemeenten in de afgelopen jaren hun aandacht vooral hebben gericht op relatief gemakkelijk te bemiddelen uitkeringsgerech-

tigden (SZW, 2007b). Gemeenten geven aan hun blik nu meer te gaan richten op de relatief moeilijker te bemiddelen cliënten. We verwachten dat na de verschuiving van makkelijk naar moeilijk te bemiddelen cliënten het percentage uitstroom naar werk in de WWB-populatie in de toekomst lager zal zijn.

*Cijfers in andere tabel jaarverslag: re-integratie minder succesvol*

Het jaarverslag beschrijft niet alleen in tabel 23.1 hoeveel mensen weer aan het werk gaan na het volgen van een re-integratietraject. Ook tabel 23.7 beschrijft de plaatsingsresultaten van gestarte re-integratietrajecten. Het gaat in deze tabel om de arbeidsdeelname na afloop van een traject. Het plaatsingspercentage in tabel 23.7 van het Jaarverslag 2007 is bij de UWV-doelgroepen opmerkelijk lager dan de score in het kwartaalbericht arbeidsmarkt 2007 (zie tekstkader) die het ministerie gebruikt voor tabel 23.1. Het plaatsingspercentage in tabel 23.7 is bij de UWV-doelgroepen alleen het percentage *duurzame plaatsing*. Daarbij gaat het om banen met een contract van minimaal zes maanden. Dit plaatsingspercentage is in 2007 31% voor arbeidsgehandicapten en 42% voor werklozen bij in 2005 gestarte trajecten. Vergelijking van de onderliggende cijfers in tabel 23.1 en 23.7 wijst uit dat het bij ongeveer eenderde van de uitstroomresultaten bij UWV niet om re-integratie naar *duurzaam* regulier werk gaat. Bij gemeenten is niet bekend bij welk deel van de uitstroom het om een duurzame plaatsing gaat. We weten wel dat bijna een kwart van de huidige instroom in de Wet werk en bijstand uit voormalige bijstandscliënten bestaat (SZW, 2007b).

*Beleidsdoorlichting: re-integratie klein positief effect*

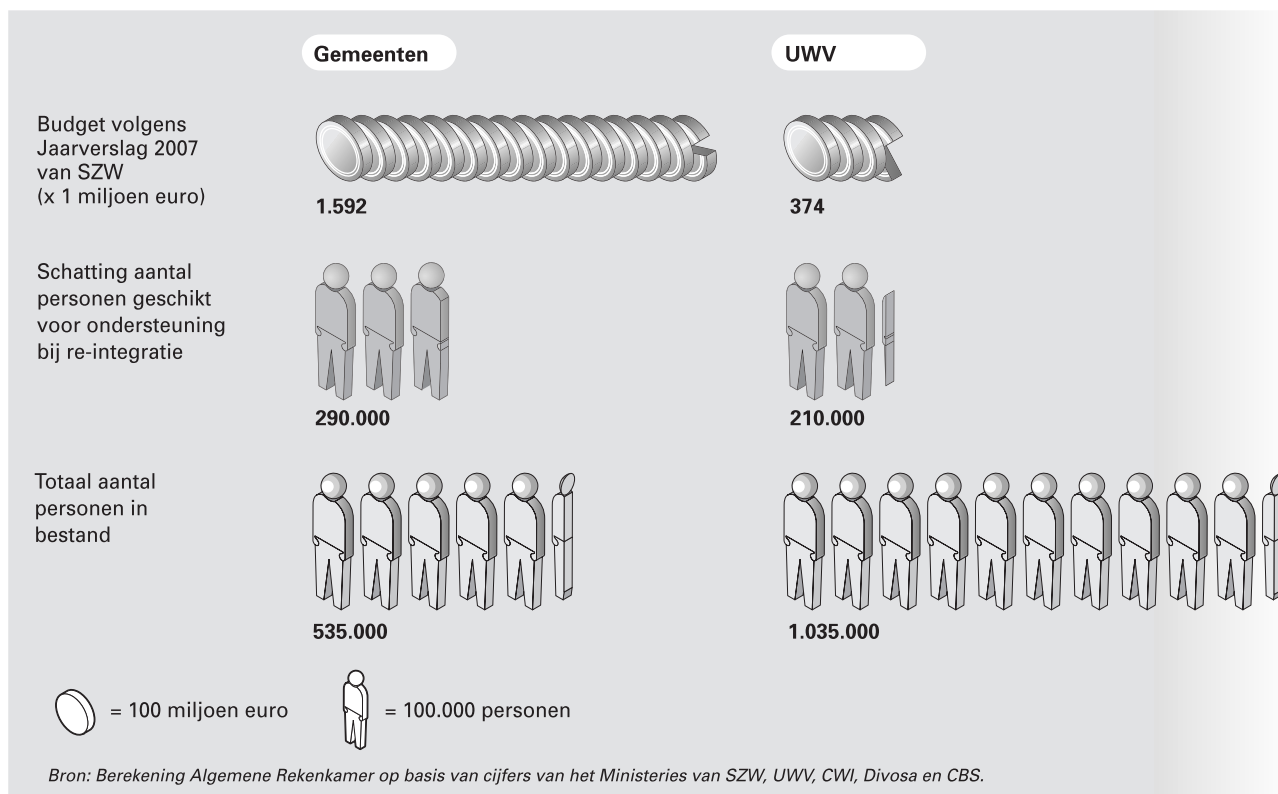
Het ministerie heeft begin 2008 de beleidsdoorlichting van artikel 23 naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarmee heeft de Tweede Kamer veel meer inzicht gekregen in de netto-effectiviteit van de budgetten (SZW, 2008b). Het kabinetsstandpunt bij deze beleidsdoorlichting (SZW, 2008c) concludeert dat re-integratieondersteuning een «klein positief effect» heeft, namelijk dat er daardoor iets meer mensen aan het werk zijn gegaan. Deze conclusie geldt overigens alleen voor de effectiviteit van re-integratietrajecten voor WW-uitkeringsgerechtigden bij UWV en voor de WWB-doelgroep van gemeenten. De beleidsdoorlichting gaat, weliswaar beargumenteerd, niet in op de netto-effectiviteit van re-integratie van arbeidsgehandicapten door UWV of op de effectiviteit van andere re-integratie-instrumenten.

