

Vergaderjaar 1998–1999

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

Nr. 13

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1998 VAN HET
MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Inhoud

	Samenvatting	2	2.12	RIVM	24
1	Inleiding	8	2.13	Conclusies financieel beheer	25
2	Financieel beheer	9	3	Financiële verantwoording	26
2.1	Inleiding	9	3.1	Inleiding	26
2.1.1	IJKpunten financieel beheer	9	3.2	Rekening	26
2.1.2	Tekortkomingen	10	3.3	Toelichting bij de rekening	27
2.2	Accountantscontrole	10	3.3.1	Algemeen	27
2.2.1	Accountantscontrole financiële verantwoording	10	3.4	Saldibalans en toelichting	27
2.2.2	Accountantscontrole financieel beheer	10	3.5	Financiële verantwoording agentschap DCBG	28
2.3	Wet en regelgeving jeugdhulpverlening	10	3.6	Oordeel over de financiële verantwoording	28
2.3.1	De regelmatigheid van de doeluitkering over 1998	10	3.7	Het jaarverslag	29
2.3.2	Voorstel tot wijziging Wet op de jeugdhulpverlening	11	Bijlage	Geconstateerde tekortkomingen 1998	30
2.3.3	Grootstedelijke regio's	11			
2.3.4	Ouderbijdragen jeugdhulpverlening	11			
2.3.5	Buitenschoolse opvang	12			
2.4	Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO	12			
2.4.1	Inleiding	12			
2.4.2	Bevindingen	13			
2.4.3	Conclusies	13			
2.5	Financiële functie	13			
2.6	Automatisering	15			
2.6.1	Inleiding	15			
2.6.2	VIR	15			
2.6.3	Automatisering informatievoorziening	17			
2.6.4	Resumé conclusies	17			
2.7	Informatievoorziening via kengetallen	18			
2.8	Subsidiebeheer	19			
2.8.1	Inleiding	19			
2.8.2	Het subsidiebeheer in 1998	19			
2.8.3	Subsidiebeheer bij de afzonderlijke directies	20			
2.8.4	Intermediairs	21			
2.8.5	Afrekening voorschotten	21			
2.8.6	Conclusies	22			
2.9	Europese aanbestedingen	23			
2.10	Agentschap DCBG	23			
2.11	Inspectie W&V	24			

SAMENVATTING

Inleiding

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven en met daarnaast een belangrijke beleidsbepalende en toezichhoudende functie ten aanzien van de zorgsector. De totalen van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten in de begroting bedroegen respectievelijk f 11,2 miljard en f 0,4 miljard. De belangrijkste uitgavenstromen in de rijksbegroting betreffen subsidies (circa f 3,3 miljard) en de rijksbijdragen voor de volksgezondheid (circa f 7,1 miljard), die samen 92,9% van de uitgaven vormen. Het ministerie kent enkele relatief zelfstandige onderdelen zoals de onderzoeksinstituten Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) en de inspecties. Het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van VWS richt zich vooral op de begrotingsuitgaven. Naast deze uitgaven kent de zorgsector premiegefinancierde uitgaven tot een totaalbedrag van f 64,2 miljard.

IJkpunten financieel beheer

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn bij alle departementen vier ijkpunten voor het financieel beheer onderzocht. In het Algemeen Gedeelte van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 worden aan de hand van deze ijkpunten de ministeries met elkaar vergeleken en wordt een rijksbreed beeld van deze onderdelen van het financieel beheer opgebouwd.

Voor het Ministerie van VWS zijn de oordelen op deze vier ijkpunten:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie. Oordeel: matig;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkpunt accountantscontrole). Oordeel: voldoende;
- het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR, onderdeel van het ijkpunt automatisering). Oordeel: matig; kengetallen (onderdeel van het ijkpunt informatievoorziening). Oordeel: voldoende.

Deze oordelen worden verderop in de tekst toegelicht.

Naast deze rijksbreed onderzochte ijkpunten zijn er ook voor het ministerie specifieke punten onderzocht. Dit waren: wet- en regelgeving jeugdhulpverlening, financiële functie, het subsidiebeheer, de naleving van Europese aanbestedingsregels, het Agentschap Directie College Beoordeling Geneesmiddelen (DCGB), de Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (W en V) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor zowel de rijksbrede ijkpunten (de eerste vier) als voor de departementsspecifieke punten. De tabel laat zien dat er op drie punten geen noemenswaardige tekortkomingen waren. Op één punt was sprake van ernstige tekortkomingen en bij de overige zeven onderdelen waren er tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Naleving VIR		x	
Kengetallen	x		
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Wet- en regelgeving jeugdhulpverlening			x
Financiële functie	x		
Subsidiebeheer		x	
Naleving Europese aanbestedingsregels		x	
Agentschap DCBG		x	
Inspectie W&V		x	
RIVM		x	

Jeugdhulpverlening

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening (f 1 035 miljoen, ofwel ruim 9% van de uitgaven van VWS). Zoals voorgaand jaar ook was aangegeven is de Rekenkamer van mening dat de minister dient te zorgen voor een zodanig sluitende verantwoordings- en controlestructuur voor deze uitgaven dat er op rijksniveau zicht is op de rechtmatigheid van de uiteindelijke besteding van het geld. Evenals voorgaand jaar bleek dat over 1998 de provinciale accountants zich in hun verklaring beperkten tot de vaststelling dat het totaalbedrag van de specifieke uitkering aan de provincie door de provincie is *doorbetaald aan of gereserveerd voor* uitvoerende instellingen ten behoeve van de voorzieningen waarvoor zij was bestemd. Dit overeenkomstig de interpretatie van VWS van de bepalingen in de huidige wet. Omdat dit het ministerie geen zicht geeft op de rechtmatige aanwending van deze gelden door de instellingen beschouwt de Rekenkamer de rechtmatigheid van deze uitgaven als onzeker.

Naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft het ministerie van VWS als oplossing voor dit bestuurlijk probleem inmiddels een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waarin het ministerie de aansluiting met de provinciale verantwoordingsprocessen en controle wil verduidelijken en verbeteren. De Rekenkamer is van mening dat de minister met het huidige wetsvoorstel duidelijkheid biedt over de door haar gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en duidelijk formuleert dat haar verantwoordelijkheid in eerste instantie niet verder strekt dan de verdeling van de gelden voor de jeugdhulpverlening. Het oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van deze gelden vindt plaats op het niveau van de provincie. De minister schrijft voor dat de provincies haar over geconstateerde gebreken in de rechtmatigheid dienen te informeren. Zij kan dan de benodigde maatregelen nemen bij de toekomstige toekenning van de gelden voor de jeugdhulpverlening. De Rekenkamer concludeert derhalve dat met dit wetswijzigingsvoorstel, anders dan tot nu toe het geval was, de ministeriële verantwoordelijkheid expliciet en duidelijk beperkt wordt tot de overdracht van de gelden (circa f 1 miljard) aan de provincies en grootstedelijke regio's. Deze door de minister gekozen vorm van verantwoordelijkheidsverdeling is één van de mogelijkheden die genoemd worden ter uitwerking van het gedachtengoed Griffioen. Zoals ook door de Rekenkamer benadrukt is, is daarbij wel een essentieel onderdeel van dit gedachtengoed dat in de accountantscontrole ten

behoefte van de provinciale en gemeentelijke overheid op dezelfde wijze aandacht wordt geschonken aan de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen als bij het Rijk het geval is.

Verder signaleerde de Rekenkamer enkele andere gebreken in de wet- en regelgeving voor de jeugdhulpverlening. Het bleek dat de minister de wettelijke basis voor de financiering van grootstedelijke regio's nog niet tot stand had gebracht. In de wet is namelijk per abuis niet vastgelegd dat grootstedelijke regio's voor wat betreft de jeugdhulpverlening gelijk zijn gesteld aan een provincie. De toelichting wijst daar wel op. Het ministerie gaf vorig jaar al aan dat zij werkt aan het op orde brengen van dit punt. De wetswijziging komt echter maar traag tot stand. Gezien het abusievelijk karakter van deze omissie in de wet- en regelgeving, wordt dit gebrek niet verder betrokken in de oordeelsvorming door de Rekenkamer. Zij dringt er echter wel op aan dit punt spoedig op orde te brengen en gaat er vanuit dat de wettelijke basis in 1999 tot stand gebracht zal worden. Ook bleek dat de Wet op de jeugdhulpverlening geen voorzieningen biedt om vast te stellen dat voor alle plaatsingen een ouderbijdrage in rekening wordt gebracht. Het gaat om een bedrag van f 13,2 miljoen waarbij de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid heeft.

Automatisering

Bij een verkenning naar de stand van zaken op het gebied van de automatisering aan de hand van een beknopt onderzoek naar een drietal systemen, te weten het begrotingsadministratie systeem, het personeelsinformatiesysteem en een inventarissysteem constateerde de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen.

Uit het vervolgonderzoek naar de naleving van het Besluit VIR constateerde de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses nog niet afgerond zijn. Daarom beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom de implementatie van het VIR in 1998 als «matig».

Kengetallen

Evenals voorgaand jaar plaatste de Rekenkamer kanttekeningen bij de toelichting op de financiële verantwoording en de daarin opgenomen kengetallen. De Rekenkamer plaatst deze constatering wel in het licht van het feit dat op dit punt rijksbreed nog veel in ontwikkeling is en dat VWS op basis van een meerjarenstappenplan bezig is met het invoeren van het werken met kengetallen. Zij oordeelt het financieel beheer rondom kengetallen als «voldoende».

Beschrijving administratieve organisatie

De Rekenkamer constateerde dat de AO van de departementsbrede processen beschreven is en dat de beschrijving voldoet aan de door de Rekenkamer te stellen eisen. De beschrijving van de directie-specifieke AO is nog niet compleet. Over het jaar 1998 bleken bij slechts 7 van de 29 organisatie-onderdelen de beschrijvingen te zijn vastgesteld en 4 in concept gereed te zijn. Ook een complete beschrijving van de onderhoudsorganisatie zelf ontbreekt nog. Omdat deze tekortkomingen niet rechtstreeks leiden tot risico's voor de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven of ontvangsten is naar de mening van de Rekenkamer geen sprake van «ernstige» tekortkomingen. Zij beoordeelt het beheer van de beschrijvingen administratieve organisatie als «matig».

Financiële functie

De Rekenkamer concludeerde dat voor wat betreft de beheersing van

financiële stromen er bij VWS sprake was van een goede financiële functie. Wel plaatste zij nog enkele kanttekeningen bij de uitwerking daarvan:

- VWS beschikt over goede hulpmiddelen voor het subsidiebeheer, zoals checklists voor subsidieverlening, dossiervorming en afrekening. Het verplicht stellen van deze hulpmiddelen kan een goede bijdrage leveren aan de controleerbaarheid en ordelijkheid daarvan;
- De Rekenkamer miste inhoudelijke kaders van de directie FEZ voor de directies met betrekking tot de op te stellen beschrijvingen van de directiespecifieke administratieve organisatie.
- Het ministerie werkt aan de ontwikkeling van een koppeling van de control van de beleidscyclus aan die van de financiële cyclus. De Rekenkamer acht deze koppeling van essentieel belang voor een sluitende planning en control-cyclus en beveelt daarom aan om de daarover gemaakte afspraken tussen de politieke top en ambtelijke top voortvarend uit te voeren.
- Het ministerie heeft geen centrale sturing van de informatievoorziening. Het integraal management is zodanig vormgegeven dat de budgethouders verantwoordelijk zijn voor de directiespecifieke informatievoorziening. FEZ houdt wel toezicht op de in de toelichting opgenomen kengetallen maar geen toezicht op de kwaliteit van de systemen die deze kengetallen genereren. Ook is FEZ niet actief betrokken bij de opzet van deze decentrale management informatiesystemen.

