
Vergaderjaar 2005–2006

30 550 XV

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005

Nr. 2

RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2005 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (XV)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 mei 2006

Hierbij bieden wij u aan het op 8 mei 2006 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)».

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Inhoud

Samenvatting		5			27
Audit-Actielijst 2006		9			
1	Inleiding	13			
1.1	Rapport bij het jaarverslag	13	3.1.2	Administratie van voorschotten	27
1.2	Het Ministerie van SZW	14	3.1.3	Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen	28
1.2.1	Doelen en middelen	14	3.1.4	Beheer ESF-3	29
1.2.2	Reikwijdte oordeel Algemene Rekenkamer	14	3.1.5	Beheer Wet Sociale Werkvoorziening	30
1.2.3	Ontwikkelingen bij het Ministerie van SZW	15	3.1.6	De werking van de P&C-cyclus	30
1.3	Opzet van het onderzoek	16	3.1.7	Aansturing UWV	31
1.4	Leeswijzer	16	3.2	Opgeloste onvolkomenheden	33
			3.3	Conclusies	36
			3.3.1	Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties	36
			3.3.2	Ontwikkeling bedrijfsvoering	36
2	Jaarverslag	18	4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	39
2.1	Financiële informatie en saldibalans	18	4.1	Reactie minister	39
2.1.1	Oordeel financiële informatie	18	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	41
2.1.2	Oordeel saldibalans en toelichting	20			
2.2	Informatie over de bedrijfsvoering	21		Literatuurlijst	43
2.2.1	Oordeel informatie over de bedrijfsvoering	21			
2.3	Informatie over beleid	21	Bijlage 1	Overzicht begrote en verantwoorde bedragen 2005	44
2.3.1	Oordeel informatie over beleid	22			
2.3.2	VBTB-toets	22	Bijlage 2	Overzicht fouten en onzekerheden 2005	45
2.3.3	Informatie over beleidsartikel Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim nader beschouwd	24	Bijlage 3	Overzicht onvolkomenheden 2005	50
3	Bedrijfsvoering	26	Bijlage 4	Gebruikte afkortingen	51
3.1	Onvolkomenheden	26	Bijlage 5	Verklarende woordenlijst	53
3.1.1	Tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies	26			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW, begrotingshoofdstuk XV) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. In dit rapport zijn de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen. De volgende passages vatten deze resultaten samen.

Financiële informatie

De uitgaven van het ministerie bedroegen in 2005 € 24 120,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 23 770,1 miljoen en de ontvangsten € 758,9 miljoen.

Het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW (begrotingshoofdstuk XV) heeft de volgende resultaten opgeleverd. De financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 5,5 miljoen aan fouten en onzekerheden in de apparaatsuitgaven bij artikel 98 «Algemeen» en een bedrag van € 37,2 miljoen aan onzekerheden bij de uitgaven buiten begrotingsverband in de saldibalans. Dit bedrag heeft betrekking op het ESF-programma 1994–1999.

Bedrijfsvoering

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van SZW hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- *Voorschotbeheer (tijdigheid vaststellingen) en voorschotadministratie*
Het Ministerie van SZW heeft in 2005 een deel van de voorschotten van specifieke uitkeringen en subsidies op een later dan het in de wet vastgelegde moment vastgesteld. De mate van overschrijding varieerde van enkele procenten tot tientallen procenten per regeling. Wij beoordelen deze overschrijdingen als een tekortkoming in het financieel beheer. De wet schrijft immers voor wanneer de minister een voorschot moet vaststellen, zodat de ontvangers op dat moment duidelijkheid krijgen over de afrekening van de subsidie en/of de specifieke uitkering. Het ministerie heeft ook fouten gemaakt bij de administratie van voorschotten, waardoor de cijfers in de administratie een verkeerd beeld gaven. Deze fouten zijn, voor zover mogelijk, wel op tijd gecorrigeerd. Wij verwachten door reeds ingezette maatregelen bij het ministerie veel verbetering in 2006.
- *Contractbeheer en contractadministratie*
Wij constateren dat het ministerie de «Nadere Regeling SZW Contractbeheer 2004» (NRC), onvoldoende naleeft. Het gaat hierbij om tekortkomingen bij het volgen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en om het naleven van de voorschriften voor dossiervorming. Door het onvoldoende naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is het ministerie in 2005 in totaal voor € 4,1 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig aangegaan. Wij constateren fouten en onzekerheden bij de uitgaven op artikel 98 voor € 5,5 miljoen, onder andere door het onvoldoende naleven van de voorschriften voor contractadministratie.
- *Het beheer van ESF-3*

De minister van SZW heeft op 28 oktober 2005 bekend gemaakt dat het aanvragen voor ESF-subsidies niet meer mogelijk was vanwege de kans op uitputting van het beschikbare budget. Deze sluiting van het ESF-loket riep veel vragen op bij potentiële aanvragers. Tekortkomingen in het financieel beheer van ESF-3 en bij andere bedrijfsvoeringsaspecten droegen bij aan de (problemen bij de) sluiting van het loket.

- *Het beheer van de WSW*

Het Ministerie van SZW heeft, net als in 2003 en 2004, in 2005 mogelijk ten onrechte geen financiële sancties opgelegd aan gemeenten. Het ministerie kan namelijk een aantal beleidsregels niet toepassen omdat het niet beschikt over de informatie die het daarvoor van de gemeenten nodig heeft. Het ministerie heeft inmiddels maatregelen genomen om een aantal sancties toch toe te kunnen passen.

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. Wij concluderen dat de bedrijfsvoering in 2005 licht verbeterd is ten opzichte van 2004. Indien we alleen het financieel beheer in ogenschouw nemen, beoordelen we die op hetzelfde niveau als in 2004, namelijk als toereikend met enkele uitzonderingen. Enkele onvolkomenheden uit voorgaande jaren zijn in 2005 opgelost, maar er zijn ook enkele onvolkomenheden uit eerdere jaren blijven bestaan. In 2005 zijn er bovendien enkele nieuwe onvolkomenheden bijgekomen. Wij verwachten echter, gezien de al getroffen maatregelen, dat sommige onvolkomenheden in 2006 zullen worden opgelost. Het Ministerie van SZW kan in 2006 dus naar een aanzienlijke verbetering van de bedrijfsvoering toewerken.

Wij zien wel enkele algemene verbeterpunten in de bedrijfsvoering bij het Ministerie van SZW. Het ministerie neemt bijvoorbeeld vooral ondersteunende en toezichtsmaatregelen bij tekortkomingen in de bedrijfsvoering, maar dat betekent niet altijd dat de bedrijfsvoering daardoor ook verbetert. Wij vroegen het ministerie daarom juist ook maatregelen te nemen die de bedrijfsvoering van het primaire proces zelf direct verbeteren.

Beleidsinformatie

Wij hebben de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2005 onderzocht en concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en aan de verslaggevingseisen voldoet.

In het Jaarverslag 2005 is meer concrete informatie opgenomen dan in 2004 over de effecten van beleid en evenveel over de prestaties. Vergelijken met eerdere jaren is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2005 concreter geworden. Bij 50% van de operationele doelstellingen ontbreekt het echter in het Jaarverslag 2005 aan de uitwerking van de (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. In de Begroting 2006 geeft het ministerie bij 53% van de doelstellingen concrete informatie over welk maatschappelijk effect het wil bereiken en bij 32% legt het ministerie uit waarom het dat niet doet.

Voor het beleidsartikel Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim (artikel 29) hebben wij ook onderzocht wat de betekenis is van de informatie die het Ministerie van SZW in de Begroting 2005 en in het Jaarverslag 2005 presenteert. Wij concluderen dat bij beide operationele

doelstellingen van artikel 29 de relatie tussen doelen en/of financiële middelen en/of instrumenten dan wel prestaties onduidelijk is. Hierdoor is de afweging of het investeren in het ene of het andere instrument tot een groter effect zal leiden niet goed te maken. De bedoeling van VBTB komt bij dit artikel in de begroting en het jaarverslag dus nog niet goed uit de verf.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie minister

De minister van SZW gaat in zijn reactie als volgt in op de onvolkomenheden:

- Voorschotbeheer (tijdigheid vaststellingen) en voorschotadministratie
De minister geeft aan dat maatregelen zijn genomen om de tijdigheid beter te kunnen bewaken en om de uitvoering beter conform de wet te laten verlopen. Het is volgens de minister echter niet geheel uit te sluiten dat wettelijke termijnen worden overschreden als gevolg van tekortschietende kwaliteit van de door derden aangeleverde verantwoordingsinformatie.
De minister geeft aan dat de genoemde tekortkomingen in de voorschotadministratie verband houden met problemen in de aansluiting tussen verschillende administratie systemen. In 2006 is bij het ministerie het nieuwe financieel administratiesysteem «Hermes» ingevoerd. Hierdoor zullen aansluitingsproblemen vanaf 2007 zich niet meer voordoen. In de tussenliggende periode zal het ministerie een analyse maken van de aangetroffen onvolkomenheden. Het ministerie zal op basis hiervan maatregelen invoeren die structurele oorzaken van de onvolkomenheden zullen wegnemen.
- Contractbeheer en contractadministratie
De minister heeft een verbetertraject ingezet voor structurele borging van het contractbeheer, waarvan de implementatie wordt gemonitord in de P&C-cyclus 2006. Ten aanzien van (Europese) aanbestedingen zijn de inspanningen erop gericht om deze conform de regels te laten verlopen. Voor reeds afgeronde (Europese) aanbestedingen die doorlopen na 2005 zijn geconstateerde tekortkomingen waar mogelijk hersteld. De minister geeft ook aan dat niet alle tekortkomingen met terugwerkende kracht zijn te herstellen.
- Het beheer van ESF-3
De minister geeft aan dat dit rapport geen nieuwe informatie bevat ten opzichte van eerdere communicatie met de Tweede Kamer. De minister zegt dat alle SZW-subsidieregelingen nu zijn gecheckt op de aanwezigheid van adequate plafonds en dat, waar nodig (drie gevallen), alsnog plafonds zijn aangebracht. In de managementrapportages van het Agentschap SZW is voorzien in rapportages over de prognoses.

De minister geeft ook een reactie op de door ons genoemde verbeterpunten in de bedrijfsvoering. Hij schrijft dat onze aanbeveling om managers aan te spreken op tekortkomingen in hun financieel- en materieelbeheer, juist als deze niet in de managementrapportages worden gemeld, in lijn is met de ontwikkelingen rond IBO Regeldruk en Controletoeren. Hierbij moet het management, volgens de minister, zich transparant verantwoorden over de eigen tekortkomingen, risico's en beheersingsmaatregelen, zodat de minister in staat is zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag transparant te verantwoorden. De minister gaat de naleving van de kaders bevorderen door deze explicieter te laten monitoren op de vaste momenten in de P&C-cyclus.

De minister zegt over het onderwerp beleidsinformatie aandacht te hebben voor de informatiewaarde van begroting en jaarverslag. Volgens hem zijn er echter onderdelen van beleid waarbij het niet goed mogelijk is om geschikte prestatie-indicatoren te formuleren. Via de zogenaamde *comply or explain*-brief informeert hij dan de Tweede Kamer over de artikelen waar dit aan de orde is. De minister zal, in het licht van onze aanbevelingen, de structuur van artikel 29 herzien in de eerstvolgende begroting. In de *comply or explain*-brief aan de Tweede Kamer zal hij een en ander uiteenzetten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW erkent dat er in de bedrijfsvoering naast de gerealiseerde verbeteringen nog tekortkomingen zijn. De minister doet toezeggingen om de tekortkomingen op te heffen. De Algemene Rekenkamer vindt echter dat de minister concretere maatregelen had kunnen toezeggen om de bedrijfsvoering van de primaire processen te verbeteren. De minister had hierbij ook een belangrijke rol kunnen toedelen aan de verdere ontwikkeling van de controlfunctie op directieniveau en op het niveau van de directeur-generaal. Een goed werkende controlfunctie (sturing, beheersing, verantwoording en toezicht), waarbij managers tijdig bijsturen en waarbij ze worden aangesproken op resultaten, kan een substantiële bijdrage aan verbeteringen leveren.

De Algemene Rekenkamer zal nagaan hoe de minister de toezeggingen gaat uitwerken en wat de resultaten daarvan zijn.

De Audit-Actielijst (AAL) laat zien op welke punten de Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie actie moet ondernemen. De AAL 2006 bouwt voort op de AAL 2005. De lijst meldt de verbetermaatregelen die de minister heeft aangekondigd en de termijn waarbinnen ze moeten leiden tot verbetering. Ook biedt de AAL inzicht in de voortgang van verbeteracties die de minister eerder heeft ingezet.

▶ = eerste jaar van constatering

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
Onvolkomenheden financieel beheer en materieelbeheer					
2005	Artikelen 23, 25, 30	Het ministerie stelde een aantal specifieke uitkeringen en subsidies later vast dan de termijn die de wet bepaalt. Het ministerie heeft dit in de meeste gevallen niet meegedeeld aan de ontvangers, hetgeen niet conform de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is.	Onvolkomenheid bij het vaststellen van een aantal specifieke uitkeringen en subsidies.	Ga de vaststellingen tijdig uitvoeren. Plan tussentijdse controle-activiteiten eerder in. Verbeter de uitvoering conform de AWB.	De minister heeft maatregelen genomen om de tijdigheid van de vaststellingen beter te kunnen bewaken, en om de uitvoering van de afrekening van specifieke uitkeringen en subsidies beter conform de wet te laten verlopen.
2005	ESF-3	De minister van SZW heeft op 28 oktober 2005 bekendgemaakt dat aanvragen voor ESF-subsidies niet meer mogelijk waren vanwege de grote kans op uitputting van het beschikbare budget. De minister loopt het risico dat een forse overschrijding van het ESF-3 budgetten ten laste komt van de rijksbegroting.	Onvolkomenheid bij het beheer van ESF-3.	Voorkom dat dergelijke problemen bij andere subsidieregelingen kunnen ontstaan.	De minister heeft alle subsidieregelingen gecontroleerd op de aanwezigheid van adequate plafonds, en bracht in drie gevallen alsnog plafonds aan. In de managementrapportages van het Agentschap SZW is voorzien in rapportages over de prognoses.
2002	Diverse artikelen (o.a. artikel 35 en 98)	Het contractbeheer is in 2005 niet op orde en er is nog geen sprake van een zichtbare verbetering ten opzichte van 2004. Het gaat hierbij om tekortkomingen bij het volgen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en bij het naleven van de voorschriften voor dossiervorming.	Onvolkomenheid in het contractbeheer, inclusief tekortschietende naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen.	Neem directe maatregelen ter verbetering van de naleving van de regelgeving voor contractbeheer en dus ook van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen zodat in 2006 sprake zal zijn van een wezenlijke verbetering.	De minister zet een verbetertraject in voor de structurele borging van het contractbeheer, waarvan de implementatie wordt gemonitord in de P&C-cyclus 2006. Verder spant hij zich in om (Europese) aanbestedingen conform de regels te laten verlopen.
Aandachtspunten					
2005	Diverse artikelen	Het ministerie maakte in 2005 fouten bij de administratie van de voorschotten; deze fouten betroffen	De administratie van de voorschotten is voor verbetering vatbaar	Neem maatregelen om minder afhankelijk te zijn van de auditdienst voor de kwaliteit van de voorschotten	De minister maakt een analyse van de onvolkomenheden. Op basis daarvan worden maatregelen