*Ook verschil in budget tussen UWV en gemeenten*

De kernvraag is of de Tweede Kamer zich een oordeel kan vormen over de mate waarin een minister zijn beleidsdoelen en -prestaties heeft gerealiseerd met behulp van de daarvoor ingezette middelen. De informatie die het ministerie verstrekt, bevat geen verband tussen budgetten en prestaties. De Tweede Kamer kan zich daarom geen beeld vormen over de doelmatigheid van de budgetten. Tegelijkertijd roept het budgettaire beeld wel vragen op, onder andere over de relatie tussen de prestaties en het budget. De Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 laten namelijk zien dat het ministerie aan gemeenten ruim vier keer zo veel geld beschikbaar stelt dan aan UWV (zie figuur 4). De gemeenten hadden in 2007 zelfs een ruim zes keer hoger budget dan UWV, doordat de WWB gemeenten de mogelijkheid biedt het overschot van vorige jaren mee te nemen naar volgende jaren. In 2007 was het totale gemeentelijke re-integratiebudget, inclusief de overschotten van voorafgaande jaren, € 2,4 miljard. Wij hebben deze bedragen vergeleken met de *geschatte* omvang van de doelgroepen bij gemeenten en UWV.

*Verschillen in (omvang van) doelgroepen tussen gemeenten en UWV*  
 De doelgroep van gemeenten bestaat uit personen met een bijstandsuitkering, werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden, ANW-uitkeringsgerechtigden en personen met een voormalige WIW- of ID-baan. De UWV-doelgroep bestaat uit mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAZ, WAO, WIA, Wajong) en met een werkloosheidsuitkering (WW). Bij de schatting van de doelgroep voor re-integratie zijn we onder andere uitgegaan van schattingen van Divosa en UWV over het aandeel te re-integreren personen in het totale bestand (Divosa, 2007; UWV, 2007). We hebben niet onderzocht wat de kwaliteit is van deze schattingsmethoden en hoe zij van elkaar verschillen. We hebben ook geen rekening gehouden met de dynamiek van de bestanden: personen stromen in en uit de verschillende regelingen, waardoor de te re-integreren doelgroep telkens uit verschillende personen bestaat. De precieze omvang van de doelgroep voor re-integratie is hierdoor onzeker. Figuur 4 geeft in hoofdlijnen het verschil aan tussen gemeenten en UWV in omvang van de doelgroep.