De Rekenkamer constateert dat zij nog een aantal kanttekeningen plaatst bij de wijze waarop de financiële functie bij VWS vorm gegeven is. Zij heeft nog een aantal wensen met betrekking tot sturing en beheersing en met betrekking tot de informatievoorziening, waarover nog discussie met VWS bestaat. Naar de mening van de Rekenkamer zijn deze taken mede relevant in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van de jaarverslaggeving nieuwe stijl. Van de overige kanttekeningen is de Rekenkamer van mening dat deze niet van zodanige zwaarte zijn dat zij afdoen aan haar positief oordeel over de financiële functie als geheel. Zij kwalificeert deze daarom als «voldoende».

In haar reactie gaf de minister aan zich te herkennen in het beeld van een organisatie in beweging en het positief oordeel over de inrichting van de financiële functie. Daarbij wijst zij er wel op dat er meer stafdirecties bij VWS zijn die mede de leiding van het departement ondersteunen, het is dan niet terecht om de ondersteuning bij de sturing en beheersing in de door de Rekenkamer geschetste brede zin aan FEZ toe te rekenen. Over het toezicht van FEZ op het financieel beheer via de accountantscontrole erkende de minister dat de door FEZ gehanteerde kaders niet in een document vervat zijn, maar zij gaf aan dat door veelvuldig overleg tussen verschillende actoren in de financiële functie een situatie ontstaan is waarbij de ideeën over de normen nauw op elkaar aansluiten. Zij zag het wel als aanbevelenswaardig om – met name daar waar afgeweken wordt van de bestaande praktijk – de afspraken daaromtrent vast te leggen. Ten aanzien van de opmerkingen van de Rekenkamer over het ontbrekende toezicht van FEZ op de kwaliteit van de systemen die kengetallen genereren stelt de minister dat FEZ voor de ontwikkeling van kengetallen weliswaar een stimulerende en activerende rol heeft maar gegeven de decentrale verantwoordelijkheidsverdeling niet verantwoordelijk is voor de systemen waarmee de kengetallen worden vastgelegd. Verder gaf zij aan dat de AD de kengetallen en de totstandkoming daarvan in de controle betreft hetgeen FEZ voldoende waarborgen biedt voor de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kengetallen. Verder verwachtte zij een belangrijke bijdrage van de implementatie van de planning- en controlcyclus en de discussie over de inhoud van de begroting 21e eeuw. De Rekenkamer plaatst de reactie van de minister in het licht van de

ontwikkelingen binnen VWS ten aanzien van de financiële functie. Zij zal de ontwikkelingen met name op bovengenoemde punten verder met belangstelling volgen.

Subsidiebeheer

Ten aanzien van het subsidiebeheer in algemene zin concludeert de Rekenkamer dat zij tekortkomingen heeft geconstateerd. Zij spreekt haar zorgen uit over de ontwikkelingen in 1998. Hoewel de implementatie van het verbeterplan conform de planning en naar wens is geschied lijkt er toch sprake te zijn van een terugval in het feitelijk uitgeoefend subsidiebeheer. Dit komt tot uiting onder meer in de toename van het aantal gesignaleerde gebreken in de rechtmatigheid. In haar reactie gaf de minister aan dat de effecten van het verbeterplan in de komende periode nog meer dan tot nu toe het geval was zichtbaar zullen worden.

Naleving Europese aanbestedingsregels

De Rekenkamer constateerde dat er nog sprake is van tekortkomingen op het gebied van de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Enerzijds is de Europese regelgeving voor overheidsaanbestedingen soms onduidelijk, anderzijds blijken de medewerkers niet altijd goed op de hoogte te zijn van de regels. Het departement zoekt nog naar een goede sluitende administratieve waarborg. Mogelijk dat de naar verwachting in het tweede kwartaal 1999 te implementeren volmachtregeling voor bestellingen dat kan bieden.

Agentschap DCBG en RIVM

Bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Agentschap Directie College Beoordeling Geneesmiddelen (Agentschap DCBG) bleek het financieel beheer 1998 wel ten opzichte van 1997 in grote lijnen verbeterd te zijn. Toch heeft de Rekenkamer nog een aantal tekortkomingen geconstateerd.

Bij het RIVM is de financiële verhouding met de SVM, mede als gevolg van besluitvorming bij de belastingdienst over het toe te passen fiscaal regime, nog niet vastgesteld. Ook kent de administratieve organisatie van de SVM nog enige beperkingen.

Als in 1999 het ontwikkelde stelsel voor betere toerekening van de baten aan verslagjaren toegepast wordt, alsmede de ontwikkelde kengetallen in gebruik genomen zullen worden, zal het in januari 1996 opgerichte agentschap DCBG naar verwachting aan zijn oprichtingsvoorwaarden voldoen.

Inspectie W&V

De Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (IW&V) is per 1 september 1998 ontstaan uit de fusie tussen de voormalige Inspectie Gezondheidsbescherming en de Veterinaire Inspectie. Het ministerie heeft het voornemen de agentschapsstatus voor deze inspectie aan te vragen per 2000. In het rechtmatigheidsonderzoek bleek echter dat bij het financieel beheer van de inspectie op diverse plaatsen kanttekeningen geplaatst moesten worden. Het ministerie gaf zelf aan dat daarbij geen sprake was van ernstige tekortkomingen. Het betrof meer een schakering van diverse aandachtspunten. Daarnaast moet een en ander gezien worden in het licht van de recente reorganisatie. Zo is sprake van het niet goed naleven van de Europese aanbestedingsregels en was het dossierbeheer niet overal op orde. Verbeteringen dienen verder te worden aangebracht ten aanzien van het beheer van bijdragen voor onderzoeken, de controletechnische functiescheiding en de

toepassing van het departementale controlebeleid ten aanzien van M&O gevoelige regelingen. Ook de aansluiting van de planning- en control-cyclus op de begrotingscyclus diende nog tot stand te worden gebracht. De Rekenkamer is van mening dat hoewel er kennelijk geen sprake is van individueel ernstige gevallen en hoewel er sprake was van een recente reorganisatie, er toch sprake is van een belangrijke kwestie aangezien voor het jaar 2000 reeds de agentschapsstatus is aangevraagd. Zij beveelt aan dat genoemde zaken tijdig op orde worden gebracht.

Resumé financieel beheer

De Rekenkamer merkt op dat er bij het Ministerie van VWS veel ontwikkelingen aan de gang zijn. Vooruitgang werd vooral geconstateerd bij de ontwikkeling van de financiële functie, bij het financieel beheer van departementale onderdelen (DCBG, RIVM, IW&V) en in de opzet van het subsidiebeheer. Niettemin zijn er nog steeds tekortkomingen, bijvoorbeeld in de naleving van regels (subsidieregels, Europese aanbestedingsregels, voorschriften met betrekking tot beschrijven AO). Op dit punt kan een meer scherpe interne sturing en beheersing door de ambtelijke leiding wellicht tot verbeteringen leiden.

Financiële verantwoording 1998

De Rekenkamer komt tot het volgende oordeel over de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften. In 100% van de aangegane verplichtingen, 90% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan. Bij de ontvangsten was sprake van een onzekerheid over de volledigheid tot een bedrag van maximaal f 3,6 miljoen.

De onzekerheid in de uitgaven betrof vooral de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening ad f 1 035 miljoen. Verder constateerde de Rekenkamer dat sprake was van onzekerheden voornamelijk als gevolg van gebreken in de regelgeving tot een bedrag van f 24,3 miljoen en dat sprake was van onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van diverse regelgeving tot een bedrag van f 11,9 miljoen.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen die over het begrotingsjaar 1998 zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De Rekenkamer acht het van belang dat de minister maatregelen neemt om deze tekortkomingen op korte termijn weg te nemen. Zij wijst er in dit verband op dat voortduren van de tekortkomingen aanleiding voor de Rekenkamer kan zijn tot het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Comptabiliteitswet.

Jaarverslag

Onder meer ter uitwerking van het gedachtengoed uit het eindrapport van de werkgroep *Kwaliteit financiële verantwoordingen* heeft het ministerie van Financiën de interdepartementale werkgroepen *Begroting 21ste eeuw* en *Jaarverslag* ingesteld. Op verzoek van de werkgroep *Jaarverslag* verstrekte het ministerie van VWS in maart 1999 een jaarverslag en een financiële verantwoording. Het jaarverslag van het Ministerie van VWS is in de definitieve vorm als pilot bij het conceptrapport «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» verschenen. Dit is de eerste rapportage van de werkgroepen *Begroting 21ste eeuw* en *Jaarverslag*. Met het jaarverslag rapporteert het ministerie over de uitkomsten en effecten van het door haar uitgevoerde beleid in relatie tot de ingezette

middelen. De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor het thans door VWS bereikte resultaat.

In dit kader beveelt de Rekenkamer aan dat het Ministerie van VWS zich oriënteert op het kwaliteitsbeheer rondom de processen die de in de verantwoording op te nemen informatie over beleid, beheer en financiën genereren.

Dat onderstreept eens te meer het belang dat de planningen control-cyclus zich verder ontwikkelt van beheersing van de rechtmatigheid (reeds gewaarborgd), via beheersing van de financiële functie en financieel beheer (nu goed in verdere ontwikkeling) naar een planning- en control-cyclus die alle aspecten van de informatievoorziening over de bedrijfsvoering en over het beleid omvat.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven en met daarnaast een belangrijke toezichthoudende functie ten aanzien van de zorgsector. De totalen van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten in de begroting bedroegen respectievelijk f 11,2 miljard en f 0,4 miljard. De belangrijkste uitgavenstromen in de rijksbegroting betreffen subsidies (circa f 3,3 miljard) en de rijksbijdragen voor de volksgezondheid (circa f 7,1 miljard), die samen 92,9 % van de uitgaven vormen. Het ministerie kent enkele relatief zelfstandige onderdelen zoals de onderzoeksinstituten Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) en de inspecties.

Het rapport bij de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van VWS richt zich vooral op de begrotingsuitgaven. Naast deze uitgaven kent de zorgsector premiegefinancierde uitgaven tot een totaalbedrag van f 64,2 miljard. De beoordeling van uitgaven van deze sectoren geschiedt op basis van specifieke, op de premiesector toegenomen onderzoeken, waarover afzonderlijk wordt gepubliceerd. Een en ander ook aansluitend op de strategie van de Rekenkamer, waarvan het doel is te bevorderen dat verantwoordelijke bestuurders van rechtspersonen met wettelijke taken de wetgever redelijke zekerheid verschaffen dat zij hun taken naar behoren uitvoeren en dat publiek geld in hun sector uitsluitend wordt besteed aan het doel waarvoor het ter beschikking is gesteld.

In het departement hebben in 1998 nog enige reorganisaties plaatsgevonden. Daarnaast was de afronding van de implementatie van het verbeterplan met betrekking tot het subsidiebeheer van belang voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer. Dit verbeterplan dient om de gebreken op te heffen die in het over 1995 verrichte onderzoek naar het afrekenen van voorschotten zijn geconstateerd.