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		het niet (tijdig) boeken of afboeken van voorschotten, het verkeerd boeken van voorschotten, of het ontbreken van de onderbouwing van openstaande voorschotten.		administratie en daarmee voor de betrouwbaarheid van de saldebilans.	ingevoerd die structurele oorzaken van die onvolkomenheden zullen wegnemen. Vanaf 2007 voorkomt het nieuwe financiële systeem deze aansluitingsproblemen.
2005	Diverse artikelen	Op de beoogde datum van 15 maart 2006 bleek het nog niet mogelijk de loonaangiften van de Belastingdienst door te sturen naar UWV en op te nemen in de polisadministratie. Diverse aanwijzingen duiden erop dat de kwaliteit van de loonaangiften aanzienlijk lager is dan was voorzien. Het is niet zeker dat de Belastingdienst in staat is om alle fouten in de aangiften te onderzoeken.	De risico's die wij in 2005 signaleerden voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie gedurende de eerste jaren, zijn in maart 2006 nog niet weggenomen.	Besteed extra aandacht aan de voortgang bij UWV. Stem maatregelen en voortgang goed af met het Ministerie van Financiën. Spreek op korte termijn af met UWV hoe UWV zich moet verantwoorden over het functioneren en het beheer van de polisadministratie.	De minister verwacht dat de integrale keten in augustus 2006 volledig zal functioneren. Tot die tijd worden de ontvangen en verwerkte gegevens indien gewenst al wel aan afnemers ter beschikking gesteld. Afspraken tussen UWV en Belastingdienst worden in de loop van dit jaar nader gepreciseerd. UWV zal in haar kwartaalverslagen over de voortgang en het beheer rapporteren. UWV informeert het Ministerie van SZW maandelijks over de voortgang van de polisadministratie. IWI beoordeelt deze voortgang.
2004	Diverse artikelen	De opzet en de werking van de P&C-cyclus is bij het Ministerie van SZW toereikend. Op enkele aspecten rapporteerden SZW-managers soms nog selectief of onvoldoende. Het ministerie heeft het jaarrapport van de auditdienst over 2005 niet zichtbaar betrokken bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.	De opzet van de P&C-cyclus en de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het ministerie is goed, maar er zijn nog verbeterpunten voor de werking.	Spreek de directies expliciet aan op tekortkomingen in hun financieel en materieel beheer, ook of juist als deze niet worden gemeld. Betrek de rapportages van de auditdienst bij het toezicht op de bedrijfsvoering en bij het samenstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf.	De minister zal de naleving van de kaders bevorderen door deze explicieter te monitoren op de zogenoemde Marap-momenten. De rapporten van de auditdienst zijn pijlers voor toezicht op de bedrijfsvoering.
Beleidsinformatie					
2005	Diverse artikelen	De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de eisen van de RPE 2006.		Verbeter de documentatie en archivering van de informatie over het gevoerde beleid.	De minister verwacht dat de documentatie vanaf september 2006 aan de eisen van de RPE 2006 voldoet.
		De documentatie en archivering van de informatie			

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
		over het gevoerde beleid voldoet nog niet volledig aan de eisen.			
2005	Artikel 29	Bij de eerste operationele doelstelling ontbreekt belangrijke informatie. De tweede operationele doelstelling van artikel 29 verwijst naar één van de beleidsprioriteiten van de minister van SZW. Het ministerie noemt in artikel 29 in het jaarverslag echter geen indicatoren waarmee de ontwikkelingen in ziekteverzuim of instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen beschreven worden.	Bij beide operationele doelstellingen van artikel 29 is de relatie tussen doelen en/of financiële middelen en/of instrumenten dan wel prestaties onduidelijk, zodat de begroting en het jaarverslag de VBTB-functie niet goed kunnen vervullen.	Verbeter de relatie tussen de doelen en/of financiële middelen en/of instrumenten dan wel prestaties in beleidsartikelen.	De minister neemt zich voor de structuur van artikel 29 te herzien in de eerstvolgende begroting. Hij zal een en ander uitzetten in de comply or explain-brief aan de Tweede Kamer.
2003	Diverse artikelen	In het Jaarverslag 2005 is meer concrete informatie opgenomen over de effecten van beleid en evenveel over de prestaties als in 2004. De Begroting 2006 laat geen verdere verbetering zien wat betreft de informatie over maatschappelijke effecten van beleid, hetgeen het ministerie voor een belangrijk deel heeft uitgelegd.	De VBTB-conformiteit is in 2005 verbeterd t.o.v. eerdere jaren.	Gebruik in de begroting meetbare kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren of kengetallen voor zowel doelstellingen (effecten) als prestaties en noem vervolgens in het jaarverslag wat daarvan gerealiseerd is.	Dit heeft de aandacht van de minister.
Afgerond in 2005					
2004	Artikel 24	De minister heeft een extern onderzoek laten uitvoeren naar de juistheid en volledigheid van de van UWV ontvangen anticumulatiebaten WSW over subsidiejaar 2003. De ramings-systematiek werd in 2005 getoetst op grond waarvan het ministerie een berekening maakte van de nog te verrekenen anticumulatiebaten voor het jaar 2003. Vanaf 2004 worden de anticumulatiebaten WSW- WAO en WSW-WAZ op basis van ramingen vastgesteld.	De verrekening van € 27,5 miljoen aan anticumulatiebaten is in 2005 teruggevorderd van UWV. De kwaliteit van de door het ministerie gehanteerde ramings-systematiek is voldoende. De getroffen maatregelen bieden voldoende waarborgen voor de kwaliteit van de ramingen.		

	Art. nr. en bedrag	Stand van zaken	Conclusie	Aanbeveling	Toezegging minister
2004		Het ministerie heeft met UWV een regeling getroffen waardoor de cijfers in het jaarverslag van SZW over 2005 omtrent de kosten van regelingen die UWV uitvoert, herleidbaar zijn tot de gecertificeerde cijfers in het jaarverslag van UWV.	Door de regeling die UWV en SZW zijn overeengekomen, zijn de cijfers in het jaarverslag van SZW op gestructureerde wijze tot stand gekomen en daardoor ook beter controleerbaar.		
2002	Diverse artikelen (o.a. artikel 98)	De door het ministerie getroffen maatregelen om de tijdigheid van de registratie van de verplichtingen verbeteren hebben vooral in de laatste periode van 2005 tot zichtbaar resultaat geleid. Ook de volledigheid van de verplichtingendossiers is verbeterd. De tijdige afhandeling van betaalstukken is ook verder verbeterd.	Deze positieve ontwikkelingen zullen zich naar verwachting voortzetten in 2006.	Blijf het verplichtingen- en uitgavenbeheer de nodige aandacht geven. Het verplichtingenbeheer kan daarmee nog verder verbeteren.	
2001	Diverse artikelen	In 2005 is de uitvoering van emancipatiesubsidies, voor wat betreft de controle op de verantwoordingen, verbeterd ten opzichte van 2004. Het ministerie heeft in 2005 de voorkeur voor een andere wijze van verantwoorden uitgesproken (outputsubsidiëring).	De minister heeft concrete maatregelen getroffen en is daarmee zijn toezeggingen nagekomen.	Bewaak de toepassing van outputsubsidiëring in nieuwe subsidieregelingen en evalueer of dit tot minder problemen leidt dan bij de 'oude' wijze van verantwoorden.	De minister zegt toe de toepassing daadwerkelijk te gaan bewaken. Verder zegt hij toe te gaan evalueren in hoeverre dit inderdaad tot minder rechtmatigheidsrisico's leidt.
2000	Diverse artikelen	UWV is er in 2005 in geslaagd om de 'overall' rechtmatigheid (exclusief onzekerheden) van de uitvoering te vergroten en hierdoor vrijwel aan de norm van 99% te voldoen. De rechtmatigheid inclusief onzekerheden is echter weer iets achteruitgegaan ten opzichte van 2004. In de loop van 2005 kreeg de minister inzicht in de feitelijke mate van verbetering van de bedrijfsvoering van CWI over 2004.	UWV voldoet vrijwel aan de norm voor rechtmatigheid van 99%. Het financieel beheer bij CWI is verbeterd.	Zoek gezamenlijk met UWV naar oplossingen voor de rechtmatigheidsproblemen bij wetten die onder de norm bleven en voor de onzekerheden over de rechtmatigheid.	De minister zegt toe dit te gaan doen.

1 INLEIDING

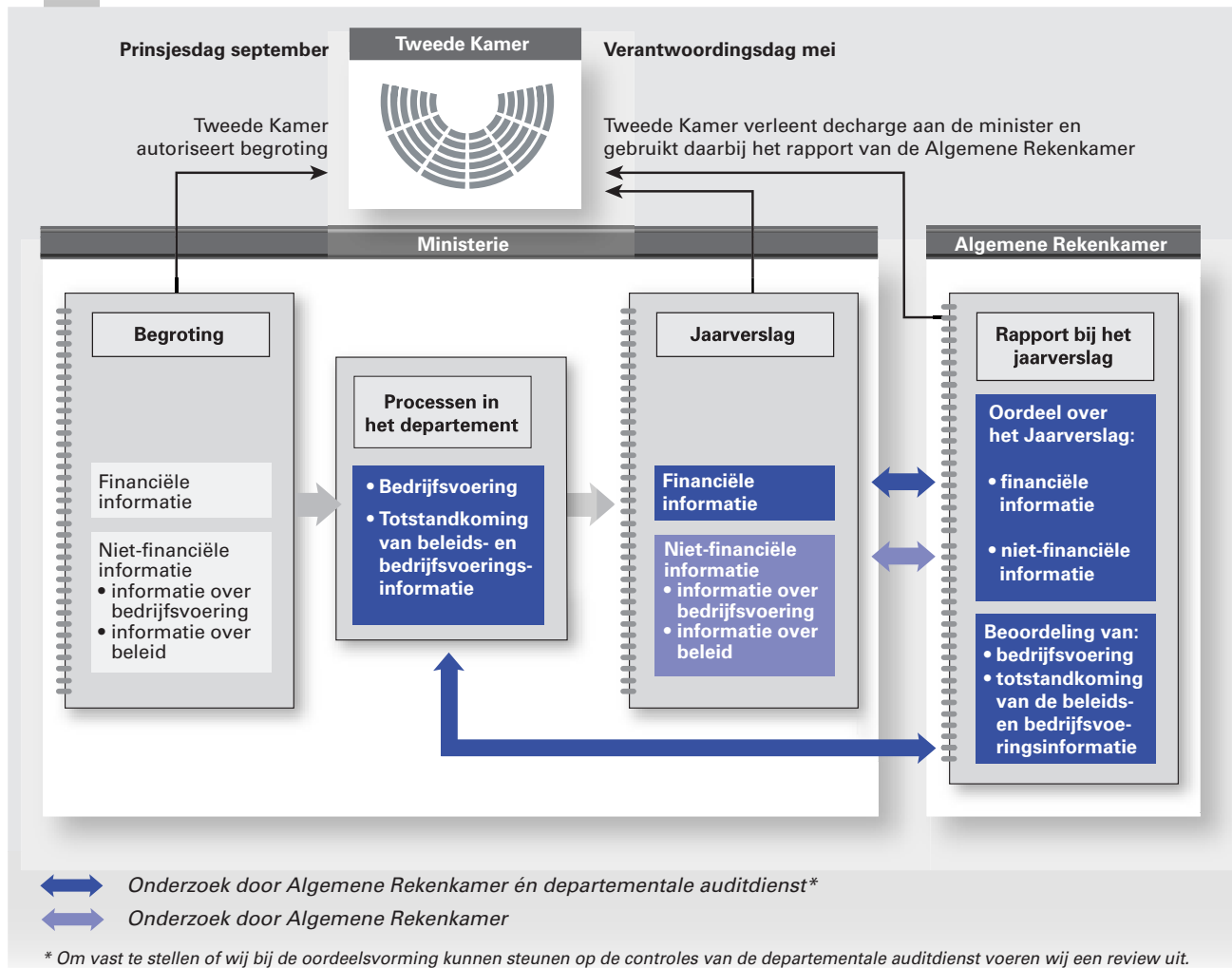
1.1 Rapport bij het jaarverslag

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (begrotings-hoofdstuk XV) voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast hebben wij de bedrijfsvoering van het ministerie onderzocht en het financieel beheer en het materieelbeheer beoordeeld. In dit rapport vindt u de oordelen en de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In figuur 1 staat wat de Algemene Rekenkamer wanneer onderzoekt en voor wie.

Figuur 1

Plaats onderzoek Algemene Rekenkamer in het proces van begroting tot verantwoording



1.2 Het Ministerie van SZW

1.2.1 Doelen en middelen

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) draagt de verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van werk en inkomen. Het ministerie beschrijft in de begroting 2005 centrale doelstellingen van dit beleid (Ministerie van SZW, 2004a):

- hogere arbeidsparticipatie;
- preventie van uitval en stimulans voor werkhervatting;
- inspelen op individuele wensen en behoeften;
- deregulering en vermindering van administratieve lasten.

De uitgaven van het ministerie in 2005 bedroegen € 24 120,6 miljoen. De verplichtingen bedroegen € 23 770,1 miljoen en de ontvangsten € 758,9 miljoen.

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

- artikel 30 «Inkomensbescherming met activering» (€ 5 018 miljoen);
- artikel 33 «Tegemoetkoming specifieke kosten» (€ 3 333 miljoen, voornamelijk Algemene Kinderbijslagwet (AKW));
- artikel 34 «Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds Algemene Ouderdomswet (AOW)» (€ 8 195 miljoen).

De uitgaven van het Ministerie van SZW in 2005 bestaan, behalve uit begrotingsuitgaven, ook nog uit € 43 139 miljoen aan premiegefinancierde uitgaven. Deze premiegelden vormen weliswaar geen onderdeel van de rijksbegroting, maar zijn wel opgenomen in de toelichting op de begroting en in de toelichting op het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW. De accountantsverklaring van de departementale auditdienst (DAD) heeft alleen betrekking op de financiële informatie over de begrotingsuitvoering en dus niet op de financiële informatie over de uitvoering van de premiegefinancierde wetten. De premiegefinancierde geldstromen worden gecontroleerd door accountants van de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en van de Sociale Verzekeringbank (SVB).

Ruim 95% van de begroting van het Ministerie van SZW gaat in de vorm van specifieke uitkeringen en rijksbijdragen naar decentrale overheden (gemeenten) en zelfstandige bestuursorganen, zoals UWV en SVB.

1.2.2 Reikwijdte oordeel Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer betreft in haar oordeel over het jaarverslag van het ministerie de rechtmatige besteding van begrotingsgelden door het Ministerie van SZW zelf én de rechtmatige besteding van de door derden ontvangen begrotingsgelden. Wanneer de ontvangende organisaties de aan hen doorgegeven begrotingsgelden onrechtmatig hebben besteed of geen zekerheid kunnen geven over de rechtmatigheid, leidt dit niet automatisch tot het oordeel van de Algemene Rekenkamer «onrechtmatig» of «onzekerheid» over de rechtmatigheid bij de uitgaven van het ministerie. Hiertoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en de uitvoering daarvan bij het ministerie, vooral omdat de ontvangers belang hebben bij de hoogte van de uitkering. Toetspunten bij het beoordelen van het M&O-beleid zijn regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid van het ministerie voor de betreffende regeling. Het

M&O-beleid is vooral bij de besteding van specifieke uitkeringen en subsidies van belang, zoals de Wet Werk en Bijstand (WWB) of de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

De Algemene Rekenkamer beoordeelt uitgaven als rechtmatig wanneer de minister aan voor hem geldende wet- en regelgeving heeft voldaan en er sprake is van toereikend M&O-beleid. Is er geen sprake van het voldoen aan wet- en regelgeving en/of toereikend M&O-beleid, dan komt dit terug in het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de rechtmatigheid van de uitgaven en over het financieel beheer van het ministerie.

De rechtmatige besteding van de premiegelden maakt geen deel uit van het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag. Bij onrechtmatige besteding van de premiegelden spreekt de Algemene Rekenkamer de minister alleen aan op onvolkomenheden in de sturing en het toezicht. De Algemene Rekenkamer betreft de sturing en het toezicht van de minister in haar onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie. Onvolkomenheden in de sturing en in het toezicht komen dan ook terug in de conclusie over de bedrijfsvoering van het ministerie.

1.2.3 Ontwikkelingen bij het Ministerie van SZW

Sinds 2004 heeft het Ministerie van SZW twee baten-lastendiensten: Agentschap SZW en Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Agentschap SZW voert onder meer de ESF-3-regeling en het communautair initiatief EQUAL uit. IWI houdt toezicht op de uitvoering van het beleid op het terrein van werk en inkomen door gemeenten en andere uitvoeringsinstanties, zoals de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), UWV en de SVB.