**Figuur 4 Budget en de maximale en geschatte omvang doelgroep voor re-integratie bij gemeenten en UWV in 2007**



Figuur 4 laat zien dat de verhouding tussen de budgetten en de geschatte grootte van de doelgroep bij gemeenten en UWV sterk verschilt. UWV krijgt verhoudingsgewijs een veel kleiner budget voor re-integratieondersteuning dan gemeenten.

*Andere doelgroep: andere instrumenten en dus een hoger budget?*  
 Uit onze analyse blijkt dat gemeenten duurdere instrumenten inzetten voor re-integratie. Dit verklaart voor een deel het hogere budget van gemeenten. Deze informatie is echter niet terug te vinden in het jaarver-

slag. De Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 geven in artikel 23 een beperkte inhoudelijke onderbouwing van de budgetten voor gemeenten en UWV. Het ministerie hanteert ook geen verschil tussen de doelgroepen van gemeenten en UWV in de vraag *Wat willen we bereiken?* In de Begroting 2007 geeft het ministerie vooral kwalitatieve en financieel-technische informatie over de vraag *Wat gaan we daarvoor doen?* De Begroting 2007 geeft dus niet aan dat de aard, omvang en kosten van de instrumenten zo verschillen dat dit het hogere budget voor de gemeentelijke doelgroep verklaart. Het ministerie geeft in het Jaarverslag 2007 ook weinig inzicht in de aard, omvang en kosten van de instrumenten waarvoor de budgetten zijn verstrekt. Het ministerie geeft wel kengetallen over het aantal re-integratievoorzieningen voor arbeidsgehandicapten. Voor de andere doelgroepen geeft het ministerie alleen het aantal gestarte re-integratietrajecten aan in een bepaald jaar.

Het ministerie gaat in de beleidsdoorlichting summier in op de onderbouwing van de re-integratiebudgetten bij UWV en gemeenten. Het ministerie geeft hierbij aan dat het gemeentelijke budget vooral politiek en historisch bepaald is. Uit deze onderbouwing in de beleidsdoorlichting blijkt ook dat het ministerie de VBTB-systematiek niet volgt. De hoogte van het re-integratiebudget is onderdeel van een breder akkoord met gemeenten. Het ministerie geeft aan dat de VBTB-criteria daarop niet zijn toegesneden.

#### Verklaringen voor het verschil in budget tussen gemeenten en UWV

Wij hebben in de beleidsdoorlichting overigens wel verklaringen gevonden voor het grote verschil in budget tussen gemeenten enerzijds en UWV anderzijds (SZW, 2008b). Ten eerste komt het relatief zeer dure instrument «gesubsidieerde baan» (voormalig ID- of WIW-budget) alleen bij gemeenten voor. We berekenen dat na correctie hiervoor, het beschikbare budget van gemeenten nog steeds ruim twee tot vier keer zo hoog is als het budget van UWV.<sup>2</sup> Ten tweede besteden gemeenten dit budget voor een deel niet en nemen het restant mee naar een volgend jaar. Het ministerie vermeldt dit niet in het jaarverslag, omdat die informatie op dat moment nog niet beschikbaar is. Het ministerie vermeldt dit wel in andere informatie die het naar de Tweede Kamer stuurt.

#### *Conclusie bruikbaarheid beleidsinformatie artikel 23 Re-integratie*

Wij concluderen dat de Tweede Kamer op basis van artikel 23 Re-integratie in de Begroting 2007 en het Jaarverslag 2007 niet kan beoordelen of de begroting voor UWV en gemeenten doelmatig wordt gebudgetteerd en gerealiseerd. Ook roept deze informatie vragen op over het verschil in omvang van de budgetten voor UWV en voor gemeenten in relatie tot de prestaties die zij met deze budgetten leveren.

#### *4.2.2 Informatie artikel 30 Inkomensbescherming met activering*

Artikel 30 beschrijft de doelstelling en instrumenten voor de besteding van € 4,4 miljard. Het grootste deel daarvan is de besteding van het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (WWB), bijna € 4 miljard in 2007.