De Rekenkamer zal in juni 1999 in het algemeen deel van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998 rijksbreed rapporteren over de onderzoeken naar de stand van zaken met betrekking tot de beschrijving van de administratieve organisatie, de stand van zaken met betrekking tot de beheersing van de automatisering en de naleving van het VIR en de kwaliteit van kengetallen in de begroting. Tevens zal in die bundel de samenvattingen uit de departementale rapporten bij de financiële verantwoording opgenomen worden.

De Rekenkamer heeft tevens aandacht geschonken aan de aanpak van de millenniumproblematiek en de voorbereiding van de invoering van de euro. Over de uitkomsten van het laatste onderzoek wordt gerapporteerd

in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998. Het onderzoek naar de aanpak van de millenniumproblematiek wordt afzonderlijk gepubliceerd (juni 1999). Een samenvatting van dit onderzoek zal eveneens worden opgenomen in het Algemeen gedeelte van de Bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1998.

Dit rapport bestaat uit 3 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 rapporteert de Rekenkamer over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1998 van het Ministerie van VWS. Het rapport sluit af met de bijlage inzake de over 1998 geconstateerde tekortkomingen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Inleiding

2.1.1 Ijkkpunten financieel beheer

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren deelvondelen gegeven over onderdelen van het financieel beheer bij de ministeries. Uiteindelijk wil zij in 2002 een volledig onderbouwd oordeel over het financieel beheer geven, zowel per departement als voor de gehele rijksoverheid. Voor de beoordeling van het financieel beheer van een departement heeft de Rekenkamer twaalf «ijkkpunten» geïdentificeerd.

De afzonderlijke ijkkpunten worden in fasen in het rechtmatigheids-onderzoek ingevoegd. In de eerste fase wordt verkennend onderzoek uitgevoerd, dat nog niet tot een oordeel leidt, maar wel kan leiden tot signalering van tekortkomingen. In de tweede fase wordt verdiepend onderzoek uitgevoerd en in de derde fase consoliderend onderzoek. Deze beide laatste onderzoeken leiden wel tot een oordeel (onvoldoende, matig of voldoende).

Het onderzoek naar de ijkkpunten is gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen van de Rekenkamer en op bevindingen van de departementale accountantsdiensten.

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 zijn vier van de twaalf ijkkpunten rijksbreed onderzocht. Op basis van deze vier ijkkpunten wordt de stand van zaken bij de verschillende departementen vergeleken. Voor vier ijkkpunten of onderdelen van ijkkpunten is verdiepend of consoliderend onderzoek gedaan. Dit zijn:

- de beschrijving en de onderhoudsorganisatie van de administratieve organisatie;
- de accountantscontrole op de financiële verantwoording (onderdeel van het ijkkpunt accountantscontrole);
- het VIR (onderdeel van het ijkkpunt automatisering); kengetallen (onderdeel van het ijkkpunt informatievoorziening).

Voor twee ijkkpunten of onderdelen daarvan is verkennend onderzoek uitgevoerd. Dit zijn:

- financiële functie;
- automatisering (behalve het VIR).

Naast de rijksbreed onderzochte ijkkpunten kunnen er per departement nog andere ijkkpunten of specifieke aandachtspunten aan de orde komen. Deze tellen mee voor het beeld over het financieel beheer bij dat departement. Ook hier vinden we het onderscheid tussen verkennend, verdiepend en consoliderend onderzoek.

2.1.2 Tekortkomingen

Voor het signaleren van tekortkomingen op basis van verkennend onderzoek gebruikt de Rekenkamer drie categorieën. Dit zijn:

- **Geen noemenswaardige tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek geen tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden, maar laat de mogelijkheid open dat verdiepend onderzoek wel tekortkomingen aan het licht zou kunnen brengen.
- **Tekortkomingen.** Dit betekent dat uit het onderzoek tekortkomingen zijn gebleken die de tolerantiegrenzen van de Rekenkamer overschrijden.
- **Ernstige tekortkomingen.** Hiervan spreekt de Rekenkamer in de volgende situaties: uit het onderzoek zijn tekortkomingen gebleken, die
 - kunnen leiden of hebben geleid tot disfunctioneren van het financieel beheer voor het ijkpunt;
 - betrekking hebben op kritische processen;
 - wijd verbreid zijn binnen het ministerie;
 - tot aanzienlijke risico's voor de rechtmatigheid van zeer grote bedragen kunnen leiden of al hebben geleid;
 - of die voor de Rekenkamer aanleiding zijn geweest om bezwaaronderzoek in te stellen of bezwaar te maken.

Deze drie kwalificaties staan in relatie tot de oordelen die het verdiepend/consoliderend onderzoek oplevert:

- geen noemenswaardige tekortkomingen – voldoende: het financieel beheer voor het ijkpunt voldoet geheel of nagenoeg geheel aan de daaraan gestelde eisen;
- tekortkomingen – matig;
- ernstige tekortkomingen – onvoldoende.

2.2 Accountantscontrole

2.2.1 Accountantscontrole financiële verantwoording

De Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het begrotingsjaar 1998 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1998. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

2.2.2 Accountantscontrole financieel beheer

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de accountantscontrole gericht op de ijkpunten financieel beheer was verkennend van aard. Dit betekent dat zij geen gebruik heeft kunnen maken van de oordelen van de AD over het financieel beheer. Wel heeft zij voor het melden van tekortkomingen gebruik kunnen maken van de resultaten van de AD-controle.

2.3 Wet en regelgeving jeugdhulpverlening

2.3.1 De rechtmatigheid van de doeluitkering over 1998

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de rechtmatigheid van de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening (f 1 035 miljoen, ofwel ruim 9% van de uitgaven van VWS). Zoals voorgaand jaar ook was aangegeven is de Rekenkamer van mening dat de minister dient te zorgen voor een zodanig sluitende verantwoordings- en controlestructuur voor deze uitgaven dat er op rijksniveau zicht is op de rechtmatigheid van de

uiteindelijke besteding van het geld. Evenals voorgaand jaar bleek dat over 1998 de provinciale accountants zich in hun verklaring beperkten tot de vaststelling dat het totaalbedrag van de specifieke uitkering aan de provincie door de provincie is *doorbetaald aan of gereserveerd voor* uitvoerende instellingen ten behoeve van de voorzieningen waarvoor zij was bestemd. Dit overeenkomstig de interpretatie van VWS van de bepalingen in de huidige wet. Omdat dit het ministerie geen zicht geeft op de rechtmatige aanwending van deze gelden door de instellingen beschouwt de Rekenkamer de rechtmatigheid van deze uitgaven als onzeker.

2.3.2 Voorstel tot wijziging Wet op de jeugdhulpverlening

Naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft het ministerie van VWS als oplossing voor dit bestuurlijk probleem inmiddels een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, waarin het ministerie de aansluiting met de provinciale verantwoordingsprocessen en controle wil verduidelijken en verbeteren. De Rekenkamer is van mening dat de minister met het huidige wetsvoorstel duidelijkheid biedt over de door haar gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en duidelijk formuleert dat haar verantwoordelijkheid in eerste instantie niet verder strekt dan de verdeling van de gelden voor de jeugdhulpverlening. Het oordeel over de rechtmatigheid van de besteding van deze gelden vindt dan plaats op het niveau van provincie. De minister schrijft voor dat de provincies haar over geconstateerde gebreken in de rechtmatigheid dienen te informeren. Zij kan dan de benodigde maatregelen nemen bij de toekomstige toekenning van de gelden voor de jeugdhulpverlening. De Rekenkamer concludeert derhalve dat met dit wetswijzigingsvoorstel, anders dan tot nu toe het geval was, de ministeriële verantwoordelijkheid expliciet en duidelijk beperkt wordt tot de overdracht van de gelden (circa f 1 miljard) aan de provincies en grootstedelijke regio's. Deze door de minister gekozen vorm van verantwoordelijkheidsverdeling is één van de mogelijkheden die genoemd worden in het kader van het gedachtengoed Griffioen. Zoals ook door de Rekenkamer benadrukt is, is daarbij wel een essentieel onderdeel van dit gedachtengoed dat in de accountantscontrole ten behoeve van de provinciale en gemeentelijke overheid op dezelfde wijze aandacht wordt geschonken aan de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen als bij het Rijk het geval is.

2.3.3 Grootstedelijke regio's

De basis voor financiering van grootstedelijke regio's ontbreekt in de Wet op de jeugdhulpverlening. In de wet is namelijk per abuis niet vastgelegd dat grootstedelijke regio's voor wat betreft de jeugdhulpverlening gelijk zijn gesteld aan een provincie. De toelichting wijst daar wel op. Het ministerie gaf vorig jaar al aan dat zij werkt aan het op orde brengen van dit punt. De wetswijziging komt echter maar traag tot stand. In 1998 werden de grootstedelijke regio's gefinancierd voor f 243,5 miljoen. Gezien het abusievelijk karakter van deze omissie in de wet- en regelgeving, wordt dit gebrek niet verder betrokken in de oordeelsvorming door de Rekenkamer. Zij dringt er echter wel op aan dit punt spoedig op orde te brengen en gaat er van uit dat de wettelijke basis in 1999 tot stand gebracht zal worden.

2.3.4 Ouderbijdragen jeugdhulpverlening

De ouderbijdragen jeugdhulpverlening worden op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening vastgesteld en geïnd door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), een onderdeel van het Ministerie van Justitie. De melding door de plaatsende instantie van de plaatsing van de

jeugdige in een voorziening voor jeugdhulpverlening is voor het LBIO de basis voor het in rekening brengen van de ouderbijdrage. In het rapport bij de financiële verantwoording 1997 merkte de Rekenkamer al op dat de Wet op de jeugdhulpverlening geen mogelijkheid biedt om vast te stellen dat iedere plaatsing wordt gemeld. In 1998 is daarin geen verandering gekomen. Bij de ouderbijdragen jeugdhulpverlening is om die reden sprake van onzekerheid over de volledigheid van de in rekening gebrachte ouderbijdragen. In 1998 is door het LBIO circa f 10 miljoen geïnd. Uit een door de AD gemaakte globale benadering blijkt dat de mogelijkheid bestaat dat een substantieel deel van de plaatsingen niet wordt gemeld, wat een bedrag van maximaal f 3,6 miljoen voor VWS en Justitie tezamen vertegenwoordigt. De Rekenkamer dringt aan om de regelgeving omtrent melding van de plaatsingen van jeugdigen te verduidelijken. De door het LBIO geïnde bedragen maken een, niet nader gespecificeerd, deel uit van het in de financiële verantwoording 1998 onder het artikelonderdeel M2403/02 «Jeugdbeleid; Ontvangsten ouderbijdragen» opgenomen bedrag ad f 13,2 miljoen. De Rekenkamer heeft derhalve geen zekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

2.3.5 Buitenschoolse opvang

Op grond van artikel 19 van de Welzijnswet 1994 is de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang onrechtmatig. Artikel 19 van de Welzijnswet 1994 bepaalt dat de Minister tot uiterlijk 1 januari 1996 aan gemeenten specifieke uitkeringen voor kinderopvang verstrekt. Uit het kabinetsstandpunt over de buitenschoolse opvang is af te leiden dat het de bedoeling is ook na die datum kinderopvang te stimuleren door middel van specifieke uitkeringen aan gemeenten. Buitenschoolse opvang is een vorm van kinderopvang. Voor de beoordeling van de vraag of de vereiste wettelijke grondslag aanwezig is, heeft de Rekenkamer rekening gehouden met de uit het kabinetsstandpunt blijkende intenties. Ook dit gebrek zal derhalve nog buiten de oordeelsvorming over de rechtmatigheid gehouden worden. Maar ook hier dringt de Rekenkamer er op aan dit punt op orde te brengen en gaat zij er vanuit dat de correcte wettelijke grondslag in 1999 tot stand gebracht zal worden.