In (de omgeving van) het ministerie hebben zich in 2005 enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Zo voerde UWV in 2005 voor het laatst de premieheffing en -inning van de werknemersverzekeringen uit. Per 1 januari 2006 ging deze taak over van UWV naar de Belastingdienst. Wij hebben op verzoek van de Tweede Kamer in 2005 onderzoek gedaan naar de verschillen in werkwijze tussen UWV en Belastingdienst en de hieraan verbonden risico's voor de premieopbrengsten (Algemene Rekenkamer, 2005). De voornaamste conclusie was dat de overheveling van de premieheffing en -inning voor de werknemersverzekeringen in opzet geen grote risico's met zich meebrengt voor de premieopbrengsten. Wij signaleerden nog wel risico's voor de betrouwbaarheid van de polis-administratie gedurende de eerste jaren. In § 3.1.7 beschrijven we de huidige stand van zaken.

Naar aanleiding van de kabinetsmaatregelen na het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) «Regeldruk en Controletoren» en op basis van de brief van de minister van Financiën van 20 februari 2006 (Ministerie van Financiën, 2005 en 2006) en de brief van de Algemene Rekenkamer van 23 februari 2006 aan de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2006), hebben enkele ministeries vooruitlopend op de wijziging van de Comptabiliteitswet de bedrijfsvoeringsparagraaf opnieuw ingericht. Het gaat hier om de Ministeries van SZW, VWS, VROM en Financiën. De minister van SZW verantwoordt zich in de bedrijfsvoeringsparagraaf nu over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering en over het financieel en materieelbeheer bij het departement. De auditdienst geeft verder een «getrouwbeeldverklaring» af die mede betrekking heeft op het onderdeel rechtmatigheid zoals beschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Deze ontwikkeling hangt samen met het feit dat de Belastingdienst met ingang van 1 januari 2005 zorgdraagt voor de uitvoering van de Wet Kinderopvang (WKO). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De verantwoordelijkheid voor het beleid en het begrotingsbeheer blijft echter bij de minister van SZW. De programma-uitgaven voor de WKO staan dan ook op de begroting van het Ministerie van SZW.

De ministers hebben afgesproken dat eventuele fouten en onzekerheden die zich bij de uitvoering van de WKO voordoen en die de tolerantiegrenzen overschrijden, worden *gerapporteerd* in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën. De *toerekening* vindt echter plaats op het beleidsartikel van het begrotingshoofdstuk waarvoor de Belastingdienst het beheer uitvoert, in dit geval het begrotingshoofdstuk XV (SZW). De minister van SZW verantwoordt zich vanuit zijn begrotingsverantwoordelijkheid over onrechtmatigheden die zich bij de uitvoering van deze toeslagregeling hebben voorgedaan door de hoofdconclusie uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van de minister van Financiën over te nemen in zijn bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2005 van SZW (zie ook § 2.2).

1.3 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de risicoanalyse en de Audit-Actielijst (AAL) 2005 een programma opgesteld voor het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij het Ministerie van SZW. Wij hebben aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- het subsidiebeheer, waaronder onder andere de kwaliteit van accountantsverklaringen bij enkele subsidieregelingen en de tijdigheid van vaststellingen;
- het contractbeheer, waaronder de naleving van Europese aanbestedingsregels;
- het verplichtingen- en uitgavenbeheer;
- het beheer van de WSW en de anticumulatiebaten WSW;
- de sluiting van het ESF-loket;
- de aansturing van de ZBO's CWI en UWV op een aantal onderdelen;
- de aansluiting van de financiële informatie tussen het jaarverslag van UWV en van SZW;
- de werking van de planning- & controlcyclus (P&C-cyclus);
- de VBTB-conformiteit van het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW waaronder een verdiepend onderzoek bij artikel 29 «Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim».

Wij hebben zoals ieder jaar ook reviews uitgevoerd op de controles van de departementale auditdienst. Op basis hiervan hebben wij vastgesteld dat wij bij onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de werkzaamheden en bevindingen van de auditdienst.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bij het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW (begrotingshoofdstuk XV) omvat, behalve een samenvatting en een inleiding, nog drie hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 beschrijft het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag en de saldbalans van het ministerie.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de bedrijfsvoering van het ministerie en bevat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer en

materieelbeheer van het ministerie. Ook de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering worden in dat hoofdstuk beschreven. De reactie van de minister van SZW en het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Dit rapport telt verder vijf bijlagen. In de eerste drie bijlagen staan overzichten die de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek schematisch weergeven. In bijlage 1 staan de begrote en verantwoorde bedragen, in bijlage 2 staan alle fouten en onzekerheden op een rij en in bijlage 3 de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Bijlage 4 bevat de gebruikte afkortingen en bijlage 5 is een verklarende woordenlijst.

2 JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (begrotingshoofdstuk XV) beoordeeld. Wij hebben onderzocht of het ministerie het geld volgens de regels heeft uitgegeven en daarover in het jaarverslag goed verantwoording aflegt. Waar dit niet het geval is, spreken wij respectievelijk van een onrechtmatigheid of van een ondeugdelijke weergave.

In dit hoofdstuk staat het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het jaarverslag als geheel. Dit oordeel is opgebouwd uit deelvondelen over de volgende onderdelen van het jaarverslag:

- financiële informatie en saldibalans;
- informatie over bedrijfsvoering;
- informatie over beleid.

Deze deelvondelen komen aan de orde in de volgende paragrafen.

Oordeel jaarverslag

Het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een bedrag van € 5,5 miljoen aan fouten en onzekerheden in de uitgaven en een bedrag van € 37,2 miljoen aan uitgaven buiten begrotingsverband waarover onzekerheid bestaat en die de tolerantiegrenzen op artikel- respectievelijk saldibalanspostniveau overschrijden.

2.1 Financiële informatie en saldibalans

Met «financiële informatie» wordt bedoeld:

- alle verplichtingen, uitgaven, ontvangsten in de verantwoordingsstaat van het ministerie en de toelichting daarbij;
- alle baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten, balansposten in de verantwoordingsstaat over de baten-lastendiensten en de toelichting daarbij. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat het om de volgende baten-lastendiensten: Agentschap SZW en Inspectie Werk en Inkomen.

De «saldibalans» is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen.

De CW 2001 stelt de volgende eisen aan financiële informatie:

- rechtmatig totstandgekomen;
- op deugdelijke wijze weergegeven;
- overeenkomstig de verslaggevingseisen opgesteld.

2.1.1 Oordeel financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag over 2005 van het Ministerie van SZW begrotingshoofdstuk XV voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van de volgende fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden:

- een totaalbedrag aan fouten van € 3,0 miljoen; en
- een bedrag aan onzekerheden van € 2,5 miljoen op artikel 98.

Het betreft fouten en onzekerheden in de apparaatsuitgaven zoals ontbrekende aansluiting van facturen op contracten en onvoldoende onderbouwing van facturen met bewijsstukken of berekeningen.

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf aangegeven dat er in 2005 sprake was van een rechtmatige begrotingsuitvoering op alle artikelen. Doordat de departementen en de Algemene Rekenkamer op verschillende wijze de overschrijdingen van de toleranties op artikelen bepalen, constateren wij bij artikel 98 wel een overschrijding van de tolerantiegrens. Wij tellen namelijk fouten én onzekerheden in de rechtmatigheid op, omdat wij met een hoge mate van zekerheid willen verklaren dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen en/of deugdelijk zijn weergegeven. De departementen tellen fouten en onzekerheden niet op.

2.1.1.1 *Verantwoordingsstaat ministerie en toelichting*

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de verantwoordingsstaat 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die wij hebben geconstateerd.

Overzicht 1 **Bedragen van de verantwoordingsstaat 2005, Ministerie van SZW (x € 1 miljoen)**

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaalbedragen verantwoordingsstaat	23 770,1	24 120,6	758,9
Belangrijke fouten en onzekerheden ¹	0,0	5,5	0,0
Overige fouten en onzekerheden ²	5,3	5,4	0,3
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	5,3	10,9	0,3

¹ Dit is het totaal van fouten (onjuistheden en onvolledigheden) en onzekerheden *die de tolerantiegrenzen op één of meer artikelen overschrijden*.

² Dit is het totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen op artikelniveau *niet* overschrijden.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten valt binnen de tolerantiegrenzen voor de verantwoordingsstaat als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van de totale verantwoordingsstaat.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal € 16,1 miljoen respectievelijk € 24,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwet-mutaties, zullen wij ons positieve oordeel over de financiële informatie in het jaarverslag mogelijk moeten herzien.

Financiële informatie in de toelichting bij beleidsartikel 25 (WKO)

In § 1.2.3 beschreven we al dat de Belastingdienst voor de eerste keer in januari 2005 voorschotten heeft uitbetaald voor de kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst heeft in relatief korte tijd de processen moeten inrichten voor het massaal versturen en ontvangen van de aanvragen. Als gevolg hiervan heeft de Belastingdienst bij de uitbetaling van de voorschotten keuzes gemaakt. De dienst is daarbij, in gevallen dat de gegevens op de aanvraag onaannemelijk waren (relatief laag inkomen,

hoge kosten kinderopvang), toch overgaan tot het verstrekken van een voorschot zonder in alle gevallen eerst aanvullende vragen te kunnen stellen aan de aanvrager. Alleen als de gegevens aantoonbaar tot onjuiste bevoorschotting zou leiden (bijvoorbeeld aanvrager is overleden) is niet overgegaan tot bevoorschotting. Het risico bestaat dat door deze keuze een materieel deel van de toeslagen zal moeten worden teruggevorderd. Uit de controle van de voorschotten kinderopvangtoeslag bleek dat de definitieve vaststelling in 2006 naar verwachting zal leiden tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalings. Het risico bestaat dat de Belastingdienst een deel van de terugvorderingen niet zal kunnen innen. Enerzijds zal het voor de Belastingdienst lastig en kostbaar zijn om alles terug te vorderen, anderzijds bestaat het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht door de keuze die is gemaakt om de controle achteraf uit te voeren.

Wanneer er – ondanks een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik – toch nog sprake is van een resterende onzekerheid over de rechtmatigheid dient dit naar onze mening door de minister te worden toegelicht. In het geval van de toeslagen kinderopvang is er sprake van een dergelijke onzekerheid. Immers, als gevolg van de gemaakte keuze om voorrang te geven aan tijdige uitbetaling boven rechtmatigheid, zal vermoedelijk een materieel deel van de toeslagen moeten worden teruggevorderd. Deze onzekerheid is niet door de minister toegelicht.

2.1.1.2 *Verantwoordingsstaat baten-lastendiensten en toelichting*

Wij hebben geconstateerd dat er bij de verantwoordingsstaten van het Agentschap SZW en Inspectie Werk en Inkomen geen belangrijke fouten en onzekerheden zijn met betrekking tot de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave en het voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

2.1.2 *Oordeel saldibalans en toelichting*

De saldibalans 2005 van het Ministerie van SZW en de toelichting daarop voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt, met uitzondering van een onzekerheid bij de uitgaven buiten begrotingsverband over een nog te betalen bedrag van € 37,2 miljoen met betrekking tot het programma ESF 1994–1999 dat de tolerantiegrens op saldibalanspostniveau overschrijdt.

Onderstaand overzicht laat de totaalbedragen zien waaruit de saldibalans 2005 is opgebouwd en de fouten, onzekerheden en onvolledigheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Overzicht 2

Saldibalans per 31 december 2005, Ministerie van SZW (x € 1 miljoen)

Totaalsaldo (debet + credit)	102 673,8
Beoordeeld totaal saldibalans debet + credit ¹	50 794,9
Totaal van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen voor één of meer saldibalansposten per saldibalanspost overschrijden (zie bijlage 1)	37,2
Overige fouten en onzekerheden	1,9
Totaalbedrag fouten en onzekerheden	39,1

¹ Uitgaven en ontvangsten ten laste van de begroting en tegenrekeningen tellen niet mee voor het beoordeelde totaal.

In bijlage 2 worden de belangrijke fouten en onzekerheden nader toegelicht. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de posten van de saldibalans valt binnen de tolerantiegrenzen voor de saldibalans als geheel. De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden bedraagt 1% respectievelijk 3% van het beoordeelde totaal van de saldibalans in zijn geheel. Voor de Rekening Courant Rijkshoofdboekhouding en de liquide middelen geldt een tolerantiegrens van 0%.

Het totaal aan in 2005 afgerekende voorschotten, bedraagt € 16 187,8 miljoen. Wij stellen vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldoen.

2.2 Informatie over de bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering is opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag. Bij het Ministerie van SZW gaat deze paragraaf over de onderwerpen die als gevolg van de versnelde invoering van het IBO «Regeldruk en controletoren» voor 2005 al verplicht zijn gesteld voor de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van SZW (rechtmatigheid, financieel beheer en materieelbeheer, zie ook § 1.2.3). De minister doet ook verslag over andere bedrijfsvoeringsaspecten, zoals de implementatie van een nieuw financieel administratiesysteem, beloningen, kwaliteit niet-financiële beleidsinformatie, ESF-3 en over het programma «Andere Overheid».

In overeenstemming met de gemaakte afspraken tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW heeft de minister van SZW in de bedrijfsvoeringsparagraaf toegelicht dat het financieel beheer van de kinderopvangtoeslag onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën valt. De bedrijfsvoeringsmededeling in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën over de uitvoering van de kinderopvangtoeslag geeft de minister van SZW geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

De paragraaf bevat een mededeling bedrijfsvoering, waarmee de minister expliciet aangeeft dat er sprake is van beheerste bedrijfsprocessen. Het opnemen van een mededeling over de bedrijfsvoering is overigens niet verplicht. Toch heeft de minister ervoor gekozen een mededeling op te nemen. Wij spreken hiervoor onze waardering uit.

2.2.1 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het ministerie zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

2.3 Informatie over beleid

Bij het beoordelen van de beleidsinformatie in het jaarverslag kijkt de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop de informatie over het beleid tot stand komt en naar de mate waarin deze voldoet aan de verslaggevingseisen. Ook onderwerpen wij de jaarverslagen aan de «VBTB-toets». Wij bekijken daarbij of per operationele doelstelling concrete informatie is opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie wordt uitgelegd («comply or explain»). Voor beleidsartikel 29, Arbeidsomstandigheden, arbozorg en

verzuim, hebben we niet alleen de aanwezigheid, maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de beleidsinformatie onderzocht (zie § 2.3.3).

2.3.1 Oordeel informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen. De documentatie en archivering voldoet echter nog niet volledig aan de eisen zoals deze zijn geformuleerd in de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 9 maart 2005 (Ministerie van Financiën, 2005).

2.3.2 VBTB-toets

Wij hebben met de VBTB-toets onderzocht of de beleidsinformatie in het jaarverslag concreet antwoord geeft op de drie zogenoemde H-vragen die elk ministerie zichzelf moet stellen:

- Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?
- Heeft het gekost wat het zou kosten?

Deze drie H-vragen zijn gespiegeld aan de drie W-vragen waarvan de antwoorden in de begrotingen van de ministeries zijn terug te vinden:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Het antwoord op al deze vragen is concreet wanneer de maatschappelijke doelen en de prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn, en wanneer de middelen zijn gekoppeld aan de operationele doelstellingen.

Met ingang van de Begroting 2006 geldt het principe «comply or explain» (pas toe of leg uit). De begrotingen en jaarverslagen moeten per operationele doelstelling concrete antwoorden bevatten op respectievelijk de W- en de H-vragen («comply»), tenzij de minister uitlegt waarom dit niet mogelijk is («explain»).

De resultaten van de VBTB-toets worden in figuur 2 (zie volgende pagina) weergegeven. Om de ontwikkeling in de tijd te laten zien, hebben we de scores van 2005 vergeleken met de scores van 2003, 2004 en 2006 (voor 2006 is alleen de begroting bekeken).

Informatie over (maatschappelijke) doelstellingen

Het Ministerie van SZW heeft in het Jaarverslag 2005 de vraag «Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?» voor 50% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord, terwijl er in de Begroting 2005 bij 58% van de doelstellingen concrete informatie gegeven was. Het verschil tussen begroting en jaarverslag wordt veroorzaakt doordat de realisatie-gegevens niet tijdig beschikbaar waren. Bij de andere 50% van de operationele doelstellingen schort het in het Jaarverslag 2005 aan de uitwerking van de (maatschappelijke) doelen in effectindicatoren. Vergeleken met eerdere jaren is de informatie over de maatschappelijke doelen in het Jaarverslag 2005 wel concreter geworden.