De beleidsdoorlichting van artikel 30 laat goed zien hoe het 3D-model van de WWB werkt (deregulering, derapportage en decentralisatie). Ook geeft deze beleidsdoorlichting inzicht in de gevolgen daarvan op de instroom en uitstroom van de WWB (SZW, 2007b). De invoering van sisa (zie paragraaf 3.3) is onderdeel van de decentralisatie en derapportage. Het

<sup>2</sup> Twee keer als alleen naar het jaarbudget van gemeenten wordt gekeken, vier keer als we het «meeneemdeel» van € 740 miljoen meetellen.

kabinet geeft in het Kabinetsstandpunt bij de beleidsdoorlichting aan dat het doorgaat op de met de WWB ingeslagen weg (SZW, 2007a). Gemeenten leveren, volgens het kabinet, een belangrijke bijdrage aan de voornemens van het kabinet en de Participatietop c.q. het Bestuurlijke Akkoord, om meer mensen aan het werk te helpen. Het kabinet noemt hierbij de uitdaging om nog meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te re-integreren. Het kabinet is van mening dat de toezeggingen over meerjarige, stabiele budgetten en ontschotting van fondsen in een Participatiefonds voor re-integratie, inburgering en educatie de mogelijkheden voor gemeenten nog meer zullen vergroten.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de volumedaling in de WWB vooral een daling is van het aantal cliënten met een kortdurende bijstandsuitkering (SZW 2007b). Een volumedaling hoeft in dat geval niet te betekenen dat de kosten van bijstandsuitkeringen even hard omlaag gaan. Het jaarverslag beschrijft dat het volume met 10% afnam en het landelijk budget met 9% (zie tekstkader).

#### Artikel 30 in Begroting en Jaarverslag 2007

De Rijksbegroting 2007 beschrijft voor SZW als operationele doelstelling 1: «Zorgdragen dat voldoende middelen worden verstrekt aan gemeenten voor inkomensaanvulling tot minimumniveau aan mensen die niet zelf (volledig) kunnen voorzien in hun levensonderhoud» (SZW, 2006). Een van de indicatoren is de beoogde bijstandslastenreductie van 5% in 2007 ten opzichte van de situatie zonder WWB. De beleidsdoorlichting beschrijft dat dit doel nog niet is gehaald: de reductie door de WWB wordt geschat op 2,1% in 2006 (ongeveer € 106 miljoen) (SZW, 2007b). Het Jaarverslag 2007 noemt deze reductie over 2006 ook, maar geeft geen cijfer voor 2007 (tabel 30.3, SZW 2008d). Paragraaf 2.2 van het jaarverslag 2007 beschrijft dat het volume bijstandsgerechtigde huishoudens met 10% is gedaald en het inkomensdeel van het WWB-budget met 9% daalde.

We zien in de toelichting in het jaarverslag geen verklaring voor het ontbreken van de outcome-indicator voor 2007.

#### 4.2.3 Informatie artikel 98 Algemeen

Op artikel 98 worden apparaatsuitgaven toegelicht die het ministerie niet direct kan toerekenen aan een van de beleidsartikelen. Het beleidsbudget voor handhaving staat deels op de programma-artikelen en deels op artikel 98.

Bij artikel 98 licht het ministerie toe dat het totale vastgestelde budget voor handhaving € 39,4 miljoen was en dat de realisatie € 10,4 miljoen bedroeg. Het ministerie beschrijft dat € 22 miljoen tussentijds is overgeheveld naar het gemeentefonds, om zo het aantal specifieke uitkeringen te laten dalen. De resterende € 7 miljoen is niet besteed, omdat volgens het Jaarverslag 2007 «projecten vertraging hebben opgelopen en omdat projecten goedkoper zijn uitgevoerd dan geraamd.» In de voorgaande jaren begrootte het ministerie ook veel meer voor handhaving dan uiteindelijk werd uitgegeven: de uitgaven bedroegen in 2005 en in 2006 nog niet de helft van wat was begroot. Het ministerie geeft altijd vrijwel dezelfde redenen voor deze onderuitputting, waaronder de reden dat projecten zijn uitgelopen. De in artikel 98 gemelde onderuitputting van het handhabingsbudget is dus structureel. Het ministerie maakt in het jaarverslag niet inzichtelijk welke projecten (structureel) niet uitgevoerd worden en wat dit betekent voor de uitvoering van het handhabingsprogramma. We beschreven in paragraaf 4.1 onze zorg over de voortgang van het rapporteren over nalevingsniveaus. We zijn bezorgd of onze



conclusies en aanbevelingen in onze rapporten *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* en de *Terugblik Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* wel voldoende navolging krijgen. We vragen de minister om dit punt toe te lichten.