2.4 Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO

2.4.1 Inleiding

Een actuele beschrijving van de administratieve organisatie (AO) is een belangrijk instrument voor de sturing, beheersing en controle van de beheersprocessen rondom de financiële zaken en daarnaast ook voor processen op andere terreinen, zoals het materieel- en het personeelsbeheer. Als waarborg voor een volledige en actuele beschrijving van de AO is een goede onderhoudsorganisatie onontbeerlijk.

De Rekenkamer heeft rijksbreed verdiepend onderzoek gedaan naar de beschrijving en naar de onderhoudsorganisatie van de AO.

Bij dit onderzoek hanteerde zij de volgende onderzoeksvragen:

- Is er sprake van een geautoriseerde, dwingend voorgeschreven regeling onderhoudsorganisatie AO?
- Waarborgt de opzet van de onderhoudsorganisatie dat de beschrijving van de AO steeds actueel is?
- Functioneert de beschreven onderhoudsorganisatie adequaat? Met name is van belang dat wijzigingen in de AO binnen één jaar tot een gewijzigde beschrijving leiden.
- Is de beschrijving van de AO actueel en compleet en geeft deze voldoende inzicht in de opzet van de AO?

2.4.2 Bevindingen

De Rekenkamer heeft in februari 1999 bij het Ministerie van VWS een beknopt onderzoek gedaan naar de beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) en naar de onderhoudsorganisatie hiervan. Het onderzoek betrof de departementsbrede processen en een zevental directie-specifieke processen op het vlak van projectsubsidies, inkoopprocedures en het onderhoud van de AO.

De Rekenkamer constateerde dat de AO van de departementsbrede processen beschreven is en dat de beschrijving voldoet aan de door de Rekenkamer gehanteerde normen. De beschrijving van de directie-specifieke AO is echter nog niet compleet. Overigens is door de AD departementsbreed de stand van zaken met betrekking tot de beschrijving van de administratieve processen onderzocht. De AD rapporteerde dat ondanks herhaald signaleren door FEZ en AD het beoordelen of een directie-specifieke beschrijving nodig is door 18 van de 29 organisatieonderdelen voortdurend uitgesteld wordt. Slechts 7 beschrijvingen bleken vastgesteld te zijn en 4 in concept gereed te zijn.

Een beschrijving van de onderhoudsorganisatie ontbreekt voor de departementsbrede processen. De Rekenkamer constateerde dat de Facilitaire dienst als enige van de onderzochte organisatieonderdelen de onderhoudsorganisatie van de directie-specifieke AO heeft beschreven.

2.4.3 Conclusies

De Rekenkamer constateerde dat voor wat betreft de departementsbrede processen sprake is van een actuele beschrijving. Echter ten aanzien van de beschrijving van de onderhoudsorganisatie en ten aanzien van de directie-specifieke AO bestaan er nog tekortkomingen. De Rekenkamer is van oordeel dat er wel tekortkomingen zijn maar dat dat geen «ernstige» tekortkomingen zijn, omdat de geconstateerde gebreken niet rechtstreeks leiden tot risico's voor de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Zij beoordeelt daarom de onderhoudsorganisatie en de beschrijving van de administratieve organisatie als geheel als «matig». De Rekenkamer dringt erop aan zorg te dragen voor een snelle vervaardiging van de nog ontbrekende beschrijvingen van de administratieve organisatie.

In haar reactie gaf de minister aan de conclusies van de Rekenkamer te onderschrijven, zij gaf aan de afronding van de directie-specifieke beschrijvingen van voldoende importantie te achten, zij het met de relativerende kanttekening dat de gevolgen van het ontbreken of niet actueel zijn van de beschrijvingen beperkt gebleven zijn en dat de AD een positief oordeel over het financieel beheer gegeven heeft. De Rekenkamer ziet de verdere afronding van de beschrijving administratieve organisatie, met name de directiespecifieke beschrijvingen en de beschrijvingen van de onderhoudsorganisatie met belangstelling tegemoet.

2.5 Financiële functie

De Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de financiële functie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Onder de financiële functie verstaat zij het geheel van organisatorische voorzieningen, zoals de organisatiestructuur, de beschrijving van de actoren en de daarmee samenhangende verdeling van taken en bevoegdheden, dat zorg draagt voor het (ordelijk en controleerbaar) financieel beheer.

Naar de mening van de Rekenkamer dient de directie Financieel-

Economische Zaken (FEZ) een rol als concerncontroller te vervullen. Dit houdt onder meer in het scheppen van de kaders waarbinnen de directeuren hun financieel beheer kunnen uitvoeren en het houden van toezicht op de uitvoering daarvan.

Het ministerie van VWS is georganiseerd volgens het directoraat-generaalmodel waarbij het concept van integraal management wordt gehanteerd. Dat houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan gekoppelde uitgaven zo laag mogelijk in de organisatie is geplaatst, te weten bij de directeuren. Deze directeuren zijn tevens budgethouder. De financiële functie van het ministerie wordt uitgevoerd door meerdere actoren waarbij gebruik wordt gemaakt van een centrale bekostigingsorganisatie. De beleidsdirecties zijn integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De directie FEZ is verantwoordelijk voor het toezicht op het financieel beheer van het ministerie.

De Rekenkamer onderzocht of de financiële functie van het Ministerie van VWS voldeed aan de normen die zij voor de financiële functie van een ministerie had opgesteld. De conclusie van dat onderzoek was dat voor wat betreft de beheersing van financiële stromen er bij VWS sprake was van een goede financiële functie. De Rekenkamer plaatste echter de volgende kanttekeningen bij de uitwerking van de financiële functie bij VWS.

- VWS beschikt over goede hulpmiddelen voor het subsidiebeheer, zoals checklists voor subsidieverlening, dossiervorming en afrekening. Het verplicht stellen van deze hulpmiddelen kan een goede bijdrage leveren aan de controleerbaarheid en ordelijkheid daarvan;
- De Rekenkamer stelde vast dat de directie FEZ vanuit de integrale verantwoordelijkheid van de directies geen inhoudelijke kaders heeft aangegeven voor de directiespecifieke administratieve organisatie waarbinnen de directies hun integrale verantwoordelijkheid kunnen invullen. Daarnaast maakt FEZ voor het toezicht op de kwaliteit van de directiespecifieke administratieve organisatie gebruik van de AD. FEZ heeft echter haar normen met betrekking tot de kwaliteit van de directiespecifieke administratieve organisatie niet geëxpliciteerd en de afspraken daarover met de AD niet vastgelegd.
- Het ministerie werkt aan de ontwikkeling van een koppeling van de control van de beleidscyclus aan die van de financiële cyclus. De Rekenkamer acht deze koppeling van essentieel belang voor een sluitende planning en controlcyclus en beveelt daarom aan om de daarover gemaakte afspraken tussen de politieke top en ambtelijke top voortvarend uit te voeren.
- Het ministerie heeft geen centrale aansturing van de informatievoorziening. Het integraal management is zodanig vormgegeven dat de budgethouders verantwoordelijk zijn voor de directiespecifieke informatievoorziening. FEZ houdt wel toezicht op de in de toelichting opgenomen kengetallen maar geen toezicht op de kwaliteit van de systemen die deze kengetallen genereren. Ook is FEZ niet actief betrokken bij de opzet van deze decentrale managementinformatie-systemen.

De Rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat wat de beheersing van de financiële begrotingsstromen betreft er op het Ministerie van VWS sprake is van een voldoende financiële functie. Zij heeft nog wel enkele kanttekeningen bij de wijze waarop het Ministerie van VWS die financiële functie heeft uitgewerkt maar de zwaarte en relevantie van deze punten is niet zodanig dat zij afbreuk doen aan het positieve oordeel over de financiële functie als geheel. De Rekenkamer acht het van belang dat het ministerie deze verder op orde brengt. Verder heeft de Rekenkamer nog een aantal wensen met betrekking tot de sturing

en beheersing, waarover nog discussie met het ministerie van VWS bestaat. Het betreft dan taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot informatievoorziening en planning en control in brede zin. Naar de mening van de Rekenkamer zijn deze taken mede relevant in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van de jaarverslaggeving nieuwe stijl.

In haar reactie gaf de minister aan zich te herkennen in het beeld van een organisatie in beweging en het positief oordeel over de inrichting van de financiële functie. Zij gaf aan de opmerkingen van de Rekenkamer te zien als een bijdrage om te komen tot een verdere inpassing van de financiële functie in het grotere geheel van de bedrijfsvoering en ondersteuning van de beleidscyclus binnen het departement. Daarbij wijst zij er wel op dat er meer stafdirecties bij VWS zijn die mede de leiding van het departement ondersteunen, het is dan niet terecht om de ondersteuning bij de sturing en beheersing in de door de Rekenkamer geschetste brede zin aan FEZ toe te rekenen. Verder gaf de minister aan het niet eens te zijn met de opmerkingen van de Rekenkamer over het toezicht van FEZ op het financieel beheer via de accountantscontrole. De minister erkende dat de door FEZ gehanteerde kaders niet in een document vervat zijn, doch dat er door veelvuldig overleg tussen verschillende actoren in de financiële functie een situatie ontstaan is waarbij de ideeën over de normen nauw op elkaar aansluiten. Wel zag zij het als aanbevelenswaardig om – met name daar waar afgeweken wordt van de bestaande praktijk – de afspraken daaromtrent vast te leggen. Ten aanzien van de opmerkingen van de Rekenkamer over het ontbrekende toezicht van FEZ op de kwaliteit van de systemen die kengetallen genereren stelt de minister dat FEZ voor de ontwikkeling van kengetallen weliswaar een stimulerende en activerende rol heeft maar gegeven de decentrale verantwoordelijkheidsverdeling niet verantwoordelijk is voor de systemen waarmee de kengetallen worden vastgelegd. Verder gaf zij aan dat de AD de kengetallen en de totstandkoming daarvan in de controle betreft hetgeen FEZ voldoende waarborgen biedt voor de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kengetallen. Verder verwachtte zij een belangrijke bijdrage van de implementatie van de planning- en controlcyclus en de discussie over de inhoud van de begroting 21e eeuw.

De Rekenkamer plaatst de reactie van de minister in het licht van de ontwikkelingen binnen VWS ten aanzien van de financiële functie. Zij is nog steeds van oordeel dat sprake is van een voldoende financiële functie en zal de ontwikkelingen met name op bovengenoemde aandachtspunten en wensen verder met belangstelling volgen.

2.6 Automatisering

2.6.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de naleving van het in 1994 vastgestelde Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) en een verkennend rijksbreed onderzoek naar de automatisering van informatievoorziening. Daarnaast is onderzocht of uit de accountantscontrole over 1998 nog belangrijke bevindingen aangaande de automatisering zijn geconstateerd.

2.6.2 VIR

In het VIR zijn minimumeisen vastgelegd waaraan de beveiliging van de geautomatiseerde systemen binnen de rijksdienst per 1 januari 1997 zou moeten voldoen. Het VIR voorziet onder meer in een stappenplan dat er uiteindelijk toe moet leiden dat elk ministerie voor alle systemen beschikt

over een actueel informatiebeveiligingsplan dat is gebaseerd op een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse (A&K-analyse).