In de Begroting 2006 geeft het ministerie bij 53% van de doelstellingen concrete informatie over welk maatschappelijk effect het wil bereiken en bij 32% legt het ministerie uit waarom het dat niet doet.

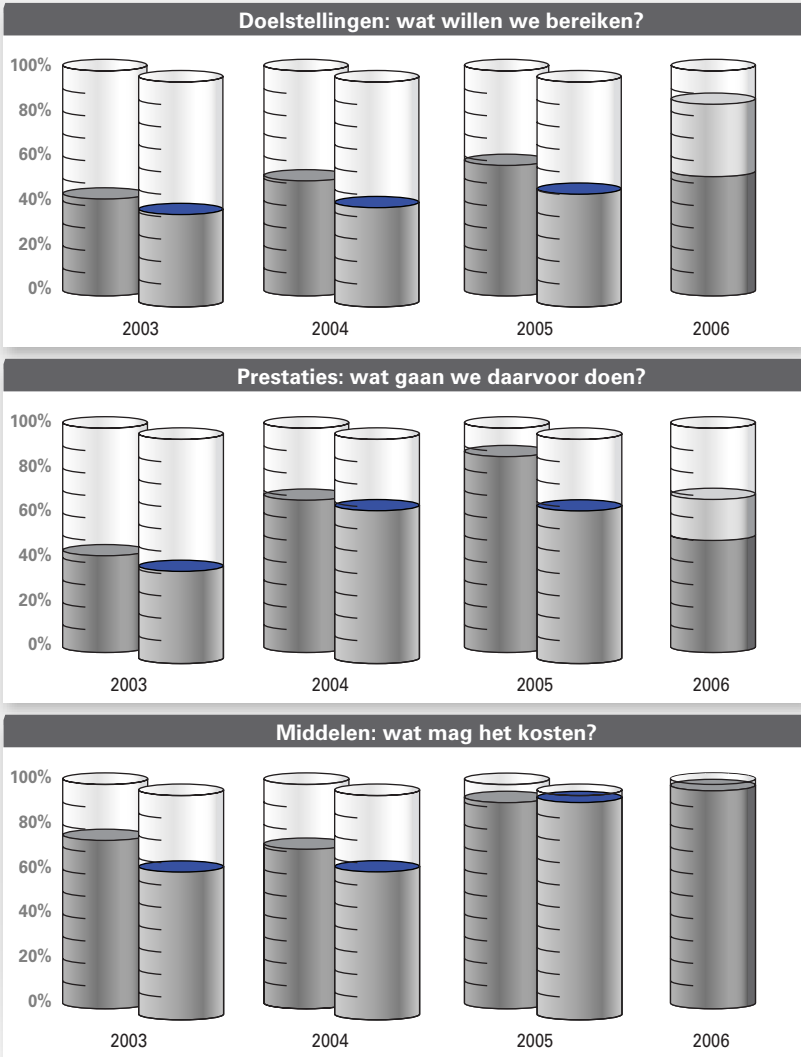
C Concrete informatie over beleid in begroting en jaarverslag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Figuur 2



Begroting	Jaarverslag	
		Percentage operationele doelstellingen waarover de minister concrete informatie heeft opgenomen
		Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie over is opgenomen (explain)



Informatie over prestaties

De vraag «Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen?» is in het Jaarverslag 2005 voor 68% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord.

Vorig jaar gaven wij in het *Rapport bij het Jaarverslag 2004* nog aan dat de Begroting 2005 van SZW goede perspectieven bood voor de verbetering van de informatiewaarde van het Jaarverslag 2005. Het percentage van 68% is echter geen verbetering ten opzichte van 2004.

In de Begroting 2006 heeft het ministerie de toelichtende tekst beknopt gehouden, overeenkomstig de begrotingsformats. Concrete informatie over de prestaties is alleen in de prestatie-indicatoren en kengetallen opgenomen. Het ministerie geeft in 50% van de doelstellingen concrete informatie over prestaties en in 18% van de doelstellingen legt het ministerie uit waarom het geen informatie heeft opgenomen. Het gaat dan vaak om doelstellingen die behaald moeten worden via prestaties van andere actoren. Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften mag het ontbreken van prestatiegegevens worden uitgelegd. Volgens de motie-Douma mag alleen het ontbreken van effectgegevens worden uitgelegd (Tweede Kamer, 2005).

Informatie over de middelen

De vraag «Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten», is in het jaarverslag voor 97% van de operationele doelstellingen concreet beantwoord. Dit percentage is vrijwel gelijk aan de Begroting 2005 en is ook in de Begroting 2006 gerealiseerd.

Conclusie VBTB-toets

In het Jaarverslag 2005 is meer concrete informatie opgenomen over de effecten van beleid en evenveel over de prestaties als in 2004. De kosten zijn in 2005 vrijwel volledig uitgesplitst naar de doelstellingen.

De Begroting 2006 laat geen verdere verbetering zien voor wat betreft de informatie over maatschappelijke effecten van beleid, wat het ministerie overigens wel voor een belangrijk deel heeft uitgelegd (explain).

Wij bevelen de minister van SZW aan om in de begroting meetbare kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren of kengetallen te kiezen voor zowel doelstellingen (effecten) als prestaties en vervolgens in het jaarverslag op te nemen wat daarvan gerealiseerd is.

2.3.3 Informatie over beleidsartikel Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim nader beschouwd

De Algemene Rekenkamer heeft niet alleen getoetst of de antwoorden op de W-vragen en de H-vragen in de begroting en het jaarverslag van het ministerie staan. Voor het beleidsartikel Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim (artikel 29) hebben wij ook onderzocht wat de betekenis is van de informatie die het Ministerie van SZW in de Begroting 2005 en in het Jaarverslag 2005 presenteert. Het ministerie heeft de algemene doelstelling van dit beleidsartikel «bevorderen van veilige en gezonde arbeidsomstandigheden en goede arbozorg» geconcretiseerd in twee operationele doelstellingen:

1. het beperken van arbeidsrisico's waaraan werknemers zijn blootgesteld;
2. het stimuleren en ondersteunen van beleid in arbeidsorganisaties om het ziekteverzuim en de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te beperken.

Het ministerie heeft aan deze doelstellingen prestatie-indicatoren en streefwaarden toegekend. Per operationele doelstelling geeft het ministerie bovendien aan wat de kosten zijn die er verband mee houden.

Bij de eerste operationele doelstelling van artikel 29 geeft het ministerie indicatoren voor arbeidsrisico's die verband houden met werkzaamheden in een industriële omgeving, zoals het percentage werknemers dat is blootgesteld aan schadelijk geluid. Uit onderzoek van de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) komt naar voren dat werkstress en repetitive strain injury (RSI) het meeste ziekteverzuim tot gevolg hebben (TNO, 2005). Het ministerie presenteert bij deze doelstelling echter geen cijfers over arbeidsrisico's die met deze klachten samenhangen, en zet bovendien geen speciale instrumenten in die erop gericht zijn om deze arbeidsrisico's te beperken. Het ministerie meldt de Algemene Rekenkamer dat de reden hiervoor is dat het moeilijk is om een causale relatie te leggen tussen deze klachten en arbeidsomstandigheden. Bovendien is volgens het Ministerie van SZW een groot aantal factoren van invloed op het optreden van werkstress en RSI die voor een deel buiten arbeidsomstandigheden vallen. Het ministerie kiest ervoor deze klachten te beïnvloeden via het instrument arboconvenanten. Sociale partners hebben namelijk de mogelijkheid om in (door het Ministerie van SZW gesubsidieerde) arboconvenanten afspraken te maken om deze klachten te voorkomen.

Wij zijn van mening dat het ministerie in het jaarverslag moet toelichten waarom zij een deel van de belangrijke arbeidsrisico's buiten beschouwing laat bij de verantwoording over operationele doelstelling 1. Het opnemen van een dergelijke toelichting vinden wij van belang om de functie van de begroting en het jaarverslag te verbeteren.

Bij de eerste operationele doelstelling geeft het ministerie ook geen informatie over de kosten die verband houden met de genoemde instrumenten.

De tweede operationele doelstelling van artikel 29 verwijst naar een maatschappelijk effect, namelijk het beperken van ziekteverzuim en instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen: één van de beleidsprioriteiten van de minister van SZW (zie § 1.2.1). Het ministerie noemt in dit artikel in het jaarverslag echter geen indicatoren waarmee de ontwikkelingen in ziekteverzuim of instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen beschreven worden. De indicatoren die SZW wel bij deze doelstelling opneemt, zijn onder meer het aantal afgesloten arboconvenanten en het aandeel werkzame arbeidsgehandicapten waarvoor nog aanpassingen in het werk noodzakelijk zijn. Met deze informatie in artikel 29 kunnen wij niet nagaan of het maatschappelijke effect zoals beschreven in de operationele doelstelling wordt bereikt. De ontwikkelingen in instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen staan wel in artikel 31 beschreven (Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid). Een verwijzing naar deze relevante informatie ontbreekt echter in artikel 29.

Conclusie nadere beschouwing artikel 29

Volgens het VBTB-gedachtegoed zou duidelijk moeten zijn wat het verband is tussen doelen dan wel (beoogde) effecten, instrumenten dan wel prestaties en middelen zodat men in het debat kan afwegen of meer investeren in het ene of het andere instrument tot een groter effect zal leiden. Wij constateren dat bij beide operationele doelstellingen van artikel 29 de relatie tussen doelen en/of financiële middelen en/of instrumenten dan wel prestaties onduidelijk is, zodat de begroting en het jaarverslag deze functie niet goed kunnen vervullen.

3 BEDRIJFSVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de bedrijfsvoering van het ministerie.

Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen en is gericht op het realiseren van taken en doelen van de organisatie. Onder de bedrijfsvoering vallen:

- het financieel beheer en het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties;
- de controle door de departementale auditdienst;
- de totstandkoming van de financiële informatie, bedrijfsvoeringsinformatie en beleidsinformatie in het jaarverslag.

Wij baseren ons oordeel over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties op eisen die de CW 2001 stelt. Het financieel beheer en het materieelbeheer moeten rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn en zo doelmatig mogelijk zijn ingericht. De administraties moeten daarnaast ook inzicht bieden in het gevoerde beheer.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de *onvolkomenheden* die we hebben aangetroffen in de bedrijfsvoering (§ 3.1). In deze paragraaf beschrijven we ook *aandachtspunten* voor het ministerie: dit zijn, in termen van ernst, *geringe onvolkomenheden* in de bedrijfsvoering die echter wel verbetering behoeven.

In § 3.2 wordt ingegaan op de opgeloste onvolkomenheden. In de conclusies (§ 3.3) is het oordeel te vinden over het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties. Hier staan ook conclusies over de overige onderdelen van de bedrijfsvoering en wordt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de afgelopen drie jaar beschreven en met een figuur weergegeven.

3.1 Onvolkomenheden

3.1.1 *Tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies*

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het voorschotbeheer. Het gaat om tekortkomingen in de tijdigheid van de vaststellingen van een aantal specifieke uitkeringen en subsidies in 2005. Het ministerie heeft in 2005 een deel van de specifieke uitkeringen en subsidies later dan het in de wet vastgelegde moment vastgesteld (overzicht 3). De frequentie van overschrijding varieerde van enkele procenten tot tientallen procenten per regeling. Het merendeel werd echter wel binnen één tot twee maanden na de wettelijke termijn vastgesteld. Het ministerie heeft de vertragingen bij de vaststellingen in de meeste gevallen niet meegedeeld aan de ontvangers, hetgeen niet conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is. De voor 2005 geplande vaststelling van de Regeling Uitkeringen Kinderopvang (RUK) is voor de meeste gemeenten uitgesteld naar 2006. Het ministerie heeft de regelgeving hiervoor aangepast omdat de oude regelgeving tot problemen bij de vaststelling van de RUK leidde. Het ministerie heeft dit nieuwe beleid inmiddels wel aan de betreffende gemeenten meegedeeld. Wij beoordelen deze overschrijdingen als een tekortkoming in het financieel beheer omdat de wet voorschrijft wanneer de minister de vaststellingen moet doen, zodat de ontvangers op dat moment duidelijkheid krijgen over de afrekening van de subsidie en/of specifieke uitkering. Wij kwalificeren

deze tekortkoming als een onvolkomenheid omdat deze tekortkoming in 2005 bij veel specifieke uitkeringen en subsidies voorkwam.

Overzicht 3

Specifieke uitkeringen en subsidies die in 2005 (te laat) werden vastgesteld.

Wet/Regeling	Artikel 2005	Totale omvang vaststellingen in 2005 (x € 1000)	Totaal aantal vaststellingen in 2005	% te late vaststellingen
Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)	23	€ 566 832	444	22%
Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren (RSP)	23	€ 5091	46	70%
In- en doorstroombanen (ID-banen)	23	€ 917 728	470	40%
Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders (KOA)	25	€ 45 390	451	14%
Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang (RKB)	25	€ 596 000	487	30%
Regeling Uitkeringen Kinderopvang (RUK) ¹	25	€ 398	8	50%
Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK)	30	€ 42 837	38	21%
Wet Financiering ABW, IOAW, IOAZ (WFA)	30	€ 5 180 970	467 ²	2%

¹ Het totale financiële belang van de RUK bedraagt € 76 miljoen, de vaststelling van de meeste subsidies is doorgeschoven naar 2006.

² Deze cijfers zijn inclusief de vaststelling van voorschotten van subsidiejaren vóór 2003.

De oorzaken van de te late of uitgestelde vaststellingen lagen bij het ministerie zelf, maar ook bij externe partijen (meestal gemeenten) die de benodigde verantwoordingsinformatie nogal eens te laat en/of onvolledig aanleverden. Bovendien was de kwaliteit soms onvoldoende. De auditdienst SZW reviewde voor enkele specifieke uitkeringen de accountantsverklaringen bij de verantwoordingsinformatie vóórdat het ministerie het subsidiebedrag vaststelde. Hieruit bleek meer dan eens dat de kwaliteit van de accountantsverklaringen tekortschoot. Om deze problemen op te lossen trof het ministerie maatregelen om de accountantskantoren aanvullende werkzaamheden te laten verrichten en vroeg de gemeenten om aanvullende verantwoordingsinformatie. Deze reparatieactiviteiten vertraagden het vaststellingsproces omdat het ministerie een correcte vaststelling verkoos boven het op tijd vaststellen van de specifieke uitkeringen.

Het ministerie is de toezegging nagekomen om in 2005 de nog openstaande voorschotten tot en met vergoedingsjaar 2002 (voornamelijk nog niet vastgestelde specifieke uitkeringen en subsidies) af te wikkelen: deze zijn teruggebracht van € 2 420,3 miljoen naar € 135,3 miljoen. Het Ministerie van SZW heeft de voorschotten verstrekt voor vergoedingsjaar 2003 die in 2005 vastgesteld moesten worden, in 2005 ook vrijwel allemaal vastgesteld. Het ministerie heeft ook maatregelen genomen om de tijdigheid van de vaststellingen beter te kunnen bewaken, en om de uitvoering van de afrekening van specifieke uitkeringen en subsidies beter conform de AWB te laten verlopen.

Wij verwachten veel verbetering in 2006 omdat de achterstand is ingehaald en omdat de betreffende beleidsdirecties aanvullende beheersmaatregelen hebben getroffen. Sommige specifieke uitkeringen zijn in 2005 afgelopen (ID-banen, KOA-regeling, RKB). Wij bevelen aan om controle-activiteiten eerder in te plannen.

3.1.2 Administratie van voorschotten

De Algemene Rekenkamer beschouwt de administratie van de voorschotten als een aandachtspunt voor het ministerie. Adequate administratie van voorschotten is van belang om de in de vorige paragraaf genoemde

beheersmaatregelen te kunnen monitoren op hun werking. Het ministerie maakte in 2005 diverse fouten bij de administratie van de voorschotten in het daarvoor bestemde systeem (CAFAS). Deze fouten betroffen het niet (tijdig) bij- of afboeken van voorschotten, het verkeerd boeken van voorschotten of het ontbreken van de onderbouwing van openstaande voorschotten.