### **4.3 Informatie over ICT-projecten in het jaarverslag**

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 verzocht onderzoek te doen naar de problemen met ICT-projecten bij de overheid. Deze projecten vragen vaak meer geld en tijd dan gepland en de Tweede Kamer wilde weten wat daarvan de oorzaak is.

Op 29 november 2007 is het eerste deel van het onderzoek gepubliceerd: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007b). Het tweede deel van het onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

Wij zijn nagegaan of de departementale jaarverslagen de Tweede Kamer informatie verschaffen over ICT-projecten bij de overheid. De minister van SZW meldt in het Jaarverslag 2007 het volgende over ICT-projecten in het domein van het Ministerie van SZW:

#### *Polisadministratie*

In bijlage 3 van het jaarverslag over ZBO's en RWT's legt de minister verantwoording af over het project Polisadministratie. Het ministerie beschrijft hier de manier waarop de bewindslieden van SZW en Financiën in 2007 hun regie op de keten hebben aangescherpt. Het jaarverslag biedt geen inzicht in de kosten van dit project.

#### *SVB tien*

In bijlage 3 van het jaarverslag over ZBO's en RWT's benoemt de minister het project SVB tien. Het ministerie geeft hier alleen inzicht in de uitvoeringskosten (€ 3 miljoen).

#### *Digitaal Klantdossier (DKD)*

In artikel 22 staat dat aan CWI een budget van € 22 miljoen is toegekend om het digitaal klantdossier in te voeren.

#### *Hermes*

De minister van SZW legt in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoording af over de implementatie van het geïntegreerd financieel administratiesysteem Hermes. De minister geeft in het jaarverslag geen inzicht in de kosten van het project Hermes.

**BIJLAGE 1**

**OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2007 VAN HET MINISTERIE VAN SZW**

**A. Verplichtingen (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave		
<b>Beleidsartikelen</b>								
21	Inkomensbeleid	673	24	-	11	4	nee	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	389 917	619	-	302	114	nee	-
23	Re-integratie	1 660 176	130	1 966	1 055	201	nee	-
24	Sociale werkvoorziening	2 417 603	48	220	21	9	nee	-
25	Arbeid en zorg	2 046	61	-	47	11	nee	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaarden vorming en medezeggenschap	3 411	113	-	54	21	nee	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	8 116	226	-	99	42	nee	-
28	Pensioenbeleid	58 547	49	-	21	9	nee	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	72 842	1 856	-	2 121	541	nee	-
30	Inkomensbescherming met activering	3 959 843	228	5 788	187	272	nee	-
31	Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid	1 987 921	128	-	56	23	nee	-
32	Overige inkomensbescherming	335 281	28	-	12	5	nee	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 571 901	42	-	18	8	nee	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	12 022 106	31	-	13	6	nee	-
35	Emancipatie	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97	Aflopende regelingen	1 851	1	-	0	0	nee	-
98	Algemeen	194 880	6 122	-	2 669	1 127	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>		<b>26 687 114</b>	<b>9 705</b>	<b>7 974</b>	<b>6 686</b>	<b>2 394</b>		

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		0
Totaal verplichtingen		26 687 114
Procentuele fout		0,07%
Procentuele onzekerheid		0,03%
		Tolerantiegrens niet overschreden
		Tolerantiegrens niet overschreden