Met de invoering van het VIR diende het departement te beschikken over een vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid (hoofddocument). Bij het ministerie van VWS is dit beleid in juli 1996 vastgesteld. Tevens heeft elk departementsonderdeel een eigen informatiebeveiligingsbeleid opgesteld.

In het hoofddocument informatiebeveiligingsbeleid wordt op hoofdlijnen aandacht geschonken aan de strategische uitgangspunten en randvoorwaarden die het ministerie hanteert ten aanzien van de informatiebeveiliging. Door het ministerie is aangegeven dat het informatiebeveiligingsbeleid past binnen een breder kader. Door het ministerie is een notitie «strategische uitgangspunten beveiligingsbeleid VWS» vastgesteld. Het beveiligingsbeleid wordt integraal benaderd. Onderdelen daarvan zijn de integriteit van bestuur, fysieke beveiliging (personen, gebouwen, goederen) en informatie-beveiliging. Het VIR maakt hier deel van uit. In het genoemde document wordt echter niet aan alle vereisten uit de VIR aandacht geschonken. Zo vindt een beschrijving van de taken en bevoegdheden van de departementsonderdelen slechts beperkt plaats. Tevens is er geen sprake van een eenduidige en volledige indeling van informatievoorzieningsfaciliteiten in informatiesystemen en verantwoordelijkheidsgebieden. Op dit punt wordt door de Rekenkamer nog verwezen naar de in de paragraaf over de financiële functie opgenomen constatering dat bij het Ministerie geen centraal organisatiedeel bestaat dat de ambtelijke leiding ondersteunt in een centrale regie van (al dan niet geautomatiseerde) informatievoorziening.

Hoewel de invoering van het VIR formeel voltooid zou moeten zijn, is de Rekenkamer, gelet op de andere ontwikkelingen op het terrein van informatietechnologie, van mening dat het ministerie ultimo 1998 tenminste met de A&K-analyses gereed zou moeten zijn. Blijkt dat de A&K-analyse volledig is afgerond dan beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom de implementatie van de VIR als «voldoende». Is nog geen start gemaakt met de A&K-analyse dan luidt het oordeel onvoldoende. Blijkt dat het ministerie wel gestart is met de A&K-analyse, maar de afronding heeft in 1998 nog niet plaats gevonden dan luidt het oordeel van de Rekenkamer «matig».

Uit het onderzoek door de departementale accountantsdienst (AD) in 1997 en 1998 naar de invoering van het VIR, kwam naar voren dat vrijwel nog geen A&K-analyses hebben plaats gevonden. Met de uitvoering daarvan is gewacht tot het moment dat het geautomatiseerde hulpmiddel ESAKA beschikbaar kwam. Dit hulpmiddel is in september 1998 beschikbaar gekomen. Bij het gebruik van dit hulpmiddel binnen het ministerie bleek dit veel inspanning en deskundigheid te vereisen. Besloten is het eerst te testen en te analyseren, en daarna het hulpmiddel departementsbreed in te zetten. Dit zal in 1999 tot een afronding van de A&K-analyse leiden. De Rekenkamer constateert dat binnen VWS een aanvang genomen is met de uitvoering van de A&K-analyse. Deze is echter nog niet afgerond.

Conclusie

Uit het vervolgonderzoek naar de naleving van het Besluit VIR concludeert de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses nog niet afgerond zijn. Daarom beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom de implementatie van het VIR in 1998 als «matig».

2.6.3 Automatisering informatievoorziening

2.6.3.1 Inleiding

Ter oriëntatie op de vormgeving en kwaliteit van het beheer van de geautomatiseerde systemen, heeft de Rekenkamer een beknopt verkennend onderzoek uitgevoerd naar het beheer van een drietal geautomatiseerde informatiesystemen:

- de begrotingsadministratie;
- de personeelsinformatie;
- een inventarisadministratie.

Het verkennend onderzoek dient niet om direct tot volkomen oordeelsvorming te komen doch meer om een beeld te krijgen van de beheersvraagstukken op dit terrein. Voorzover de Rekenkamer bij de verkenning wel op evidente en belangrijke tekortkomingen stuit rapporteert zij daar wel over.

2.6.3.2 Bevindingen automatisering VWS

Bij haar eerste globale beoordeling van het begrotingsadministratiesysteem en het personeelsinformatiesysteem constateerde de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen.

Over 1998 gaf de accountantsdienst in haar het accountantsrapport aan dat het systeembeheer gedurende 1998 de betrouwbare en continue werking van het begrotingsadministratiesysteem (IFIS) in voldoende mate heeft ondersteund.

De aanpak van het millenniumprobleem geschiedt in lijn met de interdepartementale planning. De tests op de millenniumbestendigheid van het IFIS-systeem zijn gestart, maar nog niet afgerond. Voor de implementatie van de Euro in het IFIS worden momenteel diverse draaiboeken opgesteld, ook hier wordt gehandeld in lijn met de planning van een interdepartementale werkgroep.

Bij de eerste globale beoordeling van de inventarisadministratiesysteem bleek echter dat dit tot stand is gekomen zonder dat daaraan een risico-analyse ten grondslag ligt. De Rekenkamer is van mening dat een dergelijke analyse nodig is voor een goede bepaling van aan het systeem te stellen eisen, leidend tot een goede planmatige verdere uitwerking van het systeem. Van het thans in gebruik genomen systeem constateerde de Rekenkamer dat dit in opzet voldoet. In het systeem is bijvoorbeeld opgenomen welke goederen zich waar bevinden. In een afzonderlijk systeem liggen gegevens over leveranciers en aanschafprijzen vast. Dit om functievermenging tussen beheer en inkoop te voorkomen.

2.6.3.3 Conclusie automatisering VWS

De Rekenkamer constateerde geen tekortkomingen ten aanzien van de departementale automatiseringsorganisatie rondom de begrotingsadministratie. Bij de verkenning van de automatisering aan de hand van een beknopt onderzoek naar een drietal systemen constateerde de Rekenkamer eveneens geen belangrijke tekortkomingen.

2.6.4 Resumé conclusies

Bij de verkenning van de automatisering aan de hand van een beknopt onderzoek naar een drietal systemen constateerde de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen.

Uit het vervolgonderzoek naar de naleving van het Besluit VIR constateerde de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses nog niet afgerond zijn. Daarom beoordeelt de Rekenkamer het beheer rondom de implementatie van het VIR in 1998 als «matig».

Voor het ijkpunt automatisering als geheel concludeert de Rekenkamer dat «tekortkomingen zijn geconstateerd».

In haar reactie ging de minister in op de situatie ten aanzien van de stand van zaken met betrekking tot de naleving van het Besluit VIR. Zij onderschreef de constatering van de Rekenkamer op dit punt en gaf aan dat haar inzet voor het komende jaar zal zijn de analyses af te ronden.

2.7 Informatievoorziening via kengetallen

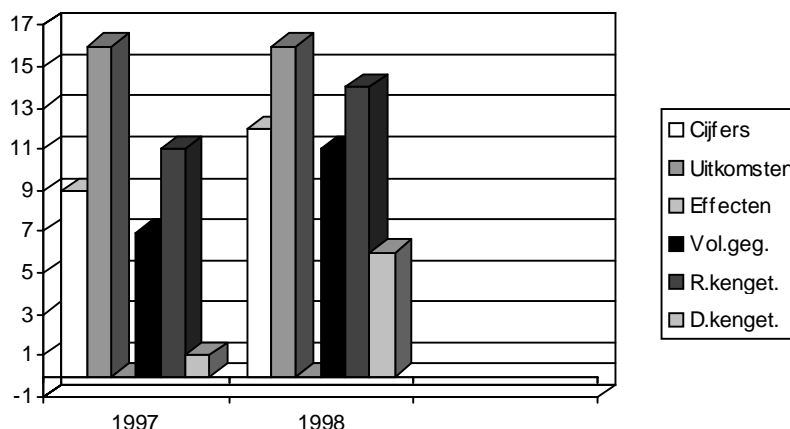
Door de Rekenkamer is een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van kengetallen in de toelichting bij de financiële verantwoording 1998 van het Ministerie van VWS.

In de financiële verantwoording over 1998 van het Ministerie van VWS trof de Rekenkamer meer kengetallen aan in de artikelsgewijze toelichting dan werden aangetroffen in de financiële verantwoording over 1997. Er is echter slechts sprake van een lichte verbetering. De artikelsgewijze toelichting bij de financiële verantwoording 1998 bevat nauwelijks gekwantificeerde beleidsdoelstellingen die zijn gekoppeld aan informatie over gerealiseerd beleid en helemaal geen informatie over de gerealiseerde effecten van beleid. De Rekenkamer constateert dat de artikelsgewijze toelichting slechts ingaat op gerealiseerde activiteiten, zonder deze te koppelen aan beleidsdoelstellingen. Cijfermatig bevat de artikelsgewijze toelichting voldoende financiële uitkomsten en andere gegevens.

Kengetallen zijn iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidszaken. Het doel van kengetallen is om inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen.

De Rekenkamer heeft in de artikelsgewijze toelichting van de financiële verantwoording 1998 bij de zeventien¹ zinvol toe te lichten uitgavenartikelen voornamelijk ramingskengetallen aangetroffen ter toelichting van het gerealiseerd beleid en de activiteiten. Dit was bij veertien artikelen het geval. Volumegegevens komen in mindere mate voor. In een zestal gevallen komen doelmatigheidskengetallen voor, dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van de artikelsgewijze toelichting bij de financiële verantwoording 1997.

Figuur 1 Aantal artikelsgewijze toelichtingen in de financiële verantwoordingen 1997 en 1998 dat ingaat op cijfermatige gegevens, financiële uitkomsten, effecten van beleid, volumegegevens, doelmatigheidskengetallen en ramingskengetallen



¹ Het Ministerie van Financiën achtte 17 van de 23 uitgaven artikelen zinvol toe te lichten met kengetallen.

Geen enkele maal werd in de toelichtingen ingegaan op gerealiseerde effecten. Bij de volumegegevens is voornamelijk sprake van aantallen, die moeilijk in verband te brengen zijn met de daarbij behorende uitgaven. De volumegegevens zijn niet altijd te relateren aan de desbetreffende

artikelonderdelen. In de artikelsgewijze toelichting wordt vooral gebruik gemaakt van ramingskengetallen. Het gebruik van doelmatigheidskengetallen is in vergelijking tot het voorgaande jaar toegenomen. Deze doelmatigheidskengetallen hebben echter betrekking op een zeer beperkt deel van het desbetreffende uitgavenartikel.

De Rekenkamer is derhalve van mening dat de kwaliteit van de toelichting per beleidsterrein nog niet hoog is. De opgenomen kengetallen en overige informatie over de resultaten van het beleid geven geen eenduidig en volledig beeld van de realisatie van de beleidsdoelstellingen.

Evenals voorgaand jaar plaatste de Rekenkamer kanttekeningen bij de toelichting op de financiële verantwoording en de daarin opgenomen kengetallen. De Rekenkamer plaatst deze constatering wel in het licht van het feit dat op dit punt rijksbreed nog veel in ontwikkeling is en dat VWS op basis van een meerjarenstappenplan bezig is met het invoeren van het werken met kengetallen. Zij oordeelt het financieel beheer rondom kengetallen als «voldoende».