De auditdienst van het ministerie constateerde deze tekortkomingen bij verschillende directies, waarbij het soms om grote bedragen ging. De concerncontroller had hierdoor begin 2006 geen juist beeld van de resultaten van het voorschotbeheer in 2005. De tekortkomingen zijn, voorzover mogelijk, gerepareerd na de controles door de auditdienst. De tekortkomingen die niet gerepareerd konden worden, tellen mee in het overzicht van fouten en onzekerheden zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport. Wij vinden dat het Ministerie van SZW maatregelen moet nemen om minder afhankelijk te zijn van de auditdienst voor de kwaliteit van de voorschotadministratie en daarmee de betrouwbaarheid van de saldibalans.

3.1.3 Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen

De Algemene Rekenkamer constateert, evenals vorig jaar, een onvolkomenheid in het contractbeheer van het Ministerie van SZW. De onvolkomenheid betreft het onvoldoende naleven van de Nadere Regeling SZW Contractbeheer 2004 (NRC), waaronder het volgen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de voorschriften voor dossiervorming. Wij concludeerden vorig jaar dat het op de juiste wijze toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen verbetering behoefde en drongen bij de minister aan op het treffen van (toezichts-) maatregelen.

De minister zegde toe beter te zullen sturen en beter toe te zien op de naleving van de geldende aanbestedingsregels. Verder deed hij de toezegging dat bij nieuwe aanbestedingstrajecten binnen het ministerie overlegd zou moeten worden met de interne toezichthouder en dat in 2005 een handreiking voor dossiervorming zou verschijnen.

Wij stellen vast dat de minister zijn toezeggingen grotendeels is nagekomen. Hij heeft maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het contractbeheer bij het ministerie zou verbeteren, maatregelen zoals:

- het regelmatig voeren van overleg over aanbestedingstrajecten;
- het verplicht stellen van het vragen van advies bij aanbestedingstrajecten;
- het opstellen van een handreiking dossiervorming;
- het verzorgen van workshops over contractbeheer.

Wij constateren dat, ondanks deze door het ministerie getroffen ondersteunende maatregelen, het contractbeheer in 2005 nog niet op orde is en dat nog geen sprake is van een zichtbare verbetering ten opzichte van 2004. Vooral de naleving van de regelgeving voor contractbeheer en de dossiervorming is nog onder de maat. Verder stellen wij vast dat SZW-managers in interne managementrapportages ten onrechte melden dat de voorschriften uit de Nadere Regeling SZW Contractbeheer 2004 werden nageleefd.

Een belangrijke andere tekortkoming in het contractbeheer is, evenals vorig jaar, het niet-naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In zeventien gevallen werden deze richtlijnen niet nageleefd. Hierdoor is in 2005 in totaal € 4,1 miljoen aan verplichtingen onrechtmatig aangegaan. Een andere tekortkoming in het contractbeheer betreft het achteraf ten

onrechte niet melden van zogeheten «1B-diensten». Dergelijke diensten hoeven niet Europees te worden aanbesteed, maar dienen achteraf wel te worden vermeld in het EU-Publicatieblad.

Het ministerie heeft een projectgroep in het leven geroepen die begin 2006 voorstellen formuleerde voor een structurele ondersteuning van de organisatieonderdelen bij het correct uitvoeren van contractbeheer. Wij vinden dat hierdoor al in 2006 sprake moet zijn van een wezenlijke verbetering. Wij dringen echter ook aan op directe maatregelen ter verbetering van de naleving van de regelgeving voor contractbeheer en dus ook voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

3.1.4 Beheer ESF-3

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in het beheer van ESF-3. Deze onvolkomenheid is van geheel andere aard dan de onvolkomenheden die wij in eerdere jaren vaststelden. Deze betroffen het M&O-beleid door het ministerie. Het ministerie heeft het M&O-beleid voor ESF-3 nu voldoende op orde.

De Tweede Kamer heeft er twee jaar geleden bij de minister op aangedrongen om onderuitputting van de ESF-subsidies te voorkomen (Tweede Kamer, 2004). In het najaar van 2005 bleek het aantal ESF-aanvragen flink te zijn gestegen. De minister van SZW heeft daarom op 28 oktober 2005 bekend gemaakt dat aanvragen voor ESF-subsidies niet meer mogelijk waren vanwege de grote kans op uitputting van het beschikbare budget. Deze sluiting van het ESF-loket riep veel vragen op bij potentiële subsidie-aanvragers en bij de Tweede Kamer, onder andere vanwege:

- de grote toename van het aantal aanvragen kort voor de sluiting;
- de mogelijke juridische aanvechtbaarheid van de sluiting van het loket;
- de mogelijke financiële gevolgen voor de (rijks)begroting.

De minister schrijft in de bedrijfsvoeringsparagraaf dat hij heeft laten onderzoeken waarom het ministerie de sluiting onvoldoende heeft voorzien en welke maatregelen hij heeft getroffen om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen. De staatssecretaris heeft daarnaast de Rijksrecherche gevraagd de mogelijkheden te bezien van een onderzoek naar de hausse van subsidie-aanvragen rond de sluiting van het ESF-loket.

De minister schrijft in het jaarverslag dat het financiële risico voor de rijksbegroting kwantitatief niet te duiden is. De Algemene Rekenkamer schat, op basis van veronderstellingen van het ministerie, dat de mogelijke overschrijding van het ESF-budget tussen de € 200 en € 250 miljoen ligt. Deze schatting is echter gebaseerd op diverse aannames, waarvan de uitkomst moeilijk te voorspellen is. Dit bedrag komt dan ten laste van de rijksbegroting.

Op grond van het door het ministerie uitgevoerde onderzoek, stellen wij vast dat de problemen voor een belangrijk deel werden veroorzaakt door tekortkomingen in de regelgeving rondom ESF-subsidies en in de bedrijfsvoering van het ministerie (onder andere in het financieel beheer). Het gaat dan om de volgende tekortkomingen:

- regelgeving: het niet opnemen van een maximum aan de te verstrekken subsidies in de regelgeving (subsidieplafonds);
- financieel beheer: tekortschietende managementinformatie over uitputting van het budget;

- bedrijfsvoering: het ontbreken van een draaiboek voor (communicatie over) de sluiting van het ESF-3 loket.

Het ministerie heeft in het voorjaar van 2006 een onderzoek uitgevoerd naar dit soort financiële en organisatorische risico's bij de uitvoering van andere subsidieregelingen om te voorkomen dat daar mogelijk een vergelijkbaar probleem ontstaat. Bij enkele subsidieregelingen heeft dit al geleid tot vaststelling van subsidieplafonds. Het ministerie is ook bezig met de verbetering van managementinformatie. Wij waarderen de getroffen maatregelen en verwachten dat deze ook positief zullen uitpakken voor het beheer van andere subsidieregelingen.

3.1.5 Beheer Wet Sociale Werkvoorziening

De Algemene Rekenkamer constateert, net als in eerdere jaren, een onvolkomenheid in het beheer van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Deze onvolkomenheid betreft het niet kunnen toepassen van bepaalde beleidsregels van het ministerie bij de vaststelling van de specifieke uitkering WSW.¹

Al enkele jaren blijkt dat bepaalde beleidsregels door het ministerie niet kunnen worden toegepast, omdat de verantwoordingsinformatie die het ministerie bij gemeenten en werkvoorzieningschappen opvraagt onvoldoende aansluit bij de beleidsregels. Hierdoor kan het ministerie voor een deel niet beoordelen of sancties opgelegd moeten worden. In welke mate hierdoor onterecht geen sancties worden opgelegd is echter niet in te schatten. In zijn reactie op het Rapport bij het Jaarverslag SZW 2004 gaf de minister aan dat de onvolkomenheid in het sanctiebeleid WSW voor de vaststelling van de WSW in 2006 (subsidiejaar 2004) grotendeels en voor de vaststelling in 2007 (subsidiejaar 2005) volledig zal zijn opgelost door aangepaste regelgeving. Het ministerie is er voor de vaststellingen in 2005 (subsidiejaar 2003) bovendien in geslaagd, door het opvragen van extra informatie bij alle gemeenten en werkvoorzieningschappen, de beleidsregel «Tijdigheid herindicatie» toch toe te passen. Dit resulteerde in een terugvordering in 2005 van in totaal € 5,5 miljoen. Deze beleidsregel zal ook worden toegepast voor de vaststellingen in 2006 (subsidiejaar 2004). In 2006 kan het ministerie ook de beleidsregel «Verwijtbare onderrealisatie begeleid werken» voor het eerst toepassen. Wij vinden dat de minister voldoende maatregelen heeft getroffen om deze onvolkomenheid in de komende jaren op te heffen.

3.1.6 De werking van de P&C-cyclus

De Algemene Rekenkamer beschouwt, net als vorig jaar, de werking van de P&C-cyclus als een aandachtspunt voor het ministerie. Wij vinden de opzet en de werking van de P&C-cyclus bij het Ministerie van SZW toereikend, maar zien nog enkele verbetermogelijkheden in de naleving van de richtlijnen voor de P&C-cyclus. Wij oordelen in § 2.2.1 dat de informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW op deugdelijke wijze tot stand is gekomen en aan de verslaggevingseisen voldoet. Wij zien echter ook voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf, als sluitstuk van de P&C-cyclus, enkele verbeterpunten.

De minister deed vorig jaar enkele toezeggingen: deze zijn deels nagekomen en deels ingehaald door de nieuwe opzet van de bedrijfsvoeringsparagraaf als gevolg van de vervroegde implementatie van IBO «Regeldruk

¹ Het betreft de beleidsregels: tijdigheid herindicatie, terugvorderen efficiencywinst en verwijtbare onderrealisatie begeleid werken.

en controletoeren» (zie § 1.2.3). Binnen het Ministerie van SZW werd, zoals toegezegd, gedurende het jaar in de P&C-cyclus gerapporteerd over aspecten van bedrijfsvoering die op grond van risicoanalyses zijn vastgesteld. Wij constateren dat dit in het algemeen voldoende gebeurde. Op enkele aspecten werd echter soms selectief of onvoldoende gerapporteerd:

- Veelal gaven SZW-managers ten onrechte aan dat de regeling contractbeheer werd nageleefd. Overigens meldden vrijwel alle directies wel dat de EU-aanbestedingsregels niet volledig werden nageleefd.
- Veelal werd niet gerapporteerd over tekortkomingen in het voorschotbeheer en -administratie (zie § 3.1.1 en 3.1.2). De SZW-managers rapporteerden vooral over de voortgang van de vaststellingen van (oude) voorschotten. De SZW-managers rapporteerden niet altijd volledig over de mate waarin vaststellingen desalniettemin niet tijdig plaatsvonden en niet over de fouten in de administratie.
- De concerncontroller bleek geen goed cijfermatig beeld te hebben van de voortgang van de afhandeling van oude voorschotten door tekortkomingen in de administratie, en rapporteerde daardoor juist te weinig positief aan de minister in de interne managementparagraaf.

De Algemene Rekenkamer beval vorig jaar aan dat het ministerie bij het samenstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf ook informatie van de auditdienst en de Algemene Rekenkamer moet betrekken. De minister zegde toe dat het ministerie de rapportages van de auditdienst zou betrekken bij het toezicht op de bedrijfsvoering. Het ministerie heeft de bevindingen van de auditdienst zoals weergegeven in het jaarrapport van over 2005 niet zichtbaar betrokken bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf in het Jaarverslag 2005. Wij vinden dat het ministerie dat wel zou moeten doen.

Wij bevelen aan dat binnen het ministerie verantwoordelijken expliciet worden aangesproken op tekortkomingen in het financieel en materieelbeheer, juist ook als deze niet worden gemeld in de managementrapportages. Wij vinden ook dat het ministerie de rapportages van de auditdienst moet betrekken bij het toezicht op de bedrijfsvoering en bij het samenstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

3.1.7 Aansturing UWV

De Algemene Rekenkamer beschouwt de aansturing van UWV en de afstemming met het Ministerie van Financiën wat de polisadministratie bij UWV betreft als een aandachtspunt voor de minister van SZW.

Als gevolg van de overheveling van de heffing en inning van de premies werknemersverzekeringen van UWV naar de Belastingdienst per 1 januari 2006, wordt bij UWV een polisadministratie ingericht. Dit is een database waarin vanaf 2006 arbeidsverhoudingen, loongegevens en uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen moeten worden geregistreerd. De gegevens worden eenmalig opgevraagd bij werkgevers door middel van de loonaangifte en meermalig gebruikt door instanties met publieke taken.

In het rapport *Premie-inning werknemersverzekeringen* (Algemene Rekenkamer, 2005) concludeerden wij dat de polisadministratie weliswaar in opzet voldoende waarborgen biedt voor een betrouwbaar gegevensbestand, maar dat er een aantal risico's was voor de kwaliteit van de

polisadministratie gedurende de eerste jaren. Wij volgen, op verzoek van de Tweede Kamer, de ontwikkelingen.

Wij concluderen dat de risico's die wij in 2005 signaleerden voor de betrouwbaarheid van de polisadministratie gedurende de eerste jaren, in maart 2006 nog niet waren weggenomen. De voorgenomen tests van de keten (van ontvangst van de loonaangiften bij de Belastingdienst tot en met doorlevering aan UWV en opname in de polisadministratie) zijn steeds verder opgeschoven in de tijd. Er zijn wel tests uitgevoerd binnen een testomgeving, maar niet op de werkelijke systemen. Deze tests bleken uiteindelijk geen zekerheid te bieden over het functioneren van de keten. Op de geplande datum van 15 maart 2006 was de Belastingdienst niet in staat om loonaangiften door te sturen aan UWV. UWV was op 15 maart 2006 nog niet in staat om gegevens op te slaan in de polisadministratie. Dit komt doordat UWV tussentijds besloten heeft om de voorcontroles systeemtechnisch anders uit te voeren dan oorspronkelijk gepland. De nieuwe applicatie om de gegevens, na controle, over te zetten naar de polisadministratie zal naar verwachting op 22 april 2006 gereed zijn.

Eind maart 2006 heeft de Belastingdienst twee loonaangifteberichten succesvol naar UWV gestuurd. De planning is dat de Belastingdienst alle beschikbare loonaangiften vanaf half april door zal sturen naar UWV. Wij hebben nog niet kunnen vaststellen in hoeverre de keten van Belastingdienst naar UWV functioneert bij massale doorlevering van loonaangiften.

Een ander risico vormt de kwaliteit van de aangifte. Bij de opzet van het nieuwe loonaangiftesysteem gingen de Belastingdienst en UWV er vanuit dat een vlotte verwerking van de gegevens mogelijk was zolang het percentage aangiften dat niet door het systeem kan worden verwerkt, niet groter is dan 2% (Ministerie van SZW, 2004b). Van de loonaangifte over januari 2006 was 6% eind maart nog niet aangeleverd bij de Belastingdienst. Volgens UWV was 30% van de wel ontvangen aangiften niet geheel correct aangeleverd, volgens de Belastingdienst is er nog geen zicht op het percentage incorrecte aangiften. Ook bleek dat tweederde van de softwarepakketten waarmee werkgevers aangifte doen fouten bevat. Overigens werkt het grootste deel van de werkgevers met goed functionerende softwarepakketten. Daarnaast bevatte 10% van de eerste duizend berichten één of meer inhoudelijke fouten.² In hoeverre de door UWV en de Belastingdienst ingestelde «Kwaliteitscirkel» in staat zal blijken alle fouten te verwerken en terug te dringen, moet nog worden afgewacht.

Het is niet zeker dat de Belastingdienst in staat is om alle fouten in de aangiften te onderzoeken. Afgesproken is dat de Belastingdienst in ieder geval alle verzoeken voor nader onderzoek die van belang zijn voor de uitkeringsverstrekking door UWV, binnen 2½ werkdag zal afhandelen. Overige signalen zal de Belastingdienst naar vermogen afhandelen.

UWV heeft aangegeven vanaf 1 juli 2006 aan alle afnemers gegevens uit de polisadministratie te kunnen verstrekken. UWV heeft met de afnemers overlegd over de wijze waarop in 2006 gegevens uit de polisadministratie geleverd gaan worden. Zolang de gegevens in de polisadministratie niet volledig betrouwbaar zijn, zijn deze echter maar beperkt bruikbaar voor de afnemers en is er nog geen sprake van een volledig werkende keten.

² De meest voorkomende fouten hadden betrekking op de correctheid van de premiepercentages, het tijdvak en de indicaties werknemersverzekeringen en de onderlinge consistentie van de gegevens.