**B/C. Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
21	Inkomensbeleid	673	3	-	-	20	nee	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	411 367	142	-	-	567	nee	-
23	Re-integratie	1 879 350	209	-	-	298	nee	-
24	Sociale werkvoorziening	2 808 990	6	-	-	39	nee	-
25	Arbeid en zorg	2 257	24	-	-	65	nee	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaarden vorming en medezeggenschap	3 447	16	-	-	93	nee	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	8 625	37	-	-	193	nee	-
28	Pensioenbeleid	86 347	6	-	-	39	nee	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	89 714	391	-	-	1 665	nee	-
30	Inkomensbescherming met activering	4 374 696	52	-	-	208	nee	-
31	Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid	1 993 757	16	-	-	103	nee	-
32	Overige inkomensbescherming	337 147	3	-	-	22	nee	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 577 953	26	-	1 800	1 855	nee	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	12 022 686	4	-	-	25	nee	-
35	Emanipatie	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97	Aflopende regelingen	9 677	3	-	-	3	nee	-
98	Algemeen	200 030	716	-	-	4 736	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal			1 653	-	1 800	6 478	-	-
Totaal Uitgaven en Ontvangsten			27 806 716	-	1 800	6 478	-	-
(1)	Procentuele fout	27 806 716	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten					
	Procentuele onzekerheid	0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden					
		0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden					
(2)	Totaal	27 848 887	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten					
	Procentuele fout	0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden					
	Procentuele onzekerheid	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden					

**B. Uitgaven (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
21	Inkomensbeleid	673	3	-	-	20	nee	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	391 936	142	-	-	567	nee	-
23	Re-integratie	1 681 106	209	-	-	298	nee	-
24	Sociale werkvoorziening	2 335 882	6	-	-	39	nee	-
25	Arbeid en zorg	2 062	24	-	-	65	nee	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaarden vorming en medezeggenschap	3 433	16	-	-	93	nee	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	7 836	37	-	-	193	nee	-
28	Pensioenbeleid	86 347	6	-	-	39	nee	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	84 463	391	-	-	1 665	nee	-
30	Inkomensbescherming met activering	4 282 215	52	-	-	208	nee	-
31	Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid	1 987 921	16	-	-	103	nee	-
32	Overige inkomensbescherming	335 281	3	-	-	22	nee	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 571 935	26	-	1 800	1 855	nee	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	12 022 106	4	-	-	25	nee	-
35	Emancipatie	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97	Aflopende regelingen	423	3	-	-	3	nee	-
98	Algemeen	187 634	716	-	-	4 736	nee	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		26 981 253	1 653	-	1 800	6 478	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
Totaal individuele fouten		
		0
Totaal uitgaven		
		26 981 253
Procentuele fout		
	0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid		
	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden

**C. Ontvangsten (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatigheid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
<b>Beleidsartikelen</b>								
21	Inkomensbeleid	-	-	-	-	-	-	-
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	19 431	-	-	-	-	-	-
23	Re-integratie	198 244	-	-	-	-	-	-
24	Sociale werkvoorziening	473 108	-	-	-	-	-	-
25	Arbeid en zorg	195	-	-	-	-	-	-
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaarden vorming en medezeggenschap	14	-	-	-	-	-	-
27	Regulering van individuele arbeidsrelaties	789	-	-	-	-	-	-
28	Pensioenbeleid	-	-	-	-	-	-	-
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	5 251	-	-	-	-	-	-
30	Inkomensbescherming met activering	92 481	-	-	-	-	-	-
31	Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid	5 836	-	-	-	-	-	-
32	Overige inkomensbescherming	1 866	-	-	-	-	-	-
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	6 018	-	-	-	-	-	-
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	580	-	-	-	-	-	-
35	Emancipatie	-	-	-	-	-	-	-
<b>Niet-beleidsartikelen</b>								
97	Aflopende regelingen	9 254	-	-	-	-	-	-
98	Algemeen	12 396	-	-	-	-	-	-
99	Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-
Totaal		825 463	-	-	-	-	-	-

**Individuele fouten in de deugdelijke weergave die de tolerantie overschrijden**

Art. nr.	Post	Fout
	Totaal individuele fouten	0
	Totaal ontvangsten	825 463
	Procentuele fout	0,00%
	Procentuele onzekerheid	0,00%

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

Art. omschrijving nr.	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschreden?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Agentschap SZW						
Baten	17 021	-	-	-	-	-
Inspectie Werk en Inkomen						
Baten	25 187	-	-	-	-	-
Totaal	42 208	-	-	-	-	-
Totale baten baten-lastendiensten	42 208					
Procentuele fout	0,00%					
Procentuele onzekerheid	0,00%					