2.8 Subsidiebeheer

2.8.1 Inleiding

Door de Rekenkamer is een vervolgonderzoek uitgevoerd naar aanleiding van het in het rapport bij de financiële verantwoording 1995 gepubliceerde bezwaaronderzoek naar het afrekenen van voorschotten. Eerste onderdeel van het onderzoek betrof de implementatie van de toezeggingen door de minister in haar verbeterplan. Aanvullend daarop is onderzocht of het subsidiebeheer na implementatie van de maatregelen in het verbeterplan kwalitatief verbeterd is. Het onderzoek beperkte zich daarbij wel tot de subsidieverleningen over 1998, omdat pas in 1999, na afrekening van de subsidies over 1998, een beoordeling van de kwaliteitsverbetering van het subsidievestigingsproces kan plaatsvinden.

Het verbeterplan viel uiteen in vijf hoofdpunten:

- actualisering van de handleiding subsidiebeheer tot een verkenning subsidiebeheer en de opstelling van de beleidsregels handhaving subsidiebepalingen;
- departementsbrede inzet van het subsidieregistratiesysteem;
- verbetering dossiervorming (incl. centrale archivering);
- ontwikkeling en gebruik standaardbrieven subsidiecyclus;
- versterking financiële functie.

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie van VWS het verbeterplan thans nagenoeg volledig heeft uitgevoerd. Dat betekent dat in opzet een ordelijk en controleerbaar subsidiebeheer mogelijk moet zijn. De uitvoering van de behandeling van subsidieaanvragen en toekenningen verloopt echter nog niet geheel vlekkeloos. Ook met betrekking tot de integratie van de administratieve systemen zou nog verdere verbetering kunnen worden gerealiseerd. Geconstateerd werd dat een enkele directie (GVM) een uitzonderingspositie inneemt met betrekking tot de centrale dossiervorming. Dit stelt extra eisen aan het toezicht op de naleving van de regelgeving. De Rekenkamer constateerde dat de bekostigingsorganisatie (Financieel en Personeel Beheer; FPB) de uitvoering met aandacht volgt.

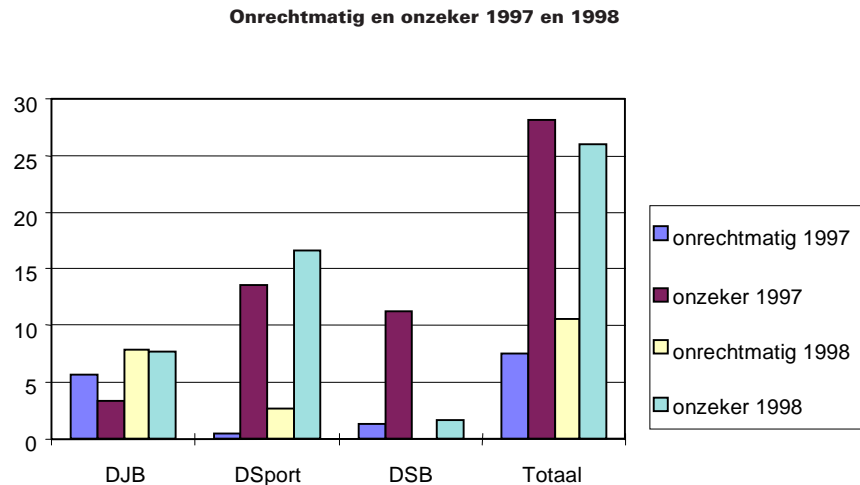
2.8.2 Het subsidiebeheer in 1998

Het subsidiebeheer over 1998 heeft geleid tot een totaal bedrag van f 10,5 miljoen (1997 f 7,5 miljoen) aan onrechtmatigheid en een totaalbedrag van f 24,3 miljoen (1997: 28,2 miljoen) aan onzekerheid.

Dit betekent een toename aan onrechtmatigheden en een afname van de onzekerheden ten opzichte van 1997.

In 1998 werden zowel bij de toekenning als bij de vaststelling van subsidies regelmatig dezelfde tekortkomingen geconstateerd als in het jaar daarvoor. Het gaat daarbij vooral om enkele directies die grote subsidiestromen beheren.

Figuur 2: Omvang geconstateerde onrechtmatigheden en onzekerheden 1997 en 1998



2.8.3 Subsidiebeheer bij de afzonderlijke directies

Bij de directies Sport en Jeugdbeleid werden onvolkomenheden aange troffen tot een totaalbedrag van respectievelijk f 15,6 miljoen en ad f 19,2 miljoen. De geconstateerde gebreken bij de Directie Sociaal Beleid ad f 1,7 miljoen bleven onder de tolerantiegrens van de Rekenkamer en zijn verder niet betrokken in het oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven van het ministerie van VWS.

De geconstateerde gebreken betroffen onder meer:

- toekennen van subsidies op onjuiste grondslag (2,0 mln);
- idem op basis van onvolledige bescheiden, w.o. ontbreken vaststelling liquiditeitsbehoefte (4,3 mln, dit is inclusief bevoorschotting van de intermediair JIB ad f 1,9 mln.);
- het verstrekken van subsidies aan verenigingen op basis van onzekere ledentallen (1,2 mln);
- ontbreken duidelijke scheiding van subsidies voor alg. functioneren en specifieke activiteiten (12,1 mln);
- geen zekerheid over de juiste besteding (6,8 mln);
- ontbreken van adequate structuur van sturing, informatievoorziening, toezicht en controle bij subsidiëring via intermediairs (8,1 mln., dit is inclusief de subsidie aan het JIB ad f 1,9 mln. waarbij ook sprake was van bevoorschotting zonder dat de liquiditeitsbehoefte was vastgesteld);
- overige posten, niet nader toegelichte (3,9 mln).

Alhoewel niet leidend tot substantiële onrechtmatigheid of onzekerheid, is de uitvoering van de procedures «Aanvraag en toekenning» en «Verantwoording en afrekening» door de directie Curatief Somatische Zorg een punt van zorg.

Bij de directie Sociaal Beleid trad een verbetering op.

2.8.4 Intermediairs

Een bijzonder aandachtspunt in het subsidiebeheer betreft het toezicht op het financieel beheer en op de rechtmatigheid van de uitgaven bij financiering via intermediairs. De betalingen en afrekeningen leidden ook in 1998 bij een aantal intermediaire organisaties nog tot een bedrag van f 0,4 mln. aan onrechtmatigheden en een totaalbedrag van f 15,8 mln. aan onzekerheid over de rechtmatigheid. Dit bedrag is begrepen in de in de vorige paragraaf genoemde bedragen van onzekerheden en onrechtmatigheden.

Het betreft hier een bijzondere problematiek. In voorgaande jaren is hierover reeds met het departement van gedachten gewisseld, waarbij VWS aangaf dat de gekozen intermediaire financieringen worden heroverwogen. Hierbij moest aangegeven worden wat de meerwaarde was van het financieren door tussenkomst van een intermediair. Als gevolg van deze heroverwegingsoperatie zijn een aantal intermediaire subsidierelaties inmiddels omgevormd tot een directe subsidierelatie. Bij een aantal directies is van feitelijke verbetering in het via intermediairs uitgeoefend subsidiebeheer nog geen sprake. De Accountantsdienst kon niet altijd vaststellen of bij de intermediairs een toereikende informatie-, verantwoordings- en controlestructuur in het leven was geroepen. Dit leidde onder andere bij de directie Sociaal Beleid tot onzekerheid over de juistheid van de vastgestelde instellingssubsidies. Bij de directie Sport is per 1 maart 1999 een fusie tot stand gekomen tussen de intermediair en de gesubsidieerde instellingen. Op dit moment kon nog niet worden vastgesteld of hier de problemen thans mee zijn opgelost. Bij de directie Jeugdbeleid zou per 1 januari 2000 een einde komen aan de intermediaire subsidiëring.

VWS heeft aangegeven dat door de departementale werkgroep «Intermediaire organisaties», die zich over de intermediaire problematiek heeft gebogen, inmiddels een rapport is opgeleverd met een plan ter verbetering. Het ministerie is voornemens dit plan, behoudens wetgeving, in de loop van 1999 te implementeren.

2.8.5 Afrekening voorschotten

De Rekenkamer heeft de stand van de nog af te rekenen voorschotten ultimo 1998 vergeleken met de standen ultimo 1997 resp. 1996. In het jaar 1998 is het totaalbedrag aan nog af te rekenen voorschotten voor het jaar t-2 nagenoeg gelijk gebleven aan dat van 1997. Er is echter een toename geconstateerd ten aanzien van de nog af te rekenen voorschotten van het jaar t-1. Deze toename is volgens FPB voor het jaar 1998 vooral toe te schrijven aan een toename van het aandeel meerjarige projecten. Deze meerjarige projecten worden eerst na volledige afronding van het totale project afgerekend. Om die reden heeft de Rekenkamer deze cijfers gecorrigeerd voor meerjarige projecten.

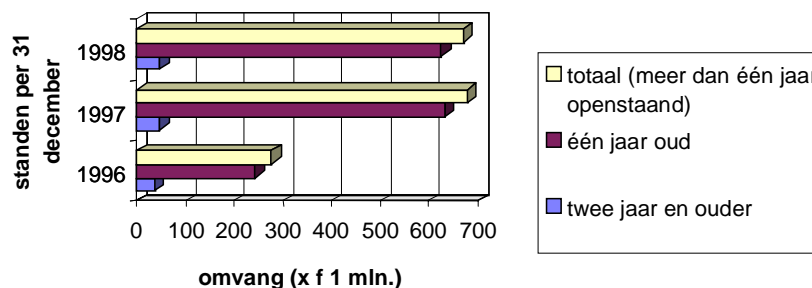
Afrekening subsidievoorschotten ouder dan 1 jaar (x f 1 mln.)

Controlejaar	nog af te rekenen t/m t-2	nog af te rekenen t/m t-1*	t-1 gecorrigeerd voor meerj. subs.	totaal nog af te rekenen (t/m t-1 gecorrigeerd)
1996	36	988	241	277
1997	47	851	630	677
1998	45	1247	624	669

* excl. WBO en belemmeringen i.v.m. jur. procedures

Figuur 3: Vergelijking van de nog af te rekenen voorschotten op basis van de gecorrigeerde cijfers

Af te rekenen subsidies ouder dan één jaar



Hieruit blijkt dat gecorrigeerd voor meerjarige subsidies de stand van de nog af te rekenen voorschotten ultimo 1998 ongeveer gelijk is aan die ultimo 1997.

2.8.6 Conclusies

Het verbeterplan is nagenoeg volledig gerealiseerd. De Rekenkamer vraagt nog aandacht voor de volgende punten:

- integratie van de administratieve systemen;
- toezicht op naleving van de regelgeving bij decentraal subsidiebeheer;
- centrale invoer in SRS voor alle directies.