Een positieve ontwikkeling ten opzichte van 2005 is dat op een aantal terreinen afspraken tussen de Belastingdienst en UWV zijn vastgelegd in een convenant en in Serviceniveau-overeenkomsten. Deze afspraken zijn

echter nog onvoldoende concreet en duidelijk uitgewerkt. Verder is positief dat de minister van SZW het wettelijk kader inmiddels vrijwel volledig heeft vastgesteld. Hij voert periodiek overleg met UWV over de voortgang en stuurt bij indien nodig. Wij vragen de minister om de komende maanden, die cruciaal zijn voor het realiseren van een werkende keten, extra aandacht te besteden aan de voortgang bij UWV. Wij maken ons namelijk zorgen dat het proces waarbij de termijn voor het realiseren van kritieke processen steeds overschreden wordt, zich zal voortzetten. Aangezien de problemen zich grotendeels op het snijvlak van UWV en de Belastingdienst afspelen, menen wij dat een goede afstemming tussen de Ministeries van SZW en Financiën van belang is.

Verder vragen wij de minister om, nu het Jaarplan 2006 van UWV definitief is vastgesteld, op korte termijn af te spreken hoe UWV zich moet verantwoorden over het functioneren en het beheer van de polisadministratie.

3.2 Opgeloste onvolkomenheden

Het ministerie heeft een aantal onderdelen van het financieel beheer verbeterd, die in 2004 nog leidden tot onvolkomenheden of aandachtspunten in de bedrijfsvoering van het ministerie. Het betreft de volgende onderdelen:

- subsidiebeheer;
- verplichtingen- en uitgavenbeheer;
- anticumulatiebatens WSW;
- sturing zelfstandige bestuursorganen;
- aansluiting informatie tussen de jaarverslagen van UWV en SZW.

Subsidiebeheer

De Algemene Rekenkamer vond in het Rapport bij het Jaarverslag SZW 2004 dat het ministerie in 2005 concrete maatregelen moest nemen om het subsidiebeheer te verbeteren. Het ministerie heeft dit ook gedaan: het ministerie heeft in 2005 de voorkeur voor een andere wijze van subsidiëren uitgesproken (subsiëring van prestaties (output) in plaats van activiteiten (input)). Het ministerie verwacht bij prestatiesubsidies minder problemen bij de controle op de verantwoordingen. Deze voorkeur leidt op korte termijn nog niet tot concrete wijzigingen in subsidieverleningen omdat de lopende regelingen, die zijn gebaseerd op inputsubsidiëring, niet tussentijds kunnen worden aangepast. Wij verwachten dat het ministerie subsidiëring van prestaties met bijbehorende verantwoordingswijze in nieuwe subsidieregelingen wel vaker gaat toepassen. Wij bevelen het ministerie wel aan om ook na te gaan of deze aanpak ook echt tot minder problemen leidt dan de «oude» wijze van verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer constateerde vorig jaar tekortkomingen bij het beheer van de emancipatiesubsidies en bij het Convenant arbeidsomstandigheden en de regeling Schoonmaakdiensten particulieren (RSP).

In 2005 is de uitvoering van emancipatiesubsidies, wat de controle op de verantwoordingen betreft, verbeterd ten opzichte van 2004. Het ministerie heeft ook maatregelen getroffen om de tekortkomingen in de kwaliteit van accountantsverklaringen bij deze regelingen in 2005, voorafgaand aan de vaststelling van de subsidie, te verbeteren en/of te repareren.

Op grond van bovenstaande verbeteringen en de bevindingen van de auditdienst hierover, concluderen wij dat de tekortkomingen in het subsidiebeheer zoals vastgesteld in 2004 in 2005 voldoende zijn opgelost.

Verplichtingen- en uitgavenbeheer

De Algemene Rekenkamer vond in 2004 dat verbetering van de werking

van de dienstverleningsafspraken tussen de beleidsdirecties en de Gemeenschappelijke Organisatie Bedrijfsvoering (GOB), zijnde de centrale SZW-administratie, noodzakelijk was om het financieel beheer te verbeteren. De minister zegde een aantal concrete maatregelen toe om de tijdigheid van de registratie en de kwaliteit van de administratie bij het ministerie te verbeteren.

Wij stellen vast dat de door het ministerie getroffen maatregelen om de tijdigheid van de registratie van de verplichtingen en de volledigheid van de verplichtingendossiers te verbeteren vooral in de laatste periode van 2005 tot zichtbaar resultaat heeft geleid: over de laatste vier maanden van 2005 was ongeveer 65% van de verplichtingen tijdig geregistreerd (over heel 2004 was dat 44%).

Ook de volledigheid van de verplichtingendossiers is verbeterd: in 2004 was ongeveer 30% van de dossiers niet volledig, terwijl dit in de laatste drie maanden van 2005 nog maar bij 8% het geval was.

De tijdige afhandeling van betaalstukken is ook verder verbeterd van 89% in 2004 tot 91% in 2005.

Wij gaan ervan uit dat deze positieve ontwikkelingen zich zullen voortzetten in 2006. Wij rekenen er hierbij op dat de in de laatste periode van 2005 geconstateerde vooruitgang zich in hetzelfde tempo zal voortzetten. Wij dringen er daarom op aan dat het ministerie dit onderwerp de nodige aandacht blijft geven.

Anticumulatiebatens Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)

Werknemers die loon ontvangen in het kader van de WSW hebben vaak ook recht op een uitkering op grond van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). UWV draagt de uitkeringen die vrijvallen wegens samenloop met de WSW af aan het Ministerie van SZW. Dit worden de anticumulatiebatens WSW genoemd.

De Algemene Rekenkamer constateerde in 2004 op dit terrein een onvolkomenheid in het financieel beheer. Het Ministerie van SZW had namelijk € 135 miljoen aan ontvangen anticumulatiebatens over 2003 nog niet vastgesteld. De minister zegde toe een extern onderzoek uit te laten voeren naar de juistheid en volledigheid van de van UWV ontvangen anticumulatiebatens WSW over subsidiejaar 2003. Op dit onderzoek zou de auditdienst SZW een review uitvoeren. Verder zegde de minister toe er voor te zorgen dat de kwaliteit van de ramingen voor het bepalen van de hoogte van de anticumulatiebatens goed zal zijn.

Vanaf 2004 bepaalt het ministerie de omvang van de anticumulatiebatens op basis van ramingen. Deze ramingssystematiek werd in 2005 getoetst op grond waarvan het ministerie een berekening maakte van de nog te verrekenen anticumulatiebatens voor het jaar 2003. Deze verrekening van € 27,5 miljoen aan anticumulatiebatens is in 2005 teruggevorderd van UWV en in 2006 ook van UWV ontvangen.

Wij vinden de kwaliteit van de door het ministerie gehanteerde ramings-systematiek voldoende. Wij constateren dat de minister zijn toezeggingen is nagekomen en dat de op dit punt in 2004 geconstateerde onvolkomenheid in het financieel beheer is opgelost.

Sturing zelfstandige bestuursorganen UWV en CWI

De Algemene Rekenkamer vond vorig jaar dat de minister concrete stappen moest zetten om de rechtmatigheidsproblemen bij UWV op te

lossen. De minister stelde voor 2005 drie topprioriteiten vast voor UWV: de invoering Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de overdracht van de premie-inning naar de belastingdienst en de instandhouding van het primaire proces (*going concern*) (Ministerie van SZW, 2005). Omdat het oplossen van de rechtmatigheidsproblemen niet tot deze prioriteiten behoorde, accepteerde de minister hiermee dat de rechtmatigheid van UWV in 2005 mogelijk onder de norm van 99% zou blijven. UWV ondernam in 2005 wel activiteiten om de rechtmatigheid te verbeteren. UWV is er in 2005 in geslaagd om de «overall» rechtmatigheid (exclusief onzekerheden) van de uitvoering te vergroten en hierdoor vrijwel aan de norm van 99% te voldoen. De rechtmatigheid inclusief onzekerheden is echter iets achteruitgegaan ten opzichte van 2004. Bij de uitvoering van vijf van de negen werknemersverzekeringen is nog sprake van een (kleine) overschrijding van de rechtmatigheidsnorm (exclusief onzekerheden). In overzicht 4 staan de rechtmatigheidspercentages per wet.

Overzicht 4
Rechtmatigheid per wet die UWV uitvoert

Wet	Rechtmatigheid 2004	Rechtmatigheid 2005	Onzekerheden 2004	Onzekerheden 2005
BIA	99,4%	97,4%	0,3	0,9%
Wajong	99,7%	99,9%	–	0,4%
WAO	99,5%	99,9%	0,1	0,9%
WAZ	99,2%	99,3%	1,0	1,7%
WW	94,9%	97,1%	1,2	3,6%
ZW	94,8%	95,7%	5,3	3,4%
REA	91,7%	90,3%	2,9	1,9%
WAZO	98,0%	98,8%	0,2	1,8%
TW	97,2%	99,3%	1,2	1,1%
UWV totaal	98,0%	98,8%	0,6	1,8%

Wij vragen het ministerie om gezamenlijk met UWV te zoeken naar oplossingen voor de rechtmatigheidsproblemen bij wetten die onder de norm bleven en voor de onzekerheden over de rechtmatigheid. Wij beschouwen de onrechtmatigheid bij UWV niet meer als een onvolkomenheid in de sturing door de minister omdat UWV nu vrijwel aan de norm voldoet.

De Algemene Rekenkamer concludeerde vorig jaar ook dat de minister nog onvoldoende inzicht had in de feitelijke mate van verbetering van de bedrijfsvoering van CWI over 2004. In de loop van 2005 kreeg de minister dit inzicht wel. Uit de beschikbare informatie komt naar voren dat het financieel beheer bij CWI verbeterd is.

Aansluiting informatie in het jaarverslag van UWV en SZW

De Algemene Rekenkamer constateerde vorig jaar verschillen tussen cijfers in het SZW-jaarverslag en het UWV-jaarverslag, en vroeg het ministerie om de aansluiting tussen deze cijfers te verbeteren. Het ministerie heeft met UWV een regeling getroffen waardoor de cijfers in het jaarverslag van SZW over 2005 omtrent de kosten van regelingen die UWV uitvoert, herleidbaar zijn tot de gecertificeerde cijfers in het jaarverslag van UWV. UWV en het Ministerie van SZW hebben afgesproken de aansluiting tussen de jaarverslagen van SZW en UWV te regelen via een jaarlijkse actualisatie van bijlage VI van de regeling Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), waarin de informatieproducten

worden gespecificeerd die UWV dient te verstrekken. Wij waarderen het dat de aansluiting hiermee ook op langere termijn geregeld wordt.

Wij hebben de cijfers dit jaar weer onderzocht en concludeert dat de kosten van de premiegefinancierde regelingen in de jaarverslagen van UWV en SZW over 2005 nu goed op elkaar aansluiten. De kosten van de begrotingsgefinancierde regelingen in de jaarverslagen van UWV en SZW verschillen nog wel op onderdelen. Door de overeengekomen verreken-systematiek zijn deze verschillen over 2005 echter aanzienlijk kleiner dan over 2004. Deze verschillen worden veroorzaakt door de wijze waarop UWV en SZW deze kosten administreren. De bedragen die het Ministerie van SZW in haar jaarverslag opneemt over de begrotingsgefinancierde regelingen die UWV uitvoert, komen uit de financiële systemen van SZW en zijn gecontroleerd door de auditdienst van het ministerie. Wij concluderen dat door de regeling die UWV en SZW zijn overeengekomen de cijfers in het jaarverslag van SZW op gestructureerde wijze tot stand zijn gekomen en daardoor ook beter controleerbaar zijn.

3.3 Conclusies

3.3.1 Oordeel financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties

De onderzochte onderdelen van het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties in 2005 van het Ministerie van SZW hebben voldaan aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van:

- het voorschotbeheer (tijdigheid vaststellingen) en de administratie;
- het contractbeheer en de -administratie;
- het beheer van ESF-3;
- het beheer van de WSW.

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevelingen geformuleerd om deze onvolkomenheden op te lossen: deze staan in de desbetreffende paragrafen in hoofdstuk 3.

3.3.2 Ontwikkeling bedrijfsvoering

De Algemene Rekenkamer concludeerde in eerdere jaren dat de bedrijfsvoering onvoldoende aandacht kreeg binnen het ministerie. Hierdoor bleven structurele onvolkomenheden lang voortduren. De minister van SZW voerde in 2004 het actieplan «Verbetering (financiële) bedrijfsvoering» uit. Hierdoor hadden SZW-managers in 2004 meer aandacht voor de voortgang van (hoog risico-)verbetertrajecten en voor de aangewezen controleaspecten in de P&C-cyclus van 2004. Wij zagen deze aandacht in 2005 ook terug: hierdoor zijn ook in 2005 verbeteringen gerealiseerd zoals de opgeloste onvolkomenheden in § 3.2.

Wij concluderen dat de bedrijfsvoering in 2005 licht verbeterd is ten opzichte van 2004. Indien we alleen het financieel beheer in ogenschouw nemen, beoordelen we deze op hetzelfde niveau als in 2004, namelijk als toereikend met enkele uitzonderingen.

Wij zien bijvoorbeeld dat het ministerie vooral ondersteunende en toezichtsmaatregelen toezegt en uitvoert, maar dat dit niet altijd betekent dat de naleving van regelgeving in gelijke mate verbetert. Wij vragen het ministerie daarom om tekortkomingen in de bedrijfsvoering niet alleen

door meer ondersteuning en/of toezicht op te willen lossen maar ook om meer directe maatregelen te treffen. Wij doelen hierbij op maatregelen die vooral de naleving van de regelgeving in het primaire proces verbeteren.

De in dit hoofdstuk aangegeven tekortkomingen hebben soms ook betrekking op gebreken bij de totstandkoming van regelgeving (het ontbreken van plafonds in subsidieregelingen (zoals ESF-3), het beheer van de WSW, uitstel vaststelling RUK, de keuze voor input- of output-subsidie) waardoor financiële risico's kunnen ontstaan. Wij concluderen dat het ministerie meer aandacht moet besteden aan de totstandkoming van de regelgeving voor de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door verbetering van het gebruik van de SZW-toets.³

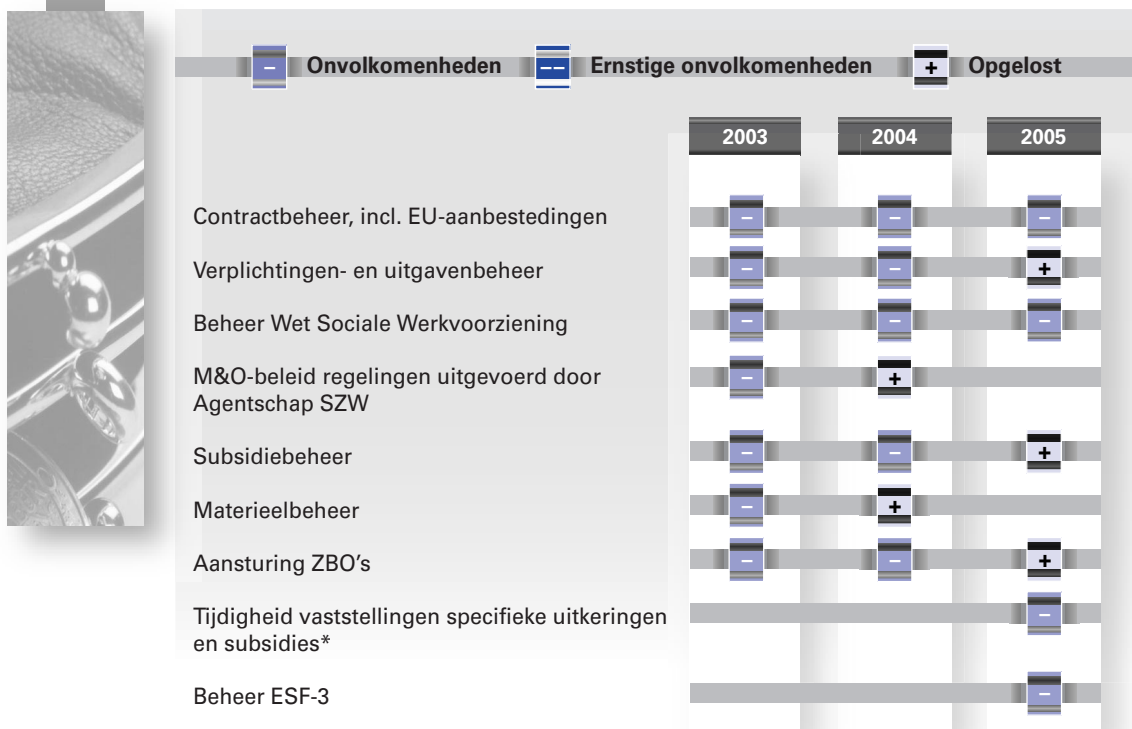
Figuur 3 geeft aan dat enkele onvolkomenheden in 2005 zijn opgelost, maar dat ook enkele onvolkomenheden uit eerdere jaren zijn blijven bestaan. Ook zijn er in 2005 enkele nieuwe tekortkomingen of onvolkomenheden bijgekomen (zie § 3.1). Wij verwachten echter dat deze onvolkomenheden in 2006 in ieder geval deels zijn opgelost (beheer ESF-3, tijdigheid vaststellingen). Het Ministerie van SZW kan in 2006 dus naar een aanzienlijke verbetering van de bedrijfsvoering toewerken.