**E. Saldbalans (€ x 1000)**

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout	Onzekerheid	Totaal F+O	Onzekerheid over volledigheid
			Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid
3	Liquide middelen	17	-	-	-	-
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	327 796	65	-	65	-
6	Ontvangsten buiten begrotingsverband	16 784	-	-	-	-
7	Openstaande rechten	-	-	-	-	-
8	Extra-comptabele vorderingen	40 353	-	-	-	-
9	Extra-comptabele schulden	-	-	-	-	-
10	Voorschotten	15 202 292	29 981	-	16 329	-
11	Garantieverplichtingen	331	-	-	-	-
12	Openstaande verplichtingen	9 058 067	7 078	-	9 217	16 295
13	Deelnemingen	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	24 645 640	37 124	-	25 546	-

\* De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld

Totaal saldbalans	24 645 640	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele fout	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,10%	Tolerantiegrens niet overschreden



**F. Afgerekende voorschotten (€ x 1000)**

Omschrijving	Verantwoord bedrag	Rechtmatig- heid	Fout	Onzekerheid	Totaal F + O	Tolerantie overschre- den?	Onzekerheid over volledigheid
		Rechtmatig- heid	Deugdelijke weergave	Deugdelijke weergave			
Totaal afgerekende voorschotten 2007	11 260 700	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	11 260 700	-	-	-	-		-
Totaal afgerekende voorschotten	11 260 700						
Procentuele fout	0,00%						
Procentuele onzekerheid	0,00%						

AAL	Audit Actielijst
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
Bbz	Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
DAD	Departementale Auditdienst
DKD	Digitaal Klantdossier
EASI	Europees Aanbesteden Samenwerking ICT
ESF	Europees Sociaal Fonds
GOUD	Gezamenlijke Ontwikkeling Universele rijksDesktop
ID	Besluit In- en Doorstroombanen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
Nug	Niet-uitkeringsgerechtigde
P&C	Planning & Control
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SEC	Subsidie Expertise Centrum
Sisa	Regeling single information single audit
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VIR	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

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

#### **Accountantsrapport/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de uitkomsten van zijn onderzoek. Bij de rijksoverheid zijn dit 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 (bij het Rijk) 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.

#### **Apparaatsuitgaven**

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

#### **Artikelsgewijze 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 Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder departement. Dit betekent dat zij bepalen hoeveel een minister maximaal kan besteden en aan welke doelen. Zie ook *budgetrecht*.

**Balanspost**

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

**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 26 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.

### **Bestuurskosten**

Tot «bestuurskosten» worden gerekend: (a) de uitgaven voor de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld en die noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun ambt, en (b) de vaste vergoedingen voor de kosten van voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en die door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt.<sup>3</sup>

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. Zij kan ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. De Algemene Rekenkamer doet dit niet snel. Zij brengt de minister eerst op de hoogte van het voornemen om bezwaar te maken en overlegt 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**

Recht van de Staten-Generaal om van tevoren toestemming te verlenen aan een minister voor het aangaan van *verplichtingen*, het doen van uitgaven en het innen van ontvangsten (belastingen). Zie ook *autoriseren*. De Tweede Kamer heeft budgetrecht op artikelniveau. Een *begrotingsartikel* is de kleinste eenheid van een begrotingswet waarin de bedragen voor de aan te gane verplichtingen, te verrichten uitgaven en te innen ontvangsten zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan het door het recht van amendement een begrotingsartikel wijzigen.

De Eerste Kamer heeft budgetrecht op hoofdstukniveau. Nadat de Tweede Kamer op de begrotingswetten (en daarmee de begrotingen) op artikel-

---

<sup>3</sup> Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, 7 juni 2002.

niveau heeft goedgekeurd, kan de Eerste Kamer alleen de begrotingswet als geheel (het *begrotinghoofdstuk*) goedkeuren of verwerpen.

### **Comply or explain**

«Pas toe of leg uit». In het departementale jaarverslag moet de minister per operationele doelstelling informatie opnemen over de realisatie van de doelen van zijn beleid, de daartoe geleverde prestaties en de daarvoor 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 de Algemene Rekenkamer onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen.

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer van een ministerie 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 (budgettair) 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: deze laatsten 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. Deze plaats, direct onder de secretaris-generaal van het betreffende ministerie, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Verder 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 kan vormen over de uitkomsten.

### **Europese aanbestedingsregels**

Regels voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten. De regels 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).