De Rekenkamer beveelt dan ook aan zorg te dragen voor zo doelmatig mogelijke structuren om de volledigheid en actualiteit van de bij de subsidie-aanvraag en toekenning betrokken systemen te waarborgen. Verwacht mocht worden dat in het licht van alle ingezette verbeteringen ten aanzien van de inrichting van het subsidiebeheer er ook daadwerkelijk in de uitvoering verbetering zou kunnen worden geconstateerd. Voor een deel van de in 1998 geconstateerde tekortkomingen was ook vorig jaar reeds aandacht gevraagd. De omvang van de onzekerheid van de uitgaven daalde maar er is echter sprake van een toename van de onrechtmatigheid, met name bij de directies Sport en Jeugdbeleid. Ook bij de directie CSZ zijn verbeteringen in het subsidiebeheer gewenst. Voorts is bij enkele directies de intermediaire subsidiëring nog steeds een punt van aandacht. De Rekenkamer constateerde dat er nog sprake is van tekortkomingen in het subsidiebeheer. Zij verwacht dat er in 1999 sprake zal zijn van een substantiële verbetering in de uitvoering van subsidie-toekenning en -vaststelling, met name bij de hierboven genoemde directies.

In haar reactie gaf de minister aan dat de effecten van het verbeterplan in de komende periode nog meer dan tot nu toe het geval was zichtbaar zullen worden. De structurering en uniformering van de werkwijze als gevolg van de oprichting van de dienst Financieel en Personeel Beheer (FPB) heeft geresulteerd in het ontwikkelen van verschillende instrumenten die het subsidiebeheer beter ondersteunen. De door FPB ontwikkelde checklisten voor toezeggen en afrekenen van subsidies zullen een vaste plaats in de procedure subsidiebeheer krijgen. Verder gaf de minister aan dat nagedacht wordt over de mogelijkheden om het projectsubsidie-aanvraag traject, ook voor de kansarme aanvragen, te verbeteren. Gezien het feit dat het subsidieaanvraagtraject op hoofdlijnen goed verloopt gaat het hier meer om de puntjes op de i.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen in het subsidiebeheer nauwgezet volgen.

2.9 Europese aanbestedingen

De Rekenkamer constateerde over 1998 dat de naleving van de Europese aanbestedingsregels voor diensten nog immer de nodige aandacht behoeft. De AD trof een aantal gevallen aan waarin bij het verlenen van opdrachten, met een totale waarde van f 6 miljoen, de aanbestedingsregels niet zijn nageleefd. De afwegingen waren niet gedocumenteerd. Ook ontbraken de juridische adviezen bij de afwegingen. Als oorzaken worden aangevoerd dat medewerkers niet goed op de hoogte zijn van de regels voor aanbesteding en dat de Europese regelgeving soms onduidelijk is. Het gaat daarbij overigens om een relatief gering financieel belang.

Het opnemen van een procedure in de AO, in de vorm van een volmachtregeling, zou een waarborg kunnen bieden voor de naleving van de aanbestedingsregels. De Rekenkamer wijst hier al sinds 1995 op. De Rekenkamer is van mening dat deze procedure reeds lang gereed had moeten zijn. Het departement heeft aangegeven dat het in het tweede kwartaal van 1999 tot een afronding komt.

De Rekenkamer constateerde dat er nog sprake is van tekortkomingen op het gebied van de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Het gaat bij VWS overigens wel om een gering financieel belang.

2.10 Agentschap DCBG

Het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (Agentschap CBG) is de uitvoeringsorganisatie van het College ter beoordeling van Geneesmiddelen. De directie heeft de status van agentschap op 1 januari 1996 gekregen.

In het rapport bij de Financiële verantwoording 1997 rapporteerde de Rekenkamer dat het agentschap nog niet aan alle oprichtingsvoorwaarden voldeed. De systemen voor de bepaling van de kostprijzen en voor de bewaking van de doorlooptijden waren nog niet operationeel. Daardoor beschikte het agentschap nog niet over een goed systeem voor een volledige toerekening van de baten en lasten aan het jaar waarop deze betrekking hebben. Tevens was het niet mogelijk kengetallen op te stellen voor de beoordelingstermijn en de kosten per beoordeling. Daarnaast werden tekortkomingen geconstateerd in het beheer van overeenkomsten, in de interne budgetbewakingssystematiek en in de interne controle op de volledigheid van de ontvangsten. Ook diende het Handboek administratieve organisatie te worden geactualiseerd.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1998 constateerde de Rekenkamer dat het Agentschap CBG ook in 1998 niet in staat was de baten en de lasten toe te rekenen aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Wel was in 1998 het systeem voor de tijdregistratie en voor de bewaking van de doorlooptijden geoperationaliseerd. Hierdoor was het mogelijk het kengetal voor de beoordelingstermijn op te stellen. Het systeem voor het vaststellen van de kostprijzen is in 1998 ontwikkeld. Nu de benodigde systemen ontwikkeld zijn, zal in 1999 een aanvang genomen worden met het toerekenen van de baten en lasten aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Hiervoor zijn de beoordelingstermijnen van de geneesmiddelen daar waar mogelijk gefaseerd.

Ten aanzien van de overige geconstateerde tekortkomingen in 1997 blijkt dat het Agentschap thans over een contractregister en over een actuele inventarisadministratie beschikt. Het Handboek AO is inmiddels opgesteld en aan FEZ en de AD aangeboden, het is echter nog niet formeel vastgesteld. Op het gebied van het contractbeheer zijn nog enkele aandachtspunten gesignaleerd (met name de contracten voor inhuur individuele beordelaars en voor onderzoeken). Het Agentschap is doende deze aandachtspunten op orde te brengen.

De Rekenkamer concludeert dat het Agentschap CBG in 1998 veel gedaan heeft om de vorig jaar geconstateerde tekortkomingen op te heffen. Onmiskenbaar is sprake van vooruitgang in de kwaliteit van het financieel beheer. Echter dit heeft voor de verantwoording over 1998 nog niet in alle gevallen tot afgeronde resultaten kunnen leiden. De Rekenkamer constateert dat er bij het CBG sprake is van duidelijke verbetering, echter nog met enkele resterende tekortkomingen. Zij zal de vorderingen bij het Agentschap CBG op deze afrondende punten met belangstelling blijven volgen.

2.11 Inspectie W&V

De Inspectie Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken (IW&V) is per 1 september 1998 ontstaan uit een fusie tussen de voormalige Inspectie Gezondheidsbescherming en de Veterinaire Inspectie. Het ministerie heeft voor deze inspectie de agentschapsstatus per 1 januari 2000 aangevraagd. In het onderzoek van de Rekenkamer bleek echter nog wel dat bij het financieel beheer van de inspectie op diverse plaatsen een kanttekening geplaatst moest worden. Zo is sprake van het niet goed naleven van de Europese aanbestedingsregels en was het dossierbeheer niet overal op orde. Verbeteringen dienen verder te worden aangebracht ten aanzien van het beheer van bijdragen voor onderzoeken, de controletechnische functiescheiding en de toepassing van het departementale controlebeleid ten aanzien van M&O gevoelige regelingen. Ook de aansluiting van de planning- en controlcyclus op de begrotingscyclus diende nog tot stand te worden gebracht. Het ministerie gaf zelf aan dat daarbij geen sprake was van ernstige tekortkomingen. Het betrof meer een schakering van diverse aandachtspunten. Daarnaast werd gewezen op de recente reorganisatie.

De Rekenkamer is van mening dat hoewel er kennelijk geen sprake is van individueel ernstige gevallen en hoewel er sprake was van een recente reorganisatie, er toch sprake is van een belangrijke kwestie aangezien voor het jaar 2000 reeds de agentschapsstatus is aangevraagd. Zij constateert dat het financieel beheer van de IW&V tekortkomingen vertoont en beveelt aan dat genoemde zaken tijdig op orde worden gebracht.

2.12 RIVM

In 1997 werden gebreken in het financieel beheer bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geconstateerd. Eind 1998 heeft het financieel beheer volgens de ad weer een voldoende niveau bereikt. De kennis omtrent het beheer van de verschillende geldstromen is echter bij een te beperkt aantal medewerkers bekend als gevolg van langdurige inhuur van externe expertise en interimmanagement. In 1998 hebben zich incidenten voorgedaan zoals onjuiste btw-aangiften en onvolledig inzicht in de begrotingsuitputting. Door de AD is daarbij wel benadrukt dat het om incidenten handelde die qua zwaarte en belang geen afbreuk deden aan de kwaliteit van het begrotingsbeheer over 1998 als geheel.

De Management Informatie Dienst (MID) dient garant te staan voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening voor het RIVM als geheel en moet borgen dat financiële transacties rechtmatig en doelmatig zijn. Door onderbezetting functioneerde de mid in 1997 onvoldoende. In 1998 was het afstemmen van de taken en verantwoordelijkheden van de MID met die van de sectoren van het RIVM nog in ontwikkeling. Door VWS is aangegeven dat dit laatste met behulp van een nieuw per 1 januari 1999 te implementeren informatiesysteem verholpen zou zijn.

De AD rapporteerde daarnaast over de verhouding tussen de Stichting tot Bevordering van de Volksgezondheid en Milieuhygiëne (SVM) en het RIVM. De SVM heeft in 1998 de bulkproductie van sera en vaccins van het RIVM overgenomen. Dit is vastgelegd in een uitplaatsingsplan. Een complicatie hierbij is dat de belastingdienst nog geen besluit heeft genomen over het voor het RIVM geldende BTW-regime. Pas na dit besluit kan de overdrachtsbalans van de uitplaatsing opgesteld worden en kan over de financiële gevolgen van de uitplaatsing worden beslist. Ook is dat van belang voor de bepaling van de bij wijze van voorschot doorberekende (f 4,6 miljoen) kosten.

Daarnaast kon nog niet vastgesteld worden of de SVM alle bedragen die zij in het kader van het Rijksvaccinatieprogramma namens het RIVM int, ook daadwerkelijk doorbetaalt. De hiertoe benodigde informatie van het SVM omtrent productie, produktieverliezen en voorraden moet nog vastgesteld worden. De betrouwbaarheid van de informatie van het SVM moet worden gewaarborgd met een accountantsverklaring.

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van het RIVM over 1998 nog tekortkomingen vertoonde. De in gang gezette verbeteracties hebben voor het jaar 1998 nog niet tot een afdoende resultaat kunnen leiden. Daarnaast zijn nog enkele tekortkomingen in de relatie SVM en RIVM geconstateerd, voor een deel afhankelijk van besluitvorming bij de belastingdienst.

2.13 Conclusies financieel beheer

In de onderstaande tabel zijn de conclusies bij elkaar gebracht. De tabel laat zien dat er op drie punten geen noemenswaardige tekortkomingen zijn geconstateerd. Op één punt was sprake van ernstige tekortkomingen en bij de overige zeven onderdelen waren er tekortkomingen.

ijkpunt	geen noemenswaardige tekortkomingen	tekortkomingen geconstateerd	ernstige tekortkomingen geconstateerd
Accountantscontrole financiële verantwoording	x		
Wet- en regelgeving jeugdhulpverlening			x
Beschrijving en onderhoudsorganisatie AO		x	
Financiële functie	x		
Automatisering incl. naleving VIR		x	
Kengetallen	x		
Subsidiebeheer		x	
Naleving Europese aanbestedingsregels		x	
Agentschap DCBG		x	
Inspectie W&V		x	
RIVM		x	

De Rekenkamer merkt op dat er bij het Ministerie van VWS veel ontwikkelingen aan de gang zijn. Vooruitgang werd vooral geconstateerd bij de

ontwikkeling van de financiële functie, bij het financieel beheer van departementale onderdelen (DCBG, RIVM, IW&V) en in de opzet van het subsidiebeheer. Niettemin zijn er nog steeds tekortkomingen, bijvoorbeeld in de naleving van regels (subsidieregels, Europese aanbestedingsregels, voorschriften met betrekking tot beschrijven AO). Op dit punt kan een meer scherpe interne sturing en beheersing door de ambtelijke leiding wellicht tot verbeteringen leiden.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

Op 15 maart 1999 publiceerde het ministerie van VWS haar jaarverslag en, conform de Comptabiliteitswet, haar financiële verantwoording over 1998. Op grond van haar wettelijke taken heeft de Algemene Rekenkamer zich bij haar oordeelsvorming gericht op de financiële verantwoording. Aan het eind van dit hoofdstuk schenkt zij evenwel enige aandacht aan het jaarverslag van VWS.