³ De SZW-toets is een instrument om relevante criteria te selecteren waaraan beleidsvoorbereiding moet voldoen. De toets brengt daartoe de eisen en de voornaamste punten uit de departementale en interdepartementale toetsen en checklists bijeen in een handleiding van tien stappen.

Ontwikkeling in onvolkomenheden 2005

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Figuur 3



* Was in 2004 opgenomen in subsidiebeheer.

4.1 Reactie minister

De minister van SZW vat in zijn reactie de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer samen, en geeft vervolgens aan in welk perspectief deze geplaatst moeten worden en welke acties hij onderneemt. Wij beschrijven hieronder een samenvatting van zijn reactie met betrekking tot de door de minister ondernomen en toegezegde acties. De volledige reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister bespreekt de volgende punten:

- Tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies;
- Voorschottenadministratie en saldibalans;
- Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen;
- Sluiting ESF-loket;
- Informatie over beleid;
- De werking van de P&C-cyclus;
- Aansturing UWV (polisadministratie);
- Kinderopvangtoeslag;
- Opgeloste onvolkomenheden: subsidiebeheer, verplichtingen- en uitgavenbeheer, sturing zelfstandige bestuursorganen.

Tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies

De minister geeft aan dat maatregelen zijn genomen om de tijdigheid van de vaststellingen beter te kunnen bewaken en om de uitvoering van de afrekening van specifieke uitkeringen en subsidies beter conform de wet te laten verlopen.

De minister neemt de aanbeveling om controle-activiteiten eerder in te plannen over, voor zover deze gericht is op het zodanig inrichten van de processen dat de voortgang van de werkzaamheden goed kan worden bewaakt, tijdig kan worden bijgestuurd en te late vaststellingen kunnen worden voorkomen. Overigens is het volgens de minister niet geheel uit te sluiten dat wettelijke termijnen worden overschreden als gevolg van tekortschietende kwaliteit van de door derden aangeleverde verantwoordingsinformatie.

Voorschottenadministratie en saldibalans

De minister geeft aan dat de ondeugdelijke toezichtinformatie over de voorschotten waarvan de wettelijke vaststellingstermijn zou zijn verlopen, verband houdt met problemen in de aansluiting tussen verschillende administratiesystemen. In 2006 is bij het Ministerie van SZW het nieuwe financieel administratiesysteem «Hermes» ingevoerd. Gedurende het komende jaar zal een deel van de oude administratie in Hermes worden geïntegreerd, waardoor zich vanaf 2007 geen aansluitingsproblemen meer zullen voordoen. In de tussenliggende periode zal het ministerie een analyse maken van de aangetroffen onvolkomenheden bij het administreren van voorschotten. Het ministerie zal maatregelen op basis van deze analyse invoeren die eventuele structurele oorzaken voor deze onvolkomenheden in het reguliere administratieve proces zullen wegnemen.

Contractbeheer, inclusief Europese aanbestedingen

De minister heeft een verbetertraject ingezet voor de structurele borging van het contractbeheer. De implementatie van dat traject wordt gemonitord in de P&C-cyclus 2006. Deze (directe) maatregelen beogen een flinke verbetering ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen te

bereiken. Ten aanzien van (Europese) aanbestedingen zijn de inspanningen erop gericht deze conform de regels te laten verlopen. Voor reeds afgeronde (Europese) aanbestedingen die doorlopen na 2005, zijn geconstateerde tekortkomingen waar mogelijk hersteld. De minister geeft echter ook aan dat niet alle tekortkomingen met terugwerkende kracht zijn te herstellen.

Sluiting ESF-loket

De minister geeft aan dat de in dit rapport opgenomen informatie al aan de Tweede Kamer gemeld is. De minister zegt dat alle SZW-subsidieregelingen nu zijn gecheckt op de aanwezigheid van adequate plafonds, en dat waar nodig (drie gevallen) alsnog plafonds zijn aangebracht. In de managementrapportages van het Agentschap SZW is voorzien in rapportages over de prognoses. Tot slot inventariseert het ministerie op dit moment of en op welke wijze de financiële administratie van het Agentschap SZW beter kan worden aangesloten op, of worden geïntegreerd met die van het kerndepartement.

Informatie over beleid

De minister zegt aandacht te hebben voor de informatiewaarde van begroting en jaarverslag. Volgens hem zijn er echter onderdelen van beleid waarbij het niet goed mogelijk is om geschikte prestatie-indicatoren te formuleren. Via de zogenaamde *comply or explain*-brief informeert hij dan de Tweede Kamer over de artikelen waar dit aan de orde is. Daarbij zegt hij ook een afweging te geven in termen van mogelijkheden en kosten. De minister noemt het voornemen om, in het licht van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, de structuur van artikel 29 te herzien in de eerstvolgende begroting. In de *comply or explain*-brief aan de Tweede Kamer zal hij een en ander uiteenzetten. De minister verwacht dat vanaf september 2006 de documentatie aan de eisen van de RPE 2006 voldoet.

De werking van de P&C-cyclus

De minister geeft aan dat onze aanbeveling om managers aan te spreken op tekortkomingen in hun financieel- en materieelbeheer, juist als deze niet in de managementrapportages worden gemeld, in lijn is met de ontwikkelingen rond IBO Regeldruk en Controletoeren. Hierbij moet het management, volgens de minister, zich transparant verantwoorden over de eigen tekortkomingen en over risico's en beheersingsmaatregelen, zodat de minister zich in staat is in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag transparant te verantwoorden. De minister gaat de naleving van de kaders bevorderen door deze explicieter te laten monitoren op de vaste momenten in de P&C-cyclus.

De minister wil onze opmerking over het niet zichtbare gebruik van het jaarrapport van de auditdienst in een ander perspectief plaatsen. De auditrapportages en het Jaarrapport van de Auditdienst vormen volgens hem belangrijke pijlers waarop het interne toezicht op de bedrijfsvoering rust, en voor de samenstelling van de bedrijfsvoeringsparagraaf. De voortgangsrapportages over de verbetertrajecten, die een gevolg zijn van de rapportages van de Auditdienst en de Algemene Rekenkamer zijn volgens de minister ook een belangrijk gegeven voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Aansturing UWV: Polisadministratie

Al eind 2005 constateerde de Inspectie Werk en Inkomen dat een functionerende keten per 15 maart 2006 nog onvoldoende zou zijn

gewaarborgd. De minister heeft daarop de Tweede Kamer geïnformeerd dat extra maatregelen zijn genomen, maar dat aanloopproblemen waarschijnlijk niet te voorkomen zouden zijn. De minister geeft nu aan dat de vulling van de polisadministratie vertraging ondervindt als gevolg van problemen met de geautomatiseerde gegevenscontrole die daaraan vooraf gaat. Eind april 2006 is een geautomatiseerde tussenoplossing opgeleverd. De minister verwacht dat de integrale keten in augustus 2006 volledig zal functioneren. De minister zegt dat tot die tijd de ontvangen en verwerkte gegevens al wel aan afnemers ter beschikking worden gesteld, indien gewenst. De minister zegt toe dat de afspraken tussen UWV en de Belastingdienst in de loop van 2006 op basis van de ervaringen en de ontwikkelingen nader zullen worden gepreciseerd.

De minister geeft aan te hebben afgesproken dat UWV in haar kwartaalverslagen over de voortgang en het beheer zal rapporteren. Daarbij zal ook worden ingegaan op de aansluiting van afnemers op de polisadministratie en de kwaliteit van de aangiftegegevens. Dit zal worden opgenomen in het verantwoordingsmodel UWV voor 2006. Daarnaast heeft de minister met UWV de afspraak dat hij maandelijks te worden geïnformeerd over de voortgang van de polisadministratie. De Inspectie Werk en Inkomen zal tevens de voortgang bij de polisadministratie beoordelen.

Kinderopvangtoeslag

De minister heeft begrepen dat wij vinden dat er een resterende onzekerheid is over de rechtmatigheid en dat deze in de bedrijfsvoeringssparagraaf diende te worden toegelicht. De minister refereert aan de afspraak dat hij dit alleen doet, als de minister van Financiën dit ook heeft gedaan. De minister geeft aan dat dat niet het geval is. De minister verzekert ons dat hij over de uitvoering van de kinderopvangtoeslag regelmatig contact heeft met de minister van Financiën.

Opgeloste onvolkomenheden: subsidiebeheer, verplichtingen- en uitgavenbeheer, sturing zelfstandige bestuursorganen

Het Ministerie van SZW gaat de huidige praktijk van overwegend inputgeoriënteerde subsidies ombuigen naar – waar mogelijk – outputgeoriënteerde subsidie op lumpsumbasis. Daarmee zouden enkele problemen in de sfeer van de verantwoording opgelost moeten worden. De minister neemt onze aanbeveling over om de toepassing daarvan ook daadwerkelijk te bewaken en om te evalueren in hoeverre dit inderdaad tot minder rechtmatigheidsrisico's leidt.

De minister plaatst een kanttekening bij de opgeloste onvolkomenheid bij verplichtingen- en uitgavenbeheer: in de eerste maanden van 2006 heeft het Ministerie van SZW tijdelijk de regels van goed financieel beheer niet volledig kunnen nakomen door de implementatie van het nieuwe financiële administratiesysteem «Hermes».

De minister zegt toe gezamenlijk met UWV te zoeken naar oplossingen voor de rechtmatigheidsproblemen bij wetten die onder de norm bleven en voor de onzekerheden over de rechtmatigheid.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van SZW erkent dat er in de bedrijfsvoering naast de gerealiseerde verbeteringen nog tekortkomingen zijn. De minister onderschrijft het belang van een goed werkende P&C-cyclus, vooral na de volledige implementatie van IBO Regeldruk en controletoren in 2006. De minister doet toezeggingen om de tekortkomingen op te heffen. De

Algemene Rekenkamer vindt echter dat de minister concretere maatregelen had kunnen toezeggen om de bedrijfsvoering van de primaire processen te verbeteren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onderdelen contractbeheer en -administratie, voorschotadministratie en de werking van de P&C-cyclus. De minister had hierbij ook een belangrijke rol kunnen toedelen aan de verdere ontwikkeling van de controlfunctie op directie-niveau en het niveau van de directeur-generaal. Een goed werkende controlfunctie (sturing, beheersing, verantwoording en toezicht), waarbij managers tijdig bijsturen en waarbij ze worden aangesproken op resultaten, kan een substantiële bijdrage aan verbeteringen leveren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de reactie van de minister ook op andere onderdelen weinig concreet en/of te vrijblijvend is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het eerder plannen van controle-activiteiten voor de vaststelling van specifieke uitkeringen en/of subsidies, het beter zichtbaar betrekken van het jaarrapport van de auditdienst bij de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf, het verbeteren van de beleidsinformatie en het verbeteren van het naleven van Europese aanbestedingsregels. De Algemene Rekenkamer zal nagaan hoe de minister deze toezeggingen gaat uitwerken en welke resultaten dit oplevert.

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de minister transparant is over het tijdelijk niet naleven van de regels over financieel beheer door de overgang op een nieuw financieel administratiesysteem in 2006. Wij zijn wel bezorgd over deze ontwikkeling. Wij zullen nagaan of de minister maatregelen treft om deze tijdelijke tekortkoming zo snel mogelijk op te lossen, zodat de in 2005 in gang gezette verbetering van het verplichtingen- en uitgavenbeheer in 2006 wel doorzet.

Tot slot valt op dat de minister niet ingaat op de aanbeveling meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de regelgeving voor de uitvoering van het beleid. Betere en/of eenvoudiger regelgeving kan immers veel uitvoeringsproblemen voorkomen.

LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer (2005). *Premie-inning werknemersverzekeringen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 130, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006). *Interdepartementaal beleidsonderzoek; Regeldruk en controletoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 950, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005). *Interdepartementaal beleidsonderzoek; Regeldruk en controletoren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949 en 29 950, nr. 5. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2006). *Evaluatie VBTB*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 949, nr. 38. Den Haag: SDU.

Ministerie van SZW (2004a). *Vaststelling van begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van SZW (2004b). *Regels betreffende de financiering van de sociale verzekeringen (Wet financiering sociale verzekeringen); nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 529, nr. 7. Den Haag: SDU.

Ministerie van SZW (2005). *Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 448, nr. 189. Den Haag: SDU.

TNO (2005). *Verzuim als gevolg van arbeidsrisico's en zelf opgegeven verzuimredenen; Deelresultaten Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2003*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.

Tweede Kamer (2004). *Europees Sociaal Fonds; verslag van een Algemeen Overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 642, nr. 63. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2005). *Evaluatie VBTB; motie van het lid Douma c.s.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 11. Den Haag: SDU.

BIJLAGE 1
OVERZICHT BEGROTE EN VERANTWOORDE BEDRAGEN 2005

 Alle begrote en verantwoorde bedragen in het Jaarverslag 2005 van het Ministerie van SZW
 (Bedragen x € 1 miljoen)

Art	Omschrijving	Verplichtingen				Uitgaven				verschil	
		Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	abs (€)	%	Begroting 2005 (€) (stand bij 2e supp.)	Verantwoording 2005 (€)	abs (€)	%	abs (€)	%
<i>Beleidsartikelen</i>											
21	Inkomensbeleid	1	1	0	-6,3%	1	1	0	-6,3%	0	-6,3%
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	415	414	-1	-0,3%	416	411	-5	-1,2%	-5	-1,2%
23	Reïntegratie	1 816	1 734	-82	-4,5%	1 898	1 886	-11	-0,6%	-11	-0,6%
24	Sociale werkvoorziening	2 455	2 227	-228	-9,3%	2 223	2 222	0	0,0%	0	0,0%
25	Arbeid en zorg	694	677	-17	-2,5%	94	682	-13	-1,8%	-13	-1,8%
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	4	4	0	-11,1%	4	4	0	-11,4%	0	-11,4%
27	Regulering van van individuele arbeidsrelaties	3	3	0	-3,4%	3	3	0	-7,2%	0	-7,2%
28	Pensioenbeleid	1	1	0	-7,5%	1	1	0	-7,5%	0	-7,5%
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	99	104	5	5,0%	97	93	-4	-3,8%	-4	-3,8%
30	Inkomensbescherming met activering	5 137	4 804	-333	-6,5%	5 003	5 018	15	0,3%	15	0,3%
31	Inkomensbescherming en arbeidsongeschiktheid	1 716	1 725	9	0,5%	1 716	1 725	9	0,5%	9	0,5%
32	Overige inkomensbescherming	349	345	-4	-1,1%	349	345	-4	-1,1%	-4	-1,1%
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 338	3 333	-5	-0,1%	3 338	3 333	-5	-0,1%	-5	-0,1%
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	8 195	8 195	0	0,0%	8 195	8 195	0	0,0%	0	0,0%
35	Emancipatie	13	15	2	16,7%	13	13	0	-1,2%	0	-1,2%
<i>Niet-beleidsartikelen</i>											
97	Aflopende regelingen	1	0	0	-43,9%	1	1	0	-17,0%	0	-17,0%
98	Algemeen	214	190	-25	-11,5%	214	188	-25	-11,9%	-25	-11,9%
99	Nominaal en onvoorzien	0	0	0	-100,0%	0	0	0	-100,0%	0	-100,0%
Totaal		24 450	23 770	-679		24 163	24 121	-43		-43	
Totaal overschrijdingen				16				24		24	