### **Getrouwbeeldverklaring**

Een verklaring waarin de accountant aangeeft of hij tot het oordeel is gekomen dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de verslaggeving.

### **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**

Bij de rijksoverheid bestaat het jaarverslag 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*,

*kapitaalluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten van de onder een ministerie vallende baten-lastendiensten;*  
(c) *bedrijfsvoeringsinformatie: het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).*

### **Kapitaalluitgaven/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 wet- en 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 *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

### **Prestatiegegevens**

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

### **Programma-uitgaven**

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

### **Rechtmatigheid**

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

### **Review**

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

### **Risicoanalyses**

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

### **Saldibalans**

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

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

«Single information» houdt in dat de reguliere jaarlijkse financiële verantwoording aan het lokale bestuur ook wordt gebruikt voor de verantwoording over specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven provincies en gemeenten zich niet over elke specifieke uitkering te verantwoorden met een afzonderlijke verantwoording. Zij kunnen volstaan met hun reguliere jaarverslagen, met daarin een bijlage met de meest noodzakelijke informatie per specifieke uitkering. «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.

### **Taakstelling**

Onder «taakstelling» verstaan we in dit rapport de uitwerking van de bezuinigingsmaatregelen voor de rijksdienst uit het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende.

### **Tolerantiegrenzen**

Tolerantiegrenzen worden zowel door de ministers als door de Algemene Rekenkamer gehanteerd om te bepalen welke fouten en onzekerheden worden gerapporteerd in respectievelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen en in de rapporten bij de jaarverslagen van de Algemene Rekenkamer.

Op voorstel van de minister van Financiën en met instemming van de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer wordt in 2007 en 2008 een experiment uitgevoerd met verruimde tolerantiegrenzen. In ons rapport *Rijk verantwoord 2007* en op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een overzicht van de (aangepaste) tolerantiegrenzen.

### **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.

**Verplichting**

Een verplichting is een juridische verbintenis die (a) 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 (b) tot uitgaven leidt of kan leiden.

**Voorschot**

Onder een voorschot wordt verstaan (a) een vooruitbetaling door het Rijk in verband met door een derde aan het Rijk te leveren producten, te verlenen diensten of te verrichten werken; of (b) een vooruitbetaling 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

Algemene Rekenkamer (2004). *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Tweede kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 810, nrs. 4–5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. (te verschijnen).

Belastingdienst en UWV (2007). *Integrale probleemanalyse loonaangifteketen 12 september 2007*. z.uitg.

Divosa (2007). *Divosa-monitor 2007 – Verschil maken; Drie jaar Wet werk en bijstand*. Utrecht: Divosa.

IODAD (2008). *Eindrapportage single review 2007*. Den Haag: IODAD.

IWI (2008). *UWV en Walvis*. (te verschijnen).

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

Ministerie van BZK (2007). *Inventarisatie grootschalige ICT projecten; Bijlage: overzicht van grootschalige ICT-projecten die lopen bij de rijksoverheid, voorzien van een stand van zaken van deze projecten*. Brief aan alle ministers van de minister van BZK d.d. 11 juli 2007. Kenmerk 2007–0000246823. Den Haag: BZK.

Ministerie van BZK (2008a). *Brief van de minister van BZK met een nadere aanvulling op de inventarisatie van alle grootschalige ICT-projecten die lopen bij de rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 112.

Ministerie van BZK (2008b). *Brief van de minister van BZK over het wetsvoorstel «dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 934, nr. 24.

Ministerie van BZK (2008c). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2007*. Den Haag: BZK.

Ministerie van SZW (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XV, nr. 1–2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2007a). *Evaluatie Wet Werk en Bijstand; Kabinetsstandpunt met betrekking tot evaluatie WWB*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 674, nr. 21. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2007b). *Werkt de WWB?; Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van SZW (2008a). *Arbeidsmarktbeleid; Kwartaalbericht Arbeidsmarkt december 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 544, nr. 137. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2008b). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van SZW (2008c). *Re-integratie; Brief minister en staatssecretaris met het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de re-integratie-activiteiten in de sociale zekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 719, nr. 43. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2008d). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XV, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2008e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XV, nr. 65. Den Haag: Sdu.

UWV (2007). *Kennismemo 07/05; Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten*. Amsterdam: UWV.