3.2 Rekening

De opstelling van een financiële verantwoording, met een afzonderlijk document als voorstel voor slotwet, geschiedt conform de begrotingsaanschrijvingen van het Ministerie van Financiën. In het streven naar kwaliteitsverbetering van de verantwoording zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften voor de verantwoording zodanig aangepast dat de wijzigingen in de raming, aangebracht bij wet, niet meer in de financiële verantwoording tot uitdrukking komen. Formeel is dit in strijd met artikel 65 van de Comptabiliteitswet (CW). De Rekenkamer heeft die (beperkte) afwijkingen gelet op het voorgaande niet in haar rechtmatigheidsoordeel betrokken.

Overzicht 1 laat de totaal bedragen zien waaruit de rekening 1998 van het Ministerie van VWS is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1 Bedragen van de rekening 1998, Ministerie van VWS (in miljoenen gulden)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	11 878,3	11 228,3	435,8
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	11 878,3	10 156,7	435,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	1 071,6	0
Onvolledigheden ²			(13,2)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 560,7 miljoen respectievelijk f 33,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het bedrag tussen haakjes geeft het verantwoorde bedrag aan waarvan geen zekerheid bestaat over de volledigheid.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

Het onder «Onvolledigheden» opgenomen bedrag betreft onzekerheid over de volledigheid van f 13,2 miljoen aan ontvangsten op artikel 24.03

Jeugdbeleid, subartikel 02 Ontvangsten ouderbijdragen. Hierin zit een bedrag ad f 9,7 miljoen begrepen voor ouderbijdragen die geïnd worden via het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), een onderdeel van het ministerie van Justitie. De onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen wordt veroorzaakt doordat de Wet op de jeugdhulpverlening het LBIO onvoldoende mogelijkheden biedt om vast te stellen dat iedere plaatsing bij haar wordt gemeld. De accountantsdienst van het ministerie van VWS heeft berekend dat het maximale bedrag van de onzekerheid f 3,6 miljoen bedraagt.

3.3 Toelichting bij de rekening

3.3.1 Algemeen

Het algemene deel van de toelichting gaat in op het financieel beleid en het financieel beheer van het Ministerie van VWS. Het ministerie gaat daarbij uitgebreid in op maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de bevindingen uit het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer, zoals die zijn verwoord in het Rapport bij de financiële verantwoording (RFV) 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, nrs. 1–2). In de algemene toelichting zijn tevens verwijzingen opgenomen naar thema's uit het RFV 1997 van de Rekenkamer. Om dubblures te voorkomen heeft het ministerie in de algemene toelichting verwijzingen opgenomen naar de desbetreffende passages in het jaarverslag of in de rest van de financiële verantwoording.

De toelichting bij de rekening 1998 van het Ministerie van VWS voldoet aan de eisen. Op de bevindingen uit het onderzoek naar de informatievoorziening via kengetallen is in paragraaf 2.7 reeds nader ingegaan.

3.4 Saldibalans en toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die niet worden beoordeeld zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1998. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden). Bij «onvolledigheden» wordt een bedrag opgenomen hetgeen betrekking heeft op onzekerheid van de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 1998, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen in miljoenen gulden)

	debet	credit
Totaal	33 704,2	33 704,2
Niet beoordeeld	19 196,9	14 925,1
Beoordeeld	14 507,3	18 779,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	14 507,3	18 779,2
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 9 675,9 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

3.5 Financiële verantwoording agentschap DCBG

Het agentschap DCBG is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1998 bedroeg het totaal van de baten f 24,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 25,8 miljoen. Het nadelig resultaat over 1998 bedroeg f 1,5 miljoen (tegenover een voordelig resultaat van f 0,4 miljoen over 1997). De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,9 miljoen en f 0,5 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1998 bedroegen f 7 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De Rekenkamer constateerde echter dat het agentschap DCBG evenals in 1997 in 1998 niet in staat was de baten toe te rekenen aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Om die reden werden voorzichtigheidshalve de baten voor de beoordelingen in z'n geheel na afronding van het beoordelingsproces genomen. Het systeem voor het vaststellen van de kostprijzen is in 1998 ontwikkeld. Nu de benodigde systemen ontwikkeld zijn, zal in 1999 begonnen worden met het beter toerekenen van de baten aan het jaar waarop ze betrekking hebben.

De toelichtingen voldeden aan de eisen.

3.6 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waarin opgenomen de financiële verantwoording van het agentschap DCBG, voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 11,9 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;

- een bedrag van f 1059,7 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 13,2 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoording van het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen voldoet aan de eerstgenoemde eis, met uitzondering van de rekening van baten en lasten, omdat de baten en lasten evenals in 1997 nog steeds niet toegerekend kunnen worden aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Aan de tweede eis wordt wel voldaan.

3.7 Het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft kennis genomen van het door de minister van VWS uitgebrachte jaarverslag 1998. Dit stuk vormt een proeve van uitwerking van het gedachtengoed van het rapport «Jaarverslag in de politieke arena». Dat wil zeggen dat het jaarverslag de verantwoording van een departement zou moeten zijn op het vlak van:

- beleid, waarbij de realisatiecijfers worden weergegeven in termen van activiteiten, prestaties en effecten;
- bedrijfsvoering, waarbij informatie wordt verschaft over de processen van uitvoering van het voorgenomen beleid;
- financiële middelen, waarbij de financiële realisatiecijfers worden weergegeven.

Het door VWS opgestelde jaarverslag geeft een fraai beeld van wat mogelijk bereikt kan worden door verbeteringen op het gebied van jaarverslaggeving. Maar het toont ook aan dat een aantal zaken nog wel verder ontwikkeld moet worden.

Het ontwikkelde jaarverslag in de versie van 15 maart 1999 heeft een structuur waarbij de beleidsuitvoering en de begrotingsuitvoering naast elkaar toegelicht worden. Het blijkt echter nog moeilijk te zijn tot een volledig sluitende toelichting op de beleidsrealisatie te komen. Deze proeve van jaarverslag geeft thans in het algemeen vooral melding van verbeteracties, reorganisaties, herijking van sturingsrelaties. De toelichting per beleidsterrein is vooral beschrijvend van aard. De informatie over de resultaten van het beleid en over de kengetallen lijkt nog niet echt volledig en er wordt nog geen eenduidig beeld per beleidsterrein geschetst van de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Naast het hoofdstuk over beleid en geld is een hoofdstuk bedrijfsvoering opgenomen, met daarin een mededeling over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De vorm en reikwijdte van deze mededeling moeten in de komende jaren nog verder ontwikkeld worden.

De Rekenkamer constateert dat op basis van het door VWS opgestelde jaarverslag een goed indicatief beeld verkregen kan worden over het jaarverslag als verantwoordingsdocument. Hoewel evident is dat een en ander nog wel verder ontwikkeld moet worden, alvorens alle wensen van het gedachtengoed «Jaarverslag in de politieke arena» vervuld zullen zijn, spreekt de Rekenkamer jegens VWS haar waardering uit voor het thans bereikte resultaat.

Overzicht geconstateerde tekortkomingen 1998 (bedragen x 1 miljoen)¹

geconstateerde tekortkoming	jaar van eerste constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	onrechtmatigheden	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Uitgaven								
Onduidelijkheid over ministeriële verantwoordelijkheid in tekst van de Wet op de jeugdhulpverlening. Ontbrekende zekerheid over de rechtmatigheid van de uiteindelijke aanwending van het geld.	1996	wetswijzigingstraject ingezet		f 1 035,4	24.04	Jeugd-beleid	f 1 317,5	2.3
Onzekerheden in subsidiëring huisvestingskosten schippersinternaten (Intermediair Stivos)	1996	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 6,8	24.04	„	„	2.8
Onzekerheid over juistheid verdeling gelden landelijke jeugdorganisaties	1996	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 0,9	„	„	„	2.8
Subsidies op verkeerde basis verstrekt, waaronder die voor intermediair CIJJ ad f 0,4 mln.	1998	laatste fase implementatie verbeterplan subsidiebeheer en implementatie stappenplan intermediairs	f 6,1		„	„	„	2.8
Subsidies onrechtmatig vastgesteld	1998	Laatste fase implementatie verbeterplan	f 1,8		„	„	„	2.8
Niet naleven Europese aanbestedingsregels	1996	Implementatie volmachtregeling	f 1,4		„	„	„	2.9
Onverplichte betaling Fonds Arbeidsaangelegenheden in de Sport	1998	–	f 0,5		24.07	Sport-beleid	f 60,8	2.8
Onverschuldigde voorschotbetalingen (incl. 1,9 tevens onvoldoende zicht op bestedingen via intermediair JIB)	1998	laatste fase implementatie verbeterplan subsidiebeheer en implementatie stappenplan intermediairs	f 2,1		„	„	„	2.8
Onvoldoende zicht op bestedingen via intermediair LOSB	1997	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 4,5	„	„	„	2.8
Mogelijk dubbel subsidiëren specifieke doelen naast subsidie voor algemeen functioneren	1997	Implementatie stappenplan werkgroep intermediaire organisaties		f 12,1				2.8
<i>Totaal</i>			f 11,9	f 1 059,7				
Ontvangsten								
Onzekerheid over volledigheid ontvangsten ouderbijdragen	1996	–		(f 13,2)	24.03	Jeugd-beleid	f 13,2	2.3
<i>Totaal</i>				(f 13,2)				

geconstateerde tekortkoming	jaar van eerste constatering	ontwikkelingen/toezeggingen	onrechtmatigheden	onzekerheden	artikel	omschrijving	omvang	paragraaf
Overige tekortkomingen								
Gebreken in wettelijke basis grootstedelijke regio's	1997	wetswijziging				wet- en regelgeving		2.3
Gebreken in wettelijke basis kinderopvang	1998	–				„		2.3
Geen beschrijving onderhoudsorganisatie	1998	–				beschrijving AO		2.4
Geen volledige beschrijving directie-specifieke AO's	1997	management-afspraken VWS intern				„		2.4
Nog ontbrekende koppeling planning en control financiële cyclus aan die van beleids-cyclus	1998	management afspraken VWS intern				financiële functie		2.5
Ontbreken ondersteuning centrale aansturing informatievoorziening en automatisering	1998	–				financiële functie en automatisering		2.5
VIR nog niet geheel geïmplementeerd	1998	was afhankelijk gesteld van invoering ESKA				automatisering		2.6
Ontbreken goede bepaling baten en lasten bij Agentschap DCBG	1997	actieplan VWS gericht op volledige realisatie in 1999				Agentschap DCBG		2.10
Ontbreken goede vastlegging aantal aspecten in samenwerking RIVM en SVM	1998	lopende kwestie afhankelijk van afwikkeling aantal fiscale aspecten				RIVM		2.12
Diverse aspecten van financieel beheer bij IW&V	1998					IW&V		2.11

Totaal

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.