BIJLAGE 2

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

A: Verplichtingen

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeke- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeke- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(j)/nee		
<i>Beleidsartikelen</i>									
21	Inkomensbeleid	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	414	0	0	0	0,1%	Nee	0	
23	Reintegratie	1 734	0	0	0	0,0%	Nee	0	
24	Sociale werkvoorziening	2 227	0	0	0	0,0%	Nee	0	
25	Arbeid en zorg	677	0	0	0	0,0%	Nee	0	
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	4	0	0	0	0,0%	Nee	0	
27	Regulering van van individuele arbeidsrelaties	3	0	0	0	0,0%	Nee	0	
28	Pensioenbeleid	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	104	0	0	0	0,0%	Nee	0	
30	Inkomensbescherming met activering	4 804	0	0	0	0,0%	Nee	0	
31	Inkomensbescherming en arbeidson- geschiktheid	1 725	0	0	0	0,0%	Nee	0	
32	Overige inkomensbescherming	345	0	0	0	0,0%	Nee	0	
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 333	0	0	0	0,0%	Nee	0	
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	8 195	0	0	0	0,0%	Nee	0	
35	Emanicipatie	15	1	0	1	5,6%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
97	Aflopende regelingen	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
98	Algemeen	190	4	0	4	2,2%	Nee	0	
99	Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
Totaal		23 770	5,27	0,00	5,27			5,27	

B: Uitgaven

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
21	Inkomensbeleid	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	411	0	0	0	0,0%	Nee	0	
23	Reintegratie	1 886	4	1	5	0,3%	Nee	0	
24	Sociale werkvoorziening	2 222	0	0	0	0,0%	Nee	0	
25	Arbeid en zorg	682	0	0	0	0,0%	Nee	0	
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	4	0	0	0	0,0%	Nee	0	
27	Regulering van van individuele arbeidsrelaties	3	0	0	0	0,0%	Nee	0	
28	Pensioenbeleid	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	93	0	0	0	0,0%	Nee	0	
30	Inkomensbescherming met activering	5 018	0	0	0	0,0%	Nee	0	
31	Inkomensbescherming en arbeidson- geschiktheid	1 725	0	0	0	0,0%	Nee	0	
32	Overige inkomensbescherming	345	0	0	0	0,0%	Nee	0	
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	3 333	0	0	0	0,0%	Nee	0	
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	8 195	0	0	0	0,0%	Nee	0	
35	Emanicipatie	13	0	0	0	0,0%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
97	Afloopende regelingen	1	0	0	0	0,0%	Nee	0	
98	Algemeen*	188	3	3	6	2,9%	Ja	0	
99	Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0			0	
Totaal		24 121	7,62	3,26	10,88				

* Het betreft fouten en onzekerheden in de apparaatsuitgaven: ontbrekende aansluiting van facturen op contracten en onvoldoende onderbouwing van facturen met bewijsstukken of berekeningen

C: Ontvangsten

Art.	Omschrijving	Totaal verant- woord bedrag (mln €)	Fout (mln €)	Onzeker- heid (mln €)	Totaal F+O (mln €)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzeker- heid over volledig- heid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
<i>Beleidsartikelen</i>									
21	Inkomensbeleid	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
22	Activerend arbeidsmarktbeleid	5	0	0	0	0,0%	Nee	0	
23	Reintegratie	103	0	0	0	0,0%	Nee	0	
24	Sociale werkvoorziening	460	0	0	0	0,0%	Nee	0	
25	Arbeid en zorg	43	0	0	0	0,0%	Nee	0	
26	Overlegstructuren, collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschap	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
27	Regulering van van individuele arbeidsrelaties	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
28	Pensioenbeleid	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
29	Arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuim	7	0	0	0	4,0%	Nee	0	
30	Inkomensbescherming met activering	46	0	0	0	0,0%	Nee	0	
31	Inkomensbescherming en arbeidson- geschiktheid	4	0	0	0	0,0%	Nee	0	
32	Overige inkomensbescherming	9	0	0	0	0,0%	Nee	0	
33	Tegemoetkoming specifieke kosten	8	0	0	0	0,0%	Nee	0	
34	Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW	56	0	0	0	0,0%	Nee	0	
35	Emanicipatie	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
<i>Niet-beleidsartikelen</i>									
97	Afloopende regelingen	11	0	0	0	0,0%	Nee	0	
98	Algemeen	8	0	0	0	0,0%	Nee	0	
99	Nominaal en onvoorzien	0	0	0	0	0,0%	Nee	0	
Totaal		759	0	0,28	0,28				

D: Saldibalans

Debet/ Credit	Omschrijving balanspost	Saldo balanspost (mln €)	Fout (mln €)	Onzekerheid (mln €)	Totaal F+O (%)	Totaal F+O overschre- den?	Tolerantie- grens	Onzekerheid over volledigheid (mln €)	Toelichting
		(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
DEBIT (linkerzijde)									
D	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	0	0	0	0	-	-	0	
D	Liquide middelen	0	0	0	0	0,00%	Nee	0	
D	Uitgaven buiten begrotings- verband*	81	0	37	37	46,07%	Ja	0	
D	Openstaande rechten	0	0	0	0	-	-	0	
D	Extracomptabele vorderingen	88	0	0	0	0,48%	Nee	0	
D	Voorschotten	17 461	1	0	1	0,00%	Nee	0	
D	Deelnemingen	0	0	0	0	-	-	0	
D	Rekening Courant ESF – AG	136	0	0	0	0,00%	Nee	0	
CREDIT (rechterzijde)									
C	Rekening Courant Rijkshoofd- boekhouding	23 423	0	0	0	-	-	0	
C	Ontvangsten buiten begrotings- verband	156	0	0	0	0,08%	Nee	0	
C	Extracomptabele Schulden	0	0	0	0	-	-	0	
C	Garantieverplichtingen	0	0	0	0	-	-	0	
C	Openstaande verplichtingen	9 450	1	0	1	0,01%	Nee	0	
Beoordeeld totaal		50 795							

* Het gaat hier om onzekerheid omtrent saldi met betrekking tot de programma's ESF 1994–1999.

F: Baten-lastendiensten

	Totaal verantwoord bedrag (€ x mln)	Fout (€ x mln)	Onzekerheid (€ x mln)	Totaal F+O (€ x mln)	Totaal F+O (%)	Tolerantie- grens over- schreden?	Onzekerheid over volledigheid (€ x mln)	Toelichting
	(a)	(b)	(c)	(b+c)	(b+c)/a*100	(ja/nee)		
Baten-lasten diensten								
<i>Agentschap SZW</i>								
Lasten	13	0,003		0,003	0,02%	Nee		
Kapitaaluitgaven	1			0	0,00%	Nee		
Baten	16			0	0,00%	Nee		
Kapitaalontvangsten								
<i>Inspectie Werk en Inkomsten</i>								
Lasten	24	0,0015		0,0015	0,01%	Nee		
Kapitaaluitgaven	0			0	0,00%	Nee		
Baten	22			0	0,00%	Nee		
Kapitaalontvangsten								

Bovenstaande tabellen geven een overzicht van de fouten en onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

Het betreft fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en in de deugdelijke weergave in het jaarverslag.

De tolerantie op artikelniveau bedraagt voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld:

- voor artikelen < € 50 miljoen: 10% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post);
- voor artikelen € 50 miljoen en < € 0,5 miljard: € 5 miljoen (voor de saldbalans: per individuele post), en
- voor artikelen € 0,5 miljard: 1% van het artikelbedrag (voor de saldbalans: per individuele post).

De goedkeuringstolerantie in de totalen bedraagt 1% voor alle fouten en 3% voor alle onzekerheden (exclusief onzekerheid over volledigheid).

Tegen fouten en onzekerheden kan de Algemene Rekenkamer bezwaar maken op grond van artikel 88 CW 2001.

Onvolkomenheden in het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties bij het Ministerie van SZW in 2005

Omschrijving	Jaar van constatering	Artikel		Omvang (x €1000)	Toelichting in paragraaf
		nr.	omschrijving		
		23	Reïntegratie	495 000	
Tijdigheid vaststellingen specifieke uitkeringen en subsidies	2005	25	Arbeid en Zorg	185 000	
Contractbeheer, inclusief EU-aanbestedingen	2001	30	Inkomen maximaal	113 000	3.1.1
		35	Emancipatie	800	
		98	Apparaatsuitgaven	3 300	3.1.3
				maximaal	
Financieel beheer ESF-3	2005	nvt	Subsidies EU	250 000	3.1.4
Wet Sociale Werkvoorziening	2002	24	Aangepast werken	Gering	3.1.5

Bovenstaande tabel geeft alle (ernstige) onvolkomenheden weer die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd én die haar (kwalitatieve) tolerantiegrenzen overschrijden. Deze onvolkomenheden merkt de Algemene Rekenkamer aan als «potentiële bezwaargevallen». De Algemene Rekenkamer kan eventueel bezwaar maken tegen deze onvolkomenheden op grond van de Comptabiliteitswet 2001, artikel 88 en 89.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AAL	Audit-Actielijst
ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
AOW	Algemene Ouderdomswet
BIA	Wet Beperking Inkomensgevolgen Arbeidsongeschiktheidscriteria
CAFAS	Centraal Administratief Financieel Administratie- systeem
CW	Comptabiliteitswet
CWI	Centrale organisatie Werk en Inkomen
DAD	Departementale Auditdienst
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
GOB	Gemeenschappelijke Organisatie Bedrijfsvoering
HHH-vragen	Hebben we bereikt wat we beoogden? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ID-banen	In- en doorstroombanen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KOA-regeling	Regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NRC	Nadere Regeling SZW Contractbeheer 2004
P&C	Planning & control
REA	Reïntegratie Arbeidsgehandicapten
RKB	Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang
RSI	Repetitive strain injury
RSP	Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren
RUK	Regeling Uitkeringen Kinderopvang
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurweten- schappelijk onderzoek
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jong- gehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WAZO	Wet Arbeid en Zorg
WFA	Wet Financiering ABW, IOAW, IOAZ
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WIK	Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WKO	Wet Kinderopvang
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening

WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWW-vragen	Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet

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

Accountantsrapport/auditrapport

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

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant waarin een oordeel wordt gegeven over de deugdelijkheid van het jaarverslag van een departement. De accountantsverklaring geeft aan of de gegevens in het jaarverslag betrouwbaar zijn en of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de voorschriften. Doorgaans bevat de accountantsverklaring daarnaast een expliciete uitspraak over de rechtmatigheid; bij enkele departementen (Financiën, SZW, VWS en VROM) wordt alleen een getrouwbeeldverklaring afgegeven.

Agentschap

Zie baten-lastendienst.

Artikelgewijze oordeelsvorming

Wijze waarop het oordeel van de Algemene Rekenkamer over begrotingsartikelen tot stand komt. Om het budgetrecht van de Staten-Generaal voor de afzonderlijke begrotingsartikelen tot zijn recht te laten komen, hanteert de Algemene Rekenkamer kwantitatieve tolerantiegrenzen op het niveau van begrotingsartikelen.

Baten-lastendienst

Onderdeel van de rijksdienst met een grotere zelfstandigheid dan andere departementale diensten. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer worden niet ingeperkt door de instelling van baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst heeft een afzonderlijke plaats in de begroting en de financiële verantwoording en voert een administratie los van de begrotingsadministratie van het moederministerie.

Bedrijfsvoering

De primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen die tot doel hebben de door de minister geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, alsmede de sturing en beheersing van deze processen.

Bezwaar

Zwaar middel dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan inzetten wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of onregelmatigheden in de administratie van het departement heeft laten voortbestaan. Ook als er niet voldoende ontvangsten zijn kan dit een reden zijn om bezwaar te maken. De Algemene Rekenkamer doet dit echter niet snel; er wordt eerst gerappor-

teerd en overleg gevoerd. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn.

Bezwaaronderzoek

Onderzoek ten behoeve van de besluitvorming door de Algemene Rekenkamer over het al dan niet maken van bezwaar. De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken op grond van artikelen 88 en 89 van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer hanteert een selectief bezwaarbeleid.

Budgetrecht Tweede Kamer

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

Departementale auditdienst (DAD)

Onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag en met het onderzoek naar het financieel beheer, naar het materieelbeheer en de administraties daarover en naar de totstandkoming van de niet-financiële informatie. De DAD voert een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD principieel als een interne accountant, zij het een relatief onafhankelijke. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretaris-generaal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten.

Deugdelijke weergave

De financiële verantwoording dient het gevoerde beheer deugdelijk weer te geven. Dit houdt in dat de informatie betrouwbaar, aanvaardbaar en toereikend moet zijn, zodat de Staten-Generaal als gebruiker van de informatie een oordeel over de uitkomsten kan vormen.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Richtlijnen voor het openstellen van overheidsopdrachten voor leveranciers uit alle Europese lidstaten gebaseerd op de beginselen: non-discriminatie, transparant proces en objectieve selectie- en gunningscriteria.

Financieel beheer

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

Financieel jaarverslag en saldibalans van het Rijk

Documenten die tezamen de jaarlijkse financiële verantwoording vormen van het Rijk. Het jaarverslag bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk. De saldibalans van het Rijk sluit op deze rekening aan. Beide documenten worden opgesteld door de minister van Financiën.

Fouten

Fouten zijn afwijkingen van de criteria rechtmatigheid en deugdelijke weergave. Rechtmatigheidsfouten en deugdelijke weergave fouten worden beide onderscheiden in onjuistheden en onvolledigheden.

Jaarverslag (departementaal)

Het departementale jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) het door het departement gevoerde beleid (beleidsinformatie), (b) de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het departement (financiële informatie) en (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer (bedrijfsvoeringsinformatie).

M&O-beleid

Het geheel van maatregelen genomen door ministers om misbruik en oneigenlijk gebruik van (subsidie)regelingen zoveel mogelijk te beperken.

Materieelbeheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

Onvolkomenheid

Overschrijding van de kwalitatieve tolerantiegrens die de Algemene Rekenkamer hanteert bij haar beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement.

Onzeker (onzekerheden)

Oordeel dat de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geeft over financiële informatie in het jaarverslag van een departement. Het oordeel «onzeker» wordt gegeven wanneer de Algemene Rekenkamer door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kan vaststellen of de betreffende bedragen in het jaarverslag al dan niet rechtmatig of al dan niet deugdelijk weergegeven zijn.

Overdrachtsuitgaven

Categorie uitgaven waartoe onder andere subsidies en specifieke uitkeringen behoren.

Potentieel bezwaargeval

Onvolkomenheden in het financieel beheer of in de financiële verantwoording van een ministerie die de kwalitatieve of kwantitatieve tolerantiegrenzen van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

Rechtmatigheid

Norm waaraan de financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk moeten voldoen, inhoudende dat: (a) de verantwoordingen zijn opgesteld overeenkomstig de wijze waarop dat in wettelijke regelingen is voorgeschreven, en (b) de in de verantwoordingen opgenomen bedragen bij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Review

De beoordeling door de Algemene Rekenkamer van de controle die is uitgevoerd door de departementale auditdienst (DAD). Deze review dient om vast stellen of de DAD-controle zodanig is uitgevoerd dat de Algemene Rekenkamer gebruik kan maken van de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen.

Tolerantiegrenzen

Op artikelniveau onderscheidt de Algemene Rekenkamer drie kwantitatieve tolerantiegrenzen, te weten:

1. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van kleiner dan € 50

miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 10% van het bedrag van het artikel.

2. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 50 miljoen tot € 500 miljoen mag de som van de fouten en onzekerheden niet meer zijn dan € 5 miljoen.
3. Bij begrotingsartikelen met een realisatiebedrag van € 500 miljoen of meer mag de som van fouten en onzekerheden niet meer zijn dan 1% van het realisatiebedrag.

Ook voor de afzonderlijke saldibalansposten gelden deze kwantitatieve tolerantiegrenzen.

Op het niveau van het jaarverslag mag het percentage aan fouten niet groter zijn dan 1% en het percentage aan onzekerheden niet groter dan 3%.